



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **Ing. Z. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2013, č. j. 41 A 5/2013 – 93,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2013, č. j. 41 A 5/2013 – 93,
se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce ve Žďáře nad Sázavou (dále „úřad práce“) ze dne 15. 9. 2010, č. j. ZRA-2116/2010-ZRM01, a ZRA-2117/2010-ZRM01, byla žalobci uložena povinnost vrátit podporu v nezaměstnanosti v částce 70.462 Kč a podporu při rekvalifikaci v částce 68.334 Kč. Proti uvedeným rozhodnutím podal žalobce odvolání, na základě nichž precizoval žalovaný (dále „stěžovatel“) výroky prvoinstančního orgánu tak, že rozhodnutími ze dne 11. 1. 2011, č. j. 2010/90529 - 424, a č. j. 2010/98091 - 424, doplnil období, za která má žalobce povinnost podporu vrátit, a v ostatním prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

Výše zmiňovaná rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce správní žalobou. Uvedl, že z evidence uchazečů o zaměstnání byl vyřazen na základě rozhodnutí úřadu práce ze dne 9. 10. 2009, č. j. ZRA-2412/2009-ZRM01 (dále jen „podkladové rozhodnutí“), proti kterému podal odvolání, avšak do dne podání žaloby mu nebylo rozhodnutí o něm doručeno. V důsledku toho nemohlo podkladové rozhodnutí nabýt právní moci, a na jeho základě proto nemohla být vydána rozhodnutí o vrácení podpory. Argumentaci, že mu bylo rozhodnutí o odvolání doručeno do datové schránky dne 5. 2. 2010, odmítl

s tím, že v roce 2010 neměl jako fyzická osoba žádnou datovou schránku zřízenou. Podotkl, že datovou schránku měl zřízenou do 31. 12. 2009, ale od 1. 1. 2010 mu byla, dle sdělení Ministerstva vnitra, zrušena. Do datové schránky mu tak mohlo být doručeno maximálně podkladové rozhodnutí. Odvolací orgán mu tedy byl povinen odvolací rozhodnutí doručovat prostřednictvím držitele poštovní licence. V další části žaloby vznesl námitky proti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 16. 10. 2013, č. j. 41A 5/2013 – 93, zrušil napadená rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud vycházel ze zjištění, že o odvolání proti rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodl stěžovatel dne 3. 2. 2010 pod č. j. 2009/90802 – 424 (dále také „rozhodnutí o odvolání“) tak, že odvolání žalobce zamítl. Uvedené rozhodnutí bylo zasláno do datové schránky žalobce, podnikající fyzické osoby – insolvenčního správce. Dle výpisu ze systému datových schránek bylo uvedené odvolací rozhodnutí tímto způsobem doručeno dne 5. 2. 2010.

Krajský soud následně zkoumal, zda lze podkladové rozhodnutí považovat za pravomocné. Upozornil totiž, že rozhodnutí o vrácení podpory musejí vycházet z pravomocného rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Krajský soud zjistil, že v době, kdy bylo žalobci rozhodnutí o odvolání doručováno, byla na jeho jméno zřízena pouze datová schránka podnikající fyzické osoby – insolvenčního správce. Právě do ní mu stěžovatel rozhodnutí o odvolání doručil, ačkoli v řízení jako podnikající fyzická osoba nevystupoval. Krajský soud proto dospěl k závěru, že podkladové rozhodnutí pravomocné není, neboť rozhodnutí o odvolání nebylo doručeno zákonným způsobem. Krajský soud rovněž odkázal na zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále „zákon o elektronických úkonech“), z něhož dovodil rozdíl v doručování do datové schránky fyzické osoby a datové schránky podnikající fyzické osoby.

Krajský soud konstatoval, že napadená správní rozhodnutí jsou zdůvodněna pravomocně nevyřešenou otázkou vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí stěžovatele proto zrušil dle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a zavázal jej dalším postupem. Stěžovatel by měl nejprve řádným způsobem doručit rozhodnutí o odvolání a až následně zahájit řízení o povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 25. 1. 2013, doplněnou podáním ze dne 6. 12. 2013, napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodu nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

Poukazuje na judikaturu zdejšího soudu a odvolává se na rozsudek ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73, vycházející z významu faktického doručení písemnosti. Uvádí,

pokračování

že rozhodnutí o odvolání bylo dodáno do datové schránky žalobce jako podnikající fyzické osoby dne 5. 2. 2010, přičemž ve stejný den se do této datové schránky přihlásila oprávněná osoba (žalobce). Tím došlo k doručení tohoto rozhodnutí. Otázkou, zda bylo rozhodnutí žalobci doručeno fakticky, se však krajský soud vůbec nezabýval. V souvislosti s tím odkazuje stěžovatel na závěr č. 86/2009 poradního sboru ministra vnitra, v němž byla otázka doručování do rozdílných datových schránek téže osoby řešena. Vyplývá z něj, že v případě, kdy je písemnost doručena do datové schránky podnikající fyzické osoby, ačkoli měla být doručena osobě nepodnikající, považuje se daná písemnost za doručitou, pokud se s ní, přihlášením do datové schránky, prokazatelně seznámila přímo osoba, pro niž byla datová schránka zřízena.

Stěžovatel má za to, že k výše uvedené situaci došlo i v daném případě. Žalobce se do datové schránky přihlásil a materiální funkce doručení – seznámení se s danou písemností – tak byla naplněna. Domnívá se tedy, že rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci již dne 5. 2. 2010, a zákonná jsou proto i následující rozhodnutí ve věci.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 4. 2. 2014. Poukázal na své chování následující údajné doručení odvolacího rozhodnutí stěžovatele, z něhož je zřejmé, že se s daným rozhodnutím neseznámil. Kdyby mu bylo rozhodnutí řádně doručeno, nepochybně by podal žalobu s návrhem na jeho zrušení. Uvedená písemnost se mu však vůbec nedostalo do rukou a tak byl zkrácen na právu domáhat se jejího soudního přezkumu. Žalobce upozorňuje, že z kasační stížnosti rozhodně nevyplyvá, zda se s obsahem rozhodnutí měla prokazatelně seznámit osoba, pro niž byla datová schránka zřízena.

Dále poukazuje na uvedené stanovisko č. 86/2009 poradního sboru ministra vnitra, ze kterého vyplývá, že doručení písemnosti do datové schránky advokáta ve věci, která se netýká výkonu advokacie, není účinné. Podle žalobce analogicky by měl být posuzován také případ doručování do datové schránky insolventního správce. Nakonec poukazuje na závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, i prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (Boh. A 171/1919), které akcentují význam dalšího postupu účastníka ve věci v případě, kdy existují pochybnosti o správnosti doručování písemnosti. Trvá na tom, že kdyby se s rozhodnutím seznámil, napadl by jej u správního soudu. V závěru žalobce konstatuje, že ani materiální funkce doručení naplněna nebyla.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a splnění procesních podmínek její meritorní projednatelnosti. Zjistil, že kasační

stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatele v řízení zastupuje zaměstnanec s právníckým vzděláním a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 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.

Stěžovatel uplatnil kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zásadně však krajskému soudu vytýká, že se nezabýval otázkou, zda bylo odvolací rozhodnutí stěžovatele žalobci fakticky doručeno. Ve své podstatě tak rozsudek nenapadá z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, nýbrž z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. O takovou vadu se totiž jedná v případě, kdy soud opírá rozhodovací důvody o skutečnosti, které nebyly v řízení dostatečně zjištěny. Krajský soud založil svou úvahu na předpokladu, že v případě, kdy měl žalobce zřízení datovou schránku pouze na podnikající fyzickou osobu – insolvenčního správce a této profesi se věc netýkala, mělo být mu doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Pokud se tak nestalo, nejedná se o doručení v souladu se zákonem, a proto nemohlo rozhodnutí o odvolání nabýt plné moci.

Přestože jsou některé závěry krajského soudu správné, nebyla jím problematika doručování posouzena komplexně. Krajský soud správně uvedl, že v doručování do datové schránky fyzické osoby a podnikající fyzické osoby je rozdíl, který musí správní orgány respektovat. Dle zákona by měl správní orgán doručovat pouze do té datové schránky, která odpovídá roli osoby v dané věci. V posuzovaném případě vystupoval žalobce v roli uchazeče o zaměstnání a nikoli v roli insolvenčního správce; z tohoto důvodu mu měly být písemnosti doručovány prostřednictvím držitele poštovní licence (když neměl zřízenou datovou schránku fyzické osoby), a to na jeho doručovací adresu. Je pravdou, že se měl správní orgán této skutečnosti přizpůsobit a procesní postup, včetně doručování, příslušně upravit (k tomu přiměřeně srov. závěry rozsudků zdejšího soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 46/2010 - 51, popřípadě rozsudku ze dne 21. 11. 2013, č. j. 7 Afs 5/2013 - 50). Zároveň však platí, že pochybení při doručování nemusí vždy způsobit takovou vadu, aby to mělo vliv na platnost (účinnost) doručení. V konkrétních případech je nutné zkoumat, zda byla splněna materiální funkce doručení – tedy, zda se adresát s danou písemností skutečně seznámil, respektive se mohl a měl seznámit. Nedodržení zákonného postupu při doručování tak samo o sobě ještě neznamená, že se doručení musí zopakovat. Rozhodující je, zda se předmětná písemnost dostala do rukou adresáta. Obdobný závěr dovodil zdejší soud již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73, na který dále navázaly rozhodnutí ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95 a ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88).

Tuto úvahu podporuje rovněž odborná literatura, podle níž „[n]ebudou-li dodržena pravidla, resp. pořadí způsobů doručování, vyplývající z § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. a odpovídajících procesních předpisů (§ 19 správního řádu, vyvstává otázka platnosti takového doručení. Pokud adresát dokument v listinné podobě převezme, došlo tedy k faktickému doručení (adresát se s písemností seznámil), bylo sice doručováno formálně v rozporu se zněním

pokračování

relevantních právních předpisů, jiný způsob doručování však nemá vliv na průběh řízení a lze tedy konstatovat, že bylo doručeno platně. Tomuto názoru nasvědčuje i dikce ustanovení § 19 odst. 6, případně § 84 odst. 2 správního řádu. Pokud tedy bylo účastníkovi fakticky doručeno a on měl možnost s písemností se seznámit, nemůže namítat neplatnost doručení“. (srov. Macková, A., Štědroň, B. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem, včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 81 - 82).

Z tohoto hlediska je proto významné zjištění, zda se žalobce v rozhodné době do předmětné datové schránky přihlásil. Podle zákona o elektronických úkonech byl žalobce osobou oprávněnou, neboť pro něj byla datová schránka podnikající fyzické osoby – insolvenčního správce zřízena. Jeho přihlášením by tak došlo k doručení písemnosti ve smyslu § 17 odst. 3 tohoto zákona. Nebylo by přitom podstatné, zda se žalobce po přihlášení do datové schránky s obsahem písemnosti seznámil. Pokud by tak neučinil, jednalo by se o situaci analogickou s neotevřením klasické poštovní obálky platně doručené do vlastních rukou. V souvislosti s tím je vhodné upozornit i na povinnost oprávněné osoby zacházet s přístupovými údaji do datové schránky tak, aby nemohlo dojít k jejich zneužití (§ 9 zákona o elektronických úkonech). Proto nelze jen z důvodu, že žalobce na rozhodnutí o odvolání nikterak nereagoval a nebránil se proti němu správní žalobou, usuzovat, že mu nebylo účinným způsobem doručeno.

Pro srovnání lze poukázat na právní závěr bývalého Nejvyššího správního soudu (ze dne 4. 9. 1919, Boh A 171/1919: „[p]odal-li účastník z rozhodnutí v čas stížnost ve věci samé, jest nepřijatelnou výtku, že mu rozhodnutí to nebylo řádně doručeno. (...) Stížnost, pokud vytýká právní bezúčinnost doručení platebního rozkazu, prohlašuje nejvyšší správní soud za nepřijatelnou, poněvadž rozřešení otázky, komu se má doručovati v daném případě, kde stěžovatelé přes nesprávné snad doručení mohli a také podali v čas stížnost, nepřivodilo prázdného zkrácení práv stěžovatelů“), který nepochybně dopadal nejen na případy, kdy účastník fakticky reagoval na třeba nesprávně doručované rozhodnutí, nýbrž také na případy, kdy tak učinit mohl.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud se otázkou, zda se do datové schránky podnikající fyzické osoby přihlásil právě žalobce, vůbec nezabýval a spokojil se s tím, že formální pochybení stěžovatele má automaticky za následek neplatné doručení. Krajský soud věděl, že rozhodnutí o odvolání bylo dne 5. 2. 2010 v 18:51:56 hodin do uvedené datové schránky doručeno. Jinými slovy, do datové schránky se přihlásila některá z osob oprávněných k přístupu do datové schránky. V takovém případě bylo na žalobci, aby prokázal, kdo jiný se do jeho datové schránky v inkriminovaný okamžik přihlásil, zatímco on se fakticky nemohl s písemností seznámit. U datové schránky podnikající fyzické osoby by přicházelo v úvahu přihlášení osoby pověřené či administrátora (§ 8 odst. 6 a 7 zákona o elektronických úkonech), jejichž přihlášením by nemohlo k materiální funkci doručení žalobci dojít, neboť možnost žalobce (oprávněné osoby) seznámit se s písemností by byla pouze hypotetická. Přihlášení jiné osoby ovšem žalobce neprokázal a v řízení o žalobě to ani netvrdil. Pouze uvedl, že mu byla jeho datová schránka fyzické osoby k 1. 1. 2010 zrušena. Za takové situace měl krajský soud vycházet z významu prokázaného doručení odvolacího rozhodnutí do datové schránky žalobce jako podnikající fyzické osoby. Pokud tak neučinil, rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, což má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro

nedostatek důvodů (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75).

Námitkami, které směřují k důvodům vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, neboť se nejedná o *ratio decidendi* a na konečný výrok by nemohly mít žádný vliv.

Kasační stížnost je v uvedeném rozsahu důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 4 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Úkolem krajského soudu bude na základě zjištěného skutkového stavu posoudit, zda byla naplněna materiální funkce doručování. Následně zodpoví otázku, zda je rozhodnutí o odvolání v právní moci a podle tohoto závěru posoudí oprávněnost uložené povinnosti vrátit podporu v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 18. června 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu