

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **M. K.**, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2013, čj. 3167/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, čj. 36 Ad 34/2014-50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) rozhodl dne 7. 6. 2013 o správním deliktu žalobkyně podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Měla se ho dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti M. Š., který dne 22. 2. 2013 v její provozovně vykonával závislou činnost barmana, čímž porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Za to jí byla uložena pokuta dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250 000 Kč.

[2] Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[3] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu ke krajskému soudu. Odeslala ji poštou dne 14. 4. 2014. V prvé řadě namítla, že jí rozhodnutí o odvolání nebylo řádně doručeno. Domnívala se, že žalovaný je ve věci nečinný, proto mu dne 3. 3. 2014 doručila žádost o zaslání rozhodnutí o odvolání. To jí bylo doručeno dne 11. 3. 2014 a byla na něm vyznačena doložka právní moci k 10. 10. 2013. Nebyla si vědoma toho, že by rozhodnutí převzala, žalovaný jí sdělil, že jí bylo doručeno fikcí v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu.

[4] Žalobkyně požádala pobočku České pošty v Buchlovicích o předložení dokladu prokazujícího doručení či splnění předpokladů pro použití fikce doručení. Žalobkyně trvala na svém tvrzení, že jí nebyla zanechána výzva k vyzvednutí doručované zásilky. Pošta též nedodržela postup pro doručování, protože zásilka jí nebyla po uplynutí lhůty pro vyzvednutí vložena do schránky. To by umožnilo žalobkyni se s ní seznámit. Žalovaný ani Česká pošta nepředložili žádný důkaz o splnění zákonných předpokladů pro doručení. Rozhodnutí jí tedy nebylo doručeno, s jeho obsahem se seznámila dne 11. 3. 2014, kdy jí bylo zasláno na její vlastní žádost. Na základě těchto skutečností žalobkyně dovodila, že lhůta k podání žaloby jí nemohla uplynout.

[5] Žalobkyně podala zároveň s žalobou žádost žalovanému o určení neplatnosti okamžiku doručení.

[6] Krajský soud v odůvodnění rozhodnutí rozebral zákonnou úpravu doručování podle správního řádu a dospěl k závěru, že z údajů obsažených ve správním spisu nevyplývá, že by v daném případě nebyly dodrženy zákonem stanovené podmínky pro nastoupení fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Odkázal však na závěry vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 65/2009-61), podle které je možné údaje na doručence zpochybnit, pokud adresát předestře jinou věrohodnou skutkovou verzi reality. Podle krajského soudu žalobkyně takové skutečnosti uvedla. Považoval za relevantní, že žalobkyně se v průběhu správního řízení nedopouštěla žádných procesních obstrukcí, spolupracovala se správními orgány a nevyhýbala se doručování písemností. Její zpráva (e-mail) žalovanému ze dne 3. 3. 2014, kterou se dotazovala na postup v řízení a informovala ho o tom, že se z vyrozumění o nedoplatku od celního úřadu dozvěděla o existenci rozhodnutí o odvolání, působí věrohodně. Tyto skutečnosti podle krajského soudu byly způsobilé vnést pochybnosti o tom, že rozhodnutí bylo řádně doručeno.

[7] Za další významné skutečnosti považoval krajský soud závěry judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se vlivu vložení zásilky do domovní schránky na posouzení fikce doručení (rozsudky NSS ve věcech sp. zn. 7 As 53/2011 či 7 As 125/2013). Uvedl, že se s nimi zcela neztotožňuje, upozornil na nejednotnost judikatury NSS k této otázce, kterou v době řízení před krajským soudem rozhodoval rozšířený senát ve věci sp. zn. 3 As 241/2014. Soud dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 2 As 165/2014-27, ve kterém NSS mimo jiné vyslovil názor, že správní orgán může vložení nevyzvednuté zásilky do domovní schránky vyloučit pouze zcela výjimečně.

pokračování

Uvedené skutečnosti podle názoru krajského soudu "*prohloubily pochyby o opožděnosti žaloby*". Považoval za nutné též upozornit na nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, jímž ÚS zrušil část ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, které stanovilo minimální výši sankce ve výši 250 000 Kč.

[8] Na základě uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že žalobu je nutno věcně přezkoumat. Po posouzení žalobních námitek rozhodl, že správnímu orgánu se nepodařilo prokázat jeden z pojmových znaků závislé činnosti (znak nadřízenosti a podřízenosti), nebyla jednoznačně vyjasněna otázka soustavnosti dotyčné činnosti ani další relevantní okolnosti deliktního jednání (otázka odměňování). Z těchto důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně namítl jinou vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[10] Podle stěžovatele krajský soud věc meritorně projednal v rozporu se zákonem. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni řádně doručeno dne 10. 10. 2013, žaloba podaná dne 14. 4. 2014 byla tedy opožděná. Stěžovatel nesouhlasil s argumentací krajského soudu, který podle jeho názoru nenastoupení fikce doručení založil mimo jiné i na tom, že stěžovatel vyloučil vložení písemnosti do domovní schránky žalobkyně. Tuto možnost dává správnímu orgánu zákon, konkrétně § 23 odst. 4 správního řádu, který nestanoví žádné bližší podmínky pro vyloučení vložení do schránky.

[11] Stěžovatel důvody vyloučení vložení zásilky do schránky žalobkyně uvedl v rozhodnutí, kterým nevyhověl žádosti o určení neplatnosti doručení rozhodnutí o odvolání. Nesouhlasí s argumentací, kterou krajský soud použil ohledně vstřícnosti postupu soudů k právu účastníků na přístup k soudu, nelze zpochybnit zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*. Stěžovatel konstatoval, že žalobkyně nezpochybnila údaje uvedené na doručence ani prohlášení doručujícího orgánu způsobem, který je uveden v rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 65/2009-61.

[12] Napadené rozhodnutí je podle stěžovatele též nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něho nelze poznat, kdy přesně a zda bylo rozhodnutí o odvolání žalobkyni oznámeno.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil, zda kasační stížnost splňuje formální náležitosti, a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), za stěžovatele v řízení jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání

vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud následně přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] V projednávané věci je sporné, zda v řízení před krajským soudem byly splněny podmínky pro věcný přezkum, nebo, jak namítá stěžovatel, měla být žaloba odmítnuta pro opožděnost. To se odvíjí od posouzení, jestli zásilka obsahující rozhodnutí o odvolání byla žalobkyni doručena fikcí dne 10. 10. 2014 nebo nikoliv.

[16] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že krajský soud nezpochybnil splnění formálních podmínek nastoupení fikce doručení. Své rozhodnutí o věcném přezkumu rozhodnutí založil na tom, že žalobkyně dle jeho názoru předestřela dostatečně věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá formálně správné údaje na doručence zpochybnit, přičemž označil konkrétní důvody, které tuto verzi tvořily a podporovaly. Krajský soud především odkázal na jednání žalobkyně v celém průběhu správního řízení, kdy aktivně spolupracovala se správním orgánem a nevyhýbala se doručování písemností. Za zásadní považoval její reakce a postup poté, kdy se od celního úřadu dozvěděla o existenci rozhodnutí o odvolání, ihned komunikovala s žalovaným a domáhala se vysvětlení. Podle krajského soudu lze považovat za věrohodné její tvrzení, že o vydání rozhodnutí žalovaného do března 2014 nevěděla, odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které bylo ve správním řízení podobným způsobem možno údaje na doručence zpochybnit. Tyto skutečnosti spolu s dalšími vyhodnotil krajský soud jako závažné skutkové okolnosti, které při poměřování přednosti několika práv a právem chráněných zájmů odůvodňují upřednostnění práva na soudní přezkum.

[17] Stěžovatel k této argumentaci pouze konstatoval, že tvrzení žalobkyně údaje na doručence nezpochybnilo tak, jak požaduje ustálená soudní judikatura, konkrétně rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 65/2009-61, aniž však polemizoval s důvody, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, případně vysvětlil, v jakém směru odůvodnění krajského soudu nevyhovělo judikatuře NSS. Nejvyšší správní soud k takto formulované námitce považoval nejprve za vhodné nastínit závěry judikatury, na kterou stěžovatel odkazuje.

[18] V rozsudku čj. 9 As 65/2009-61 NSS vychází ohledně posouzení doručenky ve správním řízení ze závěrů rozhodnutí ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005-82. Zde soud konstatoval, že po zrušení poštovního řádu od 1. 7. 2000 již není doručenka podle správního řádu veřejnou listinou. Jedná se stále o důležitý důkaz, kterým se prokazuje doručení, ovšem ke zpochybnění závěru o doručení postačí, že žalobce údaje v doručence znevěrohodní předestřením jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality, tj. nemusí nezbytně – na rozdíl od varianty, kdy je doručenka veřejnou listinou – prokázat opak toho, co plyne z doručenky. Nejvyšší správní soud se ve věci sp. zn. 9 As 65/2009 zabýval tím, zda žalobce v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného předestřel věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručence, a tím ji zbavit její důkazní síly. Závěr, ke kterému dospěl, je postaven na hodnocení zcela odlišných skutkových okolností nežli v nyní

projednávané věci (autentičnost podpisu na doručence), a nijak nevyvrací závěry napadeného rozhodnutí krajského soudu.

[19] Stěžovatel neuvedl, z jakých konkrétních důvodů nesouhlasí s tím, jak krajský soud hodnotil skutkovou realitu předestřenou stěžovatelkou (spolupráce stěžovatelky se správními orgány; její reakce a komunikace po zjištění, že rozhodnutí bylo vydáno), vyjádřil pouze svůj nesouhlas s výsledným názorem krajského soudu. Z výše citovaných závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by se od nich krajský soud v napadeném rozsudku odchýlil. Námitka stěžovatele tedy není důvodná.

[20] Dalšími námitkami stěžovatel napadá některé dílčí závěry krajského soudu. Konkrétně odkazuje na právní úpravu § 23 odst. 4 správního řádu a namítá, že zákon nestanoví k možnosti vyloučení vložení doručované zásilky do schránky adresáta správnímu orgánu žádné omezující podmínky. Krajský soud v napadeném rozhodnutí však tuto skutečnost nezpochybňoval, naopak uvedl, že důvody uvedené stěžovatelem pro vyloučení vložení zásilky do domovní schránky „*nelze bez dalšího považovat za svévolné*".

[21] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že krajský soud v odůvodnění citoval mimo jiné odkazy na judikaturu NSS, která byla následně rozšířeným senátem překonána (viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, čj. 3 As 241/2014-41), ale uvedl ji pouze jako doplňující argument, který nebyl zásadním a jediným důvodem pro závěr o upřednostnění práva žalobkyně na přístup k soudu. V projednávané věci pro posouzení účinnosti doručení nebylo sporné, že správní orgán vhození zásilky do schránky žalobkyně vyloučil, závěry rozšířeného senátu ve výše uvedené věci, který řešil důsledky nevhození zásilky do schránky nedopatřením, proto nebyly relevantní. Otázkou, v jakých případech správní orgán může vyloučit vložení zásilky do schránky, a zejména jak lze účinně zpochybnit údaje na doručence, se rozšířený senát v uvedeném rozhodnutí nezabýval.

[22] Stěžovatel dále již pouze namítl, že závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 354/15, nejsou v projednávané věci přiléhavé, neboť se netýkají otázky včasnosti žaloby. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením nesouhlasí. Ústavní soud se v uvedeném nálezu zabýval porovnáním požadavku na dodržení procesních pravidel na straně jedné a právem na přístup k soudu (v podobě přípustnosti dovolání) na straně druhé, což je velmi podobné hodnotovému střetu v projednávané věci. Ústavní soud k této otázce uvedl: „*Ve své judikatuře Ústavní soud setrvale upozorňuje, že obecné soudy jsou při použití zákonem stanovených procesních pravidel povinny tato pravidla interpretovat a aplikovat tak, aby dodržely maximy práva na spravedlivý proces vymezené Listinou; musí tedy přihlížet k tomu, že účastník řízení svým podáním sleduje ochranu svých subjektivních práv, a nezapomínat, že základní práva nevytvářejí pouze rámec normativního obsahu podústavního práva, nýbrž i rámec jeho interpretace a aplikace. Uvedené pak platí tím spíše za situace, pokud postup obecných soudů implikuje tak významný zásah do procesního postavení účastníka řízení, jehož důsledkem je nezvratné odepření meritorního přezkumu podání tohoto účastníka [viz nález sp. zn. II. ÚS 475/13 ze dne 24. 6. 2014 (N 129/73 SbNU 941) a další judikaturu tam uvedenou]. Ústavní soud tedy již několikrát zdůraznil, že obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu, jsou při posuzování podání účastníků řízení povinny volit postup vstřícnější k jejich právu na soudní ochranu, respektive k právu na přístup k soudu; jinak dochází k porušení práva*

dotčených účastníků zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. nález sp. zn. II. ÚS 475/13 ze dne 24. 6. 2014 či nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014).“ Citované pasáže velmi úzce souvisí se závěrem, pro který krajský soud rozhodl o nutnosti věcného projednání žaloby, tj. o upřednostnění práva na přístup k soudu vzhledem ke skutkovým okolnostem dané věci.

[23] Podle stěžovatele nelze opomíjet zásadu, podle které mají být chráněna pouze práva těch, kteří je sami střeží. Neuvedl však žádné skutečnosti svědčící o tom, že tato zásada byla porušena.

[24] Stejně obecné a nekonkrétní je též tvrzení stěžovatele, že řešení procesní otázky včasnosti žaloby nelze slučovat s posuzováním otázky hmotného práva. Stěžovatel pouze odkázal na odstavec 30 odůvodnění napadeného rozsudku. K takto formulované výhradě lze pouze konstatovat, že nesplňuje základní požadavky na náležitosti námitky kasační stížnosti (§ 106 odst. 1 ve spojení s § 37 s. ř. s.).

[25] Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stěžovatel ji spatřoval v tom, že z odůvodnění není zřejmé, jaký den považoval krajský soud za den oznámení rozhodnutí žalobkyni. Tento údaj je však v odůvodnění napadeného rozsudku uveden, a to v odstavci 31. Zde krajský soud jednoznačně uvedl, že podle jeho názoru bylo žalobkyni rozhodnutí stěžovatele prokazatelně doručeno až dne 10. 3. 2014. Rozhodnutí krajského soudu je v této části i celkově přezkoumatelné.

III. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] S ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 21. února 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu