



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **N. T.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2013, č. j. MV-2917-12/SO/sen-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017, č. j. 5 A 217/2013 – 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **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 a řízení před městským soudem

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 25. 10. 2012, č. j. OAM-46688-24/DP-2011, ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání rozhodl tak, že se platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) věta první zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neprodlužuje. Žalobkyně proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu podala odvolání, které však žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítla jako opožděné.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou podanou u Městského soudu v Praze, poukázala především na vady doručování v obou stupních správního řízení. Její jediná

žalobní námitka spočívala v tom, že jí měl prvostupňový správní orgán ustanovit opatrovníka, neboť se jí opakovaně nedařilo doručit jinak, než fikcí (příčemž doručovat fikcí dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu lze pouze dvakrát). Tím, že jí opatrovník ve správním řízení nebyl ustanoven, došlo ke zkrácení jejich práv a především k nezákonnému zamítnutí odvolání pro opožděnost.

[3] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Poukázal na rozhodná ustanovení pro doručování ve správním řízení a uzavřel, že na žalobkyni nelze hledět jako na kategorii osob, jíž se nedaří doručovat ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Z poštovních doručenek ve spise nevyplývá, že by žalobkyně neměla označenou poštovní schránku či by byla v domě neznámá, což ostatně ani netvrdila. Z obsahu správního spisu současně nic nenasvědčuje tomu, že by měl prvostupňový správní orgán důvod se domnívat, že by na straně žalobkyně existoval omluvitelný důvod, pro který si nemohla zásilky vyzvednout.

[4] Nad rámec žalobních námitek se městský soud zabýval vyvrácením účinků fikce doručení, o které se žalobkyně pokusila žádostmi o prominutí zmeškání úkonu lhůty k podání odvolání i o určení neplatnosti doručení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dne 17. 4. 2013. Žalovaná ovšem žalobkyni nevyhověla. Žalobkyně prokazovala svou nepřítomnost na adrese svého bydliště lékařskou dokumentací, podle které jí byl nařízen klid na lůžku, přičemž správní orgány dospěly k závěru, že pokud žalobkyně pobývala na nahlášené adrese a měla nařízený toliko klid na lůžku, bylo v jejích silách si zásilku vyzvednout. O konání správního řízení věděla, proto měla být více než obvykle obezřetná ohledně vyzvedávání si pošty. Rovněž pochybila, neboť byla v souladu s § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 2 a 4 správního řádu povinna podat obě žádosti současně s odvoláním, což nesplnila.

[5] Dále soud odmítl rovněž odkaz zástupce žalobkyně při ústním jednání na rozsudek městského soudu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 71/2014 - 45, jako nepřiléhavý, protože v dané věci soud vycházel z odlišného skutkového stavu (žadatelka se v doručovací době nezdržovala na adrese pobytu, což vyplynulo z poznámky pošty na zásilce, tak tomu ovšem v nyní projednávané věci nebylo).

[6] Městský soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně podala odvolání proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu k poštovní přepravě až dne 29. 11. 2012, tj. po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty. Žalovaná proto nepochybila, když odvolání žalobce podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítla jako opožděné.

II. Kasační stížnost

[7] Včasnou kasační stížností brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti rozsudku městského soudu z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Podle stěžovatelky se městský soud nesprávně vypořádal s žalobní námitkou prominutí zmeškání lhůty. Správní orgány měly uznat, že byly v jejím případě dány důvody pro určení neplatnosti doručení prvostupňového správního rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka namítá vady doručování ve správním řízení, v důsledku kterých jí nebylo řádně doručeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Předvolání k výslechu ze dne 5. 9. 2012, následná výzva k vyjádření, jakož i prvostupňové rozhodnutí jí byly doručeny fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu na adresu jejího hlášeného bydliště v X. Po několika neúspěšných

pokusech tedy bylo zřejmé, že se jí nedaří doručovat ve smyslu § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, a proto jí měl prvostupňový správní orgán ustanovit pro doručování opatrovníka v souladu s § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Tím, že jí opatrovník nebyl ustanoven a prvostupňový správní orgán jí znovu na stejnou adresu doručoval meritorní rozhodnutí, došlo ke zkrácení jejich práv, neboť doručovat fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu lze pouze dvakrát. Stěžovatelka se tak dozvěděla o vydání prvostupňového správního rozhodnutí až z výjezdního příkazu ze dne 27. 11. 2017, a odvolání tudíž bylo podáno včas.

[10] Městský soud nesprávně odmítl závěry rozsudku téhož soudu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 71/2014 - 45, jako nepřipadné. Jestliže stěžovatelka měla nařízený klid na lůžku, nemohla prokazatelně vyzvedávat poštovní zásilky a jedná se tedy o případ srovnatelný s namítaným judikátem městského soudu.

[11] Názor soudu i správních orgánů, že si stěžovatelka mohla zásilku vyzvednout, je nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, jakým způsobem k tomuto závěru došlo.

[12] Městský soud se opomněl zabývat námitkou porušení § 174a zákona o pobytu cizinců, tj. nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. V žalobě stěžovatelka uvedla, že zmíněné ustanovení zákona klade na správní orgány povinnost, uvést v každém rozhodnutí spadajícím pod režim zákona o pobytu cizinců úvahu týkající se přiměřenosti rozhodnutí. Městský soud se s touto otázkou nevypořádal a zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a obsahuje argumentaci podřaditelnou pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Přednostně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterým by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Stěžovatelka namítá, že městský soud opomenul vypořádat žalobní námitku porušení § 174a zákona o pobytu cizinců (tj. nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života), čímž měl soud zatížit svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Tato námitka není důvodná, neboť z obsahu spisu městského soudu vyplývá, že stěžovatelka uvedenou námitku v žalobě nevznesla. Nadto kasační soud dodává, že § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje *kritéria pro hodnocení zásahu* do soukromého a rodinné života v těch případech, kdy *jeho posuzování předvídají jednotlivá ustanovení* zákona o pobytu cizinců – v nyní projednávaném případě neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu se však o uvedenou situaci nejedná.

[17] Podle stěžovatelky se městský soud nesprávně vypořádal s žalobní námitkou prominutí zmeškání lhůty a rovněž názor soudu i správních orgánů, že si stěžovatelka mohla zásilku

vyzvednout, je podle ní nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, jakým způsobem k tomuto závěru došlo.

[18] Předně kasační soud podotýká, že event. prolomením fikce doručení se městský soud zabýval *nad rámec* žalobních námitek, neboť stěžovatelka vznesla v žalobě pouze *jedinou námitku* (tj. že jí měl být ustanoven ve správním řízení opatrovník). Kasační argumentace stěžovatelky co do *nezákonného vypořádání námitek* prominutí zmeškání lhůty tedy nemá odraz v žalobě. Jelikož však tímto stížním bodem reaguje na argumentaci městského soudu, je tato námitka přípustná a Nejvyšší správní soud se jí proto věcně zabýval.

[19] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2015, č. j. 7 Azs 13/2015 - 28, závažné důvody, které představují překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon (§ 41 správního řádu), musí být objektivní povahy, přičemž závažnost těchto důvodů se posuzuje vždy podle okolností konkrétního případu. Důkazní břemeno přitom leží přímo na žadateli. Ve výše uvedeném rozsudku soud rovněž konstatoval, že nepříznivý zdravotní stav účastníka řízení lze považovat za závažný důvod, který představuje překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon pouze tehdy, pokud mu *skutečně brání* takový úkon učinit. Z obsahu správního spisu ovšem kasačnímu soudu vyplývá, že tak tomu v nyní projednávané věci nebylo.

[20] Stěžovatelka podala nejprve odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, teprve poté podala žádost o prominutí zmeškání lhůty, již doložila třemi lékařskými zprávami. První ze zpráv byla vystavena dne 14. 1. 2013 lékařem na Ukrajině, který potvrdil, že se stěžovatelka léčila ambulantně od 8. 10. 2012 do 24. 10. 2012 s akutním respiratorním onemocněním. Podle druhé zprávy (nedatované) byl stěžovatelce nařízen klid na lůžku od 5. 9. 2012 do 15. 9. 2012. Podle třetí (rovněž nedatované) zprávy měla stěžovatelka nařízen klid na lůžku od 25. 10. 2012 do 28. 11. 2012.

[21] Předvolání k výslechu ze dne 5. 9. 2012 bylo doručováno na adresu X, kterou stěžovatelka nahlásila jako adresu, na níž se zdržuje. Zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 6. 9. 2012 a byla vložena do schránky 16. 9. 2012. Vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům ze dne 4. 10. 2012 bylo připraveno k vyzvednutí dne 5. 10. 2012 a zásilka byla vložena do domovní schránky dne 16. 10. 2012. Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 25. 10. 2012 bylo připraveno k vyzvednutí dne 29. 10. 2012 a zásilka byla vložena do schránky dne 9. 11. 2012.

[22] Z uvedeného je patrné, že stěžovatelka měla možnost seznámit se s některými zásilkami v době, kdy podle doložených lékařských zpráv *ani neměla* nařízen klid na lůžku. (Předvolání k výslechu ze dne 5. 9. 2012 bylo stěžovatelce vhozeno do schránky dne 16. 9. 2012, stejně tak vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům si stěžovatelka mohla vyzvednout mezi 5. 10. 2012 a 7. 10. 2012, kdy ještě neměla klid na lůžku nařízen).

[23] I s odhlédnutím od skutečnosti, že stěžovatelka (v rozporu § 41 odst. 2 správního řádu) *nespojila žádost* o prominutí zmeškání lhůty přímo s podáním *odvolání*, dospěly žalovaná i městský soud plně přezkoumatelným způsobem ke shodnému závěru: lékařem nařízený klid na lůžku v místě hlášeného pobytu bez dalšího neprokazuje, že by si stěžovatelka nemohla zásilku vyzvednout (ať už v úložní době na poště nebo až poté, kdy jí doručovatel vhodil zásilku přímo do poštovní schránky). Podmínky pro určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 4 správního řádu tak nebyly naplněny, přičemž Nejvyšší správní soud se s touto argumentací s ohledem na výše uvedené plně ztotožňuje.

[24] Podle stěžovatelky je doručení prvostupňového správního rozhodnutí neúčinné, neboť tento nepřistoupil v rozporu s § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu k ustanovení opatrovníka.

[25] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, „[u]stanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004 obsahuje dva předpoklady, za kterých lze účastníku správního řízení ustanovit opatrovníka. Jde o situace, kdy je osoba neznámého pobytu nebo sídla a o situace, kdy se jí prokazatelně nedaří doručovat. Nejde o dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny, ale o dva na sobě nezávislé předpoklady, za nichž může být opatrovník ustanoven.“ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118, pak „[d]o kategorie osob, jímž se prokazatelně nedaří doručovat“ [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004], nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivější průběh správního řízení.“

[26] Je odpovědností adresáta zásilek, aby předešel nežádoucím účinkům fikce doručení tím, že splní povinnosti nahlásit správním či poštovním úřadům adresu svého pobytu, byť by se jednalo jen o krátkodobou změnu. Stěžovatelka nahlásila prvostupňovému správnímu orgánu změnu pobytu dne 8. 8. 2012 a ani ne měsíc na to se jí nedařilo zásilku na uvedenou adresu doručit jinak, než fikcí (písemnost předvolání k výslechu ze dne 5. 9. 2012).

[27] Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, předvolání k výslechu ze dne 5. 9. 2012, jakož i vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům ze dne 4. 10. 2012 byla doručována správně – formou náhradního doručení. V průběhu správního řízení nevyvstaly pochybnosti o tom, že se stěžovatelka na hlášené adrese skutečně zdržuje (na doručence není poznámka, že by stěžovatelka v místě pobytu neměla poštovní schránku, že by byla neznámého pobytu nebo se na uvedené adrese již nezdržovala). Rovněž z doručenky předvolání k vyzvednutí výjezdního příkazu ze dne 27. 11. 2012 vyplývá, že zásilka byla připravena k vyzvednutí 29. 11. 2012 a následně vhozena do schránky dne 11. 12. 2012. Jestliže stěžovatelka tvrdí, že podala odvolání v návaznosti na vydání výjezdního příkazu, je zřejmé, že se s písemnostmi doručovanými ve správním řízení měla možnost seznámit i přesto, že byly doručovány formou náhradního doručení.

[28] Současně v průběhu správního řízení nebyly dány důvody pro určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 6 správního řádu. Ačkoliv stěžovatelka podala žádost o určení neplatnosti doručení prvostupňového správního rozhodnutí a žádost o prominutí zmeškání lhůty, prvostupňový správní orgán ani žalovaná jí nevyhověly z důvodů vyjádřených v bodu [23]. Za této situace proto nebyl důvod k ustanovení opatrovníka a žalovaná ani prvostupňový správní orgán nepochybily, pokud tak v souladu s výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118, neučinili.

[29] Nedůvodná je rovněž námitka, že městský soud nesprávně odmítl závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 71/2014 - 45, jako nepřipadné pro nyní projednávanou věc. V tehdy projednávaném případě bylo rozhodnutí vydané v prvním stupni doručováno veřejnou vyhláškou a městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil s tím, že namísto tohoto způsobu doručování měl správní orgán žalobkyni ustanovit opatrovníka. V nyní projednávaném případě městský soud dostatečně zdůvodnil, proč se dílčí závěry rozsudku v nyní projednávané věci neuplatní, a naopak zohlednil tu část argumentace, jež se na projednávanou věc vztahuje (a která vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, viz rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118).

IV. Závěr a náklady řízení

[30] S ohledem na nedůvodnost všech stěžovatelčiných námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. června 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu