



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobkyně:

X, narozená dne X
státní příslušnost Čínská lidová republika
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským,
Ph.D.
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha

proti

žalovanému:

**Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2022, č. j. MV-134783-13/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 14. 10. 2022, č. j. MV-134783-13/SO-2022, se pro vady řízení zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni k rukám Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, Ph.D., advokáta, na náhradu nákladů řízení částku 11 228 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jako opožděné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 11. 5. 2022, č. j. OAM-11478-24/ZM-2022. Tímto prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve spojení s § 46 odst. 6 písm. d) téhož zákona zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty, neboť zaměstnavatel žalobkyně je podle § 178f odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nespolehlivý.
2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že prvostupňové rozhodnutí se správní orgán I. stupně pokusil žalobkyni doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Provozovatel poštovních služeb však zásilku obsahující uvedené rozhodnutí vrátil dne 18. 5. 2022 odesílateli (správnímu orgánu I. stupně) s tím, že adresát je na uvedené adrese neznámý, nemá zde zvonek ani poštovní schránku. Proto bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno žalobkyni prostřednictvím veřejné vyhlášky v úterý 7. 6. 2022. Způsob, jakým bylo rozhodnutí žalobkyni doručeno, shledal žalovaný zákonným, odpovídajícím § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a § 25 správního řádu.
3. Žalovaný neshledal důvodnými odvolací námitky žalobkyně, která uváděla, že schránku i zvonek v místě současného bydliště, tj. na adrese X, má opatřené svým jménem, což dokládala čestnými prohlášeními poskytovatelky ubytování a svého přítele. Dle žalovaného mohla žalobkyně svá tvrzení týkající se označení poštovní schránky doložit ve smyslu § 52 správního řádu již v řízení před správním orgánem I. stupně, což však neučinila. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2019, č. j. 5 Azs 160/2019-51, a zdůraznil, že doručeníka má povahu veřejné listiny. Čestné prohlášení poskytovatelky ubytování a čestné prohlášení partnera žalobkyně zároveň nemají relevanci ke skutečnostem z května 2022, popřípadě z června 2022. Žalovaný dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21, podle něhož se v případě vztahu mezi odesílatelem zásilky a provozovatelem poštovních služeb jedná o dvoustranný soukromoprávní vztah. Důsledky porušení povinností vyplývajících z tohoto vztahu nelze přenášet na adresáta.
4. Žalovaný uzavřel, že poslední den lhůty k podání odvolání připadl na 22. 6. 2022, odvolání však bylo podáno až dne 28. 6. 2022, proto bylo zamítnuto jako opožděné. Současně žalovaný neshledal důvody pro vyhovění žádosti žalobkyně o navrácení v předešlý stav podle § 41 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně požádala o navrácení v předešlý stav spolu

s doplněním odvolání. Žádost o navrácení v předešlý stav však měla být dle žalovaného podána spolu s odvoláním, nikoli až s jeho doplněním.

II. Žaloba

5. Žalobkyně ve včasné podané žalobě v první řadě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v části, v níž žalovaný odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21. Citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se dle žalobkyně týkalo situace, ve které podání nebylo provozovatelem poštovních služeb doručeno správnímu orgánu. V případě žalobkyně se však jedná o případ opačný. Uvedená část napadeného rozhodnutí je tak dle žalobkyně natolik nesrozumitelná, že má za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť nenavazuje na to, co žalovaný uvádí dále v odůvodnění.
6. Žalobkyně se rovněž neztotožnila s právním názorem žalovaného a správního orgánu I. stupně, podle něhož byly v řízení splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 1 správního řádu. Doručování veřejnou vyhláškou je dle žalobkyně postupem mimořádným. Jazyková formulace „*prokazatelně nedaří doručovat*“ předpokládá vícero pokusů o doručení za současné snahy správního orgánu využít všech alternativních způsobů doručování, které přicházejí v úvahu. K tomu žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012-29. Žalobkyně v řízení nebyla nečinná, naopak na rozhodnutí správního orgánu čekala a chodila se také osobně dotazovat na pracoviště Odboru azylové a migrační politiky v Liberci, zda již bylo o žádosti rozhodnuto. Správní orgán mohl žalobkyni kontaktovat telefonicky, popřípadě jiným způsobem. Správní orgány jsou dle žalobkyně v souladu s principy dobré správy adresátům veřejné správy povinny umožnit uplatnění jejich práv a případně je uvědomit o úkonech, které budou činit. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 2 Azs 75/2014-26, musí správní orgán dbát na srozumitelnost svého postupu obzvláště pečlivě v případě, kdy je účastníkem řízení cizinec. Žalobkyně je v českém jazyce schopna pouze základní komunikace. O existenci institutu doručování veřejnou vyhláškou se dozvěděla až od svého zmocněnce, kterého si zvolila poté, co se o zamítnutí žádosti dozvěděla. I kdyby ale žalobkyně o doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky věděla, nebyla by schopna se na úřední desce Ministerstva vnitra zorientovat. Správní orgán měl proto před doručováním veřejnou vyhláškou vyvinout více úsilí a projevit větší vstřícnost, pokud se domníval, že žalobkyně není v místě svého bydliště známa a nemá onačenou schránku ani zvonek.
7. Žalobkyně dále uvedla, že adresu pro doručování a místo bydliště (X) uvedla v žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty. Po celou dobu řízení očekávala, že jí bude na tuto adresu doručováno. Neměla důvod se domnívat, že by jí mělo být doručováno jiným způsobem. V řízení před žalovaným doložila čestná prohlášení pronajímatelky bytu a svého přítele, kterými se snažila prokázat, že v místě bydliště poštovní schránku označenou měla. Závěr žalovaného, podle něhož mohla existenci poštovní schránky doložit již v řízení před správním orgánem I. stupně, který jí zaslal vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, považovala žalobkyně za vadný. Vyrozumění bylo žalobkyni totiž, obdobně jako prvostupňové rozhodnutí, doručeno nesprávně veřejnou vyhláškou.
8. Ze všech uvedených důvodů žalobkyně navrhovala, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný setrval na závěrech vyjádřených v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
10. Zopakoval, že prvostupňové rozhodnutí bylo nejprve správním orgánem I. stupně předáno k doručení provozovateli poštovních služeb. Ten mu však zásilku obsahující uvedené rozhodnutí vrátil dne 18. 5. 2022 s odůvodněním, že adresát je na uvedené adrese neznámý, nemá zde zvonek ani poštovní schránku. Postup správního orgánu I. stupně, který doručil uvedené rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky, shledal žalovaný zákonným, odpovídajícím § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a § 25 správního řádu.
11. Žalovaný trval na tom, že tvrzení o řádném označení poštovní schránky mohla žalobkyně předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně, ve kterém jí bylo umožněno vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí.
12. Námitku žalobkyně, že ji měl správní orgán I. stupně kontaktovat telefonicky, považoval žalovaný za nedůvodnou. V případě žalobkyně se nejednalo o vadu žádosti. Dle žalovaného bylo na žalobkyni, aby správnímu orgánu sdělila, že má písemnosti doručovat jiné osobě. K uvedenému žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 A 298/2010-48.
13. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhoval, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
15. Zároveň vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně napadá rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání jako opožděné, tj. žalovaný se odvoláním meritorně nezabýval, krajský soud posuzoval pouze to, zda bylo odvolání podáno skutečně opožděně, či zda byla lhůta pro podání odvolání zachována (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81, či ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42).
16. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
17. Správní orgán I. stupně se nejprve pokusil žalobkyni doručit rozhodnutí ze dne 11. 5. 2022, č. j. OAM-11478-24/ZM-2022, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty, prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu X. Zásilka obsahující uvedené rozhodnutí byla dne 18. 5. 2022 vrácena zpět odesílateli s tím, že adresát je neznámý, nemá zvonek ani schránku. Správní orgán proto dne 23. 5. 2022 vyvěsil uvedené rozhodnutí na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dne 8. 6. 2022 bylo rozhodnutí z úřední desky sejmuto. Dne 28. 6. 2022 podala žalobkyně prostřednictvím své tehdejší právní zástupkyně proti uvedenému rozhodnutí blanketní odvolání. Odvolání prostřednictvím nově zvoleného právního zástupce dodatečně odůvodnila v podání ze dne 16. 9. 2022. Zároveň požádala o navrácení v předešlý stav dle §

41 odst. 2 správního řádu.

18. V žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty ze dne 8. 2. 2022 žalobkyně uvedla jako adresu pro doručování a místo pobytu adresu X. Tato adresa je uvedena jako místo pobytu žalobkyně také ve výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR.
19. Součástí správního spisu je dále čestné prohlášení X ze dne 26. 9. 2022, v němž jmenovaná uvádí, že od 1. 12. 2021 poskytuje žalobkyni ubytování na adrese X, přičemž od 1. 12. 2021 má žalobkyně také označenu poštovní schránku pro korespondenci. Správní spis obsahuje také čestné prohlášení přítele žalobkyně X, podle něhož viděl jméno žalobkyně na poštovní schránce. Uvedená čestná prohlášení byla žalobkyní doložena žalovanému předtím, než bylo vydáno napadené rozhodnutí.
20. Krajský soud se nejprve zabýval žalobkyní namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť v případě, kdy by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, byl by to bez toho, aniž by se soud zabýval dalšími vytýkanými vadami, důvod ke zrušení rozhodnutí. Uvedenou námitku však krajský soud neshledal důvodnou.
21. Rozhodnutí může být nepřezkoumatelné buďto pro nesrozumitelnost, anebo pro nedostatek důvodů. Pro nesrozumitelnost může být rozhodnutí nepřezkoumatelné i tehdy, není-li nesrozumitelností zatížen samotný výrok (tedy nejsou pochybnosti, o čem a jak správní orgán rozhodl), nýbrž odůvodnění rozhodnutí. Takový případ nastane, je-li rozhodnutí stíženo formulační nesrozumitelností do té míry, že nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). Rozhodnutí však není nesrozumitelné v případě, kdy lze jeho formulační nedostatky nebo vnitřní rozpornost odstranit výkladem rozhodnutí jako celku, a to i v kontextu obsahu správního spisu, úkonů správních orgánů a účastníků, takže po provedené interpretaci již nebudou počáteční pochybnosti přetrvávat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72).
22. V posuzovaném případě lze přisvědčit žalobkyni, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21, na který odkazoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný, řešil situaci, v níž nebylo podání účastníka řízení provozovatelem poštovních služeb doručeno správnímu orgánu. Jednalo se tedy o situaci opačnou, nežli je případ žalobkyně, neboť v nyní posuzovaném případě to byl správní orgán I. stupně, kdo doručoval písemnost prostřednictvím provozovatele poštovních služeb žalobkyni. Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21, proto nebyl případný.
23. Uvedený nedostatek odůvodnění však nemůže mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný v další části odůvodnění rozhodnutí jasně a srozumitelně popsal skutkový stav věci, respektive předchozí průběh řízení, přičemž následně s odkazem na konkrétní ustanovení správního řádu a zákona o pobytu cizinců uzavřel, že odvolání žalobkyně bylo podáno opožděně. Skutečnost, že v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které nedopadá na posuzovanou situaci, nečiní napadené rozhodnutí nesrozumitelným a tedy nepřezkoumatelným.
24. Další námitky žalobkyně směřovaly do způsobu doručení prvostupňového rozhodnutí. Podle žalobkyně jí bylo prvostupňové rozhodnutí nesprávně doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky, ačkoli pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky.
25. Uvedenou námitku shledal krajský soud důvodnou.

26. Podle § 169a zákona o pobytu cizinců „(1) Doručuje-li správní orgán prostřednictvím provozovatele poštovních služeb v řízení o žádosti podle tohoto zákona nebo v řízení o zrušení údaje o místě hlášeného pobytu cizince na území podle § 98a písemnost cizinci oprávněnému pobývat na území, doručuje cizinci pouze na adresu evidovanou v informačním systému cizinců podle § 158 odst. 3 nebo sdělenou podle § 19 odst. 3 správního řádu, a není-li údaj o této adrese veden, na adresu místa hlášeného pobytu cizince na území. (2) Nedošlo-li při doručování podle odstavce 1 k převzetí písemnosti cizincem nebo k jejímu doručení způsobem uvedeným v § 23 a 24 správního řádu, doručuje se veřejnou vyhláškou“.
27. Z ustanovení § 169a zákona o pobytu cizinců vyplývá, že právní úprava doručování v řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty se částečně liší od obecné úpravy doručování obsažené ve správním řádu. Takový závěr potvrdil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Azs 283/2020-30, ve kterém uvedl, že: „Obecná úprava doručování ve správním řízení je obsažena v § 19 a násl. správního řádu. V případě řízení, o něž šlo v posuzovaném případě, se však neuplatní § 20 odst. 1 tohoto zákona. Podle zvláštní úpravy v § 169a odst. 1 zákona o pobytu cizinců totiž platí, že doručuje-li správní orgán prostřednictvím provozovatele poštovních služeb v řízení o žádosti podle tohoto zákona nebo v řízení o zrušení údaje o místě hlášeného pobytu cizince na území podle § 98a písemnost cizinci oprávněnému pobývat na území, doručuje cizinci pouze na adresu evidovanou v informačním systému cizinců podle § 158 odst. 3 nebo sdělenou podle § 19 odst. 3 správního řádu, a není-li údaj o této adrese veden, na adresu místa hlášeného pobytu cizince na území. Podle tohoto ustanovení se tedy cizinci doručuje pouze na jím ohlášenou adresu pobytu (§ 93 a násl. zákona o pobytu cizinců), neohlásil-li přímo adresu pro doručování nebo není-li evidována adresa podle § 158 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jak naznačil NSS v rozsudku ze dne 28. 5. 2019, č. j. 4 Azs 92/2019 - 27, tato úprava zbavuje správní orgán povinnosti pátrat po nové či nenahlášené adrese jeho pobytu. I z důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb., jímž byl § 169a do zákona o pobytu cizinců vložen, plyne, že cílem této úpravy bylo zvýšit odpovědnost cizinců za jejich dosažitelnost při doručování tím, že je propojena adresa ohlášeného místa pobytu s adresou, na niž správní orgán doručuje písemnosti. NSS podotýká, že zákon o pobytu cizinců zde skutečně klade na cizince zásadní odpovědnost za to, že si zajistí možnost přijímat na ohlášené adrese poštovní zásilky, protože mu na jedné straně umožňuje ohlásit změnu místa pobytu až do 30 dnů po jejím provedení (§ 98 odst. 1 tohoto zákona), ale nečiní pro tuto situaci žádnou výjimku z úpravy zákonné adresy pro doručování.“
28. Zákon o pobytu cizinců tedy do jisté míry zjednodušuje postup správního orgánu při doručování písemností a zároveň posiluje odpovědnost cizinců - adresátů veřejné správy v tom směru, že oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu se cizincům v řízeních dle zákona o pobytu cizinců doručuje výlučně na adresu evidovanou v informačním systému cizinců podle § 158 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nebo sdělenou podle § 19 odst. 3 správního řádu. Správní orgán tedy není povinen pátrat po nové či nenahlášené adrese pobytu cizince, nýbrž písemnosti doručuje výhradně na adresu, kterou cizinec uvedl jako adresu pro doručování.
29. Ustanovení § 169a zákona o pobytu cizinců však neobsahuje komplexní úpravu doručování, jež by zcela nahrazovala ustanovení správního řádu týkající se doručování. Proto se i na doručování v řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty, použije ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu obecná úprava doručování obsažená ve správním řádu, a to v rozsahu, v jakém není nahrazena ustanovením § 169a, § 169b a § 169c zákona o pobytu cizinců.

30. I v řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty tedy platí, že rozhodnutí o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty je nutno účastníku doručit do vlastních rukou (§ 19 odst. 5 správního řádu ve spojení s § 72 odst. 1 správního řádu), a to případně i prostřednictvím fikce doručení (§ 23 správního řádu a § 24 správního řádu).
31. Ze systematiky právní úpravy doručování obsažené ve správním řádu, jakož i z dikce ustanovení § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců lze přitom dovodit, že fikce doručení dle § 23 správního řádu a § 24 správního řádu má přednost před doručováním prostřednictvím veřejné vyhlášky. Jinými slovy řečeno, doručení písemnosti prostřednictvím veřejné vyhlášky dle § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je na místě teprve v případě, kdy cizinci nelze písemnost doručit prostřednictvím fikce doručení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012-29, jehož závěry jsou i přes změnu právní úpravy na nyní posuzovanou situaci uplatnitelné).
32. K doručování prostřednictvím fikce doručení dle § 23 a § 24 správního řádu Nejvyšší správní Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012-29, mimo jiné uvedl: „*Podmínkou fikce podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu není, na rozdíl od předchozí právní úpravy, to, že se adresát v místě doručování zdržuje (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118)... Naproti tomu podle současné právní úpravy, pokud poštovní doručovatel pochybí a nesprávně sdělí odesílateli, že se v místě doručování adresát nezdržuje (a ani zde nemá domovní schránku), zároveň podle ust. § 23 odst. 4 správního řádu na vhodném místě (například na vnitřní straně vstupních dveří nebo na nástěnce bytového domu apod.) zanechá oznámení o neúspěšném doručení písemnosti. Tato skutečnost je pro adresáta přes možnou fikci doručení výrazným pozitivem. Navzdory pochybení poštovního doručovatele má totiž možnost všimnout si oznámení o neúspěšném doručení, vyzvednout si zásilku, kontaktovat správní orgán a svá práva tak mnohem efektivněji bránit. Nová právní úprava tedy účinně eliminuje závažné dopady případného pochybení poštovního doručovatele... Nutno poznamenat, že v nyní projednávané věci doručovatel v rozporu s ust. § 23 odst. 4 správního řádu neuložil oznámení o neúspěšném doručení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Ze správního spisu je zřejmé, že tato předtištěná výzva, odtržitelná od obálky, se spolu s obálkou vrátila správnímu orgánu prvního stupně. I kdyby neměl stěžovatel na dané adrese domovní schránku, měl být zanecháním oznámení na vhodném místě informován o neúspěšném doručení. To se v dané věci nestalo, a proto nemohla být předmětná výzva doručena fikcí podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu. Toto pochybení ovšem nemůže jít k tíži stěžovatele, a nemělo být proto samo o sobě ani důvodem pro doručování veřejnou vyhláškou.*“
33. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že písemnosti určené cizinci - účastníku řízení mu mají být zasílány výlučně na adresu, kterou uvedl pro účely doručování (§ 169a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Na adresu, kterou cizinec uvedl pro účely doručování, lze doručovat také prostřednictvím fikce doručení dle § 23 správního řádu a § 24 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda se cizinec na dané adrese skutečně zdržuje, případně zda zde má poštovní schránku. Nemá-li cizinec na uvedené adrese označenou poštovní schránku, zanechá se oznámení o neúspěšném doručení písemnosti spolu s výzvou k vyzvednutí písemnosti na jiném vhodném místě (§ 23 odst. 4 správního řádu). Takovým jiným vhodným místem mohou být kupříkladu vnitřní strana vstupních dveří či nástěnka bytového domu. Zároveň platí, že pochybení provozovatele poštovních služeb, který nezanechal (kupříkladu z toho důvodu, že adresát nemá označenou poštovní schránku) cizinci na dané adrese oznámení o neúspěšném doručení zásilky na jiném vhodném místě, nelze klást k tíži adresáta písemnosti a jako takové nemůže být důvodem pro doručení písemnosti prostřednictvím

veřejné vyhlášky. V takovém případě je nezbytné zaslat písemnost na uvedenou adresu opětovně, přičemž je povinností správního orgánu zajistit, aby byla adresátu na vhodném místě zanecháno oznámení o neúspěšném doručení písemnosti spolu s výzvou k jejímu vyzvednutí. Pouze ve výjimečných případech, kdy by nebylo možné výzvu k vyzvednutí zásilky zanechat, by bylo lze namísto doručení prostřednictvím fikce dle § 23 správního řádu a § 24 správního řádu přistoupit k doručení písemnosti prostřednictvím veřejné vyhlášky dle § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

34. V posuzovaném případě proto mělo být prvostupňové rozhodnutí žalobkyni primárně doručováno na adresu X, která byla adresou pro doručování, a to případně prostřednictvím fikce doručení podle § 23 správního řádu a § 24 správního řádu. Žalobkyni mělo být na uvedené adrese v poštovní schránce, případně nebylo-li takové schránky, na jiném vhodném místě zanecháno oznámení o neúspěšném doručení písemnosti spolu s výzvou k vyzvednutí. Oznámení spolu s výzvou však na uvedené adrese zanecháno nebylo. Z doručanky zásilky obsahující prvostupňové rozhodnutí nevyplývá, že by písemnost nebylo možné zanechat na jiném vhodném místě, nežli je poštovní schránka. Z doručanky lze toliko zjistit, že adresát (žalobkyně) neměl být na uvedené adrese znám a neměl tam mít ani poštovní schránku. Provozovatel poštovních služeb tedy pochybil, pokud nezanechal při absenci poštovní schránky oznámení o neúspěšném doručení písemnosti spolu s výzvou k vyzvednutí na jiném vhodném místě. Toto pochybení nelze klást k tíži žalobkyně, nýbrž správnímu orgánu, jehož povinností je zajistit, aby byla adresátu veřejné správy písemnost doručena v souladu s právními předpisy.
35. V souvislosti se způsobem doručení prvostupňového rozhodnutí zároveň krajský soud shledává důvodnou také další námitku žalobkyně, neboť žalovaný pochybil, pokud se blíže nezabýval tvrzením žalobkyně, podle kterého měla na adrese X, zřízenou poštovní schránku označenou svým jménem, což již v řízení před žalovaným dokládala zejména čestným prohlášením X (poskytovatelky ubytování) ze dne 26. 9. 2022.
36. Krajský soud se nemůže ztotožnit s názorem žalovaného, podle něhož má doručenka povahu veřejné listiny. Povahou doručanky se opakovaně v minulosti zabývala správní soudy, přičemž např. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 A 71/2020-29, mimo jiné uvedl: *„Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře opakovaně věnoval problematice správnosti údajů uvedených na doručence a jejich významu (srov. např. rozsudky ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005–82, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007–169, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009–61, ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011–38, nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 242/2016–27). Konstatoval, že správní řád ani jiný právní předpis doručenku za veřejnou listinu pro správní řízení neprohláší. Pro doručenky jakožto soukromé listiny tak neplatí presumpce pravdivosti, tj. u doručanky „stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány“ (viz rozsudek č. j. 5 As 242/2016–27). Hodlá-li tedy žalobce zpochybnit doručení písemnosti tak, jak je dokumentováno ve správním spise, musí sám nejprve unést břemeno tvrzení. Žalobce tedy „musí předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobilá doručení a údaje na doručence zpochybnit tím, že vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž předmětná zásilka doručena nebyla“ (viz rozsudek č. j. 8 As 97/2011–38). Z uvedeného vyplývá, že doručenka jako důkazní prostředek má určitou důkazní váhu a pro její zpochybnění je nezbytné, aby byla předestřena jiná věrohodná skutková verze reality, která by byla způsobilá zpochybnit údaje v ní uvedené. Jinými slovy, musí existovat reálné objektivní pochybnosti o okamžiku doručení.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 AfS 158/2005–82, uvedl, že „ne každá adresátem vznesená námitka proti doručení musí být relevantní a jako taková hodnocena a dále skutkově a důkazně ověřována – za irrelevantní by bylo nutno pokládat kupříkladu námitku adresáta, že sice v době doručování byl přítomen v domě, do něhož se doručovalo, avšak spal, takže neslyšel domovní zvonek; touto námitkou by se správce daně vůbec nemusel ze skutkových hledisek zabývat, neboť by nemohla přivodit změnu závěru o tom, zda bylo či nebylo účinně doručeno.“ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011–38, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 AfS 7/2007–169 nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009–61).“

37. Doručka není veřejnou listinou, proto pro ni neplatí presumpce správnosti, kterou je možné vyvrátit pouze důkazem opaku. K popření správnosti údajů uvedených na doručence postačuje, pokud účastník předloží taková skutková tvrzení, která jsou způsobilá údaje na doručence věrohodně zpochybnit. V případě, kdy účastník taková tvrzení uvede, je správní orgán povinen se jimi zabývat.
38. Za tvrzení, jež je způsobilé věrohodně zpochybnit správnost údajů na doručence, je nutno považovat obsah čestného prohlášení X ze dne 26. 9. 2022, ve kterém jmenovaná uvádí, že od 1. 12. 2021 poskytuje žalobkyni ubytování na adrese X, přičemž od 1. 12. 2021 má žalobkyně na uvedené adrese také označenu poštovní schránku pro korespondenci.
39. Neobstojí tedy závěr žalovaného, podle něhož čestné prohlášení poskytovatelky ubytování není relevantní pro posouzení toho, zda bylo prvostupňové rozhodnutí žalobkyni řádně doručeno. Uvedené čestné prohlášení, na které již v odvolání, tj. před vydáním napadeného rozhodnutí, poukazovala žalobkyně, obsahuje zcela konkrétní tvrzení, které je způsobilé zpochybnit správnost údajů na příslušné doručence, podle nichž neměla žalobkyně v době doručování písemnosti na uvedené adrese schránku ani zvonek. U X nelze *a priori* shledat jakýkoli zájem na výsledku řízení či jinou okolnost, z níž by bylo možné usuzovat na účelovost jejího tvrzení. Proto se měl žalovaný v situaci, kdy mu bylo čestné prohlášení předloženo, jeho obsahem blíže zabývat, posoudit jeho věrohodnost, a to i prostřednictvím případného výsledku X, při němž by se jmenovaná mohla vyjádřit k podrobnostem týkajícím se umístění jména žalobkyně na poštovní schránce na adrese X.
40. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány pochybily, pokud žalobkyni doručily rozhodnutí ze dne 11. 5. 2022, č. j. OAM-11478-24/ZM-2022, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty, prostřednictvím veřejné vyhlášky, neboť primárně měly rozhodnutí doručit do vlastních rukou žalobkyně, a to případně i prostřednictvím fikce doručení dle § 23 a § 24 správního řádu. O doručení prostřednictvím fikce doručení se však vůbec nepokusily.
41. Žalovaný následně pochybil také v tom, že se na základě čestného prohlášení X blíže nezabýval správností údajů na doručence zásilky obsahující prvostupňové rozhodnutí, tedy tím, zda měla žalobkyně na adrese X, poštovní schránku označenou svým jménem. Uvedená skutečnost má význam pro případné doručení písemnosti prostřednictvím fikce doručení. Měla-li by totiž žalobkyně označenou poštovní schránku, tak jí mělo být oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (prvostupňového rozhodnutí) spolu s výzvou k vyzvednutí vloženo právě do této schránky a nemuselo by být zanecháno na jiném vhodném místě.
42. Výše uvedená pochybení správních orgánů představují podstatné vady řízení, jejichž následkem je nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání

žalobkyně zamítnuto jako opožděné. Správní orgány nesprávně doručily žalobkyni prvostupňové rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky, ačkoli pro takový způsob doručení nebyly splněny zákonné podmínky. Doručení proto nelze považovat za účinné. Jelikož žalobkyni dosud prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno (oznámeno) nebylo, nemohla ani uplynout lhůta k podání odvolání.

43. V dalším průběhu řízení bude povinností správních orgánů opětovně doručit žalobkyni rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 11. 5. 2022, č. j. OAM-11478-24/ZM-2022, způsobem, jež bude souladný s platnou právní úpravou doručování při zohlednění aktuální procesní situace (případné zastoupení žalobkyně právním zástupcem).

V. Závěr a náklady řízení

44. Soud vzhledem k shora uvedenému zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
45. O podané žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, a to v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
46. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byla úspěšná žalobkyně, má tak právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.
47. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 3 000 Kč, odměnou právního zástupce za 2 úkony právní služby v celkové výši 6 200 Kč [2 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 4 advokátního tarifu) a 21% DPH z odměny a náhrady advokáta ve výši 1 428 Kč. Soud do nákladů řízení, které by měly být žalobkyni žalovaným nahrazeny, nezahrnul soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, neboť žalobkyně s tímto návrhem nebyla u soudu úspěšná, proto si tento náklad ponese sama. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 11 228 Kč. Soud uložil žalovanému, aby náklady řízení uhradil žalobkyni k rukám jejího právního zástupce, a to v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Liberec 22. února 2023

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu