



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. A.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 5. 2014, čj. MV-22205-11/SO/sen-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2016, čj. 11 A 89/2014 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, platného od 16. 7. 2009 do 15. 7. 2011. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) usnesením ze dne 25. 9. 2013, čj. OAM-51443-13/DP-2011, zastavilo řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti tohoto povolení (dále jen „usnesení o zastavení řízení“) podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, z důvodu podání žádosti mimo lhůtu stanovenou zákonem.

[2] Žalobce proti rozhodnutí ministerstva podal opožděné odvolání a současně požádal o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu. Ministerstvo usnesením ze dne 5. 2. 2014, čj. OAM-51443-15/DP-2011 zmeškání lhůty k podání odvolání neprominulo. Dovedlo, že žalobce neprokázal, že překážkou včasného podání odvolání byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Žalobce se proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu bránil odvoláním u žalované, která je zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Následně rozhodnutím ze dne 6. 5. 2014, čj. MV-22205-11/SO/sen-2014 (dále také jen „napadené rozhodnutí“) zamítla jako opožděné odvolání žalobce proti usnesení o zastavení řízení.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované o zamítnutí odvolání pro opožděnost žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil stěžovateli námitce, že dočasná nepřítomnost účastníka řízení v místě doručování, která znamená jeho nemožnost dozvědět se o vydání rozhodnutí, je vždy dostatečným důvodem pro prominutí zmeškání úkonu. Vyvrátil i žalobní tvrzení, že z napadeného rozhodnutí vyplývá povinnost účastníků řízení zajistit si v případě své dočasné nepřítomnosti na území České republiky přebírání pošty jinou osobou, stejně jako námitku, že při výkladu pojmu „závažné důvody“ je možno využít komentářový výklad obsažený v systému ASPI k § 50d odst. 2 o. s. ř. Neopodstatněným shledal též žalobcův odkaz na § 24 odst. 2 správního řádu, podle nějž se za „závažný důvod“ považuje i účastníkovy dočasná nepřítomnost.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Za „chybný, respektive nepřiměřeně restriktivní“ považoval stěžovatel právní názor městského soudu, že dočasná nepřítomnost účastníka řízení v místě hlášeného pobytu z běžných důvodů, jako je dovolená či obchodní cesta, není sama o sobě důvodem pro prominutí zmeškání úkonu. Ze stejného důvodu stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, že účastník řízení, jemuž je známo, že s ním určitý správní orgán vede správní řízení, je povinen po dobu své nepřítomnosti v místě doručování tuto skutečnost ohlásit správnímu orgánu nebo mu ohlásit adresu, na které bude po dobu své nepřítomnosti k zastížení, či si obstarat zástupce pro doručování.

[6] Stěžovatel byl naopak toho názoru, že dočasná nepřítomnost na adrese hlášeného pobytu je vždy důvodem pro prominutí zmeškání lhůty k učinění úkonu, pouze s výjimkou případů, kdy by se účastník řízení snažil vyhýbat doručování. Takový závěr podle něj vyplývá jak ze samotného ustanovení § 41 odst. 4 správního řádu, tak i ze smyslu právní úpravy doručování obsažené ve správním řádu. Stěžovatel rovněž namítal, že povinnost oznámit dočasnou nepřítomnost na adrese hlášeného pobytu správnímu orgánu by významně zasáhla do života celé společnosti. Všechny osoby by musely před každou cestou učinit hlášení všem relevantním orgánům veřejné moci (o své nepřítomnosti na doručovací adrese, nebo o přechodné adrese po dobu nepřítomnosti v místě doručování), nebo si obstarat zástupce.

IV.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Spornou otázkou v posuzované věci je výklad neurčitého právního pojmu „*závažné důvody*“ pro účely aplikace institutu prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 4 správního řádu. Konkrétně, zda dočasná nepřítomnost účastníka řízení na adrese hlášeného pobytu je vždy důvodem pro prominutí zmeškání úkonu.

[11] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že městský soud správně uvážil, že usnesení o neprominutí zmeškání úkonu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, lze je však přezkoumat v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí o odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007 – 49, který je, stejně jako všechna dále uvedená rozhodnutí, dostupný na www.nssoud.cz).

[12] Ze správního spisu vyplývá, že zásilka obsahující usnesení o zastavení řízení byla vzhledem k nepřítomnosti stěžovatele na adrese jeho pobytu připravena od 4. 10. 2013 k vyzvednutí na poště. Stěžovatel byl o uložení zásilky písemně vyrozuměn a poučen o právních následcích, které s nevyzvednutím zásilky souvisejí. Jelikož si stěžovatel zásilku ve lhůtě pro její uložení nevyzvedl, nastoupila uplynutím posledního dne této desetidenní lhůty, tj. 14. 10. 2013, fikce doručení usnesení podle § 24 odst. 1 správního řádu a následující den byla podle pokynu ministerstva zásilka vhozena do poštovní schránky stěžovatele. Dne 15. 11. 2013 podal stěžovatel odvolání proti usnesení o zastavení řízení, s nímž spojil žádost o prominutí zmeškání úkonu (lhůty k podání odvolání). Žádost odůvodnil pobytem v zahraničí a tvrdil, že se do České republiky vrátil teprve 4. 11. 2013. Pro dočasnou nepřítomnost v místě svého bydliště a bez svého zavinění proto nemohl zásilku vyzvednout.

[13] Předpokladem prominutí zmeškání úkonu je splnění podmínek vyplývajících z § 41 správního řádu. Zaprvé, žádost o prominutí zmeškání úkonu musí účastník řízení podat ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, bránící mu úkon učinit, nejpozději však ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy měl být úkon učiněn. Zadruhé, účastník řízení je povinen spolu s požádáním o prominutí spojit i zmeškaný úkon. Zatřetí, účastník řízení musí prokázat, že překážkou učinění úkonu byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.

[14] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda byly uvedené podmínky v posuzované věci naplněny. Stěžovatel tvrdil odpadnutí překážky bránící mu podat včasné odvolání dne 4. 11. 2013 (kdy se vrátil ze zahraničí), žádost o prominutí zmeškání lhůty k odvolání proti usnesení o zastavení řízení podal u ministerstva dne 15. 11. 2013, tedy

v 15-ti denní lhůtě ode dne odpadnutí překážky. S uvedenou žádostí stěžovatel spojil též odvolání proti usnesení o zastavení řízení. Je zřejmé, že první a druhý z vyjmenovaných předpokladů prominutí zmeškání úkonu byl splněn.

[15] Za dané situace zbývalo posoudit naplnění třetího předpokladu, tedy zda jsou na straně stěžovatele dány ony „závažné důvody“, pro něž nemohl odvolání proti usnesení o zastavení řízení podat včas a zda nastaly bez stěžovatelova zavinění.

[16] Jak již výše uvedeno, stěžovatel tvrdil, že překážkou bránící mu ve včasném odvolání proti usnesení o zastavení řízení byl jeho pobyt v zahraničí v době, kdy ministerstvo toto rozhodnutí doručovalo. Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda lze stěžovatelův zahraniční pobyt považovat za takový závažný důvod, jenž mu bránil včas učinit zmeškaný úkon.

[17] Judikatura kasačního soudu se již zabývala výkladem neurčitěho právního pojmu „závažné důvody“ ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. V rozsudku ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Azs 13/2015 - 28, Nejvyšší správní soud vyslovil, že: „[z]ávažné 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.“ Za „závažné důvody“ tak lze považovat například velmi vážný zdravotní stav nebo těžkou osobní či rodinnou situaci, ale i souhrn negativních skutečností na straně cizince (neznalost českého jazyka, spolu nedostatkem právních znalostí a pobytem v přijímacím zařízení – rozsudek ze dne 30. 6. 2015, čj. 4 Azs 122/2015 – 23) pro cizince. Objektivní povaha „závažného důvodu“ vyplývá z toho, že jej účastník neplánoval a nastal bez možnosti jeho ovlivnění účastníkem. „Závažným důvodem“ je tedy skutečnost nahodilá, mimořádná, nikoliv závislá na vůli účastníka.

[18] Existenci „závažného důvodu“, který nastal bez zavinění účastníka (§ 41 odst. 4 správního řádu), je účastník povinen tvrdit a také prokázat. Tak tomu ale v nyní posuzované věci nebylo. Stěžovatel tvrdil, že se v době doručování usnesení o zastavení řízení (od 4. 10. 2013 do 14. 10. 2013) nacházel v zahraničí a že se vrátil zpět do České republiky až 4. 11. 2013. Jediným důkazem k uvedenému tvrzení však byl údaj o příletu stěžovatele do České republiky zaznamenaný v jeho cestovním dokladu dne 4. 11. 2013. Tento údaj sám o sobě neprokazuje stěžovatelovu nepřítomnost v místě doručování v rozhodné době.

[19] Navíc tvrzenou cestu do zahraničí nelze bez dalšího považovat za objektivní skutečnost, která nastala bez stěžovatelova zavinění. Stěžovatel věděl, že ministerstvo vede na základě jeho žádosti správní řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Za tohoto stavu tedy mohl a měl předpokládat, že ministerstvo v době jeho zahraniční cesty může vydat rozhodnutí, které mu bude doručovat. Stěžovatel přitom ani v náznaku netvrdil, že nutnost uskutečnit zahraniční cestu vyvstala mimořádně, aniž ji předem plánoval. Důkazem z opaku lze dovodit, že stěžovatel v předstihu věděl, že se nebude po určité (stěžovatelem ani netvrzenou) dobu, zdržovat v místě svého pobytu, a nebude si tedy moci přebírat doručované písemnosti. V takovém případě musel být srozuměn i s důsledky, které z uvedeného vyplývaly. Mezi jinými s nemožností seznámit se s obsahem doručované zásilky a s nemožností bránit se včas správnímu rozhodnutí,

kteřé je v jeho neprospěch. I ve stěžovatelově případě se plně uplatní zásada *vigilantibus iura* (práva patří bdělým), které stěžovatel nedostal, neboť si nepočínal dostatečně obezřetně při uspořádání svých poměrů (dočasné změně místa svého pobytu).

[20] Městský soud, ve shodě s žalovanou, správně vyhodnotil, že pouhá dočasná nepřítomnost účastníka řízení v místě doručování znamenající nemožnost dozvědět se o vydání správního rozhodnutí, není sama o sobě dostatečným důvodem pro prominutí zmeškání úkonu. Závěru, že ve stěžovatelově případě nebyly podmínky pro prominutí zmeškání úkonu naplněny, přitakává i Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že žalovaná neprominula stěžovateli zmeškání úkonu, je nasnadě, že jeho odvolání proti usnesení o zastavení řízení musela zamítnout jako opožděné. O tom ostatně podstata sporu nebyla.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, že k vyloučení negativních následků spojených s jeho nepřítomností v době, kdy s ním správní orgán vedl řízení, byl povinen buď ohlásit svou nepřítomnost v místě doručování správnímu orgánu, nebo mu ohlásit adresu, kde bude po dobu nepřítomnosti k zastížení, nebo si obstarat zástupce pro doručování. Uvedený právní názor však z napadeného rozsudku nevyplývá. Městský soud v něm pouze poukázal na možné způsoby, kterými mohl stěžovatel obezřetně řešit svoji situaci (delší nepřítomnost v místě svého pobytu, překračující úložní dobu zásilky, resp. i následnou dobu pro podání včasného opravného prostředku), bylo-li s ním vedeno správní řízení, které sám inicioval. Na žádném místě napadeného rozsudku však městský soud nevyslovil, že je povinností účastníka správního řízení takto postupovat.

[22] Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za zavádějící též stěžovatelovo tvrzení, že bude významně zasažen život celé společnosti, bude-li účastník řízení povinen učinit vždy, když bude v místě doručování nepřítomen, některé z opatření vyjmenovaných výše v bodě [21]. Zákonodárce totiž ve správním řádu nezakotvil účastníkům řízení žádnou oznamovací povinnost směrem k hlášení změn místa pobytu pro účely doručování ve správním řízení. Je tak výlučně věcí každého účastníka správního řízení v duchu zmíněné zásady *vigilantibus iura*, jak vyhodnotí možná rizika vyplývající z toho, že opustí místo svého pobytu v průběhu správního řízení na delší dobu, přesahující úložní lhůtu, popřípadě i lhůtu pro podání opravného prostředku. K žádnému významnému celospolečenskému zatížení, jak nastiňuje stěžovatel, proto dojít nemůže. Uvedenou námitku Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou.

[23] Nakonec Nejvyšší správní soud doplňuje, že městský soud vyslovil správné závěry i pokud jde o stěžovatelův poukaz na provedení výkladu pojmu „závažné důvody“ způsobem, jak je v komentáři k ASPI vyložen pojem „omluvitelné důvody“ užitý v § 50d odst. 2 o. s. ř. Takto nelze pojem „závažné důvody“ obsažený v § 41 odst. 4 správního řádu vykládat nejen proto, že uvedené pojmy nejsou obsahově shodné, ale i z důvodu, že se právní úprava zakotvená v občanském soudním řádu ve správním řízení nepoužije ani podpůrně. Především však je nezbytné pojem „závažné důvody“ vykládat vždy podle okolností každého konkrétního případu, čemuž žalovaná v nynější věci dostala. Městský soud se správně vypořádal s nemožností využití výkladu k § 50d odst. 2 o. s. ř. v nyní posuzované věci a Nejvyšší správní soud i v tomto bodě s městským soudem souhlasí.

VI.

[24] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, již by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. října 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu