



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. I.**, zastoupeného Mgr. Bc. Romanem Knedlhanssem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 40, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 10. 2014, č. j. MV-142186-3/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 5. 2015, č. j. 30 A 35/2015 – 38,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 5. 2015, č. j. 30 A 35/2015 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán prvního stupně), rozhodnutím ze dne 8. 10. 2013, č. j. OAM-1088-10/ZR-2013 zrušilo postupem podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) platnost žalobcova povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

[2] Žalovaná toto rozhodnutí v odvolacím řízení potvrdila. Rozhodnutí o odvolání zaslala na žalobcovu adresu, která byla zapsána v centrální evidenci cizinců. Žalobce nebyl na této adrese zastížen, proto mu byla zásilka uložena u poskytovatele poštovních služeb. Po marném uplynutí lhůty pro její vyzvednutí ji doručovatel zaslal zpět žalované. Ta poté vyvěsila rozhodnutí na úřední desce.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí o odvolání u Krajského soudu v Plzni žalobou ze dne 31. 3. 2015. Krajský soud při zkoumání naplnění podmínek řízení zjistil, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí (poté, co si je v desetidenní lhůtě nevyzvedl

u provozovatele poštovních služeb) dne 14. 11. 2014. Dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Žalobci bylo rozhodnutí doručeno 14. 11. 2014, lhůta pro podání žaloby tedy uplynula 14. 12. 2014. Podání ze dne 31. 3. 2015 tak krajský soud jako opožděné odmítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též stěžovatel) se dne 23. 3. 2015, poté, co mu bylo 17. 3. 2015 doručeno oznámení Živnostenského úřadu Magistrátu města Plzně o zahájení řízení ve věci zrušení jeho živnostenského oprávnění z důvodu podezření na nesplnění podmínky, dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně, kde zjistil, že dne 29. 10. 2014 vydala žalovaná rozhodnutí o jeho odvolání proti rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu.

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že mu rozhodnutí žalované nebylo řádně doručeno. Přestože pobýval do 10. 12. 2014 v České republice a vždy pravidelně kontroloval doručovanou poštu, nenalezl ve své poštovní schránce v průběhu měsíce listopadu 2014 výzvu k vyzvednutí jakékoliv zásilky. Zásilka obsahující rozhodnutí žalované nebyla ani vhozena do jeho poštovní schránky. Stěžovatel se nemohl s jejím obsahem seznámit.

[6] Tyto skutečnosti a tvrzení měly být dle stěžovatele předmětem důkazního řízení, které měl krajský soud vést. Konkrétně měl soud s ohledem na obsah žaloby dotazem u příslušné vedoucí provozovny České pošty ověřit některé skutečnosti, např. zda je příslušná poštovní doručovatelka svědomitá, zda se skutečně pokusila při doručování zásilky žalobce fyzicky zastihnout atd. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu musí být navíc zásilka po uplynutí 10 denní lhůty vložena do domovní schránky adresáta, k čemuž nedošlo. Soud se však spokojil s nahlédnutím do správního spisu a s nepodloženým tvrzením žalovaného v jeho písemném vyjádření, že byl stěžovatel vyzván k vyzvednutí zásilky a poučen. Soud tak nesprávně posoudil okamžik doručení správního rozhodnutí ke dni 14. 11. 2014. Stěžovatel se s obsahem správního rozhodnutí dle svého názoru seznámil nejdříve 23. 3. 2015, když nahlédl do správního spisu vedeného správním orgánem.

[7] Ze soudního spisu vyplývá, že se žalovaná dne 27. 4. 2015 vyjádřila k podané žalobě. O této skutečnosti však nebyl stěžovatel správním soudem vůbec vyrozuměn, vyjádření mu nebylo doručeno. Stěžovatel neměl možnost se s jeho obsahem seznámit a případně na něj zareagovat či doplnit svá tvrzení a důkazní návrhy. Ze stejného důvodu tak neměl ani možnost se seznámit s aktuálním stavem správního spisu tak, jak byl tento na výzvu soudu předložen žalovanou. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. srpna 2010, č. j. 7 Afs 63/2010 – 65, uzavřel, že „*odmítl-li správní soud žalobu pro opožděnost (§ 72 odst. 1 soudního řádu správního), neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno v jiný den, než je uvedeno v žalobě, a nedal-li žalobci možnost se k tomuto rozporu vyjádřit a podpořit své stanovisko důkazy, je soudní řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek, že o věci samé nebylo vůbec rozhodováno. Usnesení soudu je ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné.*“ Dle stěžovatele je proto napadené rozhodnutí nezákonné i z tohoto důvodu.

[8] Žalovaný ohledně tvrzení, že bylo rozhodnutí stěžovateli doručeno i prostřednictvím veřejné vyhlášky, nepředložil žádný důkaz (např. o tom, že tato vyhláška byla skutečně v souladu se zákonem vyvěšena). Správní spis obsahuje sice veřejnou vyhlášku podepsanou příslušným ředitelem odboru, neobsahuje však jakýkoliv důkaz ohledně toho, zda byla vyhláška skutečně

fyzicky vyvěšena na úřední desce, není zde obsažen příslušný výtisk z internetových stránek úřední desky.

[9] Správní spis obsahuje vlastnoručně napsaný a podepsaný přípis žalobce ze dne 6. 11. 2013 adresovaný prvoinstančnímu správnímu orgánu, v němž žalobce uvedl, že jeho platnou adresou je Ž. u. 18, P. Žalobce tak měl na mysli sdělit prvoinstančnímu správnímu orgánu adresu pro doručování v předmětném správním řízení. Jak vyplývá z § 19 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen s. ř.), na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení. Správní orgán je povinen přednostně respektovat adresu pro doručování, o níž účastník řízení výslovně požádal, a to i tehdy, pokud je v informačním systému u účastníka řízení evidována adresa jiná. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 – 44, „*z pořadí možností pro doručování uvedených v citovaných ustanoveních správního řádu jsou zřejmé preference zákonodárce, který na první místo staví občanem zvolenou adresu, poté adresu trvalého pobytu a na poslední místo eventuální doručení na jiné místo, kde bude adresát (fyzická osoba) zastížen*“. Obdobně dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 20 Cdo 4660/2009 „*správní řád dává účastníkovi řízení možnost požádat správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování, kterou správnímu orgánu sdělil. Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, správní orgán na tuto adresu doručuje. Jinak musí účastníkovi řízení sdělit ústně či písemně, proč jeho požadavku nevyhověl*“. Správní orgán však výše uvedenou žádost žalobce o doručování na jinou adresu než na adresu uvedenou v cizineckém informačním systému nereflektoval a správní rozhodnutí namísto toho doručoval na adresu dle cizineckého informačního systému. Tento postup správního orgánu považuje žalobce za nezákonný. Nezákonné je i jeho posouzení krajským soudem, který uvedl, že tento přípis nebyl výslovnou žádostí stěžovatele o doručování na jinou adresu. Přípis zněl: „*Dovolte, abych sdělil, že současnou mou adresou mého pobytu v P. je ...*“. V rozhodnutí ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*požadavek účastníka řízení vůči správnímu orgánu, aby mu doručoval písemnosti na adresu pro doručování je třeba chápat jako podání ve smyslu § 37 správního řádu, tj. jako úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu*“. Dle § 37 odst. 3 správního řádu pak platí, že nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. K tomu však nikdy nedošlo, přestože žalobce byl oprávněn očekávat reakci správního orgánu na podání své žádosti v souladu se zásadou legitimního očekávání.

III. Vyjádření žalované

[10] Stěžovatelovo tvrzení, že mu nebylo žalobou napadené rozhodnutí řádně doručeno, je v rozporu s údaji vyplývajícími z doručky obsažené ve správním spise. Akceptovat ničím nepodložené zpochybnění údajů vyplývajících z doručky jakožto veřejné listiny je nepřijatelné. K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č. j. 1 Afs 66/2014 – 55.

[11] Námitky týkající se doručení veřejnou vyhláškou stěžovatel v žalobě neuplatnil. Dle krajského soudu bylo navíc doručování veřejnou vyhláškou nadbytečné, neboť stěžovateli bylo doručeno fikcí. Řešení této otázky v kasační stížnosti je proto irrelevantní.

[12] Z fráze „*současnou platnou adresou mého pobytu v P.*“, použité stěžovatelem v jeho podání ze dne 6. 11. 2013, č. j. OAM-1088-21/ZR-2013, nevyplývá, že žalobce požaduje, aby mu na tuto adresu bylo v budoucnu doručováno.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Krajský soud napadeným usnesením rozhodl o odmítnutí stěžovatelovy žaloby, jelikož dospěl k závěru, že se jedná o podání opožděné. Z povahy věci tak vyplývá, že relevantními námitkami uplatněnými v kasační stížnosti podané dle § 103 odst. 1 písm. e) jsou zejména námitky svědčící ve prospěch závěru, že odmítnutý návrh na zahájení řízení byl včasný.

[16] Z tohoto hlediska klíčovou námitkou je tvrzení stěžovatele, že žalovaná nerespektovala jím uvedenou korespondenční adresu, v důsledku čehož mu nebylo rozhodnutí o odvolání účinně doručeno.

[17] Stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí o zrušení svého trvalého pobytu dne 31. 10. 2013 u správního orgánu prvního stupně (v souladu s § 86 odst. 1 s. ř.). Dne 6. 11. 2013 bylo poté správnímu orgánu prvního stupně doručeno stěžovatelovo podání označené jako „*Doplnění odvolání ze dne 29. 10. 2013*“, jímž stěžovatel brojil proti povinnosti uhradit náklady řízení o odnětí trvalého pobytu. Součástí tohoto podání je vlastnoručně psaný a podepsaný text stěžovatele: „*Dovolte, abych sdělil, že současnou adresou mého pobytu v P. je A. O. (pro V. I.), Ž., P.*“.

[18] Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 8. 11. 2013 postoupil odvolání žalované. V něm konstatoval, že ve vztahu ke stěžovatelovu podání ze dne 31. 10. 2013 neshledal splnění podmínek pro postup podle § 87 s. ř., tedy pro vyhovění odvolání a zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k doplnění odvolání ze dne 6. 11. 2013 poté uzavřel, že bylo podáno po lhůtě, a proto se jím nezabýval. Při specifikaci stěžovatele v tomto přípisu uvedl správní orgán, že jeho doručovací adresa je „*Ž., P. (u pana A. O.)*“.

[19] Žalovaná poté rozhodla zvlášť o odvolání proti samotnému zrušení trvalého pobytu, tedy proti rozhodnutí č. j. OAM-1088-10/ZR-2013, které potvrdila, a zvlášť o jeho doplnění, jež se týkalo související povinnosti uradit náklady správního řízení, č. j. OAM-1088-11/ZR/2013, které zrušila. Obě rozhodnutí odeslala stěžovateli dne 30. 10. 2014 na adresu, již měl hlášenu v centrální evidenci cizinců, tedy na S. P.. Jak bylo rozvedeno výše, u těchto rozhodnutí by v případě, že by adresa byla správná, došlo k fikci doručení a tedy k počátku běhu lhůty pro podání žaloby dne 14. 11. 2014.

[20] Pro určení okamžiku, kterým začala plynout lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí žalované, je však nutné zabývat se charakterem stěžovatelova podání ze dne 6. 11. 2013. Krajský soud ve vztahu k němu stručně uzavřel, že „*v průběhu prvoinstančního řízení ani v řízení o odvolání žalobce neučinil výslovnou žádost o doručování na tuto adresu, tato adresa též nebyla evidována v cizineckém informačním systému, a proto žalovanou nemohla být a nebyla považována za adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 s. ř.*“.

[21] V § 20 odst. 1 s. ř. je stanoveno pořadí možností pro doručování ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 – 44). Preferovaným místem je adresa pro doručování dle § 19 odst. 3, až poté jsou uvedeny další způsoby jako doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel či na adresu jejich trvalého pobytu.

[22] Dle § 19 odst. 3 s. ř. „*nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu*“. Takový požadavek účastníka řízení je podáním ve smyslu § 37 s. ř., musí tak splňovat náležitosti zde stanovené (srov. *Vedral J., Správní řád komentář. 2. vyd. Praha: Polygon, 2012, s. 246*). Stěžovatelovo podání ze dne 6. 11. 2013 tyto náležitosti naplňuje. Pokud měl správní orgán pochyb o charakteru podání, měl postupovat v souladu s § 37 odst. 3 s. ř. a tyto pochybnosti odstranit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95).

[23] Zde je však nutné podotknout, že správní orgán prvního stupně nepochyboval o tom, že se jedná o sdělení adresy pro doručování dle § 19 odst. 3 s. ř. Jednak tuto adresu uvedl jako stěžovatelovu korespondenční adresu v přípisu ze dne 8. 11. 2014, jímž odvolání postupoval žalované, jednak na tuto adresu stěžovateli sám zaslal vyrozumění o zrušení opatrovnictví ze dne 1. 11. 2013, které si stěžovatel dne 12. 11. 2013 převzal – doručení na stěžovatelem sdělenou adresu tedy bylo úspěšné.

[24] Za těchto okolností nemá ani Nejvyšší správní soud důvod pochybovat o tom, že měl stěžovatel podáním ze dne 6. 11. 2013 v úmyslu správnímu orgánu sdělit svou adresu pro doručování. Je přitom nutné zdůraznit, že tak učinil v rámci doplnění odvolání, čili není pochyb o tom, že zamýšlel tuto adresu sdělit právě žalované ve vztahu k řízení o odvolání. Situace je tak v nyní projednávané věci odlišná od situace řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010 – 56, kde podání, jímž sděloval stěžovatel svou korespondenční adresu, bylo učiněno vůči správnímu orgánu prvního stupně (Magistrátu hl. m. Prahy) bez souvislosti s konkrétním řízením. Za takových okolností zdejší soud dovodil, že odvolací správní orgán (Ministerstvo dopravy), tedy zcela odlišný subjekt, nebyl tímto úkonem vázán.

[25] Jelikož tedy žalovaná pochybila tím, že nedoručovala na stěžovatelem uvedenou korespondenční adresu, rozhodnutí nemohlo být doručeno fikcí dle § 24 odst. 1 s. ř. Zároveň nepřipadá v úvahu ani účinnost následného doručování veřejnou vyhláškou. Správní orgán k němu přikročil v souladu s § 25 odst. 1 z důvodu, že se stěžovateli „*prokazatelně nedaří doručovat*“. Tento závěr byl však vzhledem ke skutečnosti, že mu bylo doručováno na jinou než korespondenční adresu, chybný.

[26] Lhůta pro podání žaloby, která je dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců třicetidenní, tak nezačala běžet ani od 14. 11. 2014, ani od 29. 12. 2014 (patnáctý den od vyvěšení písemnosti na úřední desce), ale od okamžiku, kdy bylo rozhodnutí stěžovateli skutečně oznámeno. Dle stěžovatele je tímto okamžikem jeho nahlédnutí do spisu, které učinil dne 23. 3. 2015. Vzhledem k tomu, že správní spis vztahující se ke zrušení stěžovatelova oprávnění k pobytu záznam o nahlížení do spisu z tohoto dne neobsahuje, bude nyní na krajském soudu, aby posoudil, v jakém okamžiku běh lhůty pro podání žaloby započal a zda byla žaloba podaná dne 31. 3. 2015 včasná.

[27] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud pochybil v samotném základu, tedy při posouzení včasnosti žaloby, nezabýval se již dalšími námitkami stěžovatele, které z tohoto nezákonného postupu vycházejí.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost žalobce důvodnou, a proto postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení Krajského soudu v Plzni a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů v řízení o kasační stížnosti žalované (§ 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 5. srpna 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu