



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Martiny Küchlerové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **B. P.**, zastoupeného Mgr. Jakubem Horkým, advokátem se sídlem Praha, Vodičkova 695/24, proti žalované **Univerzitě Karlově**, se sídlem Praha 1, Ovocný trh 560/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2024, č. j. 8 A 1/2023-65,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2024, č. j. 8 A 1/2023-65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhal, aby městský soud vydal rozsudek, kterým:

- (i) určí, že zásah žalovaného, spočívající ve zvolení členů Akademického senátu Univerzity Karlovy na Filozofické fakultě za studenty v elektronických volbách konaných ve dnech 8. - 10. 11. 2022, konstatování dílčí volební komise pro Filozofickou fakultu dne 11. 11. 2022, že členem Akademického senátu žalovaného jsou zvoleni Mgr. BcA. P. S., PgDip. a Mgr. R. K., a neposouzení elektronické volby těchto kandidátů Hlavní volební komisí Akademického senátu Univerzity Karlovy „je *neplatný, je nezákonný*“;
- (ii) zakáže žalované, aby umožňovala zasedat těmto kandidátům na zasedáních Akademického senátu Univerzity Karlovy;
- (iii) přikáže žalované, aby Hlavní volební komise posoudila elektronickou volbu těchto kandidátů jako neplatnou.

[2] Městský soud o věci již jednou rozhodoval, konkrétně svým usnesením ze dne 15. 8. 2023, č. j. 8 A 1/2023-36, a dospěl k názoru, že žaloba není ve smyslu § 85 soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) přípustná a musela být odmítnuta, neboť žaloba proti nezákonnému zásahu má subsidiární povahu ve vztahu k jiným žalobním typům dle soudního řádu správního. Žalobce totiž mohl proti způsobu organizace hlasování ve volbách do akademického senátu brojit oprávněným prostředkem (stížností), což také učinil; žalovaná o stížnosti žalobce rozhodla negativně, jak vyplývá z jí vydaného vyrozumění žalobce o vyřízení stížnosti (dále jen „vyrozumění“).

[3] Nejvyšší správní soud uvedené usnesení městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil svým rozsudkem ze dne 3. 4. 2024, č. j. 3 As 205/2023-37. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud pochybil, pokud v prvotním usnesení nezkoumal, zda *vyrozumění* naplňuje materiální a formální znaky rozhodnutí definované v usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2016, č. j. 9 As 79/2016-41, a ani se nepokusil předejít vlastní argumentaci. Jeho závěr, že ono *vyrozumění* je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. proto neměl argumentační oporu.

[4] Městský soud tak o žalobě žalobce rozhodoval znovu a v záhlaví specifikovaným usnesením ji opětovně odmítl. Obsáhleji se zabýval materiálními a formálními znaky rozhodnutí, jak požadoval Nejvyšší správní soud. Městský soud začal ono *vyrozumění* nazývat „usnesením“, neboť v něm bylo uvedeno, že Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy ke stížnosti žalobce přijala „*následující usnesení*“. Městský soud tedy uvedl, že co se týče formálních znaků rozhodnutí: *předepsaná formalizovaná podoba úkonu*, zde písemné vypořádání stížnostních námitek v listině označené jako „usnesení“, která obvykle obsahuje výrok a odůvodnění – zde část shrnující námitky žalobce, jejich vypořádání s odkazem na úpravu voleb ve volebním řádu a vyslovení zamítnutí námitek a stvrzení výsledků voleb; *ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu* – „usnesení“ bylo vydáno na základě podané stížnosti postupem upraveným čl. 8 bod 5 ve volebním řádu; *iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizovaná dokumentace* – zde jde o rozhodnutí o stížnosti; *iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení* – „usnesení“ bylo oznámeno žalobci, jsou uvedeným „usnesením“ naplněny.

[5] Pokud jde o znaky materiální – tedy: „*i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici* – zde Hlavní volební komise; *ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob* – stížnost žalobce byla zamítnuta a byly potvrzeny výsledky voleb; *iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy* – zde akademické samosprávy, nicméně, přezkum ve správním soudnictví je možný; *a iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob* – zde bylo rozhodováno o výsledku voleb – dotčena jsou práva voličů i volených kandidátů, i ty jsou naplněny.

[6] Městský soud tak uzavřel, že „usnesení“ Hlavní volební komise po stránce materiální a formální splňuje znaky rozhodnutí, které je s to zasáhnout do sféry veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobce byl proto oprávněn toto „usnesení“ napadnout správní žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud v Praze proto také vedl žalobce ke změně žalobního typu, avšak bezvýsledně. Podaná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem

pokračování

proto dle závěru městského soudu není přípustná, neboť ochrana práv žalobce je zajištěna jeho oprávněním podat žalobu proti rozhodnutí, která má přednost. Městský soud tedy po marném uplynutí lhůty k doplnění a změně žaloby tuto jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[7] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatel opětovně namítá, že *vyrozumění* Hlavní volební komise Akademického senátu Univerzity Karlovy není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto se proti němu nemohl bránit žalobou dle tohoto ustanovení. Z tohoto důvodu byla zásahová žaloba přípustná a neměla být odmítnuta.

[9] Dále stěžovatel uvádí, že i za předpokladu, kdy by *vyrozumění* bylo správním rozhodnutím, nebylo by možné se domáhat ochrany prostřednictvím žaloby „*proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 85 s. ř. s.*“ (stěžovatel zjevně mýl odkaz na § 65 s. ř. s., pozn. NSS). Podle čl. 9 odst. 2 volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy (dále jen „AS UK“) totiž Hlavní volební komise již nemůže žádost vyřídit pozitivně a rozhodnout o opakování voleb, jelikož byla zvoleným členům AS UK dne 3. 2. 2023 již předána písemná osvědčení. Stěžovatel dodává, že za předpokladu, „*kdy jiný právní prostředek ve smyslu § 85 s. ř. s. nemůže vést k odstranění zásahu správního orgánu nebo jeho důsledků, nelze jej považovat za takový právní prostředek, který by činil zásahovou žalobu nepřípustnou.*“ Proto i v případě, kdy by soud *vyrozumění* zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, nebylo by již možné dosáhnout nápravy novým rozhodnutím Hlavní volební komise AS UK. Stěžovatel dodal, že není možné, aby vnitřní předpisy Univerzity Karlovy fakticky znemožnily obranu proti nezákonnosti voleb po uplynutí relativně krátkého časového období.

[10] V neposlední řadě stěžovatel uvedl, že i dle ustálené judikatury městského soudu je namíste podat ve věcech voleb do akademického senátu veřejné vysoké školy žalobu proti nezákonnému zásahu (viz rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2016, č. j. 10 A 202/2015-83, a ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 A 43/2020-152).

[11] Žalovaná uvedla, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhla její zamítnutí. Ztotožnila se s argumentací městského soudu v nyní přezkoumávaném usnesení.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností opětovně napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Předmětem posouzení

kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl. Ostatně, stěžovatel si je toho vědom, neboť ve své kasační stížnosti uplatnil právě tento kasační důvod.

[15] V projednávané věci podal stěžovatel žalobu, kterou se (zjednodušeně řečeno) bránil proti nezákonnému zásahu spočívajícímu ve zvolení konkrétních členů AS UK na Filozofické fakultě za studenty prostřednictvím elektronických voleb konaných ve dnech 8. - 10. 11. 2022. Proti průběhu voleb podal stěžovatel stížnost, kterou neshledala Hlavní volební komise jako důvodnou, o čemž stěžovatele zpravila *vyrozuměním* ze dne 6. 12. 2022. Městský soud dospěl k názoru, že *vyrozumění* je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., a proto žalobu proti nezákonnému zásahu podle § 85 s. ř. s. vyhodnotil jako nepřipustnou a postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ji napadeným usnesením odmítl. Stěžovatel se závěry městského soudu, že *vyrozumění* je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nesouhlasí.

[16] Rozhodující otázkou, na jejímž zodpovězení závisí posouzení zákonnosti postupu městského soudu, je povaha *vyrozumění* Hlavní volební komise o vyřízení stížnosti stěžovatele proti průběhu voleb do AS UK. Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že se jedná o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tento svůj závěr odůvodnil, jak je uvedeno výše.

[17] V mezidobí se však k této otázce již explicitně vyjádřil šestý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 6 As 72/2024-27, který se týkal podobné žaloby téhož žalobce (stěžovatele). Šestý senát Nejvyššího správního soudu se zabýval zejména požadavkem na deklaraci nezákonnosti zásahu spočívajícího v předání osvědčení zvoleným kandidátům akademického senátu a požadavkem na přikázání toho, aby jim nebylo umožněno v něm zasedat a aby byly elektronické volby prohlášeny za neplatné. Třetí senát Nejvyššího správního soudu se s závěry vyslovenými šestým senátem stran povahy *vyrozumění* Hlavní volební komise o vyřízení stížnosti stěžovatele ztotožňuje, v podrobnostech na posledně uvedený rozsudek odkazuje a pro nyní posuzovanou věc klíčové závěry uvádí níže.

[18] Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k jednoznačnému závěru, že vyřízení stížnosti (podle čl. 8 odst. 5 Volebního řádu Akademického senátu Univerzity Karlovy) nepředstavuje rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., tedy není takovým rozhodnutím ve formálním ani materiálním smyslu, takže nepřipadá do úvahy napadnout je žalobou proti rozhodnutí správního orgánu či (v případě nevyřízení volební stížnosti) žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[19] Dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107) zastávala velmi široké materiální pojetí rozhodnutí. V materiálním pojetí je rozhodnutím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu bylo postupně korigováno směrem k pojetí tzv. materiálně-formálnímu, které kladlo důraz na existenci formálního aktu naplňujícího znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-9).

pokračování

[20] V usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, rozšířený senát vymezil, že formálními znaky rozhodnutí je (i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; (ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; (iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace; a (iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení. Za materiální znaky lze považovat fakt, že (i) jde o úkon orgánu veřejné správy, který (ii) byl učiněn při výkonu veřejné správy a (iii) jeho cílem bylo upravit právní postavení konkrétních adresátů, přičemž (iv) se skutečně v jejich právní sféře mohl projevit (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2020, č. j. 3 Afs 402/2019-49, bod 28).

[21] K tomu, aby určitý úkon správního orgánu bylo možné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí tedy vykazovat jak materiální, tak i formální znaky rozhodnutí. V rozsudku ze dne 13. 3. 2024, č. j. 2 As 273/2023-29 (odst. [24] a [26]), Nejvyšší správní soud shledal, že je to především formálnost či neformálnost stanoveného postupu, která i v mezích správního řádu (nikoli pouze soudního řádu správního) určuje, zda daný právně závazný úkon správního orgánu bude správním rozhodnutím podle § 9 a § 67 správního řádu. Dodal, že ne každý úkon správního orgánu, kterým je v širším slova smyslu rozhodováno o právech a povinnostech osob, resp. je pro své adresáty právně závazný, musí nutně mít podobu správního rozhodnutí.

[22] Nejvyšší správní soud nepopírá, že v případě rozhodování o volební stížnosti je orgánem veřejné správy rozhodováno o právním postavení konkrétních adresátů, přičemž posouzení volební stížnosti se může projevit v právní sféře zvolených kandidátů i voličů. Na straně druhé ovšem nelze přehlížet, že vypořádání volební stížnosti nesplňuje shora uvedené formální nároky kladené na správní rozhodnutí. Článek 8 odst. 5 volebního řádu nepředpokládá vypořádání volební stížnosti formou formalizovaného úkonu, sestávajícího z výroku a odůvodnění (znak první), ani nepředjímá existenci jakéhokoli formalizovaného postupu předcházejícího jejímu vyřízení (druhý formální znak rozhodnutí). Stanoví pouze oprávnění voliče podat volební stížnost, čemuž zrcadlově odpovídá povinnost Hlavní volební komise posoudit platnost voleb do 21 dnů ode dne, kdy stížnost obdržela. Jakým formálním způsobem tak učiní, volební řád nestanoví, předpokládá pouze posouzení platnosti voleb. Jakkoli je tedy podáním volební stížnosti *de iure* zahájen proces přezkumu voleb, Hlavní volební komise fakticky žádné správní řízení (respektive *formalizovaný postup* odpovídající správnímu řízení) o podané stížnosti nevede. O podané stížnosti jsou členové Hlavní volební komise neformálně zpraveni předsedou a vedou o ní neformální debatu, na které se o výsledku vyřízení stížnosti usnesou (nikoli formou usnesení ve smyslu argumentovaném městským soudem, jak je popsáno výše). Z podstaty věci také není o průběhu postupu při vyřizování volební stížnosti pořizována dokumentace.

[23] Nejvyšší správní soud proto již dříve uzavřel, že z uvedeného vyplývá, že v případě vypořádání volební stížnosti dle volebního řádu nejsou splněny prvé tři shora citované formální znaky rozhodnutí. Vypořádání volební stížnosti tak nemůže být považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž by bylo namístě brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a v případě jeho nevydání ve stanovené lhůtě žalobou na

ochranu proti nečinnosti. Jediným možným prostředkem ochrany je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[24] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že s ohledem na výše uvedené, usnesení městského soudu postupem dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že zrušil nejen výroky I. a II. napadeného usnesení (o odmítnutí žaloby a nákladech řízení), jak se toho dožadoval stěžovatel, ale též jeho výrok III. (vrácení zaplaceného soudního poplatku za žalobu), neboť jde o výrok ve vztahu k výroku I. akcesorický a městský soud by byl nucen jej v důsledku zrušení výroku o odmítnutí žaloby rovněž sám odklidit.

[25] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud se bude zabývat žalobou stěžovatele jako žalobou proti nezákonnému zásahu a pokud k tomu budou splněny podmínky, projedná žalobu věcně.

[26] Vzhledem k tomu, že bylo napadené usnesení zrušeno, rozhodne městský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. srpna 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu