



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Veroniky Juříčkové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **I. Ř.**, zastoupené Mgr. Evou Kičinkovou, advokátkou, sídlem Zámecká 2111, Tachov, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, sídlem Univerzitní 2732/8, Plzeň, proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 8. 8. 2022, č. j. PR-P-2030951/01/21/VO, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2023, č. j. 55 A 47/2022-74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 8. 2023, č. j. 55 A 47/2022-74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalovaná třemi rozhodnutími ze dne 18. 1. 2021 a třemi rozhodnutími ze dne 14. 6. 2021 (dále jako „prvostupňová rozhodnutí“) vyměřila žalobkyni poplatky za studium bakalářských prezenčních studijních programů Speciální pedagogika, Sociální práce a Historické vědy. Proti prvostupňovým rozhodnutím se žalobkyně bránila odvoláním, které rektor žalované shora označeným rozhodnutím (dále jako „rozhodnutí o odvolání“) zamítl pro jeho opožděnost.

[2] Proti rozhodnutí a odvolání žalobkyně brojila žalobou u Krajského soudu v Plzni. Stěžejní námitkou žalobkyně bylo nesprávné doručení prvostupňových rozhodnutí na adresu trvalého bydliště místo doručovací adresy, což vyústilo v nevědomost žalobkyně o jejich vydání až do května 2022. Krajský soud žalobu zamítl, přičemž vyšel z odůvodnění rozhodnutí o odvolání a závěru rektora žalované, že žalobkyně v přihláškách ke studiu ani jinde neuvedla doručovací adresu H. X, P., nýbrž pouze adresu trvalého bydliště. Dle

krajského soudu bylo na žalobkyni, aby tento závěr vyvrátila. Neuvedla však žádnou věrohodnou skutkovou verzi reality, ze které by vyplývalo, kdy přesně a jakým konkrétním způsobem žalované sdělila doručovací adresu. Tedy neuvedla tvrzení, které by bylo způsobilé vyvrátit správnost skutkových zjištění uvedených v odůvodnění rozhodnutí o odvolání a které by se mohlo stát předmětem dokazování teprve v řízení soudním. Ani ve svých důkazních návrzích neoznačila důkaz, ze kterého by to vyplývalo.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Rozsudek krajského soudu žalobkyně (dále jako „stěžovatelka“) napadla kasační stížností.

[4] Stěžovatelka nejdříve označuje za vadný procesní postup krajského soudu, který o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, ač pro to nebyly splněny podmínky. Pochybení krajského soudu spatřuje rovněž v dokazování, neboť neprovedl navrhovaný důkaz výpisem z informačního systému IS/STAG, což vyústilo v nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatelka v žalobě uvedla zásadní a věrohodné tvrzení o ohlášení doručovací adresy v přihlášce ke studiu. Přihláška se vyplňuje přímo v informačním systému žalované IS/STAG, ke kterému stěžovatelka nemá přístup. Výpis z informačního systému IS/STAG jí žalovaná neposkytla ani přes opakované žádosti. Za této situace měl krajský soud provést výpis z informačního systému IS/STAG jako důkaz, nikoli bez dalšího přijmout nepodložené tvrzení rektora žalované. Ve správním spise předloženém krajskému soudu se nenachází přihlášky stěžovatelky, přestože o ně rektor žalované opírá rozhodnutí o odvolání. Právě přihlášky by potvrdily doručovací adresu, kterou stěžovatelka uvedla. Shodnou adresu uvedla i na přihlášce své dcery, u které ji žalovaná stále eviduje.

[5] Obdobně krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz dalšími listinami s tím, že nepředchází doručení prvostupňových rozhodnutí, přestože je to právě otázka okamžiku a způsobu jejich doručení, která je sporná. K jejich doručení dle stěžovatelky došlo až 27. 5. 2022. Navrhované listiny svědčí o svévoli žalované v opakovaném doručování na adresu trvalého pobytu, přestože stěžovatelka opakovaně uváděla doručovací adresu.

[6] Krajský soud se navíc odmítl zabývat námitkami stěžovatelky stran možných předpokladů pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí dle § 93 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, námitkami o nepřiměřené přísnosti rozhodnutí o odvolání a námitkami k prominutí či snížení poplatků. Na závěr stěžovatelka poukazuje na vady správního řízení. Žalovaná měla k dispozici správné adresné údaje, dne 17. 12. 2019 je však vymazala, aniž by k tomu byl zjevný důvod.

[7] **Žalovaná** poukázala na souhlas stěžovatelky s projednáním věci bez nařízení jednání a v postupu krajského soudu neshledala pochybení. Ve věci samé odmítla spekulace stěžovatelky o účelové manipulaci s jejími osobními údaji a vysvětlila rozdíl mezi přihláškou stěžovatelky a přihláškou její dcery a postup nakládání s osobními údaji stěžovatelky. Žalovaná v rámci odvolacího řízení prověřila tvrzení stěžovatelky ohledně uvedení doručovací adresy v elektronické přihlášce, k čemuž nyní odkázala na odůvodnění rozhodnutí o odvolání. Krajskému soudu předložila kompletní spis vedený dle § 68 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů

pokračování

(zákona o vysokých školách), a nepovažovala za potřebné provádět v soudním řízení další dokazování. Stěžovatelka neuvedla doručovací adresu, a proto jí bylo doručováno na adresu trvalého bydliště. Odvolání stěžovatelky bylo odmítnuto jako opožděné a nebyl shledán ani důvod pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jako „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. 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.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval možným procesním pochybením krajského soudu při nenařízení jednání. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Pouhý návrh na provedení důkazů v řízení o žalobě přitom nelze považovat za nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Návrh na provedení důkazů a nesouhlas s rozhodnutím bez jednání je totiž třeba posuzovat každý samostatně, neboť mají odlišný smysl a účel a nelze říci, že by jedno bylo podmínkou či předpokladem pro druhé. „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“ (bod 23 citovaného usnesení). Stěžovatelka i žalovaná s projednáním věci bez nařízení jednání výslovně souhlasily a krajský soud jej pro účely dokazování nepovažoval za potřebné, pročez nebyl povinen ústní jednání nařídít. Nemusel ani stěžovatelku vyzývat k doplnění jejích tvrzení. Není povinností soudu domýšlet, zda chtěla uvést další skutečnosti či uplatnit další námitky. V soudním řízení to byla především stěžovatelka, kdo svými námitkami vymezoval předmět přezkumu, a bylo na ní, aby je uplatnila dostatečně konkrétně (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[11] Vzhledem k tomu, že odvolání stěžovatelky bylo zamítnuto pro opožděnost, krajskému soudu příslušelo posoudit toliko, zda skutečně šlo o opožděné odvolání a zda stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Nemohl se zabývat námitkami stěžovatelky mířícími do důvodnosti její žádosti o prominutí či snížení poplatku za studium a nemůže se jimi zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[12] Podle § 83 odst. 1 věty první správního řádu platí, že *odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*. Podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách se student může proti rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem odvolat *ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho oznámení*.

[13] Podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu *opožděné nebo nepřijatelné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřijatelné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí*.

[14] Podle § 69a odst. 2 zákona o vysokých školách *nepodaří-li se písemnost v řízení podle § 68 doručit z důvodu, že student nesplnil povinnost uvedenou v § 63 odst. 3 písm. b), nebo nepodaří-li se písemnost doručit na adresu pro doručování nahlášenou studentem, doručí se písemnost veřejnou vyhláškou, přičemž vysoká škola není povinna ustanovit studentovi opatrovníka*. Podle § 63 odst. 3 písm. b) zákona o vysokých školách je student *povinen hlásit vysoké škole nebo její součásti, na které je zapsán, adresu určenou pro doručování nebo adresu svojí datové schránky*.

[15] Mezi stranami není sporu, že prvostupňová rozhodnutí byla stěžovatelce doručena na adresu jejího trvalého bydliště. Z doručenek založených ve správním spise plyne jejich vhození do poštovní schránky z důvodu nezastižení adresáta. Dle stěžovatelky žalovaná doručila prvostupňová rozhodnutí chybně, neboť tak měla učinit na doručovací adresu, kterou stěžovatelka uvedla v elektronické přihlášce ke studiu, nikoli na adresu trvalého bydliště. O vydání prvostupňových rozhodnutí se stěžovatelka dle svých slov dozvěděla až 27. 5. 2022 a odvolání podala v zákonné lhůtě.

[16] Dle údajů ze správního spisu stěžovatelka předala odvolání k poštovní přepravě dne 27. 6. 2022. Sporné je, zda v tento okamžik již marně uplynula lhůta pro podání odvolání, či nikoli, k čemuž je nezbytné identifikovat okamžik oznámení rozhodnutí. Primárně jde tedy o otázku, zda žalovaná měla k dispozici doručovací adresu stěžovatelky a měla tak prvostupňová rozhodnutí doručit na ni.

[17] Nosným důvodem krajského soudu pro zamítnutí žaloby stěžovatelky bylo nepředestření věrohodné skutkové verze, resp. neuvedení, kdy přesně a jakým konkrétním způsobem měla žalovaná sdělit doručovací adresu.

[18] Nejvyšší správní soud se však s tímto hodnocením krajského soudu neztotožňuje. Stěžovatelka v žalobě výslovně uvedla, že doručovací adresu vyplnila v rámci elektronické přihlášky ke studiu. Neuvedla datum konkrétní přihlášky, předmětem řízení však byly poplatky za studium konkrétních bakalářských oborů. Pro potvrzení či vyvrácení tvrzení stěžovatelky by tedy postačovalo ověřit, zda doručovací adresu uvedla v přihláškách ke studiu těchto tří oborů. K tomu stěžovatelka navrhla k důkazu výpis jejích osobních údajů z informačního systému žalované. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na spisový materiál a informační systém IS/STAG, ze kterých má vyplývat, že stěžovatelka před vydáním prvostupňových rozhodnutí doručovací adresu nezadala. Žádné odkazované podklady k vyjádření nepřiložila a tyto se nenachází ani ve správním spise, přestože

pokračování

stěžovatelka uvedení doručovací adresy v přihlášce namítala již v odvolání. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná odkázala na přihlášky stěžovatelky, přičemž vycházela z žádosti stěžovatelky o zaslání osobních údajů, která se nachází ve správním spise. Rovněž rektor žalované v rozhodnutí o odvolání výslovně odkázal na přihlášky ke studiu, zjevně je tedy k dispozici měl. Pro absenci přihlášek či výpisu z informačního systému (pokud by tento zobrazoval případně uvedené adresy) ve správním spise však nebylo možné tyto skutečnosti ověřit. Žádost stěžovatelky o zaslání jejích osobních údajů se ve správním spise nachází, ve vztahu ke sporné otázce však nemá vypovídající hodnotu.

[19] Dle vyjádření žalované byl soudům zaslán kompletní správní spis v souladu s § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách. Podle odst. 3 citovaného ustanovení je vydání rozhodnutí prvním úkonem ve věci, to však neznamená, že by do něj žalovaná neměla založit podklady potřebné pro rozhodnutí o odvolání, byť se pro možnou opožděnost odvolání nejedná o rozhodování o meritů věci. Doručuje-li se primárně na doručovací adresu a tvrdí-li stěžovatelka, že takovou adresu uvedla v přihlášce, měl by správní spis obsahovat podklady, o které rektor žalované opírá své opačné závěry výslovně uvedené v rozhodnutí o odvolání. Takové podklady však neobsahuje a spis tak netvoří oporu pro skutkový stav, který vzal rektor žalované za základ rozhodnutí o odvolání.

[20] Přesto krajský soud vyšel z tvrzení žalované a námitky stěžovatelky zamítl pro jejich nekonkrétnost. Obecně vzato je jistě namístě, aby žalobce k žalobě předložil konkrétní listiny, kterých se dovolává. V projednávaném případě však od stěžovatelky nelze požadovat doložení přihlášek ke studiu či výpisu z informačního systému, nemá-li do něj přístup. Zároveň ze správního spisu i vyjádření účastníků vyplývá, že stěžovatelka žalovanou žádala o poskytnutí osobních údajů z přihlášek ke studiu v roce 2020, nezůstala tedy ve věci pasivní. Je to přitom právě žalovaná, kdo měl tyto listiny zařadit do správního spisu jakožto podklady rozhodnutí o odvolání. Za této situace se jeví závěr krajského soudu o nevěrohodnosti skutkové verze stěžovatelky přinejmenším jako předčasný.

[21] Stěžovatelka v žalobě relevantně zpochybnila závěr žalované, který se opíral o podklad rozhodnutí, jež však nebyl součástí správního spisu. V takovém případě nic nebrání krajskému soudu, aby si od žalované chybějící podklady vyžádal a sám je provedl k důkazu. Chybějící podklady rozhodnutí o odvolání jsou v něm dostatečně identifikovány a rovněž z povahy věci plyne, že se jedná o přihlášky ke třem bakalářským prezenčním studijním programům, za jejichž studium byly stěžovatelce prvostupňovými rozhodnutími vyměřeny poplatky. Pokud by krajský soud shledal, že absence podkladů je v tomto konkrétním případě vadou, která brání přezkumu rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), např. pro nedostatek součinnosti žalované, musel by pro tuto vadu rozhodnutí o odvolání zrušit. Podklady rozhodnutí o odvolání však od žalované nevyžádal, ani jí tuto vadu nevytkl, čímž zatížil napadený rozsudek vadou způsobující jeho nezákonnost. Nejvyšší správní soud se v této fázi nezabýval námitkou stěžovatelky, která nesouhlasila s nevypořádáním jejích tvrzení ve vztahu k podmínkám pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Zahájení přezkumného řízení si soudně vymoci nelze (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86). Ve zbytku jde o otázky přinejmenším předčasné, dokud není najisto postavena otázka včasnosti či opožděnosti podaného odvolání, resp. právní moci prvostupňového rozhodnutí.

[22] Nejvyšší správní soud naopak souhlasí s krajským soudem v posouzení ostatních důkazních návrhů. Listiny datované po vydání prvostupňových rozhodnutí nemohou prokázat uvedení doručovací adresy právě pro prvostupňová rozhodnutí. Stěžovatelka sice poukazuje na z nich vyplývající svévoli žalované v otázce doručování stěžovatelce, nicméně v tomto řízení je podstatné, zda je pravdivé tvrzení stěžovatelky o uvedení doručovací adresy při vyplňování přihlášky ke studiu. Z obdobného důvodu nejsou relevantní předložené lékařské zprávy, neboť nevypovídají nic o včasnosti podaného odvolání a vztahují se k samotné žádosti o prominutí či snížení poplatku, která však nebyla předmětem nyní vedeného řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, pročez podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[24] V dalším řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. června 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu