



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. E. V.**, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Plzeň, Univerzitní 8, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 12. 2013, č. j. ZCU 038614/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2014, č. j. 57 A 11/2014 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Děkan Fakulty ekonomické Západočeské univerzity v Plzni rozhodl dne 1. 10. 2013 pod sp. zn. ZCU 031855/2013 (dále jen „rozhodnutí děkana“) dle čl. 65 odst. 1 písm. e) studijního a zkušebního řádu Západočeské univerzity v Plzni o ukončení studia žalobkyně. Důvodem ukončení studia byla skutečnost, že žalobkyně ani po druhém zápisu předmětu „KPM/RVF“ (rozběr výkonnosti firmy) předmět nesplnila, neboť opakovaně nevyhověla při kontrole splnění předmětů dle čl. 34 studijního a zkušebního řádu, čímž naplnila zákonný důvod pro ukončení studia ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Proti rozhodnutí děkana o ukončení studia podala žalobkyně žádost o přezkoumání ve smyslu § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách. Rektorka

žalované o žádosti rozhodla dne 10. 12. 2013 tak, že žádost o přezkoumání rozhodnutí děkana zamítla a rozhodnutí děkana potvrdila (dále jen „rozhodnutí rektorky“).

[2] Rozhodnutí rektorky bylo žalobkyni doručováno prostřednictvím České pošty, a. s. (dále jen „pošta“) na „zelený pruh“, tj. dodejkou do vlastních rukou výhradně jen adresáta s vyloučením vložení do schránky. Žalobkyně nebyla na doručovací adrese zastížena, a proto byla zásilka uložena a připravena k vyzvednutí dne 12. 12. 2013. Současně byla adresátu, tj. žalobkyni, zanechána výzva, aby si zásilku vyzvedla. Žalobkyně si zásilku v úložní době do 23. 12. 2013 u pošty nevyzvedla. Vzhledem k tomu, že žalovaná vyloučila vložení zásilky do schránky, byla zásilka dne 27. 12. 2013 vrácena odesílateli (žalované).

[3] Žalobkyně proti rozhodnutí rektorky podala dne 26. 2. 2014 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). V žalobě uvedla: *„Rozhodnutí žalované ..., proti kterému směřuje tato správní žaloba, bylo žalobkyni doručeno dne 27. 12. 2013 (fiktí). Lhůta pro podání správní žaloby je dva měsíce, a proto žaloba, která je podána dne 26. 2. 2014, je podávána včas.“* Krajský soud však usnesením ze dne 30. 5. 2014, č. j. 57 A 11/2014 - 22 žalobu odmítl pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.

[4] Krajský soud v odůvodnění citovaného usnesení uvedl, že dnem, kdy bylo rozhodnutí rektorky žalobkyni doručeno, bylo pondělí 23. 12. 2013. Dne 12. 12. 2013 byla totiž zásilka připravena k vyzvednutí a podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), *„jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.“* Poslední den této lhůty připadal na neděli 22. 12. 2013, takže ve smyslu § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu byla písemnost doručena nejbližší příští pracovní den, tj. 23. 12. 2013. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti správnímu rozhodnutí podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanovili zvláštní zákon lhůtu jinou. Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Krajský soud odmítl žalobu pro její opožděnost, protože dle výše uvedeného považoval za poslední den lhůty k podání žaloby pondělí 24. 2. 2014, neboť poslední den lhůty dvou měsíců ode dne doručení písemnosti, tj. 23. 12. 2013, připadl na neděli 23. 2. 2014, takže ve smyslu § 40 odst. 3 s. ř. s. bylo posledním dnem lhůty pro podání žaloby pondělí 24. 2. 2014. Žaloba však byla podána až 26. 2. 2014.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti výše zmíněnému usnesení krajského soudu kasační stížnost, kterou napadá usnesení z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že postup krajského soudu je nezákonný, protože nebyla zohledněna zvláštní úprava stanovená v zákoně o vysokých školách. Uvádí, že rozhodnutí rektorky je rozhodnutím ve smyslu § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách, které *„musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být studentovi doručeno do vlastních rukou. Případný způsob náhradního doručení ve věcech uvedených v písmenech a) až f) může stanovit*

pokračování

vnitřní předpis vysoké školy nebo její součásti.“ Stěžovatelka dále uvádí, že ustanovením § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách „*správní řád jest (...) z postupu pro doručování vyloučen a zákon o vysokých školách má i vlastní speciální úpravu.*“ Z výše nastíněných tvrzení stěžovatelka dovozuje, že jí žalovaná měla rozhodnutí podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách doručit do vlastních rukou, bez možnosti fikce. Nejvyšší správní soud ze stěžovatelčiny argumentace vyvozuje, že za počátek lhůty pro podání žaloby stěžovatelka považuje den osobního převzetí rozhodnutí rektorky, tj. 3. 1. 2014.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že „*nebylo úmyslem zákonodárce vyloučit možnost náhradního doručení v případech uvedených pod písm. g) až i) [§ 68 odst. 3 zákona o vysokých školách], nýbrž pouze v případech uvedených pod písmeny a) až f) umožnit vysoké škole stanovit si vlastní pravidla náhradního doručení ve vnitřním předpisu.*“ Dále žalovaná upozorňuje na to, že pokud by bylo vyloučeno náhradní doručení, dostaly by se vysoké školy do situace, kdy některým studentům by nebylo možné daná rozhodnutí vůbec doručit, neboť by si je mohli cíleně nepřebírat. Žalovaná k tomuto tvrzení přidává ještě argumentaci vztahující se k nutnosti institutu náhradního doručení, bez jehož existence by nebylo možné vést a ukončit řízení v nezanedbatelném množství případů. Žalovaná také uvádí, že si uvědomuje zásadní význam rozhodnutí pro život studenta, přesto se však nedomnívá, že se jedná o rozhodnutí zasahující do osobní sféry adresáta více než jiná správní či soudní rozhodnutí, která mohou být doručována i náhradním způsobem.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny. Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a je přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle § 104 s. ř. s.

[8] Stěžovatelka se v kasační stížnosti dovolává především nezákonnosti postupu krajského soudu, který podle ní nezohlednil ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách, které vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení „*při rozhodování o právech a povinnostech studentů*“. Krajský soud naproti tomu zřejmě neměl žádnou pochybnost o použití subsidiární úpravy doručování správních rozhodnutí obsažené ve správním řádu, ač k tomu výslovně nic neuvedl, protože v zákoně o vysokých školách tato problematika upravena není a ustanovení § 105 odst. 1 téhož zákona zní: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.*“

[9] K institutu náhradního doručování je vhodné předeslat, že jde důležitou a nutnou součástí systému správního, trestního i „civilního“ procesu, jež při respektu k procesním právům účastníků řízení zajišťuje též efektivitu řízení a veřejný zájem na dosahování jeho účelu. V této souvislosti lze odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2005 sp. zn. III. ÚS 184/05, podle něhož „*nelze zpochybňovat ústavnost institutu náhradního doručení jako takového. Institut náhradního doručení je v obecné rovině ústavně konformní součástí českého ústavního pořádku. Česká republika, stejně jako ostatní evropské země, čelí problému vyvážení principu rychlosti řízení na straně jedné, a na straně druhé postulátů velících k dosažení objektivizované představy o samotném sporu a snaze přiblížit se k procedurálně*

i substancionalně správnému verdiktu, tedy verdiktu odpovídajícímu správné aplikaci práva na pravděpodobný stav věcí. Výrazem těchto požadavků a poměřování hodnot a principů, souvisejících s požadavkem na zjištění stavu věcí, na straně jedné, a rychlosti řízení na straně druhé jsou i relevantní ustanovení o doručování, obsažená v občanském soudním řádu. Možnost náhradního doručení zásilky vychází z povinnosti každého aktivně dbát o ochranu svých práv, včetně povinnosti bez zbytečného odkladu přebírat listinné zásilky, jak je v obecné podobě vyjádřena v obecném principu právním vigilantiibus iura.“

[10] Podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách se „na rozhodování o právech a povinnostech studenta ... nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“. Podle § 68 odst. 2 „případný způsob náhradního doručení ve věcech uvedených v písmenech a) až f) může stanovit vnitřní předpis vysoké školy nebo její součásti.“, v dané věci však jde o rozhodování podle § 68 odst. 2 písm. g), tj. o „nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b)“ zákona o vysokých školách. Přitom, jak je uvedeno výše, § 105 odst. 1 téhož zákona zní: „Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.“.

[11] Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je nutné chápat jako odraz snahy zákonodárce vyjmout rozhodovací proces, ve kterém vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech svých studentů, z mantinelů podrobnostmi přetížené právní úpravy v podobě správního řádu. Jedná se o reflexi autonomie vysokých škol, resp. ochrany výkonu jejich zákonem garantované samosprávy, do určité flexibility při rozhodování o věcech studia a studentů. Účelem a smyslem této výjimky však není úplné vyloučení správního řádu ve všech jeho obecných ustanoveních včetně doručování – doručování se ostatně realizuje až po ukončení rozhodovacího procesu, tj. po vydání rozhodnutí. Toliko v případě rozhodnutí podle § 68 odst. 2 písm. a) až f) zákona o vysokých školách tento zákon umožňuje speciální (a od obecné úpravy odchylnou) úpravu náhradního doručování obsaženou ve vnitřním předpisu vysoké školy, jde však typicky o rozhodnutí týkající se vnitřní autonomie vysoké školy a jejího vztahu ke studentovi. Jde-li však o ukončení studia, disciplinární přestupek nebo o vyloučení ze studia, tedy rozhodnutí, jimiž se přímo, anebo potenciálně zasahuje do realizace základního práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod, zákon o vysokých školách speciální úpravu náhradního doručování ve vnitřním předpisu vysoké školy nepřipouští. Z toho však nelze vyvozovat, že je tím vyloučeno i užití obecné úpravy doručování, včetně možností náhradního doručení, ve správním řádu, jež je podrobná a propracovaná a používá se i ve věcech, jež jsou pro účastníky mnohem významnější, s důsledky mnohdy závažnějšími než rozhodování o věcech studia (např. rozhodování o přestupcích a správních deliktech). Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je tedy nutno zúženě vykládat tak, že obecné předpisy o správním řízení se nepoužijí jen na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů (jde tedy v podstatě o vyloučení zejména ustanovení o průběhu řízení v prvním stupni a dokazování), jinak se subsidiárně uplatní úprava správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách).

[12] Ostatně, i při rozhodování o vyměření poplatku za studium podle § 68 odst. 2 písm. f) zákona o vysokých školách, tedy takovém, na něž dopadá poslední věta § 68 odst. 2 zákona o vysokých školách o možnosti úpravy náhradního doručení ve vnitřním předpisu vysoké školy, se jinak může uplatnit obecná úprava doručování podle správního řádu.

pokračování

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, č. j. 7 As 74/2012 - 64 „na rozhodování o vyměření poplatku za studium se ... podle § 68 odst. 1 věty první zákona o vysokých školách nevztahuje ... správní řád ... Protože rozhodovací proces je ukončen vydáním rozhodnutí ve věci, je nutno posoudit, které předpisy upravují postup při jeho doručování. Zákon o vysokých školách v tomto směru pouze stanoví, že toto rozhodnutí musí být studentovi doručeno do vlastních rukou, ale vlastní úpravu doručování neobsahuje. Za této situace v souladu s § 105 zákona o vysokých školách je nutno postupovat podle správního řádu, který je obecným předpisem o správním řízení, konkrétně podle § 19 a násl.“.

[13] Lze dodat, že uplatnění náhradního doručení fikcí podle správního řádu nevyklučovala ani stěžovatelka: jak je uvedeno v odstavci [3] odůvodnění tohoto rozsudku, domnívala se při podání žaloby, že jí bylo napadené správní rozhodnutí fikcí doručeno 27. 12. 2013 – zmýlila se ovšem v datu, fikce doručení nastala podle správního řádu již 23. 12. 2014. Z tohoto pohledu teprve v kasační stížnosti začala zpochybňovat samu možnost uplatnění náhradního doručení. Tvrzení stěžovatelky, že i sama žalovaná považovala rozhodnutí za doručené dnem 27. 12. 2013, jednak nemá oporu ve spise (ve svém vyjádření k žalobě žalovaná výslovně poukázala na to, že napadené správní rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno 23. 12. 2013, viz č. l. 16 spisu krajského soudu), jednak by ani mylné subjektivní přesvědčení žalované nemohlo mít vliv na závěr krajského soudu o účinných doručení napadeného správního rozhodnutí, jež nastávají splněním příslušných podmínek podle zákona.

[14] Pokud tedy krajský soud při posuzování včasnosti žaloby vyšel z § 24 správního řádu a dovodil, že napadené správní rozhodnutí bylo stěžovatelce v souladu se zákonem doručeno zde upravenou právní fikcí, dospěl ke správnému řešení. Jeho usnesení o odmítnutí stěžovatelčiny žaloby pro opožděnost tak není ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) nezákonné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost pro nedůvodnost ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zamítl.

IV. Náklady řízení

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaná měla ve věci úspěch, podle obsahu spisu jí však žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu