



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobkyně M.F.**, bytem ..., *zastoupené Mgr. Markem Freundem, advokátem, se sídlem Zlín, Zarámí 4422*, proti **žalovanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 529/5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2016, č. j. MSMT-29420/2016-1,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2016, č. j. MSMT-29420/2016-1 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen „prvoinstanční orgán“*) ze dne 26. 1. 2016, č. j. ZČU 001991/2016 (*dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“*), jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o uznání zahraničního vysokoškolského

vzdělání v České republice získaného absolvováním bakalářského oboru „0601 Právo“ na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem ve městě Užhorod na Ukrajině. Žalobkyně požadovala, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

Žalobkyně tvrdí, že rozhodnutím žalovaného a současně i prvoinstančním rozhodnutím byla zkrácena na svých právech, a to v porušení jejího ústavně zaručeného práva na právní moc čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a porušení § 33 odst. 1 a § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí uvádí, že řízení zahájené na základě žádosti dne 8. 11. 2010, svým rozhodnutím ze dne 15. 11. 2010 č. j. PR-P-695/10 přerušil. Toto rozhodnutí o přerušení řízení na základě odvolání žalobkyně bylo zrušeno a věc byla vrácena prvoinstančnímu orgánu k novému projednání. V návaznosti na tuto skutečnost prvoinstanční orgán vyzval svou výzvou ze dne 3. 6. 2011 č. j. PR-P 695/10 žalobkyni k doplnění žádosti ze dne 8. 11. 2010 o dokumenty týkající se absolvovaného studia ve lhůtě 30 dnů. Zároveň prvoinstanční orgán rozhodl dne 3. 6. 2011 pod č. j. PR-P 695/10 o přerušení řízení. Žalovaný k odvolání žalobkyně svým rozhodnutí č. j. MSMT-42961/2014-1 ze dne 28. 11. 2014 rozhodnutí o přerušení řízení potvrdil. Prvoinstanční orgán uvádí, že výzva k doplnění ze dne 3. 6. 2011 byla žalobkyni doručena dne 18. 6. 2011, konec lhůty pro odstranění vad žádosti tak připadl na 18. 7. 2011, žalobkyně vady žádosti dosud neodstranila, když nepředložila požadované dokumenty. Žalobkyně však ve správním řízení již v podání ze dne 6. 12. 2010 (v odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu ze dne 15. 11. 2010 č. j. PR-P-695/10, předložila prvoinstančnímu orgánu generální plnou moc advokáta (Mgr. M.F.) a tuto plnou moc nikdy neodvolala. Přesto správní orgány opakovaně doručovaly písemnosti pouze do jejích rukou, nikoli Mgr. M.F. jako jejímu právnímu zástupci. Pokud prvoinstanční orgán uvádí, že výzvou ze dne 3. 6. 2011 č. j. PR-P 695/10 vyzvalo žalobkyni k doplnění žádosti a k tomu jí určilo lhůtu, pak tuto výzvu nikdy nedoručilo jejímu právnímu zástupci. S odkazem na § 34 odst. 2 správního řádu tak nikdy ani nemohla žalobkyni běžet lhůta 30 dnů k doplnění žádosti. Stejně tak další rozhodnutí o přerušení řízení ze dne 3. 6. 2011 č. j. PR-P 695/10 nebylo právnímu zástupci žalobkyně doručeno a stejně tak i rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2014 č. j. MSMT-42961/2014-1 nebylo právnímu zástupci doručeno. Na tuto věc, kdy tyto orgány zcela flagrantně porušují právo žalobkyně na právní pomoc, dohlížel i veřejný ochránce práv, který svým stanoviskem ze dne 15. 12. 2015 sp. zn.: 5250/2014/VOP/BKU toto pochybení jako jedno z nejzásadnějších v tomto řízení vyzdvihuje. Na místo, aby prvoinstanční orgán tuto chybu napravil a doručoval správně, tuto svou chybu využívá proti žalobkyni, které vyčítá, že nesplnila nějakou výzvu k doplnění žádosti, ačkoliv si je prvoinstanční orgán dobře vědom toho, že tato výzva se nemůže považovat za řádně doručenou a že běh lhůty podle této výzvy podle § 34 odst. 2 správního řádu nemohl začít a tudíž ani tato lhůta nemohla ke dni vydání napadeného usnesení uplynout. V prvoinstančním rozhodnutí je obsažena argumentace, že výzva ze dne 3. 6. 2011 byla žalobkyně vyzvána, aby doplnila žádost o dokumenty týkající se absolvovaného studia, přičemž jí byla k tomuto stanovená lhůta 30 dnů od doručení výzvy (žalobkyni doručena dne 18. 6. 2011) a konec lhůty byl 18. 7. 2011. Jelikož žalobkyně dosud nepředložila požadované dokumenty, vady žádosti tak neodstranila, v souladu s §66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení univerzita zastavila. Podle žalobkyně tím, že prvoinstanční

orgán nesprávně svou výzvu ze dne 3. 6. 2011 doručoval (místo právnímu zástupci přímo žalobkyni), nemohly začít účinky běhu lhůt k doplnění žádosti. Jelikož do dnešního dne prvoinstanční orgán výzvu ze dne 3. 6. 2011 nezaslal právnímu zástupci žalobkyně, nezačala běžet ani lhůta k jejímu doplnění ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu tak prvoinstanční orgán nemohl ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti zastavit.

Dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Toto je základní právo, které musí i orgán státní správy reflektovat a navíc ho i ctít. Správní orgány nerespektovaly skutečnost, že žalobkyně je právně zastoupená, v průběhu doby doručovaly písemnosti v rozporu se správním řádem pouze jí, nikoli jejímu právnímu zástupci. V řízení bylo vytknuto žalobkyni, že nesplnila výzvu správního orgánu doplnit žádost, ačkoli správní orgán, v tomto případě prvoinstanční orgán moc dobře věděl, že v rozporu se správním řádem výzvu neadresoval právnímu zástupci žalobkyně. Přesto tuto svou chybu využívá vůči žalobkyni a řízení pro nesplnění povinnosti zastaví, ačkoli k tomu nebyl oprávněn.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný s námitkami žalobkyně nesouhlasí a uvádí, že ačkoli má žalobkyně pravdu, že výzva prvoinstančního orgánu k doplnění žádosti ze dne 3. 6. 2011, i výzva ze dne 13. 8. 2014, byly chybně doručeny žalobkyni a nikoli jejímu zástupci, toto samotné procesní pochybení nezpůsobuje nezákonnost žalobou napadených rozhodnutí. Jak z průběhu řízení vyplývá, zástupce žalobkyně byl seznámen s obsahem obou výzev doručených žalobkyni. Jménem žalobkyně ve stanovených lhůtách totiž činil potřebné úkony (doplnění dokumentů v červenci 2011, podání stížnosti na postup prvoinstančního orgánu ve věci výzvy ze 13. 8. 2014). Obsah obou podání svědčí o tom, že byl zástupce žalobkyně s obsahem výzev i s usnesením o přerušení řízení seznámen. Nesprávné doručení výzev nemůže být v daném případě spojováno s tím, že lhůta stanovená pro odstranění nedostatků žádosti vůbec nepočala běžet a tudíž důvod pro zastavení řízení nenastal. Lhůta pro doplnění podkladů totiž počala běžet od okamžiku, kdy s výzvou byl zástupce žalobkyně prokazatelně seznámen, tedy v případě výzvy ze dne 3. 6. 2011 nejpozději dnem odeslání doplnění dokumentů zástupcem žalobkyně (13. 7. 2011); v případě výzvy ze dne 13. 8. 2014 pak dnem podání stížnosti zástupcem žalované směřující proti této výzvě (10. 11. 2014). Žalobkyně nicméně doklady požadované ve výzvě nedodala. K obecným východiskům, k nimž je nutno přihlížet při interpretaci i aplikaci norem upravujících doručování úředních písemností se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008 – 73, kde shrnul svoji předchozí judikaturu „[O]rgány aplikující právo, mezi nimiž zaujímají dominantní pozici nezávislé soudy, musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Právní normativní systém totiž představuje toliko jeden ze způsobů řešení společenských konfliktů, který nelze od ostatních systémů zcela vydělit (a nebylo by to ostatně ani smysluplné), a proto také při myšlenkových postupech v oblasti práva nelze abstrahovat od obecně platných pravidel a představ. V daném případě, kdy se spornou jeví otázka výkladu institutu doručování rozhodnutí, z této vstupní obecné

úvahy konkrétně plyne, že právní výklad prováděný k tomu specializovanými orgány nemá vést k praktickým důsledkům, jež se zásadně odlišují od běžného vnímání tohoto institutu ve společnosti. Jakkoliv totiž je institut doručování v právním řádu značně významný, operuje i s některými abstraktními termíny (např. fikce doručení) a má celou řadu konkrétních právních dopadů, nelze zároveň přehlížet fakt, že svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými orgány veřejné moci. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický a účelový přístup těchto účastníků, jakož ani formalistickou interpretaci těchto předpisů provedenou soudem. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam.“ Jak bylo uvedeno výše, zástupce žalobkyně byl s obsahem výzev prokazatelně seznámen. Žalobkyně přitom právě na nemožnosti seznámit se s výzvami staví veškerou svou argumentaci. Pokud tedy žalobkyně dodnes nedodala požadované dokumenty, svědčí její jednání o snaze využít ve svůj prospěch ryze formální procesní pochybení prvoinstančního orgánu a žalovaného, které nemůže mít vliv na samotné meritum věci, spíše než o snaze dobrat se spravedlivého řešení věci.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s. ř. s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tím vyslovili souhlas.

Žaloba není důvodná.

Mezi účastníky není sporu o tom, že prvoinstanční orgán zaslal výzvu k doplnění žádosti č. j. PR-P-695/10 ze dne 3. 6. 2011 a usnesení o přerušení řízení z téhož dne (téhož jednacího čísla) přímo žalobkyni (předmětné písemnosti jí byly doručeny dne 18. 6. 2011), nikoliv jejímu zástupci, který jí ve správním řízení zastupoval na základě plné moci ze dne 6. 12. 2010. Je tedy zřejmé, že ze strany prvoinstančního orgánu došlo k porušení § 34 odst. 2 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (*dále jen „správní řád“*), který stanoví, že „s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci.“ Účastníci se však rozcházejí ohledně závěru, zda dané pochybení (procesní vada) prvoinstančního orgánu je dostatečným důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (tj. výsledku celého procesu). V této souvislosti soud předesílá, že zrušení rozhodnutí pro procesní vadu mohou odůvodnit jen taková podstatná pochybení správního orgánu, která

mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí (na pozici strany), nebo takové vady, které by potenciálně vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí mít mohly. Zjistí-li soud, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo určitou procesní vadou, vždy musí dále hodnotit, zda popsaná vada mohla či nemohla mít vliv na zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Jen v případě, že taková vada zákonnost vydaného rozhodnutí ovlivnit mohla, bude dán důvod ke kasaci správního rozhodnutí. Obdobné závěry jsou ostatně předmětem konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudek NSS č. j. 2 Afs 125/2006 ze dne 28. 2. 2007). Z obsahu správního spisu v projednávané věci přitom jednoznačně vyplývá, že nejpozději dne 27. 6. 2011 byl zástupce žalobkyně s předmětnými písemnostmi seznámen, když tímto dnem bylo datováno jím podané odvolání proti usnesení o přerušení řízení, v němž mj. zástupce žalobkyně potvrzuje i seznámení s výzvou k doplnění žádosti. Za této skutkové situace procesní vada spočívající v nesprávném doručení písemností mohla mít podle názoru soudu jen takový význam, že způsobila posun začátku běhu třicetidenní lhůty pro předložení podkladů pro rozhodnutí, a to na okamžik, kdy se měl zástupce žalobkyně možnost s výzvou seznámit (tj. 27. 6. 2011), tedy kdy došlo k naplnění materiální funkce doručování. Pouze pro doplnění lze dodat, že pokud by (hypoteticky) v rámci takto vymezené lhůty došlo k zastavení řízení, pak by jistě žaloba byla důvodná, neboť daná procesní vada by měla jednoznačný vliv na postavení žalobkyně (nepřípustné zkrácení času na reakci na výzvu), což by způsobilo nezákonnost výsledného rozhodnutí. V projednávané věci však k ničemu takovému nedošlo, zástupce žalobkyně měl dostatečný časový prostor pro předložení prvoinstančním orgánem požadovaných podkladů, proto by zrušení napadeného rozhodnutí bylo podle názoru soudu nepřípustným formalismem, a to zvláště za situace, když sama žalobkyně v podané žalobě se omezuje na vytčení shora uvedené procesní vady a nijak již nevymezuje, jakým způsobem došlo k dotčení na jejích právech tímto pochybením. Na závěr nezbyvá než odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 167/2014 – 41 ze dne 9. 3. 2016, v němž Nejvyšší správní soud dospěl ve skutkově obdobné věci k závěru, že „*Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že ačkoliv mělo být podle § 34 odst. 2 správního řádu uvedené usnesení doručováno zástupkyni stěžovatele, která jej zastupovala na základě plné moci ze dne 12. 2. 2009 (k tomu přiměřeně srov. například nález Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. II. ÚS 3528/13; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>), samotný fakt, že bylo doručeno pouze stěžovateli, ještě nezakládá a priori nezákonnost procesního postupu, pro kterou by bylo vždy nutno následně vydané rozhodnutí zrušit. V daném případě byla totiž zástupkyně stěžovatele prokazatelně seznámena s obsahem uvedeného rozhodnutí, neboť se na základě této výzvy k podkladům rozhodnutí vyjádřila (materiální funkce doručování byla splněna).*“

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 30. srpna 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: M. K.