

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila, Karla Šimky a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Mgr. M. D.**, zastoupený JUDr. Alenou Bányaiovou, advokátkou se sídlem Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalované: **Univerzita Karlova**, se sídlem Ovocný trh 3/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2010, č. j. 2058/08-D III/4-PF/KolŠa/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2014, č. j. 5 A 180/2010 - 49,

t a k t o :

- I. Navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se ucházel o přijetí k prezenčnímu studiu v akademickém roce 2008/2009 v magisterském programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy – studijní program Právo, obor Právo a právní věda. Děkan fakulty v rozhodnutí ze dne 23. 6. 2008, č. j. 1748/2008, oznámil, že žalobce ke studiu nepřijímá. Žádost o přezkum rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 9. 2008, č. j. 058/08-D III/4-PF/KolŠa, zamítla. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nejprve rozsudkem ze dne 11. 12. 2009, č. j. 7 Ca 269/2008 - 74, rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná dne 12. 2. 2010 vydala nové rozhodnutí č. j. 2058/08-D III/4-PF/KolŠa/2, kterým zrušila rozhodnutí děkana ze dne 23. 6. 2008 a věc mu vrátila k novému projednání. Děkan fakulty dne 19. 3. 2010 vydal nové rozhodnutí č. j. 373/2010, kterým rozhodl, že žalobce nebyl v akademickém roce 2008/09 ke studiu přijat. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal novou žádost o přezkum rozhodnutí děkana; dne

23. 4. 2010 vydala žalovaná rozhodnutí č. j. 2058/08-D III/4-PF/KolŠa/3, kterým žádost zamítla.

[2] Žalobu proti posledně uvedenému rozhodnutí žalované městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Rozhodl ve věci ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaná k výzvě soudu nevyjádřila s takovýmto postupem nesouhlas. Dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek není důvodná. Dále uvedl, že neprovedl žalobcem navržené důkazy výsledkem administrátorky přítomné během písemné části přijímací zkoušky a všech účastníků, kteří se spolu s žalobcem této písemné přijímací zkoušky účastnili, protože podle jeho názoru je vyloučeno, aby po šesti letech od konání přijímací zkoušky měl některý z účastníků v paměti, zda a v jaké intenzitě pronikala do místnosti hudba. Výslech svědků městský soud nepovažoval za nutný především z toho důvodu, že na základě písemných důkazů dospěl k závěru, že do místnosti sice mohl doléhat zvuk reprodukované hudby, ale není možno hovořit o neregulérním průběhu zkoušky.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítal nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, když vyhodnotil, že prokázané porušení řádu přijímacího řízení Univerzity Karlovy není důvodem pro to, aby ke zkoušce nebylo v řízení o přijetí stěžovatele přihlíženo. Napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jestliže soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy (výslech svědků, protokoly o průběhu zkoušky z ostatních učeben, fotodokumentace ze zkušební místnosti), neuvedl, proč je neprovedl, a o některých důkazních návrzích zcela pomlčel. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a současně zrušil i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že městský soud posoudil právní otázky správně. Skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, má oporu ve správním spisu. Napadený rozsudek je přezkoumatelný a srozumitelný, přičemž v řízení před městským soudem se nevyskytla žádná vada, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Námitky stěžovatele jsou nedůvodné a účelové, kasační stížnost by měla být zamítnuta.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda lze rozhodnout o věci bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., v případě, byl-li v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu sice účastníky učiněn souhlas s rozhodnutím bez jednání, ale některý z účastníků navrhl provedení důkazů.

[6] V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky. Sedmý senát v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Afs 128/2006 - 67, konstatoval, že § 51 odst. 1 s. ř. s. dává soudu možnost, nikoliv však povinnost, rozhodnout bez nařízení jednání za splnění podmínky souhlasu účastníků řízení s tímto postupem, ale

nelze takto postupovat, existuje-li důvod, pro který je soud povinen jednání nařídit. Tím je i to, že je zde návrh na provedení dokazování. V takovém případě zákon neponechává na úvaze soudu, zda jednání nařídí či nikoliv, protože dle § 77 odst. 1 s. ř. s. provádí soud dokazování při jednání. Shodně se senát vyjádřil také v rozsudcích ze dne 17. 4. 2008, č. j. 7 As 70/2006 - 195, a ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 As 25/2011 - 82. V této souvislosti sedmý senát v rozsudku ze dne 21. 8. 2014, č. j. 7 As 156/2014 - 43, uvedl, že pokud soud přes výše uvedený závěr rozhodl ve věci samé bez nařízení jednání, zatížil svůj postup jinou vadou řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]: *„Zvoleným procesním postupem totiž znemožnil žalobci při jednání konkretizovat důvody a nezbytnost provedení navrženého důkazu, předložit ke svým tvrzením další relevantní důkazní prostředky nebo rozvést argumentaci k žalobním bodům v dané věci. Tím soud ve svém důsledku zasáhl do ústavně zaručených práv stěžovatele garantovaných čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy.“*

[7] Naproti tomu druhá názorová linie je prezentována čtvrtým senátem v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 4 Afs 142/2014 - 22, který v odůvodnění vyslovil mimo jiné názor, že *„Návrh na provedení dokazování učiněný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání. Jestliže tedy správní soud na základě svého uvážení rozhodne, že navržený důkaz neprovede, může o věci rozhodnout bez nařízení jednání, pokud jsou splněny všechny podmínky pro takový postup uvedené v § 51 odst. 1 s. ř. s.“*

[8] S ohledem na výše uvedené judikatorní rozdíly sedmý senát usnesením ze dne 2. 4. 2015, č. j. 7 As 93/2014 - 29, postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Pravomoc rozšířeného senátu a posouzení věci

[9] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[10] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu došly k různým právním závěrům stran sporné právní otázky. Rozšířený senát tak uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat.

[11] Otázka, kterou se rozšířený senát zabýval, je tedy povaha návrhu na provedení důkazu, který činí typicky žalobce v podané žalobě, neboť mezi její náležitosti mimo jiné patří i jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést [srov. § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Problém není jistě omezen jen na žalobce. I žalovaný může v rámci svého vyjádření k věci k výzvě soudu rovněž označit možné důkazy polemizující s žalobními body a vyvracející v nich uvedené důvody, pro které považuje žalobce napadené výroky správního rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Stejně tak mohou být důkazní návrhy obsaženy

v replice, kterou žalobce či osoby zúčastněné na řízení reagují na vyjádření žalovaného, ať už z vlastní iniciativy nebo k výzvě soudu (srov. § 74 odst. 1 věta druhá a třetí s. ř. s.).

[12] V praxi mohou nastat různé situace v procesní aktivitě účastníků co do požadavku na provedení navrhovaných důkazů a požadavku na konání soudního jednání. Účastník řízení může navrhnout provedení důkazů již v žalobě, bez souvislosti nebo v souvislosti s vyjádřením souhlasu či nesouhlasu s rozhodnutím soudu bez konání jednání. Jakkoliv tedy může jít o vyjádření k obojímu i v rámci jednoho procesního úkonu, je třeba posuzovat každé z nich samostatně, neboť má odlišný smysl a účel a nelze říci, že by jedno bylo podmínkou či předpokladem pro druhé.

[13] Dokazování provádí soud při jednání (srov. § 77 s. ř. s.). V jeho rámci může především zopakovat důkazy již provedené v řízení před správním orgánem. Důvodem zde může být celková nedostatečnost provedení důkazu (např. neúplný výslech svědka, nejednoznačnost jeho výpovědi, nereagování na jiné dříve nebo později provedené důkazy, procesní vadnost provádění výslechu, apod.). Soud ovšem může dokazování doplnit i důkazy v předešlém řízení neprovedenými (opět z různých důvodů), přestože byly pro zjištění skutkového stavu věci a její právní posouzení podstatné. K potřebnosti či dokonce nutnosti provádění dokazování může soud dospět vlastní úvahou, byť častěji se tak děje k návrhu některého z účastníků či osoby zúčastněné na řízení.

[14] Je-li soud v řízení konfrontován s takovými návrhy, buďto jim vyhoví, důkazy při jednání provede a posléze zhodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného (srov. § 77 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Jestliže jim vyhovět nehodlá, nečiní o tom mimo jednání zpravidla žádné samostatné procesní rozhodnutí, ale v rozhodnutí meritorním je povinen vysvětlit a odůvodnit proč důkazním návrhům nevyhověl.

[15] Konání soudního jednání, které ústí do rozhodnutí o věci samé, je všeobecným pravidlem soudních řízení a základní součástí práva na spravedlivý proces. Rozhodnutí soudu bez předchozího jednání a přístupu účastníků k němu je pak výjimkou, která je odůvodněna zpravidla zájmy procesní ekonomie. Bývá vyhrazena případům, kdy rozhodnutí soudu je v dané situaci jediné možné a přítomnost účastníků a jejich případná procesní aktivita na tom nemůže nic změnit. Nejen to, výsledným rozhodnutím nedojde ke zhoršení situace zejména žalobce, neboť je jím vysloveno, že napadené rozhodnutí je procesně vadné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ, je v rozporu se spisy, případně v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé či zásadní doplnění a konečně případně i pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [srov. § 76 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s.].

[16] Obdobným důvodem umožňujícím soudu rozhodnout bez jednání, je zjištění nicotnosti přezkoumávaného rozhodnutí (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Rozhodování soudu o věci samé bez jednání, bez potřeby je nařizovat, předvídá soudní řád správní i v dalších případech (srov. § 51 odst. 2 s. ř. s.). Je tomu tam, kde povaha řízení nepředpokládá, že konání soudního jednání by mělo význam pro spravedlivý výsledek řízení (srov. např. řízení o kasační stížnosti - § 109 odst. 2 s. ř. s.) či je z legitimních důvodů zvláště akcentována rychlost řízení (srov. rozhodování věcí volebního soudnictví - § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 s. ř. s., případně věcí místního nebo krajského referenda - § 91a odst. 3, § 91b odst. 3 s. ř. s.).

[18] Ani jeden z podaného přehledu typů řízení ve správním soudnictví neobsahuje zákaz soudního jednání či povinnost je nekonat, jde vždy toliko o možnost, která musí být poměřována zájmem na spravedlivém průběhu a výsledku soudního řízení (srov. § 109 odst. 2 věta druhá s. ř. s., která zmiňuje kritérium vhodnosti nebo právě nutnost provádění dokazování). Jinak řečeno, existuje-li nějaká okolnost, která by nepříznivě ovlivnila tento základní postulát soudního rozhodování, mělo by soudní jednání proběhnout a účastníkům řízení být dána možnost se jej účastnit a uplatnit prostředky, které jim zákon přiznává k ochraně jejich práv.

[19] Konečně, nenastane-li objektivně některý z případů shora vypočtených a popsanych, měl by soud k projednání věci samé jednání konat (srov. § 49 a § 76 odst. 3 s. ř. s.). Důležitou a v praxi zřejmě nejfrekventovanější výjimkou je úprava rozhodování soudu bez nařízení jednání v závislosti na postoji účastníků řízení, jimž právě právo na konání soudního jednání a účast na něm zákon přiznává. Formální podmínkou pro takový postup soudu je buďto shodný návrh účastníků nebo jejich souhlas. Předpoklad souhlasu je dán i tehdy, jestliže účastník řízení po poučení soudem nevyjádří do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním věci (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Zákon zde vychází z toho, že účastníci řízení jsou ti, kterým je garantován spravedlivý proces, jehož důležitou součástí je právo na konání soudního jednání a přístup k němu. Jestliže oni sami se naplnění tohoto práva nedožadují, není zpravidla úkolem soudu jim toto právo „vnucovat“. Orientace účastníků řízení v soudním řízení správním o žalobách není složitá. Toto řízení je ostatně koncipováno na zásadě dispoziční, která vychází z odpovědnosti účastníků za úkony, které činí. Není zatíženo zbytečným formalismem, nepředpokládá povinné právní či jiné odborné zastoupení, i když jej plnohodnotně umožňuje. Zejména však ukládá soudu poučovací povinnost vůči účastníkům, kteří se sami výslovně (např. v žalobě) nevyjádří ke konání soudního jednání, aby tak k výzvě soudu ve stanovené dvoutýdenní lhůtě učinili s tím, jaké důsledky bude mít jejich případné „mlčení“. Účastníci řízení mohou vcelku jednoduše dosáhnout konání soudního jednání, svůj souhlas či nesouhlas s rozhodnutím bez jednání nemusí nikterak odůvodňovat.

[21] Naproti tomu dosáhnout provedení navrhovaných důkazů (ať už nových nebo opakovaných) je vázáno na komplexní posouzení všech žalobních bodů odůvodňujících žalobcovo tvrzení, že u něj došlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předchozím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (zpravidla rozhodnutím – srov. § 65 s. ř. s.), a jejich důvodnosti. Rozšířený senát v této souvislosti podotýká, že stejný přístup se uplatní i v případě, došlo-li k tvrzenému zásahu do práv

nečinností správního orgánu či zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (srov. § 79, resp. § 82 s. ř. s.).

[22] Zjistí-li soud při přezkumu správního rozhodnutí, že skutkový stav byl správním orgánem správně a úplně zjištěn a po právní stránce správně posouzen, a to po bezvadném řízení, dojde zpravidla k závěru, že žaloba není důvodná. Stejně tak soud postupuje, zjistí-li, že správní orgán není nečinný nebo, že k tvrzenému zásahu nedošlo nebo nebyl nezákonný. Nutnost provádění důkazů je zde samozřejmě modifikována skutečností, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[23] Případný požadavek na provedení důkazů není ani v podmínkách tzv. plné soudní jurisdikce „automatickým“ nárokem na jakousi revizi předešlého správního řízení, protože soudní řízení není jeho pokračováním, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem. Úvahu o (ne)provedení důkazů tedy soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé či bez jeho konání. Pochopitelně, dojde-li k závěru o nutnosti provádět dokazování, jednání ve věci nařídít musí, bez ohledu na případný postoj účastníků řízení, protože důkazy se provádějí při jednání.

[24] Přisuzovat účastníku řízení vůli konat jednání v situaci, kdy sice v žalobě navrhl provedení důkazů, ale k otázce konání soudního jednání se vůbec nevyjádřil, by znamenalo konstruovat postoj, který, ač tak mohl učinit, sám nebo po poučení na výzvu soudu, neučinil. Konání soudního jednání, které nikdo z účastníků nepožadoval a které ani soud konat nehodlal, neboť dospěl k závěru o neprovádění důkazů, by bylo proti smyslu a účelu soudního řízení, které nemá nad nutnou míru jeho účastníky zbytečně zatěžovat, není-li to potřebné. Soudu jistě zůstává povinnost vypořádat v rozhodnutí o věci samé všechny žalobní body a námitky, tedy i řádně odůvodnit, proč navrhované důkazy považoval za nadbytečné.

[25] V posuzovaném případě žalobce uplatnil v podané žalobě řadu skutkových, hmotně právních i procesních námitek vůči napadenému rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo. Své námitky doprovodil na více místech přehledem navrhovaných důkazů. Vedle toho (a nezávisle na tom) ovšem výslovně navrhl, aby „soud i bez nařízeného jednání vydal rozsudek...“ (srov. bod 30 žaloby). Z toho je patrné, že obě otázky (provádění dokazování a rozhodnutí bez jednání) nastolil samostatně při vědomí odlišnosti jejich podmínek.

IV. Shrnutí a závěr

[26] Rozšířený senát na základě podaných argumentů dospěl k závěru, že navrhone-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

V. Další postup ve věci

[27] Předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně. Rozšířený senát po jejím zodpovězení podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc sedmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. února 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu