



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **J. M.**, zast. JUDr. Ivanou Weberovou, advokátkou se sídlem V Aleji 23, Jablonec nad Nisou, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. OÚPSŘ 285/2018-330-rozh., č. j. KULK 5433/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 12. 3. 2020, č. j. 59 A 31/2019 - 19,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. OÚPSŘ 285/2018-330-rozh. (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Rychnov u Jablonce nad Nisou (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 9. 2018, sp. zn. MUS/61/2017, č. j. MU/3128/2018.

[2] Žalobce namítal, že závěr žalovaného o opožděnosti odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí spočívá na nesprávném posouzení věci. Prvostupňové rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, protože z podpisu na doručence ze dne 21. 9. 2018 obsažené ve správním spisu vyplývá, že se nejedná o žalobcův podpis. Žalovaný dospěl k opačnému názoru toliko na základě vlastního posouzení pravosti žalobcova podpisu a porušil tak svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nadto došlo k porušení § 50 odst. 2 a 3 správního řádu a dále k porušení žalobcova práva vyjádřit se k reklamačnímu protokolu provozovatele poštovních služeb jako k podkladu pro vydání napadeného rozhodnutí.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 12. 3. 2020, č. j. 59 A 31/2019 - 19 (dále jen „napadený rozsudek“), vyhověl žalobci, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že nemá pochybnosti o tom, že oznámení o výsledku reklamačního řízení ze dne 16. 11. 2018, druhopis dodejky ze dne 15. 11. 2018 a kopie potvrzení o převzetí zásilky ze dne 21. 9. 2018, které obstaral správní orgán I. stupně v průběhu odvolacího řízení, je nutné považovat za podklady rozhodnutí odvolacího orgánu, na kterých žalovaný rozhodování o odvolání žalobce ostatně postavil. Jelikož žalobce nebyl před vydáním napadeného rozhodnutí s těmito podklady seznámen, porušil žalovaný § 36 odst. 3 správního řádu. Dle krajského soudu uvedené porušení představuje takovou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

II. Kasační stížnost žalovaného

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvod kasační stížnosti podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Dle stěžovatele ne každá písemnost založená do správního spisu vyvolává nutnost postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu. Každé uplatnění takového postupu poměrně závažným způsobem prodlužuje a prodražuje správní řízení. Výše specifikované písemnosti nespadají pod žádný druh podkladů rozhodnutí, jak jsou uvedeny v § 50 odst. 1 správního řádu.

[6] Dále stěžovatel uvedl, že § 36 odst. 3 správního řádu by měl být vykládán především podle svého účelu, za který stěžovatel považuje to, aby práva účastníka řízení nebyla zkrácena tím způsobem, že se těsně před vydáním rozhodnutí objeví ve správním spise takové nové podklady rozhodnutí, které by mohly způsobit, že rozhodnutí bude pro některého z účastníků řízení překvapivé, nepředvídatelné. Zároveň vyjádření účastníka řízení k těmto novým podkladům musí být schopno na věci něco změnit. Nové písemnosti v projednávaném případě jsou pouze potvrzením jiných, již dříve ve spise zachycených skutečností, a sice toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci řádně doručeno, což osvědčovala ve spise řádně založená doručka obsahující všechny náležitosti. Žalobce neměl žádný důvod k očekávání, že by v rámci provedeného reklamačního řízení provozovatel poštovních služeb vyslovil jiný názor, tedy že doručování nebylo provedeno řádně a podpis žalobce byl snad zfalšován samotným provozovatelem poštovních služeb. Kromě toho, i kdyby se k dané věci žalobce v rámci seznámení s podklady rozhodnutí vyjádřil, mohl by pouze opakovat svou argumentaci, že podpis na doručence není jeho, přestože provozovatel poštovních služeb i v rámci provedené reklamace tvrdí opak. Tuto argumentaci už však žalobce vznesl ve svém odvolání.

[7] I kdyby tedy Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že výše specifikované písemnosti byly podkladem rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, s nimiž bylo nutno žalobce seznamovat, je stěžovatel přesvědčen, že takové potenciální pochybení nebylo způsobitelné jakkoli zasáhnout do hmotných práv žalobce.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněných důvodů; vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, přitom neshledal (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[11] Podle § 36 odst. 3 věty první, části věty před středníkem správního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*. Účelem tohoto ustanovení je dát účastníkovi řízení možnost seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, č. 2073/2010 Sb. NSS).

[12] Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou ústavního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny vyjádřit se ke všem prováděným důkazům (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014 – 35). Možnost znát podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim znamená z pohledu účastníka řízení významný moment, díky němuž se výsledek řízení stává předvídatelným, a tedy souladným s principem předvídatelnosti aktů veřejné moci a ochranou legitimních očekávání adresátů veřejné správy. Uvedené právo ovšem nepředpokládá jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit. Správní orgán musí aktivně vyzvat účastníky řízení, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 2 As 284/2015 – 41).

[13] Odkázat lze rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který byl obsahově v podstatě shodný se současným § 36 odst. 3 správního řádu. Z této judikatury vyplývá, že smyslem daného procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Vzhledem k tomu, že si účastník řízení sám nemůže učinit relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, musí z výzvy správního orgánu k seznámení být zřejmé, že shromažďování podkladů ukončeno bylo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 – 36, č. 303/2004 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 23. 3. 2011, č. j. 8 As 40/2010 – 59, zdůraznil, že *„nezákonnost rozhodnutí může způsobit toliko situace, kdy účastník má možnost seznámit se s podklady rozhodnutí až ze samotného rozhodnutí. To vše za situace, kdy se ve správním spise nalézaly podklady, o nichž účastník řízení neměl povědomí a nemohl se k nim vyjádřit. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníkovi správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil.“* Postup podle § 36 odst. 3 správního řádu se uplatní i v odvolacím řízení, ledaže by odvolací orgán rozhodoval pouze na základě spisového materiálu shromážděného během řízení v prvním stupni a v průběhu odvolacího řízení k tomu do spisu nepřibyl žádný další doklad (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 2 As 284/2015 – 41).

[15] Z § 36 odst. 3 správního řádu nicméně nevyplývá, že by byl správní orgán povinen účastníkovi dopředu sdělit, jaké skutečnosti ve spise považuje za rozhodné a jakým způsobem je bude hodnotit, tedy jakési předběžné seznámení s výsledkem úvah správního orgánu. Je zde toliko zakotven nárok účastníka na to, aby byl vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí a byla mu dána možnost se k těmto vyjádřit. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nedoplnil-li správní orgán druhého stupně řízení prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již účastník řízení znal, nedošlo k porušení zákona, pokud uvedený správní orgán nedal tomuto účastníkovi možnost vyjádřit se k jím předloženým podkladům pro rozhodnutí. Jednalo by se o čistě formální úkon

(srovnej rozsudky ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). *A contrario*, doplní-li správní orgán druhého stupně správní spis o další listiny, které lze považovat za podklad rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, je povinností správního orgánu umožnit účastníkovi řízení seznámit se s těmito novými podklady.

[16] Současně judikatura připouští, že tato vada nemusí nutně vést ke zrušení rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, č. 3343/2016 Sb. NSS, bod 30 – 31, „*městský soud zcela správně interpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu v tom směru, že ne každá zjištěná vada správního řízení musí vést automaticky ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. Ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je třeba vnímat v souvislosti s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., z něhož vyplývá, že nestačí uplatňovat jen porušení svých (procesních) práv v předcházejícím řízení, nýbrž je třeba i zkontrolovat, zda mohl být v důsledku toho žalobce zkrácen na svých (hmotných) právech. Řečeno slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 2 As 60/2011 - 101 ze dne 15. června 2011, na který odkázal městský soud: „Důvodnost žaloby může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“ To vyplývá např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. března 2004, č. j. 6 A 51/2001 - 30, č. 494/2005 Sb. NSS.“*

[17] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda oznámení o výsledku reklamačního řízení, druhopis dodejky a kopie potvrzení o převzetí zásilky je nutné považovat za podklady rozhodnutí správního orgánu (v tomto případě stěžovatele) a zda upření možnosti žalobci seznámit se s těmito listinami dosahuje takové intenzity představující porušení práv žalobce.

[18] Dle § 50 odst. 1 správního řádu *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*

[19] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nemá pochyb o tom, že oznámení o výsledku reklamačního řízení, druhopis dodejky a kopie potvrzení o převzetí zásilky je nutné považovat za podklady rozhodnutí správního orgánu. Jde o důkazy, které si stěžovatel v postavení správního orgánu sám vyžádal od provozovatele poštovních služeb.

[20] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně věnoval problematice doručenek a správnosti údajů na nich a jejich významu (srov. např. rozsudky ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005 - 82, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007 - 169, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61, ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011 - 38, nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 242/2016 - 27). Konstatoval, že správní řád ani jiný právní předpis doručenkou za veřejnou listinu pro správní řízení neprohlašuje. Pro doručenky jakožto soukromé listiny tak neplatí presumpce pravdivosti, tj. u doručenky „*stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnost, jež měly být takovou listinou prokázány*“ (viz rozsudek č. j. 5 As 242/2016 - 27). Hodlá-li tedy žalobce zpochybnit doručení písemnosti tak, jak je dokumentováno ve správním spise, musí sám nejprve unést břemeno tvrzení. Žalobce tedy „*musí předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobilá doručení a údaje na doručence zpochybnit tím, že vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž předmětná zásilka doručena nebyla*“ (viz rozsudek č. j. 8 As 97/2011 - 38). Z uvedeného vyplývá, že doručenka jako důkazní prostředek má určitou důkazní váhu a pro její zpochybnění je nezbytné, aby byla předestřena jiná věrohodná skutková verze reality, která by byla způsobilá zpochybnit údaje v ní uvedené. Jinými slovy, musí existovat reálné objektivní pochybnosti o okamžiku doručení.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 Afs 158/2005-82 uvedl, že „ne každá adresátem vznesená námitka proti doručení musí být relevantní a jako taková hodnocena a dále skutkově a důkazně ověřována – za irelevantní by bylo nutno pokládat kupříkladu námitku adresáta, že sice v době doručování byl přítomen v domě, do něhož se doručovalo, avšak spal, takže neslyšel domovní zvonek; touto námitkou by se správce daně vůbec nemusel ze skutkových hledisek zabývat, neboť by nemohla přivodit změnu závěru o tom, zda bylo či nebylo účinně doručeno“ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011 - 38, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007 - 169 nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61).

[22] Na základě všech výše uvedených skutečností tak lze uzavřít ve shodě s krajským soudem, že stěžovatel porušil právo žalobce vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí. Tato vada řízení v nyní projednávaném případě dosahuje takové závažnosti, že mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Teprve poté, co by žalobci byla dána možnost se seznámit s listinami dokumentujícími údajné doručení rozhodné písemnosti, měl by reálnou šanci seznámit se s takovými detaily daných písemností, které by mohly být podkladem jeho případné argumentace, že doručení se neudálo tak, jak se domnívá stěžovatel. Proto je předčasná (byť obecně vzato může mít v posledku opodstatnění) protiargumentace stěžovatele, že – stručně řečeno – žalobce by proti listinám, s nimiž mu měla být dána příležitost seznámit se jako s podklady rozhodnutí, stejně nemohl vznést žádné relevantní námitky, neboť takové námitky neexistují.

[23] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti požádal Nejvyšší správní soud, aby se vyslovil k otázce, zda každá písemnost, kterou účastníci řízení zašlou správnímu orgánu, nebo která se jiným způsobem stane součástí správního spisu, je podkladem rozhodnutí, u nějž je nutno provést seznámení s podklady.

[24] Nejvyšší správní soud má za to, že na stěžovatelem položenou otázku jednoznačně odpovídá § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán nemusí účastníky seznamovat s každou listinou samostatně a neprodleně po jejím obdržení, ale před vydáním rozhodnutí musí dostat své zákonné povinnosti a umožnit účastníkům řízení seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[26] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), a úspěšnému žalobci náklady nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1, § 120 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 2. června 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu