



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **D. V. H.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 2. 2019, č. j. 57 A 16/2018-31,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 23. 9. 2017, č. j. OAM-17347-8/ZM-2017, byla podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 1. 2018, č. j. MV-130095-9/SO-2017. Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl.

[2] Podstatou sporu mezi žalobcem a žalovanou bylo určení *okamžiku vydání rozhodnutí* ministerstva. Žalobce totiž před tím, než dne 20. 10. 2017 toto rozhodnutí obdržel, podal žádost o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty z důvodu změny zaměstnavatele. Vycházel z toho, že tak učinil ještě před vydáním rozhodnutí ministerstva; v takovém případě by rozhodnutí ve věci vůbec nemohlo být vydáno.

[3] Pro posouzení této otázky vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Dne 29. 5. 2017 podal žalobce žádost o vydání zaměstnanecké karty. Rozhodnutí o této žádosti

ministerstvo vyhotovilo dne 23. 9. 2017 a téhož dne adresovalo Velvyslanectví ČR v Hanoji prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „MZV“) žádost o doručení uvedeného rozhodnutí žalobci. Z doručanky založené ve správním spise vyplývá, že tyto písemnosti byly vypraveny dne 25. 9. 2017 a doručeny MZV následujícího dne. Na rozhodnutí o zamítnutí žalobcovy žádosti bylo také vyznačeno „*vypraveno dne 25. 9. 2017*“. Podáním ze dne 2. 10. 2017 žalobce požádal o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty a doložil, že jeho zastoupení převzal advokát Mgr. Marek Sedlák. O této žádosti rozhodlo ministerstvo dne 6. 10. 2017 tak, že se změna žádosti nepovoluje, neboť pro povolení takové změny nejsou splněny podmínky dle § 41 odst. 8 správního řádu.

[4] Krajský soud odkázal na § 169b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož cizinci, který podal žádost o oprávnění k pobytu na zastupitelském úřadu, nebo jinému účastníku řízení, kterému má být doručováno do místa doručení v cizině, se písemnost doručuje zpravidla prostřednictvím zastupitelského úřadu. Zastupitelský úřad je podle § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě (dále jen „zákon o zahraniční službě“) organizačním útvarům MZV, a není tedy samostatnou organizační jednotkou. Ministerstvo proto postupovalo správně, pokud rozhodnutí vyhotovené dne 23. 9. 2017 předalo k doručení Velvyslanectví České republiky v Hanoji prostřednictvím MZV. Za den vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je pak třeba považovat 25. 9. 2017, kdy bylo rozhodnutí spolu s žádostí o doručení tohoto rozhodnutí předáno MZV. Naopak není rozhodující, kdy bylo toto rozhodnutí předáno zastupitelským úřadem provozovateli poštovních služeb ve Vietnamu, jak tvrdil žalobce. Tento okamžik by byl rozhodující v případě, že by byla doručována písemnost vyhotovená přímo zastupitelským úřadem.

[5] Žalobce tedy požádal o povolení změny obsahu žádosti až 11 dní po vydání rozhodnutí a ministerstvo tak nepochybovalo, pokud tuto žádost podle § 41 odst. 8 správního řádu zamítlo. Na tom nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že ministerstvo nemělo při svém rozhodování o žádosti o změnu obsahu žádosti k dispozici doručenkou prokazující doručení prvoinstančního rozhodnutí žalobci, neboť pro posouzení, zda lze účastníkovi umožnit změnu obsahu podání, je rozhodný pouze okamžik vydání rozhodnutí.

[6] Krajský soud přisvědčil žalobci, že doba mezi vydáním rozhodnutí a jeho faktickým doručením žalobci byla delší, tato okolnost však nemá pro posouzení včasnosti žádosti o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty žádný význam. Na zákonnost napadeného rozhodnutí neměla vliv ani skutečnost, že ze správního spisu není zřejmé, kdy bylo žalobci doručeno rozhodnutí ministerstva. I přesto, že ve správním spisu chybí doklad o doručení, je z něj zřejmé, že žalobce se s prvoinstančním rozhodnutím seznámil, využil možnosti podat proti němu odvolání a proti rozhodnutí o odvolání podal žalobu; z tohoto důvodu nemohl být ani nijak krácen na právech.

[7] Proti tomuto rozsudku podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně považoval zastupitelský úřad za organizační složku MZV. Má za to, že podle § 169b zákona o pobytu cizinců je zastupitelskému úřadu svěřena pravomoc k doručování písemností, která je součástí jeho kompetence v rámci podání žádosti. Zastupitelský úřad je tedy správním orgánem v kompetenčním smyslu, jak byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 168/2017-15.

[9] Krajský soud také nezohlednil, že žalovaný nedodržel postup stanovený v § 169b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož, nejde-li o písemnost vyhotovenou zastupitelským úřadem, správní orgán, který písemnost vyhotovil, ji zašle příslušnému zastupitelskému úřadu. Citované

pokračování

ustanovení nedává žalované možnost výběru, ale stanoví, že ji má zaslat přímo zastupitelskému úřadu, nikoli MZV. I z tohoto ustanovení tedy plyne samostatnost zastupitelského úřadu jako správního orgánu v materiálním smyslu.

[10] Stěžovatel má za to, že předáním stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu bylo v daném případě nutno rozumět okamžik jeho předání zastupitelskému úřadu žalovanou; k tomu však doposud nedošlo. Ustanovení § 71 správního řádu má sloužit k ochraně účastníků řízení před nečinností správních orgánů, nikoli k ochraně správních orgánů v případě, kdy je písemnost doručována měsíc po jejím vyhotovení. Opačný přístup by dával prostor pro libovůli správních orgánů a stavěl by účastníky do právní nejistoty, protože ačkoli bylo rozhodnutí již vydáno, nebylo jim doručeno. V důsledku toho by účastníci nemohli činit další úkony ani uplatnit opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, neboť toto ustanovení se použije tehdy, nebylo-li vydáno rozhodnutí.

[11] Stěžovatel nesouhlasí ani s posouzením jeho námitek týkajících se absentujícího dokladu o doručení rozhodnutí ministerstva. V této souvislosti poukazuje na § 169b odst. 4 zákona o pobytu cizinců, jímž je správnímu orgánu stanovena povinnost doručovat veřejnou vyhláškou, pokud se do 4 měsíců ode dne odeslání písemnosti zastupitelským úřadem nevrátí doručovaná písemnost ani doklad o převzetí. Podle § 71 odst. 2 písm. c) správního řádu se v takovém případě považuje za vydání rozhodnutí okamžik vyvěšení veřejné vyhlášky. K tomu však dosud nedošlo.

[12] K vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. c) správního řádu došlo podle stěžovatele až v případě doručování jeho písemného vyhotovení jeho zástupci. I kdyby ovšem kasační soud shledal jako účinně předané písemné vyhotovení doručované prostřednictvím zastupitelského úřadu, nemohlo k vydání rozhodnutí dojít dříve než předáním písemného vyhotovení zastupitelskému úřadu. K předání písemného vyhotovení rozhodnutí zastupitelskému úřadu ale nebylo zmocněno MZV, protože § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyžaduje, aby je předal správní orgán, který rozhodnutí vyhotovil, tj. zde ministerstvo.

[13] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaná ztotožnila s názorem krajského soudu a odkázala na své vyjádření k žalobě a obsah správního spisu.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Co se týče prvního okruhu kasačních námitek, Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stěžovatelem, že jediným přípustným způsobem vypravení, potažmo doručování rozhodnutí ministerstva ve věci žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo jeho zaslání přímo zastupitelskému úřadu postupem podle § 169b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 169b zákona o pobytu cizinců je ustanovením speciálním ve vztahu k § 19 a § 22 správního řádu, jež pro účely vyřizování agend v působnosti zákona o pobytu cizinců upravuje zvláštní způsob doručování do ciziny. Podle § 169b odst. 2 tohoto zákona se cizinci, *kteří podal žádost o oprávnění k pobytu na zastupitelském úřadu, nebo jinému účastníku řízení, kterému má být doručováno do místa doručení v cizině, se písemnost doručuje zpravidla prostřednictvím zastupitelského úřadu.* Konkrétní mechanismus při doručování písemností do ciziny prostřednictvím zastupitelského úřadu stanoví § 169b odst. 3 citovaného zákona, podle něhož *nejde-li o písemnost vyhotovenou podle tohoto zákona zastupitelským úřadem, správní orgán, který písemnost vyhotovil, ji zašle příslušnému zastupitelskému úřadu zpravidla v elektronické podobě, je-li to technicky možné. Zastupitelský úřad provede z moci úřední autorizovanou konverzi*

dokumentu a doručuje dokument v listinné podobě, který je výstupem autorizované konverze dokumentu. Stěžovateli lze přisvědčit toliko v tom, že doručování písemností vydaných v režimu zákona o pobytu cizinců se má *zpravidla* dít přímo prostřednictvím příslušného zastupitelského úřadu (tj. mělo by se jednat o převažující postup), a to *zpravidla* v elektronické podobě. V tomto ohledu je třeba korigovat názor krajského soudu, který dovodil, že při doručování prostřednictvím zastupitelského úřadu podle § 169b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců se písemnost zasílá nikoli přímo zastupitelskému úřadu, ale prostřednictvím MZV. Tak tomu není, neboť § 169b odst. 3 tohoto zákona (je-li pro doručování využíván) skutečně hovoří pouze o zaslání *příslušnému zastupitelskému úřadu* (bez dalšího). Toto dílčí pochybení krajského soudu však nemá vliv na zákonost jeho rozhodnutí, protože krajský soud i přesto dospěl ke správnému závěru ohledně určení okamžiku vydání prvoinstančního rozhodnutí, jak bude rozvedeno níže. Za této situace lze nesprávné dílčí závěry krajského soudu korigovat právním názorem vysloveným v rozsudku kasačního soudu, aniž by bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[17] Na druhou stranu, jakkoli lze doručování elektronických dokumentů přímo prostřednictvím zastupitelského úřadu označit za postup standardní, nejedná se o způsob jediný. Znění shora citovaných ustanovení totiž nevyklučuje ani postup jiný, což zákonodárce vyjádřil slovy „*zpravidla*“. Nedoručuje-li tedy správní orgán speciálním postupem podle § 169b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců, uplatní se obecný způsob doručování upravený ve správním řádu. Podle § 22 tohoto zákona *adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 4 je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny*. Správní orgán má tedy v tomto případě na výběr, zda písemnost zašle poštovní přepravou přímo na adresu účastníka v zahraničí nebo zda ji doručí státnímu orgánu pověřenému doručováním do ciziny.

[18] Příslušnost orgánu oprávněného k doručování do ciziny lze dovodit ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“) a zákona o zahraniční službě. Podle § 6 odst. 3 písm. b) kompetenčního zákona MZV *zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky [...] v zahraničí*. Uvedená kompetence spadá do souboru činností souhrnně nazývaných jako *zahraniční služba* [viz § 2 písm. a) zákona o zahraniční službě]; ta je v souladu s posledně citovaným ustanovením vykonávána v MZV, a to buď jako služba v zahraničí, nebo jako služba v ústředí [§ 2 písm. b) a c) citovaného zákona]. Součástí zahraniční služby tvoří podle § 2 písm. d) a § 11 odst. 3 tohoto zákona konzulární služba, jejíž okruh věcné působnosti je vymezen v § 16 odst. 1 téhož zákona. Vykonává-li MZV konzulární službu jako službu v zahraničí, činí tak prostřednictvím zastupitelských úřadů, jakožto organizačních útvarů zřízených za účelem plnění úkolů služby v zahraničí (§ 4 odst. 1 zákona o zahraniční službě). Pozice zastupitelských úřadů v organizační struktuře MZV odpovídá postavení odboru (§ 6 nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu). Mezi úkoly, které zastupitelský úřad (jakožto odbor MZV svého druhu) plní v rámci konzulární služby v zahraničí, pak spadá mimo jiné i *doručování písemností v zahraničí a provádění důkazů* [§ 16 odst. 1 písm. j) zákona o zahraniční službě].

[19] Z výše nastíněné právní úpravy tedy plyne, že orgánem státní správy pověřeným k doručování písemností do ciziny podle § 22 správního řádu je (s výhradou možné speciální úpravy, která by pro specifické případy pověřila doručováním i jiné orgány) MZV, které k tomuto účelu využívá své specifické organizační útvary – zastupitelské úřady. Není proto správný ani stěžovatelův názor, že zastupitelský úřad při provádění takového doručování vystupuje jako správní orgán v materiálním smyslu. Nejvyšší správní soud si je vědom stěžovatelem odkazovaného rozsudku č. j. 4 Azs 168/2017-15, jeho závěry však na nyní projednávanou

pokračování

věc nelze vztáhnout. V tomto rozhodnutí se kasační soud zabýval případem stěžovatelky, která se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhala nahlédnutí do spisu vedeného Velvyslanectvím ČR v Hanoji v řízení o udělení krátkodobého víza, k jehož vedení byl příslušný tento zastupitelský úřad. Kasační soud v této souvislosti dovodil, že zastupitelský úřad vystupuje jako správní orgán v řízeních, která je podle zákona příslušný vést, bez ohledu na to, zda je mu takové postavení explicitně přiznáno. Podstatným rozdílem nyní projednávaného případu oproti věci souzené pod sp. zn. 4 Azs 168/2017, je, že orgánem příslušným vést řízení o žádosti stěžovatele o zaměstnaneckou kartu bylo ministerstvo [§ 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců], nikoli zastupitelský úřad. Působí-li zastupitelský úřad ve fázi doručování rozhodnutí ministerstva, vystupuje zde toliko jako organizační útvar orgánu pověřeného k doručování písemností do ciziny – MZV. V tomto případě tedy zastupitelský úřad nevystupuje v postavení správního orgánu, neboť nikterak nezasahuje do práv adresáta písemnosti (není v tomto směru vybaven žádnými pravomocemi), ale jen technicky zajišťuje doručení písemnosti vydané orgánem státní správy.

[20] Optikou výše uvedených závěrů hodnotil Nejvyšší správní soud postup ministerstva při vypravení a doručování rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Ze správního spisu se podává, že předmětné rozhodnutí, vyhotovené dne 23. 9. 2017, zaslalo ministerstvo dne 25. 9. 2017 poštovní přepravou na adresu MZV s dodatkem „*pro Velvyslanectví ČR v Hanoji*“ a připojilo k němu žádost o doručení listiny, č. j. OAM-17347-9/ZM-2017, v níž požádalo MZV o doručení tohoto rozhodnutí stěžovateli na adresu ve Vietnamu; s tím koresponduje také doložka „*Vypraveno dne 25. 9. 2017*“, vyznačená v záhlaví tohoto rozhodnutí. Uvedený postup zcela odpovídá pravidlům pro doručování stanoveným v § 19 odst. 1 větě první správního řádu a § 22 správního řádu ve spojení s § 2 písm. d), § 4 odst. 1 a § 16 odst. 1 zákona o zahraniční službě, neboť ministerstvo předmětné rozhodnutí postoupilo MZV, jakožto orgánu pověřenému k doručování písemností do ciziny, které jej realizuje prostřednictvím svého organizačního útvaru. Namísto speciálního způsobu doručování upraveného v § 169b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců, tedy využilo obecný postup podle správního řádu, který není citovaným ustanovením nikterak vyloučen. Nelze tak akceptovat názor, že by k vydání rozhodnutí mělo dojít teprve okamžikem předání písemnosti provozovateli poštovních služeb ve Vietnamu, jak tvrdil stěžovatel v odvolání i žalobě.

[21] Pokud jde dále o kasační argumentaci ve které stěžovatel namítá, že (i) vydáním rozhodnutí je třeba rozumět zaslání jeho písemného vyhotovení zastupitelskému úřadu, neboť jiný přístup by otevíral prostor pro libovůli a nečinnost správních orgánů, respektive že (ii) k vydání rozhodnutí mohlo dojít teprve doručením jeho písemného vyhotovení zástupci stěžovatele, zde je nutno upozornit, že stěžovatel v žalobě prezentoval pouze jediný náhled na okamžik vydání rozhodnutí ministerstva, a to den, kdy bylo rozhodnutí zastupitelským úřadem předáno provozovateli poštovních služeb ve Vietnamu, tj. 19. 10. 2017 (viz strana 2 bod 2 žaloby). Argumentaci, že rozhodnutí mělo být vydáno dnem jeho zaslání zastupitelskému úřadu ministerstvem, respektive dnem zaslání právnímu zástupci, stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, ačkoli mu nic nebránilo uplatnit ji již v žalobě. Z pohledu kasačního řízení se tedy jedná o námítky nové, a tudíž nepřipustné (viz § 104 odst. 4 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[22] Stěžovatel správním orgánům také vytýkal, že mu rozhodnutí bylo doručováno až téměř měsíc po jeho vyhotovení a poukazoval na nebezpečí průtahů a libovůle. K této námitce se přílehlavě vyjádřil již krajský soud v tom smyslu, že ačkoli doba mezi vyhotovením zamítavého rozhodnutí ministerstva a jeho doručením na stěžovatelovu adresu ve Vietnamu byla poněkud delší, nemá tato skutečnost na posouzení stěžejní právní otázky, tj. okamžiku vydání rozhodnutí a včasnosti žádosti o povolení změny obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu, žádný vliv. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[23] Konečně stěžovatel rozporoval názor krajského soudu, dle kterého byla absence dokladu o doručení rozhodnutí ministerstva z pohledu určení okamžiku jeho vydání irelevantní; stěžovatel poukazoval na povinnost správního orgánu zveřejnit písemnost, popřípadě oznámení o možnosti ji převzít podle § 169b odst. 4 zákona o pobytu cizinců, nevrátí-li se do 4 měsíců doručování písemnost nebo doklad o jejím doručení. K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem upozorňuje, že okamžik *vydání* rozhodnutí (§ 71 odst. 2 správního řádu) nelze zaměňovat s okamžikem jeho *doručení*. Pro posouzení splnění podmínek pro povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, a v konečném důsledku i pro posouzení, zda bylo možné zamítnout původní žádost o zaměstnaneckou kartu, bylo zapotřebí určit okamžik *vydání* rozhodnutí ve věci původní žádosti. Toto rozhodnutí bylo, jak shora uvedeno, vydáno dne 25. 9. 2017 a zástupci stěžovatele bylo doručeno dne 6. 10. 2017 (viz doručenka s č. j. OAM-17347-12/ZM-2017 založená ve správním spisu); stěžovatel uvádí, že rozhodnutí obdržel dne 20.10.2017. Podmínky pro vyvěšení předmětného rozhodnutí ve smyslu § 169b odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy nebyly splněny.

[24] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[25] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením vznikly náklady, které by překročily rámeček běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu