



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdičky a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **O. P.**, zastoupeného Mgr. Vladanou Pšcolkovou, advokátkou, se sídlem Sokolská třída 451/11, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2006, č. j. 2005/71099 - 442, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2009, č. j. 1 Cad 21/2007 - 53,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2009, č. j. 1 Cad 21/2007 - 53, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) svou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) ze dne 26. 6. 2006, č. j. 2005/71099 - 442, pro opožděnost. Napadeným správním rozhodnutím bylo stěžovateli uloženo vrátit podporu v nezaměstnanosti podle ust. § 55 odst. 2 zákona č. 435/2001 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Ve své žalobě k městskému soudu stěžovatel uvedl, že rozhodnutí žalovaného mu bylo předáno dne 8. 1. 2007 při jeho osobní návštěvě Úřadu práce v Karviné. Do tohoto dne podle vyjádření v žalobě nebyl stěžovatel obeznámen s tím, že by snad mohl mít uloženou nějakou zásilku od žalovaného na poštu. Stěžovatel v žalobě k městskému soudu dále uvedl, že se v místě svého trvalého bydliště nezdržuje stále, ale v době doručování mohl čerpat řádnou dovolenou či pobývat v zahraničí nebo být na soustředění s mládeží, kterou trénuje. K tomuto tvrzení navrhl důkazy výslechem poštovní doručovatelky, svým účastnickým výslechem a vyjádřením pošty. V dalších bodech žaloby napadl stěžovatel rozhodnutí žalovaného po skutkové i právní stránce.

Ze soudního spisu vyplývá, že městský soud doručil zástupkyni stěžovatele výzvu ze dne 23. 4. 2007, kde požaduje mimo jiné vyjádření, zda účastníci souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání, na což zástupkyně stěžovatele reagovala svým vyjádřením, že nesouhlasí, aby bylo rozhodnuto bez jednání. Dále městský soud doručil zástupkyni stěžovatele dvě bezvýsledné výzvy ke sdělení, zda se stěžovatel zdržoval v období od 10. 7. 2006 do 25. 7. 2006 v místě svého bydliště, a pokud se zde stěžovatel nezdržoval, k uvedení důkazu k tomuto tvrzení.

V odůvodnění napadeného usnesení městský soud uvádí, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 26. 6. 2006 a bylo předáno provozovateli poštovních služeb k doručení stěžovateli. Dále v odůvodnění městský soud konstatuje, že z prohlášení provozovatele poštovních služeb vyplynulo, že stěžovatel nebyl na adrese svého trvalého bydliště, kterou uvedl jako kontaktní adresu pro kontakt se správním úřadem I. stupně, v době doručování dne 10. 7. 2006 zastížen a byla mu zde zanechána výzva k vyzvednutí zásilky a poučení o právních následcích nevyzvednutí. Městský soud tak vyšel z právní úpravy doručování fikcí podle § 20 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád z roku 2004“), kdy po uplynutí deseti dnů ode dne 10. 7. 2006, tedy dne 20. 7. 2006, došlo k fikci doručení, protože si stěžovatel zásilku nevyzvedl. Den 20. 7. 2006 považuje městský soud za den doručení a počátek dvouměsíční lhůty pro podání žaloby k městskému soudu podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Lhůta k podání žaloby podle městského soudu skončila dne 20. 9. 2006, tudíž žaloba podaná k přepravě dne 8. 3. 2007 byla podána opožděně, a proto ji městský soud na základě § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

Z odůvodnění usnesení městského soudu dále plyne, že stěžovatel v žalobě k městskému soudu uvedl, že se v místě svého trvalého bydliště nezdržuje stále, ale v době doručování mohl čerpat řádnou dovolenou či pobývat v zahraničí nebo být na soustředění s mládeží, kterou trénuje. Městský soud pak dvakrát vyzval zástupkyni stěžovatele ke sdělení, zda se stěžovatel v době od 10. 7. 2006 do 25. 7. 2006 zdržoval v místě svého bydliště, a pokud se zde nezdržoval, byl vyzván k předložení důkazu o tomto tvrzení. Ve výzvě určil městský soud třítydenní lhůtu ke sdělení požadovaných skutečností. V reakci na první výzvu městského soudu ze dne 14. 3. 2008 požádala zástupkyně stěžovatele o prodloužení lhůty do 20. 4. 2008 s odůvodněním, že nemohla danou věc projednat s klientem z důvodu nemoci a z důvodu svého pobytu v zahraničí. Druhou výzvu učinil městský soud dne 19. 2. 2009 a ponechal v ní opět třítydenní lhůtu ke sdělení požadovaných skutečností. Poté, co marně uplynula lhůta ve druhé výzvě, vyšel městský soud z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno fikcí podle § 20 a následujících správního řádu z roku 2004 a žalobu proto jako opožděnou odmítl.

Stěžovatel podal kasační stížnost, ve které uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) až písm. d) s. ř. s.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel namítá, že postupem městského soudu, který bez nařízení jednání stěžovateli žalobu odmítl, bylo porušeno jeho základní právo zakotvené v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Dále stěžovatel uvádí, že problematika doručování je předmětem dokazování, a není tedy možné, aby soud rozhodl bez jednání, pokud to účastníci řízení před soudem nenavrhlí nebo s tím nesouhlasili podle § 51 odst. 1 s. ř. s., což se v daném řízení nestalo, jelikož stěžovatel výslovně nesouhlasil s rozhodnutím bez nařízení jednání. Stěžovatel dále namítá, že soud nevyhověl jeho důkazním návrhům týkajícím se doručování - stěžovatel navrhoval provést důkaz svým účastnickým výslechem a výslechem poštovního doručovatele. V doplnění kasační stížnosti poté stěžovatel uvádí, že, jak následně zjistil z vyjádření svých sousedů, poštovní doručovatel

nezanechával oznámení o uložení zásilky v poštovní schránce, byť tak tvrdil držitelé poštovní licence, v úvahu tak podle stěžovatele přichází po výsledku poštovního doručovatele i výsledky dalších osob, popř. je stěžovatel připraven doložit soudu jejich čestná prohlášení.

Stěžovatel má za to, že městský soud ve věci rozhodl na základě prvotních tvrzení, a nikoli na základě zjištění získaných v dokazování, takže nebylo stěžovateli umožněno vyjádřit se k prováděným důkazům. Stěžovatel dále namítá, že mu není známo, jaká lhůta mu marně uplynula pro předložení důkazních návrhů a jaké právní účinky byly s touto lhůtou spojeny tak, že městský soud mohl na základě jejího uplynutí návrh odmítnout. Stěžovatel proto považuje usnesení městského soudu za nesrozumitelné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ve výše uvedeném spatřuje stěžovatel naplnění důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo a jedná za něj osoba se vzděláním podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel podal kasační stížnost, ve které odkázal na § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s., stížnost ovšem neobsahovala žádnou věcnou argumentaci. V doplnění své stížnosti potom tuto věcnou argumentaci, se kterou odkazoval na § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s., uvedl. Jelikož se jedná o kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou konstantní judikaturu, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. Sb. NSS 625/2005, dostupný i na www.nssoud.cz, kde bylo konstatováno, že „kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl, rozhodl tedy o tom, že v soudním řízení nebude pokračováno. V takovém případě však z povahy věci pro stěžovatele přicházejí v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ Nejvyšší správní soud bude tedy přezkoumávat napadené rozhodnutí městského soudu pouze ohledně kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vypořádat se nejdříve s námitkou, že městský soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy, které měly podpořit jeho tvrzení, že se v době doručování rozhodnutí žalovaného nemusel zdržovat v místě trvalého bydliště, a městský soud tak rozhodoval jen na základě prvotních zjištění, a nikoli důkazů.

V projednávaném případě v žalobě k městskému soudu stěžovatel namítá, že se v době doručování správního rozhodnutí nemusel zdržovat na své adrese. Přímou v žalobě stěžovatele bylo výslovně uvedeno, že jako důkaz navrhuje vyjádření pošty, výslech poštovní doručovatelky a účastnický výslech stěžovatele. Stěžovatel v žalobě tedy vznesl námitky k doručování, v tom smyslu, že nemusel být v době doručování v místě trvalého bydliště a navrhl k tomuto svému tvrzení důkazy. Otázka doručení napadeného rozhodnutí správního orgánu je pro otázku včasnosti či opožděnosti žaloby k soudu, a tedy i pro rozhodnutí o odmítnutí návrhu, rozhodná. Základem pro rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c)

s. ř. s. pro opožděnost návrhu je určení, kdy došlo k doručení rozhodnutí správního orgánu podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Pro výše popsané dokazování o doručení rozhodnutí správního orgánu platí obecné požadavky na dokazování. Soud tedy v řízení, které hodlá skončit odmítnutím návrhu pro jeho opožděné podání, musí provést navržené důkazy, které mají objasnit otázku doručení, případně objasnit, proč není jejich provedení třeba. Ve vztahu k námitce stěžovatele ohledně jeho možné nepřítomnosti v místě bydliště v době doručování a důkazů k tomu v žalobě navržených tak městský soud neučinil, čímž se stalo rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelným, což způsobilo nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v napadeném usnesení městského soudu se soud nikterak nevypořádal s tím, proč neprovedl důkazy, které stěžovatel navrhl ve své žalobě, a to i přesto, že stěžovatel neuvedl, co má být navrženými důkazy prokázáno. Takovýto postup porušuje procesní práva účastníků a je v rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu ČR i Nejvyššího správního soudu. Tato judikatura, týkající se tzv. opomenutých důkazů, vychází z toho, že soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, ale je povinen odůvodnit, proč navržené důkazy neprovedl. Takové vady řízení podle Ústavního soudu vedou vždy jak k nepřezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí, tak jeho protiústavnosti: „Ústavní soud již opakovaně judikoval, že zásadám spravedlivého procesu odpovídá nejen možnost účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům, nýbrž i navrhnout důkazy vlastní; soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal.“ Jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy. Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásady volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost (nálezný sp. zn. III. ÚS 61/94, Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 3, str. 51).“ (srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 549/2000, publikovaný pod č. 63/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu; nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, publikovaný pod č. 10/1995 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Ve správním soudnictví se obdobně vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném pod č. 618/2005 Sb. NSS, když konstatoval, že soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), toto právo jej však nezabavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné. Citované rozhodnutí Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 61/94, o nutnosti odůvodnit neprovedení navržených důkazů převzal Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108.

Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že klíčovou je v této věci otázka, zda došlo k doručení rozhodnutí žalovaného stěžovatelé fiktivně, resp. zda byla žaloba k městskému soudu podána po uplynutí zákonné lhůty.

Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že podmínky doručování napadeného správního rozhodnutí posuzoval podle § 20 a násl. správního řádu z roku 2004. Nejvyšší správní soud s takovýmto právním závěrem nemůže souhlasit, neboť celé správní řízení předcházející žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného, bylo vedeno podle zákona č. 71/1967 Sb.,

o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správního řádu z roku 1967“), v němž je doručování zakotveno v § 24 a násl. S účinností od 1. 1. 2006 správní řízení i doručování rozhodnutí správních orgánů upravuje správní řád z roku 2004, ten však v § 179 odst. 1 upravuje vztah se správním řádem z roku 1967 tak, že řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností správního řádu z roku 2004, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li správní rozhodnutí před účinností nového správního řádu zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů. Jinými slovy pokud žalovaný postupoval ve vedeném řízení podle správního řádu 1967, pak je třeba i pro posuzování doručení správního rozhodnutí postupovat podle správního řádu z roku 1967, neboť doručení písemného vyhotovení správního rozhodnutí do sféry účastníka řízení je nezbytnou podmínkou pro jeho ukončení. Městský soud v Praze tak měl posuzovat podmínky doručení podle správního řádu z roku 1967. Z ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 plyne, že „nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.“ K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že z dikce i smyslu citovaného ustanovení správního řádu je zřejmé, že „zdržování se v místě doručení“ zjevně míří k faktickému stavu, nikoli k tomu, kde se nachází kontaktní adresa či trvalé bydliště účastníka. Na rozdíl od správního řádu z roku 2004 pak správní řád z roku 1967 nezná postup žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, ani institut navrácení v předešlý stav (srov. § 24 a 41 správního řádu z roku 2004).

V případě, že soud posuzuje, zda se naplnila fikce doručení, je třeba mít na zřeteli, že právní fikce jako nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 2 As 58/2009 - 96, dostupný na www.nssoud.cz). I kdyby Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že jeho výše zmíněné přípisy, vyzývající zástupkyni stěžovatele k doplnění důkazů, není možné považovat za nadbytečné, postup městského soudu, resp. odůvodnění napadeného usnesení by trpěly nezákonností. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není možné dovozovat příčinnou souvislost mezi uplynutím lhůty pro sdělení výše uvedených skutečností, kterou stanovil městský soud ve svém druhém přípise, a údajným marným uplynutím zákonné lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Pokud městský soud chtěl spojit s nevyhověním výzvy k upřesnění důkazních návrhů stěžovatele důsledek odmítnutí návrhu, jak uvedl v napadeném usnesení, pak musel stěžovatele na tento důsledek ve výzvě upozornit. Je-li rozhodnutí soudu pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé, nelze hovořit o tom, že soud dostal své povinnosti poskytovat jednotlivci soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, publikovaný pod č. 27/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Pokud městský soud své přesvědčení o naplnění fikce doručení vázal na skutečnost, že stěžovatel nereagoval na jeho výzvy, a odmítl žalobu, aniž v předmětných výzvách účastníka poučil o možnosti odmítnutí jeho žaloby pro nevyhovění výzvám, tak jeho postup z pohledu práva na spravedlivý proces neobstojí. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že podle § 46 odst. 1 s. ř. s. je soud oprávněn odmítnout bez předchozí výzvy návrh, byl-li podán opožděně. Pokud pak městský soud uvedl, že závěr o naplnění fikce doručení váže na nevyhovění výzvě ke sdělení, kde se stěžovatel zdržoval ve stanovené době, pak pochybil, neboť v odůvodnění směšoval odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost a odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. a) pro neodstranění vad přes výzvu soudu.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud tímto svým rozhodnutím nepředjímá, zda byla žaloba podána včas, avšak nemůže z důvodů výše uvedených shledat zákonným postup městského soudu a jeho rozhodnutí, pokud se městský soud v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s důkazními návrhy stěžovatele, správně neodůvodnil své rozhodnutí (správné uvedení aplikovatelného předpisu pro posouzení doručování ve správním řízení a správná aplikace zákonného důvodu odmítnutí návrhu) a nepoučil o možnosti odmítnutí žaloby v případě nevyhovění výzvě, pokud s nevyhověním výzvě chtěl spojit důsledek odmítnutí žaloby.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. července 2010

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu