



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **L. G.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 10. 2012, č. j. CPR-11326-2/ČJ-2012-9CPR-V217, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2012, č. j. 1A 68/2012 - 31,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2012, čj. KRPA-80109/ČJ-2011-000022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort uložila žalobkyni (dále jen „stěžovatelka“) správní vyhoštění a stanovila dobu 2 let, po kterou ji nelze umožnit vstup na území členských států Evropské. Současně byl určen počátek doby, od které nelze stěžovatelce umožnit vstup na území členských států Evropské unie v souladu určením doby k vycestování z území České republiky „do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí“. Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které však žalovaný zamítl dne 23. 10. 2012, rozhodnutím čj. CPR-11326-2/ČJ-2012-9CPR-V217, jako opožděné.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila stěžovatelka správní žalobou. Především

namítala, že prvostupňovým rozhodnutím ji byla uložena povinnost vycestovat z území České republiky, tedy něco osobně vykonat, a proto mělo být toto rozhodnutí, na základě ust. § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), doručeno také jí osobně a nikoli pouze právnímu zástupci. Dovožovala proto, že rozhodnutí nenabýlo právní moci a odvolání tak nebylo podáno opožděně. Žalovanému také vyčítala, že se v rozhodnutí nezabýval existencí podmínek pro přezkum v přezkumném řízení, obnoveném řízení, či pro vydání nového rozhodnutí tak, jak to předpokládá správní řád v ust. § 92 odst. 1. Nakonec namítala i nepřiměřenost prvostupňového rozhodnutí a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 18. 12. 2012, čj. 1 A 68/201 – 3. Nejprve se zabýval problematikou opožděného odvolání a doručování dle § 34 odst. 2 správního řádu.

Ze správního spisu městský soud ověřil, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno zástupci stěžovatelky do datové schránky dne 13. 7. 2012. V souladu s § 169 odst. 6 zákona 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) mělo být odvolání podáno do 18. 7. 2012 včetně. Bylo však podáno až 19. 7. 2012 a tedy opožděně. Dle městského soudu stěžovatelka neprokázala, že by bylo rozhodnutí doručeno jejímu právnímu zástupci až 16. 7. 2012, jak v řízení tvrdila. Shodný názor s žalovaným měl městský soud i v problematice doručování a konstatoval, že v případě rozhodnutí, kterým se řízení končí, není nutná osobní součinnost účastníka řízení, a doručuje se tedy pouze jeho zástupci. Tento názor podložil rovněž citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 – 61.

I druhou stěžejní námitku posoudil městský soud s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a konstatoval, že u opožděného odvolání je přezkoumáváno pouze to, zda bylo skutečně podáno opožděně, či nikoli. Uvedl také, že úkon správního orgánu, jímž nadřízený správní orgán sděluje, že neshledal důvody pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a je tedy z přezkumu ve správním soudnictví vyloučen. Není přitom podstatné, že je tento úkon součástí odůvodnění správního rozhodnutí.

Městský soud tedy ověřil, že bylo odvolání podáno opožděně a neshledal jiné vady v rozhodnutí žalovaného, které by jej činily nezákonným. Žaloba byla tedy dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) zamítnuta jako nedůvodná.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 2. 1. 2013 doplněné podáním ze dne 11. 1. 2013 napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu v obou jeho výrocích. Odkazuje přitom na důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s.

Nejprve se zabývá důvody opožděného odvolání. Uvádí, že datová zpráva byla

pokračování

právním zástupcem otevřena až 16. 7. 2012, ačkoli k doručení zprávy došlo již 13. 7. 2012, když zprávu načetla administrativní pracovnice zástupce. Právní zástupce si je přitom vědom svého pochybení, ale domnívá se, že v daném případě je na místě šetřit oprávněné zájmy účastníka řízení a vycházet mu podle možností vstříc.

Druhou námitkou směřuje, podobně jako ve správní žalobě, k chybnému způsobu doručování. Má za to, že prvostupňové rozhodnutí nemělo být doručováno pouze právnímu zástupci, ale také samotné stěžovatelce. Odkazuje na ust. § 34 odst. 2 správního řádu a na povahu prvostupňového rozhodnutí, které jí uložilo povinnost vycestovat z území České republiky, tedy něco osobně vykonat. Domnívá se proto, že prvostupňové rozhodnutí nenabýlo právní moci a lhůty pro podání odvolání tak byly zachovány.

Poslední kasační námitka se týká rozporu napadeného rozhodnutí žalovaného s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Podobně jako ve správní žalobě vyčítá stěžovatelka nedostatek odůvodnění v otázkách posouzení možnosti přezkumného řízení a obnovy řízení. Stěžovatelka z textu rozhodnutí žalovaného usuzuje, že některé námitky věcně reflektoval, ale nezabýval se jimi pouze proto, aby mohl konstatovat opožděnost odvolání. V takovém postupu spatřuje nezákonnost rozhodnutí a předpokládá, že po věcné stránce byly tvrzené skutečnosti dostatečné pro eventuální zahájení přezkumného řízení.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatelka navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4) s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně uplatňuje námitky podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. I obsahově je možné některé námitky pod tato ustanovení podřadit a Nejvyšší správní soud se jimi zabýval v tom pořadí, v jakém byly vzneseny.

První námitka se vztahuje k otázce doručení prvostupňového rozhodnutí do datové schránky zástupce stěžovatelky. Je vhodné poznamenat, že o skutečnosti doručení rozhodnutí do datové schránky právního zástupce dne 13. 7. 2012 (pátek), není sporu. Nutné je vyřešit otázku, zda měl správní orgán reflektovat tvrzení zástupce stěžovatelky, že fakticky se s obsahem datové zprávy seznámil až 16. 7. 2012 (pondělí).

Problematikou doručování do datové schránky se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 Ans 7/2012 – 43). Relevantní v jeho úvahách nejsou pouze ustanovení správního řádu, ale také zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). V ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu nejsou tam specifikované způsoby doručování uvedeny náhodně, nýbrž v pořadí, v jakém musí být využity. Proto je nepochybné, že správní orgán doručuje především prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky adresáta. Režim datových schránek je upraven právě v zákoně o elektronických úkonech. Ohledně doručení dokumentu do datové schránky je možno citovat z § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech: *„Dokument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu.“* Osobou oprávněnou je dle § 8 odst. 1 zákona o elektronických úkonech v případě datové schránky podnikající fyzické osoby ten, pro koho byla datová schránka zřízena. Osobou pověřenou je dle § 8 odst. 6 písm. a) tohoto zákona ten, kdo byl k přístupu do datové schránky podnikající fyzické osoby pověřen osobou oprávněnou. Z doručení založené ve správním spisu není zřejmé, kdo se do datové schránky právního zástupce přihlásil, ale i v případě, že by to nebyl sám zástupce stěžovatelky, ale jím oprávněná osoba, platí, že i ze strany těchto osob je nutné dbát na skutečnost, že takto dodané dokumenty mohou mít pro držitele datové schránky velký význam. K tomu se vyjádřil i Ústavní soud v usnesení ze dne 1. 12. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2594/11, kde uvedl, že *„Má-li přístup do jedné datové schránky více fyzických osob, je prostřednictvím informačního systému datových schránek zajištěno, že každá z nich má možnost seznámit se s obsahem pouze těch datových zpráv, které odpovídají rozsahu jejího oprávnění. To nepochybně předpokládá aktivitu majitele datové schránky, který by měl vymezit oprávnění osob, jimž umožnil do datové schránky přístup - v duchu zásady „vigilantibus iura scripta sunt“, tedy že „právo přejde bdělým.“* Je tedy patrné, že bylo především na právním zástupci upravit si vnitřní poměry ve své advokátní kanceláři tak, aby nedocházelo k tomu, že s dokumenty nebude včas seznámen. Nic také nenasvědčuje tomu, že by se tak oprávněný zástupce stěžovatelky nechoval. V daném případě navíc nepochybně došlo i k doručení písemnosti v materiálním slova smyslu, protože zástupce stěžovatelky se, jak sám tvrdí, s prvostupňovým rozhodnutím seznámil v pondělí 16. 7. 2012. S rozhodnutím byl tedy seznámen ještě před koncem lhůty pro podání odvolání a odvolání tak mohl podat včas. I principy správního řízení uvedené v § 2 odst. 3 a § 4 odst. 1, na které se stěžovatelka odvolává, mají jisté hranice a zcela jistě neslouží k tomu, aby hojily chyby advokátů, kteří, ať již z jakýchkoli důvodů, nepostupovali při právním zastoupení s největší možnou péčí.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že žalovaný ani městský soud nepochybil, pokud počítal lhůtu pro podání odvolání od 13. 7. 2012, protože právě ten den doručení prvostupňového rozhodnutí skutečně nastalo, jak plyne z doručení založené ve správním spisu.

Další námitka směřuje ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a spočívá v posouzení otázky, zda mělo být prvostupňové rozhodnutí doručováno i samotné stěžovateli. Předmětem sporu je tedy aplikace § 34 odst. 2 správního řádu v případě, kdy má účastník v řízení něco osobně vykonat.

Nejvyšší správní soud se při zodpovězení této otázky zcela ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Z ustanovení § 34 odst. 1 správního řádu se podává, že zástupce podle § 32 a § 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného, přičemž z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Z tohoto důvodu pak správní řád zcela logicky v § 34 odst. 2 větě první stanoví, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení

pokračování

osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu je procesního charakteru, má tedy za účel upravit způsob doručování písemností v průběhu správního řízení a nikoli po jeho skončení. V případě „konečného“ rozhodnutí je totiž účastníku řízení ukládána povinnost vyplývající z hmotněprávních předpisů (v dané věci ze zákona o pobytu cizinců), jako výsledek proběhnuvšího řízení a nikoli povinnost něco v daném řízení vykonat. Argumentace městského soudu je tak zcela správná a Nejvyšší správní soud na ní může jen poukázat. Ostatně odpověď na danou otázku podává i bohatá judikatura zdejšího soudu. Na posuzovanou věc dopadá názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008 (správně uvedený i v rozsudku městského soudu), kde se směrem ke konečnému rozhodnutí ve věci uvádí, že správní orgán *„nepotřeboval tedy již osobní součinnost žalobce a proto správně doručoval napadené rozhodnutí pouze jeho zástupci. Vždyť právě tímto způsobem je nejúčinněji zajištěna i ochrana samotného žalobce. Zástupce (právní profesionál) může provádět co nejrychleji a nejúčinněji potřebné právní kroky k zajištění obrany zastoupeného.“* K situacím, kdy přichází na řadu aplikace ust. § 34 odst. 2 věty první správního řádu se zabýval zdejší soud např. v rozsudku ze dne 26. 5. 2006, č. j. 2 As 70/2005 – 55 a konstatoval, že *„směřuje například na situace, kdy má účastník řízení podat v probíhajícím správním řízení vysvětlení, kdy má být proveden důkaz jeho účastnickou výpovědí nebo kdy je účastník předvolán na místní šetření, kde se očekává jeho osobní vyjádření, osobní předvedení určitého jednání apod“*.

Byť by bylo možné přisvědčit tomu, že prvostupňové rozhodnutí má pro stěžovatelku zásadní význam, z hlediska doručování je podstatné, že nejde o splnění žádné povinnosti stěžovatelky v řízení něco osobně vykonat, ale o povinnost ukládanou „konečným“ správním rozhodnutím. Správní orgán I. stupně tedy postupoval v souladu se zákonem, doručoval-li rozhodnutí jejímu zmocněnci a právě s tímto doručením spojoval i okamžik oznámení rozhodnutí (srov. § 72 odst. 1 věta první správního řádu), coby okamžik rozhodného pro počátek běhu odvolací lhůty (§ 169 odst. 6 zákona o pobytu cizinců).

Rozhodnutí tedy nabylo právní moci dne 13. 7. 2012 a odvolání bylo skutečně podáno opožděně. V žádném případě tedy nešlo o případ tzv. zdánlivé plné moci, jak stěžovatelka uvádí, protože se nejednalo o vadný postup správního orgánu, nýbrž o chybu na straně stěžovatelky, respektive jejího právního zástupce. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno v souladu se zákonem. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl v dané věci dán.

Poslední kasační námitku opírá stěžovatelka o nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů tedy o kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Námitka je formulována velmi podobně jako ve správní žalobě a spíše než proti rozsudku městského soudu směřuje proti rozhodnutí žalovaného. Z konstantní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č.j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č.j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č.j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se

ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek ze dne 23. 12. 2005, č.j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č.j. 2 Afs 24/2005 - 44).

Jen stěží se tak může stěžovatelka dovolávat nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, když žádné námitky v tomto směru neuvádí. Městský soud se přitom otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného podrobně věnoval a na jeho závěry je možné ve stručnosti odkázat. To, že byla i tato otázka posouzena správně nakonec vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 - 32 (všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), jehož právní věta zní: *„Skutečnost, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost dle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 odvolací orgán blíže nerozvede, proč má za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nevede k závěru o nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí. Zhodnocení této otázky totiž nemá význam pro zamítnutí odvolání pro opožděnost, ale je rozhodné až pro následný postup správních orgánů po zamítnutí odvolání pro opožděnost.“*. Od takto vysloveného závěru se nemá Nejvyšší správní soud důvod odklonit ani v nyní posuzované věci a uzavírá tedy, že žalovaný své rozhodnutí nezatížil vadou, která by měla za následek nepřezkoumatelnost a rozpor s ust. § 68 odst. 3 správního řádu.

Nezbývá než konstatovat, že ani kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nezjistil a rozsudek městského soudu je tak možno považovat za plně přezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud, na základě výše uvedených zjištění, uzavírá, že ani jedna z kasačních námitek není oprávněná. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný náhradu nákladů nežádal a ostatně mu ani žádné náklady, nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly.

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

V Brně dne 24. dubna 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu