



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Š. K.**, zastoupený Mgr. Janem Kašparem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalované: **Univerzita Palackého v Olomouci**, se sídlem nábřeží Křížkovského 511/8, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 10. 2023, č. j. 65 A 2/2022 - 46,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 10. 2023, č. j. 65 A 2/2022 - 46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalované **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalované.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 7. 2022, č. j. F170487-II/31-07-2022-R/DEO (dále jen „*rozhodnutí žalované*“), zamítla pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání žalobce proti rozhodnutí děkana Filozofické fakulty žalované (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 14. 4. 2022, č. j. F170487/31-07-2022/DE, kterým bylo podle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších

zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“), rozhodnuto o vyměření poplatku spojeného se studiem žalobci ve výši 20 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 24. 10. 2023, č. j. 65 A 2/2022 - 46, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] V žalobě žalobce namítal, že mu správní orgán prvního stupně doručoval své rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, přestože měl žalobce zřízenou datovou schránku. Podle žalované žalobce správnímu orgánu prvního stupně neoznámil existenci své datové schránky, čímž porušil § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách. Tuto skutečnost žalobce v řízení před krajským soudem nijak nerozporoval. Žalovaná dále tvrdila, že v důsledku porušení povinnosti žalobce sdělit adresu své datové schránky neměl správní orgán prvního stupně jak zjistit, že žalobce datovou schránkou disponuje, a proto mu do ní nedoručoval, ale doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo dne 29. 4. 2022 uloženo u provozovatele poštovních služeb, žalobce si toto rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů nevyzvedl, proto bylo dnem 9. 5. 2022 žalovanou považováno za doručené. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce podal až 13. 6. 2022, tedy po uplynutí lhůty podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách, která uplynula dne 8. 6. 2022. Proto žalovaný zamítl odvolání žalobce pro opožděnost dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[4] Krajský soud vyšel ze skutečnosti, že zákon o vysokých školách obsahuje v § 69a odst. 1 až 3 speciální úpravu doručování, která se ale týká pouze přijímacího řízení, dále případů, kdy se studentovi nedaří písemnost doručit, protože nesplnil svou povinnost nahlásit adresu pro doručování podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách, a dále řízení podle § 68 odst. 1 písm. a), b), d), a e) zákona o vysokých školách. Stejně tak statut žalované obsahuje pravidla doručování pouze pro přijímací řízení a řízení podle § 68 odst. 1 písm. d) a e) zákona o vysokých školách. Ani jeden z uvedených předpisů tedy neobsahuje vlastní komplexní úpravu doručování, která by jako celek vylučovala aplikaci obecné úpravy doručování podle správního řádu.

[5] Krajský soud konstatoval, že žalobce v době rozhodování správního orgánu prvního stupně disponoval funkční a přístupnou datovou schránkou. Podle § 19 odst. 1 správního řádu tak byl správní orgán prvního stupně povinen žalobci doručovat do datové schránky, a tedy i tuto datovou schránku aktivně vyhledat. Následkem nesplnění povinnosti studenta ohlásit existenci jeho datové schránky podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách je podle krajského soudu pouze možnost doručit písemnost veřejnou vyhláškou podle § 69a odst. 2 zákona o vysokých školách a povinnost hradit náklady, které vysoké školy v souvislosti s tímto porušením vzniknou, nikoliv vyloučení povinnosti vysoké školy pokusit se do datové schránky písemnost doručit.

[6] Podle krajského soudu správní orgán prvního stupně mohl sám ověřit, zda má žalobce datovou schránku, jelikož je sám držitelem datové schránky typu „*orgán veřejné moci*“, jejíž prostřednictvím má možnost vyhledání konkrétního adresáta a jeho plné identifikace. Podle § 19 odst. 1 správního řádu tedy měl žalobci rozhodnutí doručovat do datové schránky. Podmínky pro doručení rozhodnutí fikcí podle § 24 odst. 1 správního

pokračování

řádu nebyly splněny a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak nebylo řádně doručeno. Krajský soud proto rozhodl tak, že se rozhodnutí žalované zrušuje a věc se jí vrací k dalšímu řízení.

[7] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že krajský soud při své argumentaci pominul existující právní úpravu v zákoně o vysokých školách a nezohlednil specifičnost vysokých škol, které nelze bez dalšího podřídít plné aplikaci správního řádu. Tím by došlo k vyloučení procesní autonomie vysokých škol a praktickému kolapsu jejich administrativy.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že by jediným důsledkem porušení povinnosti studenta podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách byla povinnost hradit vysoké škole náklady v souvislosti s tímto porušením vzniklé. Takový výklad by činil povinnost podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách zcela zbytečnou, jelikož ať student adresu své datové schránky nahlásí či nikoliv, byla by vysoká škola při doručování vždy povinna prověřit, zda datová schránka existuje. Navíc toto vyhledávání by vysoká škola musela provádět ručně, individuálně pro každého studenta, což by pro ni představovalo nepřiměřenou administrativní zátěž, jelikož v exponovaných obdobích vede současně tisíce řízení s tisíci účastníky. Stěžovatelka rovněž zdůrazňuje specifičnost vysokých škol, které jsou primárně vzdělávací a výzkumné instituce a pouze v okrajové části své činnosti působí v postavení orgánů veřejné moci.

[10] Podle stěžovatelky není třeba žádné konkrétní ustanovení, které by jí umožňovalo doručovat písemnosti prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb v případě, kdy student poruší povinnost nahlásit adresu své datové schránky. Pokud student svou datovou schránku vysoké škole nenahlásí, pak ze strany vysoké školy tato datová schránka neexistuje, resp. vysoká škola o této schránce neví, a tedy do ní nemůže doručovat.

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka sama ve svém statutu stanovila, že na řízení podle § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách bude aplikovat ustanovení správního řádu o doručování. Zákon o vysokých školách rovněž neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by stěžovatelce umožňovalo doručovat prostřednictvím provozovatele poštovních služeb v případě porušení povinnosti studenta podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách. Uvedená povinnost není zbytečná, jelikož její porušení má svůj zákonem stanovený následek, tím je ovšem pouze povinnost studenta nést náklady vysoké školy vzniklé tímto porušením. K administrativní zátěži stěžovatelky žalobce dále uvedl, že toto nepovažuje za legitimní argument při výkladu práva a že stěžovatelce žádná administrativní zátěž při doručování do datových schránek nevznikne, jelikož si tento postup může automatizovat.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu

s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti v zásadě nesouhlasí s posouzením otázky, zda se na doručování rozhodnutí podle § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách uplatní obecná úprava doručování podle správního řádu a zda je vysoká škola povinna takové rozhodnutí doručovat do datové schránky studenta i v případě, kdy jí student existenci své datové schránky neoznámí, tedy zda je vysoká škola povinna existenci datové schránky studenta sama aktivně zjistit.

[15] K otázce vztahu správního řádu a zákona o vysokých školách se Nejvyšší správní soud již opakovaně vyjádřil ve své judikatuře (srov. rozsudky ze dne 8. 11. 2012, č. j. 7 As 74/2012 - 61, ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 191/2014 - 22, č. 3147/2015 Sb. NSS nebo ze dne 24. 9. 2019, č. j. 4 As 311/2019 - 35), kde dospěl k závěru, že obecná úprava správního řízení se nepoužije na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů. Ve zbylé části (včetně doručování – pozn. NSS) se nicméně na řízení, v nichž se rozhoduje o právech a povinnostech studentů, správní řád použije subsidiárně.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše citovaná rozhodnutí se týkala znění zákona o vysokých školách účinného do 31. 8. 2016. Novelou zákona o vysokých školách s účinností od 1. 9. 2016 bylo následně odstraněno původní ustanovení v § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách, které vylučovalo aplikaci obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studentů. Jestliže tedy Nejvyšší správní soud již za účinnosti předchozí právní úpravy dospěl k závěru, že na doručování rozhodnutí o právech a povinnostech studentů se subsidiárně použije správní řád, pak po uvedené novelizaci tím spíše nevidí důvod se od tohoto závěru jakkoliv odchýlovat.

[17] Podle § 19 odst. 1 správního řádu platí, že *písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.* Podle § 19 odst. 2 správního řádu pak lze v případě nemožnosti doručování do datové schránky písemnost doručit i prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb.

[18] Správní řád tedy upřednostňuje doručování do datové schránky před ostatními způsoby doručování. V případě, že účastník správního řízení má zřízenou datovou schránku, je správní orgán zpravidla povinen mu do této datové schránky doručovat. **Podle obecné úpravy ve správním řádu ovšem účastník není povinen existenci své datové schránky správnímu orgánu jakkoliv oznamovat.** Tomu koresponduje povinnost správního orgánu (byť není stanovena výslovně) aktivně zjišťovat, zda účastník, jemuž se písemnost doručuje, nemá zřízenou datovou schránku.

pokračování

[19] Zákon o vysokých školách v § 63 odst. 3 písm. b) na rozdíl od správního řádu povinnost hlásit adresu pro doručování nebo adresu datové schránky studentům ukládá.

[20] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu a žalobce, že porušení § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách má za následek výlučně vznik povinnosti studenta hradit vysoké škole vzniklé náklady (§ 63 odst. 4 zákona o vysokých školách) a případně možnost doručovat písemnost veřejnou vyhláškou (§ 69a odst. 2 zákona o vysokých školách). Jinými slovy řečeno, Nejvyšší správní soud nezastává názor, že porušení uvedeného zákonného ustanovení nemá vliv na zákonnost doručování písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Výklad krajského soudu je v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce a obecným účelem právních norem, kterým je regulace chování jejich adresátů. Pokud zákonodárce specifickou povinnost studentům (zde žalobci) stanovil, je logické, že porušení této povinnosti musí mít vliv na způsob doručování ze strany žalovaného, a to nejen ve vztahu k možnosti doručovat veřejnou vyhláškou, ale také na jiné způsoby doručování.

[21] Nejvyšší správní soud dále přisvědčuje námitce stěžovatelky, že krajský soud ve svém rozhodnutí nezohlednil specifičnost vysokých škol a zvláštní právní úpravu obsaženou v zákoně o vysokých školách.

[22] Povinnost studenta hlásit svou adresu pro doručování či adresu datové schránky podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách představuje zvláštní úpravu oproti obecné úpravě správního řádu, který tuto povinnost účastníkům správního řízení neukládá. Tato zvláštní úprava zohledňuje specifika vysokých škol oproti „běžným“ správním orgánům, zejména pak skutečnost, že vysoké školy zpravidla vydávají stovky až tisíce rozhodnutí „a to často v relativně krátkých časových obdobích“ (jak trefně upozornila stěžovatelka). Zákonodárce tak zjevně za účelem snížení administrativní zátěže vysokých škol zcela výjimečně přenesl odpovědnost za zjištění správné adresy pro doručování z vysoké školy na studenta, tedy ze správního orgánu na účastníka řízení. Po studentovi se vyžaduje, aby byl aktivní, hlásil vysoké škole svou aktuální adresu pro doručování nebo adresu datové schránky a v případě nesplnění této povinnosti nesl následky s tím spojené. Zakotvením této povinnosti v zákoně o vysokých školách tedy zákonodárce vyloučil povinnost vysoké školy aktivně vyhledávat adresu datové schránky studenta, která by jí jinak vyplývala z obecné úpravy doručování ve správním řádu.

[23] Výše uvedené vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 137/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon o vysokých školách a kterým byl do tohoto zákona vložen § 69a obsahující zvláštní úpravu pro doručování v řízeních o právech a povinnostech studentů. V této důvodové zprávě je k § 69a zákona o vysokých školách mimo jiné uvedeno, že „[v] odstavci 1 se jako výlučné způsoby doručování upravují doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, popřípadě doručení samotnou vysokou školou. Souhlasil-li s tím uchazeč, lze mu doručit i elektronicky prostřednictvím informačního systému školy. Z důvodu masovosti přijímacího řízení je totiž nutné vyloučit obligatorní použití datových schránek. **V ostatních řízeních se bude vycházet z toho, že se doručuje na adresu pro doručování, kterou musí student sdělit vysoké škole podle § 63 odst. 3 písm. b).**“

[24] Nejvyšší správní soud přisvědčuje rovněž námitce stěžovatelky, že není třeba výslovného ustanovení, které by jí umožňovalo doručovat prostřednictvím poskytovatele

poštovních služeb v případě, že jí student nenahlásí adresu své datové schránky. Jak bylo uvedeno výše, povinnost studenta ohlásit adresu své datové schránky podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách vylučuje povinnost vysoké školy aktivně zjišťovat existenci datové schránky studenta. V případě, kdy tedy student existenci své datové schránky vysoké škole neoznámí, vyplývá možnost doručovat prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb přímo z § 19 odst. 2 správního řádu, jelikož vysoká škola nemůže doručovat do datové schránky, pokud o její existenci neví (a ani nemá sama povinnost toto zjišťovat, jak je vysvětleno výše).

[25] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že skutečnost, že vysoké školy nejsou povinny aktivně zjišťovat existenci datových schránek svých studentů, ovšem nijak nemění dříve zmiňovaný závěr Nejvyššího správního soudu o subsidiární aplikaci obecné úpravy doručování podle správního řádu na řízení o právech a povinnostech studentů podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách. I nadále tak platí, že vysoká škola je povinna doručovat primárně do datové schránky studenta, pakliže jí je existence této datové schránky známa.

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů konstatuje, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda byl správní orgán prvního stupně povinen doručit své rozhodnutí žalobci do datové schránky.

[27] Lze shrnout, že správní orgán prvního stupně nevěděl o existenci datové schránky žalobce a nebyl ani povinen ji aktivně zjišťovat. Žalobce byl naopak povinen existenci své datové schránky správnímu orgánu prvního stupně ohlásit, neučinil tak a správnímu orgánu prvního stupně tím znemožnil do datové schránky doručovat. Správní orgán prvního stupně proto za situace, kdy nebylo možné rozhodnutí doručit do datové schránky žalobce, správně přistoupil k doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb podle § 19 odst. 2 správního řádu. Žalobce nebyl při doručování rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zastižen, ani si rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů podle § 24 odst. 1 správního řádu u provozovatele poštovních služeb nevyzvedl, přestože byl o této možnosti vyrozuměn. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy bylo žalobci řádně doručeno fikcí dne 9. 5. 2022. Odvolání žalobce podané 13. 6. 2022 bylo podáno až po lhůtě pro odvolání podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách a stěžovatelka nepochybila, pokud toto odvolání pro opožděnost zamítla podle § 92 odst. 1 správního řádu.

[28] S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je z důvodů shrnutých výše zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto postupem podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku (a je shrnut v předchozím odstavci).

[29] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

[30] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto

pokračování

bez zbytečného prodlení po provedení všech nezbytných přípravných procesních úkonů. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

[31] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nerozhodoval, byly naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh ve výši 1 000 Kč (§ 10 odst. 1, věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Soudní poplatek bude stěžovatelce vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 13. února 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu