



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **N. K.**, státní příslušnice Ruské federace

zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Praha 1, Opletalova 25

proti

žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2015, č.j. MV-89285-13/SO-2013

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo jako opožděné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 2. 2013, č.j. OAM-31148-13/DP-2011 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (dále jen „žádost“) pro nesplnění podmínky účelu povoleného pobytu podle § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o

pobytu cizinců“). Správní orgán I. stupně žádost zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně neplnila podmínku podnikání na území České republiky vzhledem k tomu, že jí ke dni 30. 9. 2012 zaniklo dosavadní živnostenské oprávnění a nové živnostenské oprávnění jí do uvedeného dne a ani později do dne vydání rozhodnutí nevzniklo.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že rozhodnutí ministerstva vnitra bylo žalobkyni doručeno fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně současně s odvoláním proti rozhodnutí ministerstva vnitra podala žádost o určení neplatnosti doručení. V této žádosti uvedla, že doručeníka neprokazuje splnění podmínek pro doručení fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu, jelikož identifikační údaje a podpisový záznam doručovatele nejsou umístěny na předepsaném místě, ale v předtištěném textu prohlášení doručujícího orgánu. V odvolání proti usnesení, jímž správní orgán I. stupně žádost žalobkyně zamítl, pak dodala, že doručení fikcí nemohlo být považováno za řádné, neboť nebyla vyzkoušena o tom, že si může písemnost vyzvednout, jelikož oznámení o neúspěšném doručení ani poučení jí nebylo doručeno a správní spis neobsahuje důkaz prokazující, že došlo k vhození výzvy a poučení do její domovní schránky. Žalovaný zdůraznil, že rozhodnutí ministerstva bylo žalobkyni zasláno na adresu, kterou ohlásila jako místo svého pobytu na území České republiky. Doručeníka obsahuje prohlášení doručujícího orgánu o tom, že adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení. Z obálky založené ve správním spisu je zřejmé, že část obsahující výzvu a poučení byla odtržena. Pouhé obecné tvrzení žalobkyně, že výzvu ani poučení neobdržela, resp. že jí nebyly vloženy do domovní schránky, nezakládá důvodnou pochybnost o údajích obsažených na doručence v prohlášení doručujícího orgánu o tom, že žalobkyni bylo zanecháno oznámení o neúspěšném doručení a poučení o možnostech jejího dalšího postupu. Proto nebylo třeba toto prohlášení učinit předmětem dalšího šetření a dokazování výsledkem doručovatelky. Doručeníka svědčí o tom, že žalobkyně nebyla při doručování zastižena, byla vyzvána k vyzvednutí zásilky a bylo jí zanecháno poučení. Tvrzení, jímž žalobkyně popírá vložení výzvy a poučení do domovní schránky, se nijak nedotýká zákonem stanovené možnosti výzvy a poučení vložit na jiné vhodné místo. Doručení napadeného rozhodnutí fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu nevylučuje ani skutečnost, že v předchozích případech žalobkyně zasílané písemnosti na ohlášené adrese nepřebírala, neboť v době mezi zasláním jednotlivých písemností se mohla její faktická situace změnit. V této souvislosti žalovaný připomněl, že žalobkyně v žádném ze svých podání nenamítla, že se na ohlášené adrese nezdržovala. Pokud žalobkyně vytkla správnímu orgánu I. stupně nevyužití doručení veřejnou vyhláškou, žalovaný s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 11. 2012, č.j. 7 As 130/2013-29 poukázal na využití uvedeného institutu doručení jako krajního prostředku, k němuž lze přistoupit tehdy, není-li možný postup podle § 19 až 24 správního řádu s tím, že doručení fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu je nutno upřednostnit před doručováním veřejnou vyhláškou. Správnímu orgánu I. stupně proto nelze klást k tíži, jestliže bez pokusu o doručení postupem podle § 19 až 24 správního řádu nepřistoupil pouze s ohledem na poznámky doručovatele na dříve doručovaných písemnostech k doručování veřejnou vyhláškou. Takový postup byl nepochybně ve prospěch žalobkyně. Žalovaný tak dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva bylo žalobkyni doručeno podle § 24 odst. 1 správního řádu dne 1. 3. 2013. Lhůta pro podání odvolání uplynula dnem 18. 3. 2013 a odvolání, které bylo zmocněncem žalobkyně podáno k poštovní přepravě až dne 2. 7. 2013, bylo tedy podáno opožděně.

3. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí odporuje požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu a je v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, přičemž žalovaný opomenul zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva je v rozporu s § 2 odst. 3, 4 správního řádu. Žalobkyně je přesvědčena, že správní orgán I. stupně při doručování rozhodnutí pochybil. Pokud nebylo možno vložit předmětnou zásilku do schránky ani na jiné vhodné místo, nebylo jistě ani žádné takové místo, kde by bylo možno zanechat výzvu k převzetí této zásilky. Žalobkyně tedy neměla možnost se o zaslání zásilky dozvědět, nemohla si ji ani převzít a neměla možnost se s ní seznámit. Správní orgán I. stupně poté, co se mu nedoručitelná zásilka vrátila, zvolil evidentně špatný postup, když považoval zásilku za doručenou fikci. Minimálním požadavkem v takové situaci bylo opakovat pokus o doručení, neboť ze skutečnosti, že nebylo možno na žádném vhodném místě zanechat zásilku, je zjevné, že žalobkyně nebyla žádným způsobem informována o jejím uložení na poště. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na § 25 správního řádu, dle kterého musí být v případě osob, jimž se nedaří doručovat, splněny dvě podmínky - jednak musí být nemožnost doručování prokazatelná a zároveň musí být taková skutečnost opakovaná. O těchto závěrech dle žalobkyně svědčí i dikce § 19 odst. 6 správního řádu. Stejný závěr plyne i ze zprávy Veřejného ochránce práv ve věci vedené pod sp. zn. 4614/2007/VOP/PP, kde se k nemožnosti doručování Veřejný ochránce práv přímo vyjadřuje tak, že *„osoby, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jsou takové, u nichž opakovaně nastávají překážky doručování předvídané v § 23 a § 24“*. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný vychází z podkladů, které nejsou součástí správního spisu a ani neexistují. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na rozsudek NSS č.j. 7 As 130/2013-29, ze dne 29. 11. 2012, takový rozsudek sice existuje, nebyl však vydán dne 29. 11. 2012, především však neobsahuje citaci použitou v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně má za to, že jde o nezákonný podklad; žalobkyně navíc nemá možnost polemizovat s tímto podkladem a uvedenou citací. Žalobkyně rovněž namítla, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, pokud ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu nezkontroloval, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Ačkoliv je v závěru napadeného rozhodnutí obsaženo krátké resumé, které má dokazovat postup správního orgánu v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu, lze z daného, velice stručného a čistě formalistického konstatování správního orgánu jen stěží dojít k závěru, že se otázkou zákonnosti postupu prvoinstančního orgánu skutečně zabýval. Žalobkyně je přesvědčena, že i při pomnutí věcných námitek uplatněných v odvolání proti rozhodnutí ministerstva vnitra je nutné dojít k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žalovaný pak postupoval v rozporu se zákonem, když nezákonný postup správního orgánu I. stupně ignoroval.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě nejprve odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí, kterými zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení správního orgánu I. stupně, jímž bylo rozhodnuto, že se nevyhovuje žádosti žalobkyně o určení neplatnosti doručení a dále odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo rozhodnuto, že se zmeškání lhůty k podání odvolání nepromíjí. Z postupu doručujícího orgánu je dle žalovaného zřejmé, že žalobkyně neměla v místě, které ohlásila jako místo svého pobytu na území České republiky, zřízenou schránku. Pokud však doručující orgán nenalezl jiné vhodné místo, kam by bylo možno vložit zásilku obsahující

rozhodnutí, neznamená to, že stejně tomu bylo i v případě výzvy k vyzvednutí zásilky a poučení podle § 23 odst. 5 správního řádu. Jiné vhodné místo pro zanechání výzvy s poučením jistě může mít jiné parametry, než jiné vhodné místo pro zanechání samotné zásilky. Může jím být např. vnitřní prostor vstupních dveří či nástěnka bytového domu, kde by ovšem písemnost samotná následně zanechána být neměla. Správním orgánům nelze klást k tíži, že žalobkyně si v místě, které ohlásila jako místo svého pobytu na území České republiky, nezřídila schránku. Žalovaný připomněl, že žalobkyně po celou dobu řízení netvrdila, že se v místě hlášeného pobytu nezdržuje. Výsledky dřívějších doručování nemohly být důvodem pro to, aby správní orgán I. stupně přistoupil k doručování veřejnou vyhláškou. V případě doručování rozhodnutí ministerstva doručující orgán ani nenaznačil pochybnost o tom, zda se žalobkyně v místě, kam jí bylo doručováno, zdržuje. Navíc se situace oproti dřívějšku mohla změnit. Žalovaný nepochybně, že jeho odkaz na rozsudek NSS obsahoval překlep; uvedené rozhodnutí mělo být správně označeno č.j. 7 As 130/2012 29 z 29. 11. 2012. Tento překlep v označení rozsudku NSS však nijak zásadněji nekomplikoval možnost žalobkyně argumentovat vůči napadenému rozhodnutí, jelikož z uvedené citace bylo zřejmé, že se žalovaný přiklonil k názoru, že doručení fikcí je nutno upřednostnit před doručováním veřejnou vyhláškou. K žalobnímu bodu, že se nezabýval námitkami uvedenými v odvolání pro účely posouzení, zda jsou splněny podmínky pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2013, č.j. 9 As 172/2012-32 a z něj plynoucí závěr, že postup, kdy splnění podmínek pro přezkoumání rozhodnutí není splněno, nepůsobí nepřezkoumatelnost rozhodnutí. To, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí nebo nikoliv, je rozhodné pro další postup správního orgánu, nikoliv však pro výsledek řízení o odvolání. Žalovaný rovněž odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2008, č.j. 7 As 55/2007-71, z něhož plyne, že odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 94 odst. 1 správního řádu, tedy dopisem, nemůže být podrobeno soudnímu přezkumu.

5. Při ústním jednání, které se konalo dne 25. 10. 2018, právní zástupce žalobkyně plně odkázal na podanou žalobu s tím, že žalobkyně nemá žádné důkazní návrhy. Žalovaný se z účasti u jednání omluvil a souhlasil, aby věc byla projednána v jeho nepřítomnosti.
6. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
7. Podle § 19 odst. 3 správního řádu 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 urychlenému řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.
8. Podle § 20 odst. 1 věta první správního řádu fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovaného v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručována písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání.

9. Podle § 23 odst. 1 správního řádu nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží. Podle odst. 3 písm. b) téhož zákonného ustanovení písemnost se uloží u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím. Podle odst. 4 téhož zákonného ustanovení adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-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. Podle odst. 5 téhož zákonného ustanovení zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1 a 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.
10. Podle § 24 odst. 1 správního řádu jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.
11. Podle § 25 odst. 1 správního řádu osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.
12. Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Podle odst. 3 téhož zákonného ustanovení nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.
13. Podle § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.
14. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
15. K námitkám, v nichž žalobkyně bez bližší specifikace, toliko s odkazem na ustanovení správního řádu uvedla, že napadené rozhodnutí je v rozporu s požadavky dle § 68 odst. 3, § 89 odst. 2, § 3 a § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, soud rovněž pouze v obecné rovině uvádí, že neshledal porušení žalobkyní uvedených ustanovení. V napadeném rozhodnutí žalovaný podrobně vyložil důvody, pro které zamítl odvolání žalobkyně pro opožděnost. V této souvislosti se náležitě vypořádal s aplikací § 24 odst. 1 správního řádu a uvedl, proč nepovažuje námitky uplatněné žalobkyní v odvolání proti rozhodnutí ministerstva za

důvodné. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tak obsahuje veškeré náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu.

16. Postup žalovaného byl také v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, neboť žalovaný přezkoumal rozhodnutí ministerstva způsobem a v mezích stanovených správním řádem. Namítla-li žalobkyně, že žalovaný nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (žalobkyní tvrzený rozpor s § 3 správního řádu), aniž by současně uvedla, které významné skutkové okolnosti měly být žalovaným opomenuty, je taková námitka rovněž nedůvodná. Žalobkyně nijak nespecifikovala důvody, v nichž spatřuje porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, přičemž ze správního spisu nevyplývá žádné porušení povinnosti správního orgánu šetřit práva a oprávněné zájmy žalobkyně, jakož i povinnosti dbát na to, aby přijaté řešení – rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem případu. Pro úplnost lze konstatovat, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., neboť je srozumitelné a je náležitě odůvodněno.
17. Jádrem žalobní argumentace je námitka, v níž žalobkyně tvrdí, že správní orgán I. stupně doručoval žalobkyni meritorní rozhodnutí o její žádosti v rozporu se zákonem.
18. Názor žalobkyně, že nebylo možné zanechat výzvu k vyzvednutí zásilky na jiném vhodném místě, pokud toto místo zároveň nebylo vhodné pro vložení předmětné zásilky, soud nesdílí, neboť žalobkyní předestřená úvaha nemá oporu v zákonné úpravě. Z aplikované právní úpravy obsažené v § 23 odst. 4 správního řádu nevyplývá, že *jiné vhodné místo* pro vložení oznámení o uložení zásilky musí být totožné s *jiným vhodným místem*, kam se případně po uplynutí lhůty 10 dnů vloží doručovaná písemnost. Naopak je výslovně zakotveno, že písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, *je-li to možné* a nevyloučil-li to správní orgán. Zákonná dikce tedy akcentuje, že následné vložení doručované písemnosti na jiné vhodné místo musí být současně možné. Tuto možnost nelze chápat pouze v obecném smyslu, tedy jako prostou existenci *jiného vhodného místa*, ale s přihlédnutím k požadavku na zachování listovního tajemství (podle čl. 13 Listiny základních práv a svobod *nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon* ...) se musí jednat o takové místo, kde bude možné písemnost zanechat, aniž by k této písemnosti měl volný přístup blíže neidentifikovatelný okruh osob odlišných od adresáta doručované písemnosti. Řečeno jinak, *oznámení o uložení zásilky* může poštovní doručovatel umístit zpravidla ve vnitřním prostoru domu, kde se nacházejí poštovní schránky, případně kde může být též nástěnka umožňující připevnění písemného textu. Naproti tomu *doručovaná zásilka* musí být chráněna před jejím otevřením nepovolanou osobou, a proto je vyloučeno, aby byla, stejně jako oznámení o uložení zásilky, volně přístupná, např. tak, že bude položena na domovní schránky nebo na jiné, veřejnosti či obyvatelům domu dostupné místo ve vnitřním prostoru budovy. Navíc je třeba poznamenat, že na uplatnění fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta, resp. zda byla písemnost vložena na jiné vhodné místo (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č.j. 3 As 241/2014-41).

19. Z obsahu správního spisu vyplývá, že zásilka, v níž bylo žalobkyni doručováno rozhodnutí ministerstva, se správnímu orgánu I. stupně vrátila s prohlášením doručujícího orgánu: „adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení; zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 19. 2. 2013“; v prohlášení v případě vrácení zásilky je zaškrtnuta varianta – *zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 19. 2. 2013 a nebyla vyzvednuta. Bylo požádáno o vložení zásilky do schránky. Zásilku nebylo možné vložit do schránky ani na jiné vhodné místo; zásilka byla vrácena odesílateli dne 1. 3. 2013*; zásilka dále obsahuje sdělení, že *adresát nebyl zastižěn a zásilka byla uložena do 1. 3. 2013*. Pokud žalobkyně v návaznosti na svá další tvrzení poukazuje na to, že nebyla žádným způsobem informována o uložení zásilky na poště, nelze přehlédnout to, že žalobkyně jednak nezpochybňuje danou adresu jako svou (jedinou) kontaktní adresu, a též zcela opomíjí rozvést skutkové okolnosti, které by nasvědčovaly závěru, že se objektivně nemohla o uložení zásilky dozvědět. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 16. 2. 2017, č.j. 9 As 103/2016-35, uzavřel, že „(P)ro zpochybnění doručení písemnosti musí strana předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobilá doručení a údaje na doručence zpochybnit; musí vytvořit věrohodnou verzi reality, že předmětná zásilka doručena nebyla (např. pravidelné problémy s doručováním v určité lokalitě, obálka s neodtrženou chlopní obsahující sdělení o uložení zásilky)“. Žalobkyně, která po celou dobu předmětného správního řízení svou (kontaktní) adresu nezměnila, si musela být vědoma toho, že správní orgán jí na tuto adresu bude doručovat písemnosti. V této souvislosti se lze pozastavit nad tím, proč si žalobkyně, která v řízení před správním orgánem ani v podané žalobě nezpochybnila, že na uvedené adrese nemá domovní schránku, nezřídila domovní schránku (event. z jakého důvodu svou schránku řádně neoznačila). Zároveň se nabízí otázka, zda se vůbec pokoušela prověřit, nenacházejí-li se ve společných prostorách domu jí určená oznámení o uložení poštovních zásilek. Žalobkyně v tomto směru nenabídla žádná skutková tvrzení, např. o podobě a členění vnitřních prostor domu, kam má přístup poštovní doručovatel, případně o své problematické zkušenosti s doručováním poštovních zásilek apod. V návaznosti na výše citovaný závěr vyjádřený v rozhodnutí NSS ze dne 16. 2. 2017, č.j. 9 As 103/2016-35 má soud za to, že žalobkyně nepředložila taková skutková tvrzení, která by byla způsobilá zpochybnit řádnost doručení, resp. údaje obsažené na doručence, ze které žalovaný při rozhodování v projednávané věci vycházel.
20. Postup vyplývající z § 25 odst. 1 správního řádu, na který žalobkyně odkazuje, je na místě v situaci, kdy je písemnost doručována osobám neznámého pobytu nebo sídla nebo osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy. Žalobkyně netvrdila, že se na uvedené adrese nezdržovala v době, kdy jí bylo rozhodnutí ministerstva doručováno, resp. že tato adresa v rozhodné době již nebyla její kontaktní adresou. Žalobkyně proto nebyla osobou neznámého pobytu ve smyslu § 25 odst. 1 správního řádu. V jejím případě však nenastala ani situace, kterou by bylo možno vyhodnotit tak, že se jí prokazatelně nedaří doručovat. Jak bylo uvedeno shora, poštovní doručovatel zanechal žalobkyni na jiném vhodném místě oznámení o uložení zásilky na poště. Pokud si žalobkyně doručovanou písemnost v úložní době nevyzvedla, nastala fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Žalobkyni se tedy prokazatelně podařilo předmětnou písemnost v souladu s relevantní právní úpravou doručit. Správní orgán proto nebyl povinen přistoupit k doručení téže písemnosti veřejnou vyhláškou a ze stejného důvodu nebyl povinen doručovat písemnost opakovaně ve smyslu § 19 odst. 6 správního řádu, neboť bylo prokázáno její doručení fikcí. Na výše formulovaných závěrech nemůže

nic změnit ani skutečnost, že při předchozím doručování (jiných) písemností (usnesení o přerušení řízení s výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 11. 10. 2012, vyrozumění o pokračování v řízení ze dne 14. 11. 2012, vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ze dne 14. 1. 2013) bylo poštovním doručovatelem v části zásilky označené jako „prohlášení v případě vrácení zásilky“ vyznačeno, že žalobkyně je na uvedené adrese neznámá. Byla-li žalobkyně na uvedené adrese fakticky kontaktní, není podstatné, jakou informaci v tomto směru uváděl poštovní doručovatel. Správní orgán I. stupně neměl konkrétní důvod pochybovat o tom, že uložení předmětné zásilky bylo žalobkyni řádně oznámeno vzhledem ke skutečnosti, že předmětná písemnost (rozhodnutí ministerstva) byla doručována na adresu, kterou žalobkyně sama uvedla a jejíž změnu po dobu správního řízení neavizovala.

21. Namítla-li žalobkyně toliko v obecné rovině, že neměla možnost dozvědět se o uložení písemnosti, nelze takovou námitku pro absenci skutkově relevantních okolností shledat důvodnou.
22. Vzhledem k výše uvedenému se soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyni bylo v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu rozhodnutí ministerstva doručeno fikcí dne 1. 3. 2013.
23. Soud neshledal důvodnou námitku, že žalovaný postupoval v rozporu s § 92 odst. 1 správního řádu, jestliže se věcně nezabýval otázkou zákonnosti postupu prvoinstančního orgánu. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 1. 3. 2013, č.j. 9 As 172/2012-32, *„(r)ozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 správního řádu, tedy jinými slovy dojde k závěru, že odvolání není důvodné a není ani důvod pro zastavení řízení, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1, věty první, citovaného zákona, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí. Pokud v takovém případě však stěžovatelka žalované vytýká, že se nezabývala věcnými námitkami, nemůže být tato její námitka úspěšná (...) Ze samotné dikce citovaného ustanovení je patrné, že je-li odvolání podáno opožděně, odvolací správní orgán je z tohoto důvodu vždy zamítne, účastníkovi se tak dostane soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu v otázce opožděnosti odvolání. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, ust. § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. (...) Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1 věty první správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný či záporný. Jejich posouzení tak nemá na výsledek řízení o odvolání žádný vliv, není tedy nutné, aby jejich posouzení bylo součástí*

řízení o odvolání. Pokud zde takové posouzení uvedeno není, zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tím nemůže být vůbec dotčena.“ Také v rozsudku ze dne 23. 4. 2010, č.j. 5 As 10/2010-75 NSS shrnul, že „(r)ozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně projednat.“ Městský soud v Praze pak ve svém rozhodnutí ze dne 30. 11. 2012, č.j. 11 Ca 334/2009-32, zdůraznil, že „smyslem a cílem § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 není to, aby správní orgán v každém případě opožděně podaného odvolání rozsáhle odůvodňoval, že nebyly zjištěny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je jistě povinností správních orgánů zabývat se těmito otázkami, postačí však vyjádření o tom, zda byly podmínky pro přezkum (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) shledány či nikoliv. Opačný závěr by ve svých důsledcích znamenal, že by se odvolací orgán zabýval věcí meritorně přesto, že odvolání bylo podáno opožděně. Takový závěr by popíral smysl ustanovení o tom, že opožděně podané odvolání správní orgán zamítne, neboť podrobné zdůvodňování závěru o tom, že nejsou splněny podmínky a předpoklady pro zahájení přezkumného řízení (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) by v podstatě znamenalo to, že se správní orgán věcně problematikou zabývá.“ Z citované judikatury správních soudů plyne, že smyslem uvedené právní úpravy není, aby odvolací orgán, který dospěje k závěru o opožděnosti podaného odvolání (jeho nepřipustnosti), ve svém rozhodnutí vyčerpávajícím způsobem vyhodnotil (ne)existenci věcných předpokladů pro zahájení přezkumného řízení (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí). Tuto otázku totiž správní orgán zkoumá až poté, kdy rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost (pro nepřipustnost) nabude právní moci. Skutečnost, že odvolací orgán blíže nerozvede, proč má za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení (v řízení o obnovu nebo o vydání nového rozhodnutí), tudíž nevede k závěru, že takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné (srov. rozhodnutí NSS ze dne 1. 3. 2013, č.j. 9 As 172/2012-32). Žalovaný proto neporušil § 92 odst. 1 správního řádu, pokud bez uvedení bližších důvodů konstatoval, že nejsou splněny předpoklady pro postup podle § 94, § 100 odst. 1 a § 101 správního řádu.

24. Relevanci nelze přiznat ani námitce, v níž žalobkyně poukazovala na chybné označení rozsudku NSS, který žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl na podporu své argumentace. Tvrzení žalobkyně, že neměla možnost polemizovat s tímto podkladem, je dle náhledu soudu na hranici účelovosti. Přestože žalovaný označil odkazované rozhodnutí nesprávným číslem jednacím (namísto správného č.j. 7 As 130/2012-29 uvedl nesprávně č.j. 7 As 130/2013-29), nemůže být tato písařská chyba důvodem pro závěr, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Předně je třeba zdůraznit, že žalovaný opřel svou argumentaci o citaci konkrétní pasáže z odkazovaného (byť nepřesně označeného) rozhodnutí. Žalobkyně proto byla seznámena s podstatou právní argumentace, z níž odůvodnění napadeného rozhodnutí vychází. Navíc, jak žalobkyně sama poznamenala, systematika značení rozhodnutí vylučovala, aby rozsudek s číslem jednacím, jehož součástí je letopočet „2013“, byl vydán v roce 2012. Pokud žalobkyně zjistila, že rozhodnutí s číslem jednacím 7 As 130/2013-29 po obsahové stránce neodpovídá předmětu projednávané věci, mohla s ohledem na správně uvedené datum vydání rozhodnutí dosazením roku 2012 za lomítko v čísle jednacím snadno získat správné údaje o daném rozhodnutí. Podstatné však je, že

napadené rozhodnutí ani v tomto směru netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, která by žalobkyni nedovolovala uplatnit adekvátní věcnou obranu (polemiku) proti závěru pocházejícímu z rozhodnutí, na které žalovaný odkázal.

25. Lze shrnout, že žalovaný právem rozhodl o zamítnutí odvolání žalobkyně pro opožděnost, neboť žalobkyně odvolání podala dne 2. 7. 2013, avšak 15denní odvolací lhůta zakotvená v § 83 odst. 1 správního řádu, která začala běžet dnem následujícím po doručení rozhodnutí ministerstva, tj. dnem 2. 3. 2013 [§ 40 odst. 1 písm. a) správního řádu], marně uplynula již dnem 18. 3. 2013. Protože soud v projednávané věci neshledal, že by žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí porušil v žalobě označená ustanovení právních předpisů, žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.
26. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, totiž žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. října 2018

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu