



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **N. V. T.**, zastoupen Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou, se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1643/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2020, č. j. MV-43394-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 29. 9. 2020, č. j. 52 A 56/2020 - 52,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. 9. 2020, č. j. 52 A 56/2020 - 52, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jako stěžovatel, proti shora označenému usnesení (dále jen „napadené usnesení“) Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), jímž byla pro opožděnost odmítnuta jeho žaloba směřující proti shora označenému rozhodnutí žalované.

[2] Rozhodnutím žalované bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, ze dne 16. 1. 2020, č. j. OAM-35138-21/DP-2018, jímž byla zamítnuta jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[3] Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že rozhodnutí žalované bylo stěžovateli doručeno do vlastních rukou dne 15. 5. 2020, přičemž předmětná žaloba proti tomuto rozhodnutí byla stěžovatelem podána dne 12. 8. 2020. Lhůta pro podání žaloby (třicetidenní lhůta

dle § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění, ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.) tak uplynula dne 15. 6. 2020. Krajský soud proto žalobu odmítl z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., konkrétně pro její opožděnost.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[5] *In concreto* stěžovatel předeslal, že již „v úvodu své žaloby uváděl, že mu rozhodnutí žalované nebylo řádně doručeno a poprvé se s tímto rozhodnutím seznámil dne 22. 7. 2020, kdy nahlédl do spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně. Po seznámení se s obsahem spisového materiálu shledal, že na napadeném rozhodnutí je vyznačena doložka právní moci ke dni 15. 5. 2020. Spisový materiál ale neobsahoval doručenkou k tomuto rozhodnutí, ani záznam o odeslání rozhodnutí, takže ze spisového materiálu nebylo seznatelné, kdy a jakým způsobem mělo být rozhodnutí žalované žalobci doručeno.“ Stěžovatel byl v období od 23. 2. 2020 do 23. 5. 2020 na návštěvě své rodiny ve Vietnamu. Po návratu zkontroloval svou poštovní schránku, avšak rozhodnutí žalované se v ní nenacházelo; stěžovatel zde přitom nenalezl ani výzvu k vyzvednutí zásilky, ani poučení. První náznak, že s řízením o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu „není něco v pořádku“, stěžovatel zaznamenal v červnu 2020, kdy se dostavil na pracoviště správního orgánu I. stupně za účelem vystavení navazujícího překlenovacího štítku (poslední štítek mu byl vystaven s platností do 17. 6. 2020). Ani na pracovišti správního orgánu I. stupně mu nebylo předáno rozhodnutí žalované, a proto se musel domáhat nahlédnutí do spisu; to mu bylo umožněno až dne 22. 7. 2020, jak uvedeno výše. Jelikož se stěžovatel poprvé seznámil s rozhodnutím žalované dne 22. 7. 2020, kdy nahlédl do spisového materiálu, bylo podání žaloby dne 12. 8. 2020 včasné.

[6] Stěžovatel podotýká, že v usnesení krajského soudu se toliko uvádí, že rozhodnutí žalované bylo stěžovateli doručeno do vlastních rukou dne 15. 5. 2020. Toto tvrzení krajského soudu označuje stěžovatel za vyloženě nepravdivé, neboť sám byl až do 23. 5. 2020 ve Vietnamu. Rozhodnutí žalované mu tedy mohlo být doručeno nanejvýš fikcí; stěžovatel má nicméně za to, že k účinnému doručení rozhodnutí žalované fikcí nebyly splněny zákonné podmínky. V návaznosti na obdržení napadeného usnesení krajského soudu se stěžovatel obrátil na žalovanou s žádostí o nahlédnutí do spisového materiálu za účelem seznámení se s doručenkou, resp. obálkou, v níž mělo být rozhodnutí žalované doručováno. Žalovaná z důvodu protiepidemických opatření žalobci zaslala scan této obálky. Z něj vyplývá, že zásilka obsahující rozhodnutí žalované měla být na poště připravena k vyzvednutí dne 5. 5. 2020. Úložní doba uplynula dne 18. 5. 2020 a dne 20. 5. 2020 (stěžovatel poukazuje na zřejmou chybu, správně patrně 20. 5. 2020) měla být zaslána zpátky žalované, kdy žalované došla dne 22. 5. 2020. Z obálky dále vyplývá, že žalovaná vyloučila vložení do schránky. Na čelní straně obálky je uvedeno, že „adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení,“ dále ale v této části chybí jméno a příjmení pracovníka pošty, jeho podpis a razítko. Ze zadní strany obálky vyplývá, že chlopeň doručanky obsahující poučení je sice odtržena, ale část „prohlášení v případě vrácení zásilky“ není vyplněna, není zde zaškrtnutý důvod vrácení zásilky ani není potvrzeno, že bylo zanecháno poučení. Zadní část obálky dále obsahuje zmatečné datum, kdy měla být zásilka vrácena odesílateli – žalované. Výše uvedené skutečnosti vzbuzují pochybnosti o řádném doručení zásilky, a krajský soud měl zkoumat, zda bylo dostáno ustavením správního řádu o doručování a splněním těchto podmínek se řádně zabývat.

[7] Stěžovatel také podotýká, že předmětná zásilka měla být doručována v době vyhlášeného nouzového stavu, a také tato objektivní okolnost vzbuzuje další pochybnosti o dodržení

pokračování

standardního postupu poštovním doručovatelem při jejím doručování. Dle stěžovatelova přesvědčení krajský soud pochybil, když žalobu odmítl, aniž zkoumal, zda bylo stěžovateli účinně a v souladu se zákonem doručeno, resp. zda za těchto podmínek skutečně bylo doručeno již dne 22. 5. 2020.

[8] Stěžovatel rovněž podotkl, že z vyjádření žalované k žalobě je zřejmé, že její spisový materiál byl krajskému soudu zasílán až dne 29. 9. 2020, tedy v tentýž den, kdy krajský soud vydal napadené usnesení. Z toho stěžovatel dovozuje, že krajský soud vydal napadené usnesení ještě předtím, než se vůbec obeznámil s okolnostmi doručování rozhodnutí žalované. Toto je ostatně potvrzováno také přípisem krajského soudu ze dne 23. 10. 2020, kterým krajský soud reaguje na stěžovatelovu žádost ze dne 15. 10. 2020 o zaslání vyjádření žalované k žalobě.

[9] Vady doručování spatřuje stěžovatel ve dvou rovinách. První z nich je nedodržení § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu, podle níž, „[j]e-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.“ Stěžovatel se domnívá, že vložení zásilky do jeho poštovní schránky nic nebránilo. Vyloučení vložení zásilky do poštovní jeho schránky nebylo opodstatněno ani povahou doručovaného rozhodnutí, protože rozhodnutí žalované je způsobilé zasáhnout toliko do jeho vlastní právní sféry, a je tudíž vyloučeno, že by se zásilka mohla dostat do rukou osoby, která má ve vztahu ke stěžovateli protichůdné zájmy. Pokyn žalované směřující k vyloučení vložení zásilky obsahující žalobou napadené rozhodnutí tak stěžovateli efektivně znemožnil dozvědět se o vydání rozhodnutí, potažmo v uplatnění svého práva na iniciaci soudního přezkumu. Nelze odhlédnout ani od toho, že vložení do poštovní schránky žalovaná vyloučila právě v době vyhlášeného nouzového stavu. V době vyhlášeného nouzového stavu bylo ze strany vládních představitelů doporučováno a takřka všemi médii přizvukováno, aby lidé omezili veškeré své kontakty a zůstali doma, aby vycházeli pouze v nezbytných případech, v této době soudy plošně rušily nařízená jednání. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, se před veřejností uzavřelo, zrušilo veškeré předem objednané termíny a následně vyřizovalo pouze vybrané a neodkladné záležitosti cizinců. Postup žalované je v kontextu vyhlášeného nouzového stavu a souvisejících celoplošných opatření přinejmenším velice překvapivý a stěžovatel v něm bohužel nemůže nespátřovat snahu o snížení pravděpodobnosti jeho včasného napadení správní žalobou. Žádný relevantní důvod pro vyloučení vložení do schránky stěžovatel neshledává. Krom toho stěžovatel doplňuje, že v době vyhlášeného nouzového stavu také Česká pošta hledala způsob bezpečného doručování zásilek. O tom svědčí např. opatření generálního ředitele České pošty ze dne 13. 3. 2020, kterým byly s okamžitou účinností mimořádně změněny poštovní podmínky týkající se doručování adresátům, u kterých Česká pošta obdrží informaci o tom, že na ně dopadají karanténní opatření. Jednou z těchto změn bylo, že listovní zásilky se uloží na ukládací poště bez pokusu o doručení (stěžovatel uvedl hypertextový odkaz na konkrétní článek umístěný na webových stránkách České pošty). Stěžovatel dodává, že může pouze spekulovat o tom, zda právě opatření přijatá za účelem minimalizace kontaktů osob a ochrany zaměstnanců pošty nevedla k nevložení výzvy a poučení do jeho schránky; má přitom za to, že ohledně těchto skutečností mělo být provedeno dokazování. Zdůrazňuje však, že pokud by žalovaná vložení do schránky bývala nevyloučila, poštovní doručovatel by písemnost do jeho schránky vložil, stěžovatel by se s rozhodnutím žalované seznámil nejpozději dne 24. 5. 2020, a zbývalo by mu tedy 20 dní z plynoucí lhůty pro podání žaloby.

[10] Druhou rovinou, v níž stěžovatel spatřuje vady doručování, je nerespektování poučovací povinnosti. Dle § 23 odst. 5 správního řádu platí: „Zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.“ Z předmětné obálky stěžovatel vyvozuje, že byť poštovní

doručovatel na přední straně obálky uvedl, že adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení, zbývající část poštovní doručovatel nevyplnil – absentuje jméno a příjmení pracovníka pošty a razítko. Zadní strana obálky označená jako „prohlášení v případě vrácení zásilky“ není řádně vyplněna, není zde vyznačena možnost, že bylo předáno poučení, a navíc je zde uvedeno nesprávné datum vrácení zásilky odesílateli. Z předmětné obálky tak není zřejmé ani jméno poštovního doručovatele, který měl dne 5. 5. 2020 zásilku neúspěšně doručovat do vlastních rukou stěžovatele a do jeho schránky vložit výzvu k vyzvednutí zásilky společně s poučením. Stěžovatel se může pouze domnívat o identitě poštovního doručovatele, a sice z nečitelného razítka na zadní části obálky. Tyto nesrovnalosti v údajích na předmětné zásilce ve spojení s jejich neúplností svědčí o tom, že stěžovateli nebyla zásilka s rozhodnutím žalované doručena v souladu se zákonem. Přitom samotná skutečnost, že chlopeň s poučením je odtržena, bez dalšího neprokazuje, že stěžovateli byla opravdu vhozena do schránky, tedy že mu bylo zanecháno poučení ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu. Vyrozumění adresáta o možnosti zásilku si vyzvednout a zanechání poučení obsahující označení odesílatele zásilky jsou nezbytnými podmínkami účinného doručení fikcí. V této souvislosti žalobce poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 269/2019 - 19, a ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 - 44.

[11] Stěžovatel namítá, že je na žalované, aby prokázala, že k doručení zásilky došlo zákonným způsobem. K dokazování v tomto směru ale nedošlo, neboť krajský soud žalobu bez bližšího zkoumání a řádného zdůvodnění svého postupu odmítl.

[12] V reakci na vyjádření žalované k žalobě, jež bylo stěžovateli doručeno prostřednictvím krajského soudu dne 23. 10. 2020, doplňuje, že správnímu orgánu I. stupně, resp. žalované, návštěvu rodiny ve Vietnamu neavizoval, resp. neuváděl jinou adresu pro doručování, neboť původně plánoval vycestovat pouze na dobu 5 týdnů. V průběhu jeho pobytu ve Vietnamu byl ale v České republice vyhlášen nouzový stav, došlo k uzavření hranic a omezení leteckého spojení a z těchto objektivních příčin se nemohl na území České republiky vrátit a musel svou letenku přerezervovat. Na území České republiky se vrátil až poté, co to bylo objektivně možné, tedy do jednoho týdne od skončení nouzového stavu a opětovného otevření státních hranic. Pro úplnost stěžovatel podotýká, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno dne 3. 2. 2020, tedy necelé 3 týdny před jeho odletem do Vietnamu. S ohledem na obvyklou délku odvolacího řízení (a také vzhledem k době, na kterou mu byl vystaven překlenovací štítek) nepředpokládal, že o jeho odvolání bude rozhodnuto v době jeho nepřítomnosti na území, a k tomuto by ostatně ani nebylo nedošlo, pokud by býval nebyl vyhlášen nouzový stav a uzavřeny státní hranice a žalobce by tak se mohl na území České republiky vrátit dle svého původního plánu, tedy dne 3. 4. 2020.

[13] Žalovaný ve svém přípisu ze dne 1. 12. 2020, č. j. MV-43394-16/S0-2020, k uplatněné kasační argumentaci toliko konstatoval, že plně odkazuje na napadené usnesení krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, konstatoval, že „[j]e-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti

pokračování

rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ Obdobně ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128, vyjádřil názor, podle kterého „[n]ezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud vyluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.“

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů. Ačkoli totiž stěžovatel již v samotném úvodu své žaloby připustil povědomost o tom, že podle žalované mu bylo doručeno žalobou napadené rozhodnutí již dne 15. 5. 2020, brojil zde současně proti tomuto zásadnímu předpokladu skutkovými tvrzeními a navazující právní argumentací, jež podle názoru Nejvyššího správního soudu není *prima facie* zjevně bezúspěšná; osvědčení či prokázání stěžovatelových tvrzení, se současným shledáním důvodnosti jeho argumentace, by přitom mohlo mít zásadní vliv na posouzení otázky, zda a kdy bylo stěžovateli doručeno žalobou napadené rozhodnutí (resp. kdy se s tímto rozhodnutím seznámil), a v důsledku toho by mohlo mít vliv i na posouzení včasnosti žaloby. Za takové situace nelze akceptovat postup krajského soudu, který na příslušnou část stěžovatelovy žaloby, týkající se právě otázky její včasnosti (námitka, že stěžovateli nebylo žalobou napadené rozhodnutí žalované účinně doručeno na základě fikce doručení dle § 23 odst. 4 správního řádu), v odůvodnění odmítavého usnesení nikterak nereagoval, tj. rezignoval na poskytnutí adekvátní odpovědi na stěžovatelova tvrzení stran řádnosti, zákonnosti, resp. účinnosti doručení rozhodnutí žalované a od toho se odvíjející včasnosti podání žaloby. Výše v odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud záměrně co nejpodrobněji reprodukoval stěžovatelovy kasační námitky týkající se včasnosti žaloby a souvisejících otázek; učinil tak proto, aby demonstroval nedostatečnost odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu. Nejvyšší správní soud není s to přezkoumat správnost právního názoru krajského soudu vedoucího k odmítnutí žaloby pro opožděnost. Současně je třeba uvést, že není úkolem Nejvyššího správního soudu nahrazovat nyní v řízení o kasační stížnosti výše vytknutý nedostatek napadeného usnesení krajského soudu.

[18] Z výše uvedených důvodů nezbylo, než napadené usnesení v souladu s § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] V dalším řízení necht' se krajský soud zabývá stěžovatelem uplatněnou žalobní argumentací ohledně účinnosti a zákonnosti doručení rozhodnutí žalované a poté znovu a přezkoumatelně uváží o včasnosti podané žaloby. Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobní tvrzení a argumentace k otázce procesních podmínek řízení o žalobě (zde k otázce včasnosti podání žaloby) není žalobním bodem dle § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. v tom smyslu, že by se na ni vztahovala koncentrační pravidla tam uvedená (srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06), a tedy po vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení může žalobce případně svá žalobní tvrzení a argumentaci k této podmínce řízení doplnit či rozšířit.

[20] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude krajský soud v dalším řízení vázán zde vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. prosince 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu