

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **N.T. T.**, zastoupené Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra – Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 11 Ca 210/2009 - 58,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 11 Ca 210/2009 – 58, **se** v části, ve které byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 16. 7. 2009, č. j. CPR-17203-1/ČJ-2008-9CPR-C218, **zrušuje** a žaloba **se** v tomto rozsahu **odmítá.**

II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá.**

III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2009, č. j. CPR-17203-1/ČJ-2008-9CPR-C218 (dále též „rozhodnutí ve věci neprominutí zmeškání lhůty“), vydaným podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Plzeň, Inspektorátu cizinecké policie Karlovy Vary, Skupiny povolování pobytu (dále jen

„správní orgán prvého stupně“) ze dne 11. 5. 2009, č. j. CPPL-39709/ČJ-2008-63PK, kterým žalobkyni nebylo prominuto nedodržení lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu (viz dále).

Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009, č. j. CPR-17203-2/ČJ-2008-9CPR-C218 (dále též „rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu“), vydaným Policií České republiky, Ředitelstvím služby cizinecké policie, bylo, s odkazem na ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu, zamítnuto pro opožděnost odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně ze dne 20. 2. 2008, č. j. CPPL-3113/ČJ-2008-63PK, kterým bylo podle § 87l odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žalobkyni zrušeno povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny.

Rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu, i rozhodnutí ve věci neprominutí nedodržení lhůty, napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 22. 4. 2010, č. j. 11 Ca 210/2009 - 58, zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že rozhodnutím ze dne 20. 2. 2008 bylo žalobkyni zrušeno povolení k trvalému pobytu; toto rozhodnutí jí bylo doručeno fikcí, postupem dle § 24 odst. 1 správního řádu. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně dne 19. 8. 2008 odvoláním. Dne 10. 9. 2008 pak podala i návrh na prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, odůvodněný tím, že se v místě doručování v rozhodné době nezdržovala a pobývala mimo území ČR (návštěva Vietnamu). Usnesením ze dne 11. 5. 2009 správní orgán prvého stupně žalobkyni zmeškání lhůty k podání odvolání neprominul. O odvolání proti tomuto usnesení rozhodl odvolací orgán rozhodnutím ze dne 16. 7. 2009, kterým odvolání zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí. Přitom konstatoval, že při doručování nedošlo k pochybení a že z cizineckého informačního systému nevyplývá záznam o tom, že by žalobkyně v období od 1. 1. 2008 do 23. 3. 2008 opustila území ČR a odjela do Vietnamu. Následně, dne 27. 7. 2009, žalovaný zamítl odvolání ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu, a to pro opožděnost.

Pokud jde o vlastní vypořádání žalobních námitek, městský soud uvedl, že z § 24 odst. 2 správního řádu (ve spojení s § 41 správního řádu) vyplývá zvýšený důraz na důkazní břemeno, které účastník řízení nese v souvislosti se žádostí o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Žalobkyně tak byla povinna prokázat svou dočasnou nepřítomnost nebo jiný vážný důvod, pro který si nemohla bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, a to nejpozději současně se žádostí o určení neplatnosti doručení. Žalobkyně požádala o určení neplatnosti doručení z důvodu své nepřítomnosti v době, kdy jí správní orgán prvého stupně doručoval rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu. K prokázání svého tvrzení navrhla důkaz svým cestovním dokladem, jímž mělo být prokázáno, že v rozhodné době se zdržovala mimo ČR. Tento doklad se však žalobkyni nepodařilo od zastupitelského úřadu obstarat, neboť jí v mezidobí měl být vydán cestovní doklad nový. Správní orgán vycházel z údajů v cizineckém informačním systému, kde nebyl žádný takový záznam nalezen. Závěr správních orgánů, že žalobkyně neprokázala, že si v rozhodné době nemohla uložené rozhodnutí vyzvednout, neboť se nacházela mimo území ČR, byl tedy

podle městského soudu důvodný. Dle jeho názoru nebylo hodnověrně zpochybněno sdělení doručovatele předmětné zásilky a nebyly shledány žádné důvody pro to, aby správní orgán nevyužil možnost realizovat doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu, tj. náhradním způsobem. K námitce žalobkyně, že jí mělo být doručováno veřejnou vyhláškou, městský soud uvedl, že není zřejmé, z čeho takový závěr dovozuje; ze spisového materiálu se takový postup jeví jako neopodstatněný.

Dále městský soud uvedl, že ani podmínka, že si adresát nemohl uloženou zásilku vyzvednout bez svého zavinění, nebyla u žalobkyně splněna, neboť jí bylo správním orgánem doručováno ještě předtím, než údajně vycestovala z území ČR. Ani tyto zásilky si žalobkyně v úložní lhůtě nevyzvedávala a byly tak splněny podmínky pro náhradní doručení. Jestliže se žalobkyně chystala na delší dobu vycestovat, nic jí nebránilo splnit svou zákonnou oznamovací povinnost a tuto skutečnost správním orgánům oznámit, případně zvolit si zmocněnce.

Městský soud tak uzavřel, že nebyly splněny podmínky pro to, aby byla určena neplatnost doručení rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu. Za situace, kdy nebyla určena neplatnost doručení, respektive prominuta zmeškaná lhůta k podání odvolání, byl okamžik doručení jednoznačně stanoven v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu a žalovanému proto nezbylo, než podané odvolání jako opožděné zamítnout. Soud nemohl zohlednit ani čestné prohlášení manžela žalobkyně, předložené při soudním jednání, neboť předmětem tohoto řízení bylo přezkoumání, zda odvolání proti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu bylo žalobkyní podáno včas či nikoli; otázka formálnosti či neformálnosti manželství žalobkyně nebyla vůbec předmětem odvolacího řízení ve věci zrušení zmiňovaného povolení.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se žalovaný nedopustil žádného pochybení, a namítá, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu věci porušil § 2, § 3, § 4, § 25 a § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Dle jejího názoru postupovaly správní orgány nezákonně, neboť přestože jí nebylo možno opakovaně doručovat na hlášenou adresu (vzhledem k její dočasné nepřítomnosti), doručovaly fikcí podle § 24 správního řádu. Takový postup byl v rozporu s platnými právními předpisy.

Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelce bylo doručováno na hlášenou adresu, přičemž písemnosti na této adrese nebyly nikdy vyzvednuty, respektive stěžovatelka se na této adrese nezdržovala a její místo pobytu tedy nebylo správnímu orgánu známo. Přestože k tomu mohlo dojít z nedbalosti stěžovatelky, která měla před svým odjezdem do zahraničí tuto skutečnost oznámit správnímu orgánu, nic to nemění na tom, že bylo zřejmé, že se stěžovatelce stále nedaří řádně doručovat. Stěžovatelka je přesvědčena, že v takovém případě měl správní orgán zvolit méně *„drastický“* způsob doručování a rozhodnutí, kterým jí zrušil povolení k trvalému pobytu, měl doručit veřejnou vyhláškou.

Nebylo-li správnímu orgánu známo místo pobytu stěžovatelky, měl v tomto případě, s ohledem na svou funkci *„služebníka veřejnosti“*, před ukončením tak závažného řízení, umožnit *„nezvěstné“* stěžovatelce alespoň minimální standard ochrany procesních práv a ustanovit jí vhodnou osobu jako opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a následně rozhodnutí doručit veřejnou vyhláškou podle § 25 téhož zákona. Takový postup by byl v souladu se zásadou legitimního očekávání, neboť v rámci obdobných řízení je správními orgány doručováno veřejnou vyhláškou a účastníkům jsou ustanovováni opatrovníci. Z dikce § 32 odst. 3 správního řádu přitom vyplývá povinnost správního orgánu ustanovit účastníku řízení opatrovníka vždy, pokud mu má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo. Postupem správních orgánů, které akceptovaly doručení fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu, došlo k závažnému zásahu do práv stěžovatelky, neboť přišla o možnost podat řádný opravný prostředek.

Stěžovatelka rovněž namítá, že správní orgány dostatečně neprověřily, zda skutečně pobývala v době od 1. 1. 2008 do 23. 3. 2008 ve Vietnamu. Správní orgán prvého stupně v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2009 tuto skutečnost nijak nezkoumal; rozhodně ne tak, aby o věci nezůstaly důvodné pochybnosti. Takový postup je v rozporu se zásadou materiální pravdy, zásadou legality, přiměřenosti a dobré správy.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

S ohledem na změnu právní úpravy v otázce kompetencí správních orgánů při rozhodování dle zákona o pobytu cizinců, byl Nejvyšší správní soud nejprve povinen posoudit, zda nedošlo ke změně, která by vyústila ve změnu na straně pasivně legitimovaného účastníka soudního řízení. Napadená rozhodnutí vydala *Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie*. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se (mimo jiné) mění zákon o pobytu cizinců, došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti ve věcech přezkumu rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu na *Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců* zřízenou v rámci Ministerstva vnitra. Procesní nástupnictví na straně žalovaného je výslovně upraveno v § 69 s. ř. s., dle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Na základě tohoto ustanovení se stalo žalovaným přímo ze zákona *Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.*

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Současně se *ex officio* (109 odst. 3 s. ř. s.) zabýval i tím, zda řízení před městským soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo zda rozhodnutí krajského soudu není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud je tedy v řízení o kasační stížnosti shledána například absence podmínky řízení o žalobě, zohlední kasační soud tuto skutečnost i bez toho, že by na ni bylo stěžovatelem výslovně poukazováno. Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

V projednávané věci vyvstala v tomto smyslu otázka, zda rozhodnutí vydané podle § 24 odst. 2 správního řádu, ve spojení s § 41 správního řádu ve věci *žádosti o prominutí*

zmeškání úkonu (respektive, po novele správního řádu provedené zákonem č. 7/2009 Sb., o *určení neplatnosti doručení*), je úkonem předběžné povahy, který je samostatně ze soudního přezkumu vyloučen dle § 70 písm. b) s. ř. s. Touto otázkou se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 – 49, publikovaném pod č. 1881/2009 Sb. NSS. Zde dospěl k závěru, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání podle § 41 správního řádu, je samostatně ze soudního přezkumu vyloučeno a může být správním soudem přezkoumáno až v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání. Z rozsudku se podává, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je *„rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů (...) a ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného*. Byť *„ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, konečné důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. konstituuje až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání. Dříve není najisto postaveno, jaký vliv bude mít ono podkladové a předběžné rozhodnutí na práva a povinnosti dotyčného účastníka řízení. Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak v daném případě neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu.“*

V nyní projednávané věci napadla stěžovatelka jedinou žalobou jak rozhodnutí ve věci neprominutí zmeškání lhůty, tak i následné rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, a požadovala jejich zrušení. Městský soud meritorně projednal žalobní námitky ve vztahu k oběma napadeným rozhodnutím a žalobu pak ve věci obou rozhodnutí zamítl. Městskému soudu nelze vyčítat, že meritorně vypořádal i žalobní body upínající se k rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty, neboť podle shora uvedené judikatury byl povinen se jimi zabývat v rámci přezkumu konečného rozhodnutí, kterým bylo zamítnutí odvolání pro opožděnost. Z hlediska procesního postupu měl nicméně žalobu směřující proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty odmítnout, neboť jeho samostatný přezkum je, jak již bylo konstatováno, vyloučen. Pokud tak neučinil, fakticky meritorně přezkoumal správní akt předběžné povahy, jehož samostatný soudní přezkum je podle § 70 písm. b) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s., vyloučen. Je zřejmé, že městský měl žalobu v této části odmítnout postupem podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pokud tak neučinil a rozhodoval i přes neodstranitelný nedostatek podmínky řízení o žalobě, založil tím procesní zmatečnost jím vedeného řízení, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud tento procesní deficit odstranil tím, že napadený rozsudek v této části zrušil a žalobu v odpovídajícím rozsahu odmítl, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty první za středníkem s. ř. s.

Poté, co Nejvyšší správní soud vypořádal zjištěnou procesní zmatečnost řízení před městským soudem, mohl přistoupit k přezkoumání zbývající části napadeného rozsudku městského soudu v rozsahu kasačních námitek.

Klíčovou otázkou pro posouzení (ne)účinnosti doručování písemností stěžovatelce v předchozím správním řízení je, zda byly splněny podmínky pro použití fikce náhradního doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka totiž poněkud nekonzistentně namítá, že (s ohledem na její delší nepřítomnost na doručovací adrese) zde byly dány podmínky pro ustanovení opatrovníka a pro doručování veřejnou vyhláškou; současně však tvrdí, že jí mělo být prominuto zmeškání lhůty k podání odvolání. Stěžovatelka tedy na straně jedné zpochybňuje existenci samotných podmínek pro doručování fikcí (tedy tvrdí, že tento způsob doručování byl vyloučen), na straně druhé však existenci těchto podmínek *implicite* připouští a dovolává se existence okolností, představujících kvalifikovaný důvod pro zvrácení účinků náhradního doručení, postupem dle § 24 odst. 2 správního řádu. Je totiž třeba odlišovat případy, kdy například správnímu orgánu bylo známo, že se adresát na adrese, kam mu bylo doručováno, fakticky nezdržuje (v tomto případě by náhradní doručení bylo vyloučeno) od případů, kdy se například osoba na doručné adrese zdržuje, nicméně v době doručování zde existoval omluvitelný důvod (například pobyt v cizině) pro který si uloženou písemnost nevyzvedla (zde podmínky pro náhradní doručení dány byly, mohou však být *ex post* zvráceny). Smyslem institutu náhradního doručení je pouze vyloučit průtahy v řízení zapříčiněné obstrukčním počínáním účastníků řízení či jejich indolencí; nemůže být použit tam, kde adresát písemnosti neměl reálnou možnost písemnost převzít.

K samotnému institutu doručování ve správním řízení je třeba uvést, že na rozdíl od předchozí právní úpravy [§ 24 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů], kdy obligatorní podmínkou pro účinné uložení písemnosti bylo, že její adresát nebyl v místě doručení zastižen, ačkoliv se tam zdržoval, je nyní platná právní úprava doručování (§ 19 a násl. správního řádu) koncipována tak, že podmínkou pro uložení písemnosti doručované fyzické osobě je pouze to, že adresát nebyl v místě doručování zastižen a nebylo možno mu písemnost doručit ani jiným přípustným způsobem podle § 20 správního řádu (§ 23 odst. 1 správního řádu). Podmínky řádného uložení písemnosti upravuje § 23 správního řádu, podle kterého (ve znění platném pro projednávanou věc, tedy před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb., která zkrátila úložní lhůtu a zavedla vkládání písemnosti po uplynutí této lhůty přímo do poštovní schránky adresáta) musel doručovatel vyzvat adresáta, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 15 dnů vyzvedl, a to tak, že mu vložil do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (písemné) oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a současně mu sdělil podmínky, za nichž si lze písemnost vyzvednout; poučil ho i o právních důsledcích v případě nevyzvednutí. Po marném uplynutí patnáctidenní úložní doby se písemnost vrátila správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Za splnění těchto podmínek pak fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu nastala tehdy, jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, nevyzvedl. Písemnost se považovala za doručenou posledním dnem této desetidenní lhůty, a to i tehdy, pokud se adresát v místě doručování nezdržoval, ovšem za předpokladu splnění všech shora popsaných úložních podmínek.

Splnění podmínek fikce doručení prokazuje správní orgán, který nese i zodpovědnost za jím zvolený způsob doručování. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009 – 67, konstatoval, že *„[s]plnění podmínek pro uložení doručované písemnosti dle § 23 správního řádu z roku 2004, a tudíž i pro její doručení*

na základě fikce dle § 24 odst. 1 téhož zákona, pokud si ji adresát ve lhůtě 10 dnů od uložení nevyzvedne, prokazuje správní orgán obvykle tím, že založí do spisu vrácenou obálku s nevyzvednutou písemností, včetně předtištěné doručenky." V nyní posuzovaném případě bylo z údajů na doručence zjištěno, že všechny podmínky pro řádné uložení písemnosti (prvostupňového rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu) byly splněny, a proto mohla nastoupit fikce jejího doručení. Z doručenky je patrné, že dne 19. 2. 2008 byla písemnost předána k poštovní přepravě, a to na adresu hlášeného pobytu stěžovatelky *P., M. 199*. Dne 20. 2. 2008 poznamenal doručující poštovní orgán na doručenku, že adresátovi byla zanechána výzva, poučení a vyrozumění, že počínaje tímtéž dnem byla zásilka připravena k vyzvednutí. Na zadní straně doručenky je vyznačeno křížkem, že zásilka nebyla po uložení ve stanovené lhůtě vyzvednuta, proto byla vrácena odesílateli dne 7. 3. 2008. Obálka s řádně vyplněnou doručenkou tak prokazuje splnění všech podmínek řádného uložení, tj. dle prohlášení doručujícího orgánu byla stěžovatelce zanechána výzva a poučení, písemnost byla na poště uložena po celou patnáctidenní úložní lhůtu a po jejím uplynutí byla vrácena správnímu orgánu prvého stupně. Z obsahu správního spisu současně nic nenasvědčuje tomu, že by měl správní orgán důvod se domnívat, že je stěžovatelka „*nezvěstná*", jak sama uvedla v kasační stížnosti.

Stěžovatelka si uloženou písemnost ve lhůtě deseti dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, nevyzvedla, a proto lze uplynutím desátého dne považovat písemnost za doručenou. Desátý den ode dne, kdy byla písemnost připravena k vyzvednutí, uplynul v sobotu 1. 3. 2008. Podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že připadne-li konec lhůty na sobotu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. Tím bylo pondělí 3. 3. 2008; tímto dnem se tedy rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu považuje za doručené a bylo stěžovatelce oznámeno ve smyslu § 72 odst. 1 správního řádu. Od tohoto dne se pak odvíjela patnáctidenní lhůta k podání odvolání (§ 83 odst. 1 správního řádu). Podle § 73 odst. 1 správního řádu platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.* Lhůta k podání odvolání uplynula v úterý 18. 3. 2008 a dne následujícího, tj. ve středu 19. 3. 2008, nabylo předmětné rozhodnutí právní moci. Pokud tedy stěžovatelka podala odvolání až dne 19. 8. 2008, jde vskutku o odvolání opožděné.

Nejvyšší správní soud totiž souhlasí s názorem městského soudu, že argumentace stěžovatelky, zpochybňující zákonnost doručování fikcí poukazem na to, že byla neznámého pobytu a že se jí po celé řízení opakovaně nedařilo doručovat, pročež jí měl být ustanoven opatrovník a mělo jí být doručováno veřejnou vyhláškou, je lichá. Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu platí, že je správní orgán povinen ustanovit opatrovníka *osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat*. Tvrdí-li stěžovatelka, že byla „*nezvěstná*" a že její místo pobytu nebylo správnímu orgánu známo, lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 204/2000, dostupný z http://nalus.usoud.cz, v němž se uvádí, že „*soud může mimo jiné ustanovit opatrovníka také tomu, jehož pobyt není znám, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů. Podmínkou je, aby pobyt osoby, které byl opatrovník ustanoven, nebyl znám a ustanovení opatrovníka bylo třeba k ochraně jejích zájmů. O neznámý pobyt určité osoby však podle ustálené soudní praxe nejde tam, kde je tato osoba nepřítomna jen po určitou omezenou, kratší dobu, a to i když během této omezené kratší doby není adresa této osoby přesně známa.*" Tento závěr lze obdobně aplikovat i na podmínky ustanovování opatrovníka osobám neznámého pobytu v řízení správním.

V posuzované věci je tak zcela evidentní, že tvrzená nepřítomnost stěžovatelky na adrese, kam jí bylo doručováno, v období od 1. 1. 2008 do 23. 3. 2008, by byla jen krátkodobá a nelze tak uvažovat o tom, že by v té době byla *osobou neznámého pobytu*. To, že se stěžovatelka v místě hlášeného pobytu nezdržovala a nepřebírala si poštu, jde jen k její tíži. Jak již bylo konstatováno, účelem nové právní úpravy doručování bylo především zabránit bezdůvodným obtížím s doručováním; proto nová právní úprava akcentuje odpovědnost účastníka řízení za to, aby si zajistil přebírání písemností na evidované adrese, respektive aby nahlásil kontaktní adresu pro doručování. Stěžovatelce nic nebránilo, aby ve svém vlastním zájmu nahlásila příslušným orgánům adresu, na které se skutečně zdržuje; jde ostatně i o její zákonnou povinnost, ve smyslu ustanovení § 98 zákona o pobytu cizinců. Fakt, že je s ní předmětné správní řízení vedeno, jí přitom měl být znám, neboť opatření o jeho zahájení ji bylo doručováno (opět fikcí) ještě v době před tvrzenou cestou do ciziny. Jestliže tak neučinila, nemůže přenášet důsledky s tím spojené na správní orgány. Lze tak uzavřít, že stěžovatelka nebyla neznámého pobytu, a proto nebyly dány důvody pro její zastoupení opatrovníkem.

Obdobně nebyla naplněna ani druhá alternativní možnost pro ustanovení opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, a to situace, kdy se účastníku *opakovaně nedařilo doručovat*. Nejvyšší správní soud ověřil, že všechny písemnosti v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu byly stěžovatelce doručeny fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. Jednalo se o oznámení zahájení správního řízení ze dne 22. 10. 2007, předvolání účastníka řízení ze dne 29. 10. 2007, oznámení o ukončení dokazování ze dne 22. 1. 2008 a rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu ze dne 20. 2. 2008. Nejednalo se tedy o situace, kdy se *nepodařilo doručovat*. K tomu, co zahrnuje kategorie osob, kterým se prokazatelně nedaří doručovat, se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2009, č. j. 3 Ads 121/2008 – 45, v němž konstatoval, že správní řád má v tomto případě *„na mysli doručení buď přímo do vlastních rukou, nebo tzv. náhradní doručení. Teprve jestliže nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, pak lze přistoupit k ustanovení opatrovníka (...) Pokud by byl správný názor stěžovatele, že při náhradním doručení písemnosti je třeba účastníku správního řízení ustanovit opatrovníka k ochraně jeho práv, pak by institut náhradního doručení byl v mnoha případech zbytečný.“* Citované ustanovení správního řádu totiž směřuje na typově odlišné případy, například na situaci, kdy se adresát písemností opakovaně zdržuje mimo doručovací adresu a v důsledku toho pak opakovaně žádá o určení neplatnosti (v mezidobí realizovaného) náhradního doručení. Nejde tedy o osobu neznámého pobytu, ale přesto je u ní doručování písemností opakovaně neúčinné; v takovém případě je legitimní ustanovit takové osobě zástupce – opatrovníka, který zajistí, aby řízení mohlo efektivně proběhnout. Skutková situace předestřenou stěžovatelkou je ovšem zcela odlišná.

Obdobně nebyly dány ani důvody pro doručování veřejnou vyhláškou. Správní orgán nemá na výběr, jakým způsobem bude doručovat a nemohl se rozhodnout doručovat *„méně drastickým způsobem“* prostřednicím veřejné vyhlášky, jak tvrdí stěžovatelka. I kdyby stěžovatelka byla *osobou neznámého pobytu* nebo *osobou, které se nedaří* doručovat, veřejnou vyhláškou by ji mohlo být doručováno, pouze tehdy, pokud by ji ve správním řízení neměla být uložena povinnost nebo odňato právo (§ 25 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 32 odst. 3 správního řádu *a contrario*). Bez ohledu na skutečnosti výše uvedené je tak zřejmé, že stěžovatelce tímto způsobem bez dalšího být doručováno

nemohlo, neboť předmětem předchozího správního řízení bylo zrušení povolení trvalého pobytu, tedy *odnětí práva*, které jí do té doby svědčilo.

Lze tedy přijmout dílčí závěr, a sice, že podmínky pro doručování fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu byly v dané věci splněny. Fikce doručení tedy nastala v souladu se zákonem.

Účinky zákonné fikce doručení je nicméně možné zvrátit, a to postupem podle § 24 odst. 2 správního řádu, ve spojení s § 41 správního řádu, dle kterých může adresát požádat o prominutí zmeškání úkonu (dle novelizovaného znění správního řádu lze, za stejných podmínek, žádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena). Přechází však na něj důkazní břemeno v tom rozsahu, že musí prokázat, že si *pro dočasnou nepřítomnost* nebo *z jiného vážného důvodu* nemohl *bez svého zavinění* uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Stěžovatelka o prominutí zmeškání úkonu požádala podáním ze dne 10. 9. 2008, ve kterém tvrdila, že v době od 1. 1. 2008 do 23. 3. 2008 byla ve Vietnamu. Správní orgány ovšem stěžovatelce zmeškání lhůty neprominuly. V kasační stížnosti stěžovatelka tvrdila, že správní orgány v rámci tohoto řízení pochybily, neboť dostatečně neprověřily, zda skutečně v uvedeném termínu pobývala mimo území ČR. Jak již bylo zdůrazněno, v případě podání žádosti o prominutí zmeškání lhůty (respektive o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku doručení), leželo důkazní břemeno na stěžovatelce stran toho, aby prokázala, že si pro svou dočasnou nepřítomnost v ČR, z důvodu návštěvy ve Vietnamu, nemohla bez svého zavinění uloženou zásilku vyzvednout. Stěžovatelka k prokázání svého tvrzení nenabídla důkazy, kterými by svou dočasnou nepřítomnost prokázala. Ve správním řízení pouze hovořila o svém cestovním dokladu; ten však nepředložila. Jestliže stěžovatelka tvrdí, že její pobyt v cizině měl prověřovat správní orgán, je to zcela v rozporu se zákonným rozložením důkazního břemene mezi účastníka a správní orgán v tomto typu řízení. Stěžovatelka by mohla uspět jedině s argumentem, že důkaz o jejím pobytu v zahraničí měl správní orgán v dispozici v souvislosti s jeho úřední činností a odmítl jej provést, případně že konkrétní důkazní prostředek byl pro ni z objektivních důvodů nedostupný a měl být proto opatřen právě správními orgány, za užití obecné imisní povinnosti, zakotvené ve správním řádu. Kasační argumentace stěžovatelky však takto koncipována nebyla, a proto nelze než konstatovat, že stěžovatelka svou *dočasnou nepřítomnost* neprokázala, a proto nemohla být se svou žádostí úspěšná. Účinky fikce doručení se tak stěžovatelce nepodařily vyvrátit. Nadto je třeba uvést, že v rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty, se uvádí, že pobyt stěžovatelky byl prověřen v cizineckém informačním systému, žádný záznam o tom, že by stěžovatelka v uváděném období opustila území ČR, v něm však nalezen nebyl.

Stěžovatelka dále tvrdila, že doručováním fikcí došlo k závažnému zásahu do jejích práv, neboť jí bylo znemožněno podat opravný prostředek. Toto tvrzení nelze akceptovat, neboť stěžovatelka měla právo podat opravný prostředek, spojený s žádostí o prominutí zmeškání lhůty, respektive určení neplatnosti doručení. Těchto prostředků ostatně využila, avšak bezúspěšně.

Namítala-li stěžovatelka dále, že v obdobných řízeních je správními orgány doručováno veřejnou vyhláškou a účastníkům jsou ustanovováni opatrovníci, je zřejmé, že

argumentačně míří na vázanost správních orgánů zavedenou správní praxí a na zásadu předvídatelnosti správního rozhodování, dovoditelné v rovině pozitivního práva z § 2 odst. 4 správního řádu. Principem předvídatelnosti správního rozhodování (a s ním spojenou problematikou ustálené správní praxe) se již Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně zabýval, a to například v rozsudcích ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publikovaném pod č. 605/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86, a ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 32/2009 - 69. Tento princip lze v nejobecnější rovině vymezit jako protipól ústavně zakotveného zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), jehož výrazem je povinnost správních orgánů posuzovat obdobně věci, které jsou si skutkově podobné, povinnost dodržovat praxí opakovaně potvrzený určitý výklad a použití správních předpisů (včetně postupu dle interních pokynů) apod. (k tomu srov. například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publikované pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Jde tedy o princip, který chrání adresáty veřejné správy před libovůlí správních orgánů při jejich rozhodování či obecně při jejich činnosti, jejímž důsledkem může být zásah do právního postavení těchto osob. Pokud by tedy v nyní posuzované věci bylo doloženo, že v případech stěžovatelkou uváděných byly dány skutkově shodné nebo podobné okolnosti a účastníkům řízení, na rozdíl od stěžovatelky, byl ustanoven opatrovník (doručování vyhláškou bylo, z výše uvedených důvodů zcela vyloučeno), bylo by skutečně na zvážení, zda se správní orgán nedopustil neodůvodněně nerovného zacházení ve vztahu ke stěžovatelce (§ 2 odst. 4 správního řádu). Skutkově shodnými nebo podobnými okolnostmi by se v dané věci rozuměla zejména situace, kdy by účastníkům řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu bylo doručováno po značnou část řízení fikcí, přičemž by jim následně (právě z tohoto důvodu) správní orgán ustanovil opatrovníka. Takovou skutkovou podobnost případů však stěžovatelka netvrdí, neuvádí ani konkrétní řízení, ve kterých mělo být takto postupováno; úvahy o možném porušení principu vyplývajícího z § 2 odst. 4 správního řádu by tak byly čistě spekulativní.

Stěžovatelka v kasační stížnosti konečně uvedla, že napadá rozsudek městského soudu i z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak tuto námitku argumentačně blíže ji nerozvedla. Omezila se tak pouze na obecné konstatování, že nesouhlasí s právními závěry městského soudu. Pro obecnost této námitky se jí Nejvyšší správní soud nemohl samostatně zabývat.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji v rozsahu směřujícím proti té části rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 27. 7. 2009, č. j. CPR-17203-2/ČJ-2008-9CPR-C218, ve věci zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu pro opožděnost, za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. K procesnímu neúspěchu stěžovatelky lze přičítat i to, že Nejvyšší správní soud část její žaloby odmítl. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo

prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 21. prosince 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu