ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **H. T. H. V.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2015, č. j. 3 A 106/2013 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 21. 2. 2013, č. j. OAM-38745-12/DP-2011, byla zamítnuta žádost žalobkyně (dále „stěžovatelka“) o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Důvodem byla skutečnost, že stěžovatelka ve stanovené lhůtě nedoložila správním orgánem požadované dokumenty vztahující se k žádosti. Proti zmiňovanému rozhodnutí se stěžovatelka bránila odvoláním, které bylo po opožděnost zamítnuto rozhodnutím žalované ze dne 4. 9. 2013, č. j. MV-76192-7/SO/sen-2013.

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka žalobou, v níž namítla rozpor se zásadami správního řízení a především nesplnění povinnosti řádného doručování písemností. Dle stěžovatelky nebyly dány podmínky k tomu, aby mohlo být prvoinstanční rozhodnutí doručeno fikcí. Konkrétně uvedla, že jí do schránky nebylo vloženo oznámení o neúspěšném doručení, nebyla řádně poučena a o existenci rozhodnutí se dozvěděla až díky telefonickému hovoru s pracovníkem správního orgánu. Namítla dále, že doručenka

založená ve spise vykazuje formální vady a nesplňuje zákonem požadované parametry. Argumentovala rovněž tím, že správní orgán měl zvolit doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky, popřípadě jí měl ustanovit opatrovníka. V závěru podotkla, že z důvodu pokročilého těhotenství splňovala také podmínky pro prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád").

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud") rozsudkem ze dne 9. 9. 2015, č. j. 3 A 106/2013 – 43, správní žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (dále „s. ř. s."), zamítl.

Městský soud nejprve ověřil, že řízení před správním orgánem probíhalo v souladu se základními procesními zásadami a dále se věnoval specifickým otázkám souvisejícím s doručováním prvoinstančního správního rozhodnutí.

Konstatoval, že z doručenek založených ve správním spise nevyplývá, že by se stěžovatelka na dané adrese nezdržovala, přičemž není důvod pochybovat, že by písemnosti nebyly doručovány v souladu s poštovní smlouvou. Městský soud připomněl, že je povinností adresátů přebírat si řádně poštu a v případě změny nahlásit novou adresu správním orgánům. Ze sporné doručenky soud zjistil, že pokus o doručení proběhl dne 27. 2. 2013 a žalobkyni byla zanechána výzva i poučení. Následně byla písemnost uložena a do schránky stěžovatelky vhozena po skončení úložní lhůty dne 12. 3. 2013 v 9:45 hodin. Obsah doručenky je dostatečně jasný, přičemž vadu v doručování nemohla způsobit neúplná identifikace odesílatele, ani záznam o vložení do schránky v jiné kolonce doručenky.

Podle městského soudu nebylo v daném případě na místě doručovat veřejnou vyhláškou, popřípadě ustanovovat opatrovníka. Nenastala totiž situace, kdy by byl adresát zcela neznámého pobytu, respektive kdy by se mu nemohla zásilka dostat do sféry dispozice. Nakonec městský soud odmítl i aplikaci ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu. Dospěl totiž k závěru, že těhotenství samo o sobě nebrání v přebírání písemností ani činění jiných právních úkonů.

Kasační stížností ze dne 23. 9. 2015, doplněnou podáním ze dne 16. 11. 2015, napadá stěžovatelka rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a e) s. ř. s.

Opakuje, že jí prvoinstanční správní rozhodnutí nebylo doručeno v souladu se zákonem, a proto jí byla znemožněna včasná reakce. Domnívá se, že doručenka nesplňuje zákonné náležitosti a není vyplněna bezvadným způsobem. Vzhledem k tomu, že se správnímu orgánu doručování nezdařilo několikrát, mělo se přistoupit k doručování veřejnou vyhláškou či ustanovit opatrovníka.

Stěžovatelka zdůrazňuje, že doručenka neobsahuje datum doručení, nýbrž jen informaci o čase údajného vhození do schránky, které je navíc vyplněno v rozporu s kolonkami na doručence. V průběhu řízení jí nebylo řádně doručeno několik písemností, na což měl správní orgán adekvátně reagovat. Navíc poznamenává, že v době doručování sporné písemnosti byla v sedmém měsíci těhotenství, což jí značně omezovalo v pohybu i činění právních úkonů.

Napadené správní rozhodnutí považuje za formalistické ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2013, č. j. 7 As 142/2011 – 62. Domnívá se také, že s námitkou přepjatého formalismu se městský soud vůbec nevypořádal.

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

Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu hned z několika kasačních důvodů, nicméně po stránce obsahové souvisí argumentace převážně s důvodem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když se její stěžejní část týká řízení před správními orgány. V rámci úřední povinnosti se zdejší soud zabýval i namítanou zmatečností řízení [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nicméně nezjistil žádné pochybení, které by mohlo uvedený kasační důvod způsobit. Zcela nepřípadný je potom odkaz stěžovatelky na důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je vyhrazen situacím, kdy byl návrh odmítnut či řízení zastaveno. K ničemu takovému však v dané věci nedošlo; městský soud totiž žalobu věcně projednal.

Nejvyšší správní soud je tedy povinen vyřešit v podstatě jedinou klíčovou otázku, zda bylo, respektive mohlo být, prvoinstanční správní rozhodnutí stěžovatelce doručeno fikcí. Je totiž nesporné, že počítala-li by se lhůta pro odvolání ode dne, kdy bylo fikcí doručeno, bylo odvolání podáno skutečně opožděně.

Obecně lze poznamenat, že fikce doručení podle správního řádu nastává dle § 24 odst. 1 tohoto zákona posledním dnem desetidenní lhůty tehdy, „*[j]estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne*“. Fikce doručení se přitom vztahuje zásadně na písemnosti, které se nachází v tzv. režimu uložení podle § 23 správního řádu. Platí tedy, že má-li dojít k doručení fikcí, musí být splněny podmínky uložení a zároveň musí uběhnout desetidenní lhůta, v níž si adresát může uloženou písemnost vyzvednout. Ze sporné doručenky založené ve správním spise vyplývá, že pokus o doručení prvoinstančního správního rozhodnutí proběhl dne 27. 2. 2013, přičemž stěžovatelka nebyla doručujícím orgánem zastižena. Podle prohlášení na doručence byla stěžovatelka vyzvána k vyzvednutí předmětné zásilky a bylo jí zanecháno

také příslušné poučení. Tímto by tedy byly splněny podmínky pro uložení zásilky vyplývající z ustanovení § 23 správního řádu a po uplynutí lhůty by mohlo dojít k doručení fikcí. Stěžovatelka nicméně rozporuje, že by jí byla výzva k vyzvednutí neúspěšně doručované zásilky včetně poučení zanechána.

Nejvyšší správní soud vychází z předpokladu, že údaje vyplněné na doručence sice může účastník řízení rozporovat, avšak měl by tak činit kvalifikovaným způsobem. Jinými slovy, chce-li účastník údaje na doručence zpochybnit, musí nejprve sám unést břemeno tvrzení a předložit taková skutková tvrzení, která vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž údaje nemohou skutečnosti odpovídat (srovnej rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007 - 169). Konkrétně nebude zpravidla dostačující popírat údaj o zanechaném oznámení o neúspěšném doručení a poučení pouhým vyjádřením, že oznámení zanecháno nebylo. Právě tento způsob argumentace ovšem užila stěžovatelka, přičemž žádnou jinou představitelnou verzi reality, která by zanechání oznámení o neúspěšném doručení vylučovala nebo dokonce jen zpochybňovala, nepředložila. Lze si přitom představit situace, kdy by adresát skutečně mohl takový údaj na doručence zpochybnit. Například podařilo-li by se mu doložit, že v době doručování neexistovalo místo, kde by mohlo být oznámení zanecháno apod. Vzhledem k tomu, že žádná relevantní tvrzení v tomto smyslu stěžovatelka nepředložila, postupoval městský soud správně, jestliže se k jejímu vyjádření nepřiklonil a vycházel z údajů uvedených na doručence.

Dostatečnou relevanci postrádají také tvrzení související s formálními nedostatky předmětné doručenky. Byť na doručence není vyplněna kolonka, ve které by mělo být standardně uvedeno, kdy byla zásilka do schránky adresáta vložena, je možné danou informaci vyčíst z jiných údajů na doručence. Především z razítka doručujícího orgánu je zřejmé, že zásilku vložil do schránky dne 12. 3. 2013 doručovatel J. P. Stěžovatelkou rozporovaný údaj „*VHOZ v 9:45 hod*“, uvedený v místě určeném pro prohlášení příjemce zásilky, lze v celkovém kontextu vnímat jako doplňující informaci doručujícího orgánu o přesném času vložení zásilky do adresátovy schránky. V žádném případě nemůže posunuté uvedení tohoto údaje zpochybnit provedení tohoto úkonu a jakkoli zpochybnit doručování jako celek. Nejvyšší správní soud navíc nepřehlédl, že údaje uvedené na doručence odpovídají také časové souslednosti jednotlivých úkonů při doručování. Pokus o doručení proběhl dne 27. 2. 2013, následně byla písemnost uložena a po uplynutí lhůty deseti dnů byla 12. 3. 2013 vložena do schránky adresáta. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by se v průběhu doručování vyskytly problémy, které by mohly vyústit v nezákonnost celého procesu. Je proto možné uzavřít, že prvoinstanční správní rozhodnutí bylo doručeno fikcí v souladu se zákonem.

Stěžovatelka dále namítá, že jí nebyly řádně doručeny ani předcházející písemnosti, a správní orgán měl tudíž zvolit doručování formou veřejné vyhlášky či jí ustanovit opatrovníka.

Městský soud jasně uvedl, v jakých případech je na místě doručovat veřejnou vyhláškou, a kdy je nezbytné ustanovit účastníku opatrovníka. S těmito názory se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a nepokládá za nezbytné je dále rozvádět. Ostatně stěžovatelka s nimi ani nepolemizuje.

Rozhodně není možné se ztotožnit s názorem stěžovatelky, že jí předcházející písemnosti nebyly řádně doručovány. Nejvyšší správní soud naopak ze správního spisu zjistil, že prvoinstanční správní orgán zasílal na adresu stěžovatelky nejprve výzvu k odstranění vad žádosti a následně vyrozumění o pokračování v řízení. Obě zásilky byly řádně doručeny, byť fikcí podle ustanovení § 24 správního řádu. Je vhodné zdůraznit, že doručení písemnosti fikcí je plnohodnotným způsobem doručování, který způsobuje stejné právní následky, jako je tomu například v případě doručení do rukou adresáta, a nelze proto argumentovat tím způsobem, že by dřívější několikeré doručení fikcí znamenalo nutnost doručování veřejnou vyhláškou či povinnost ustanovit opatrovníka. Tím spíš za situace, kdy správní orgán doručoval na adresu, kterou stěžovatelka v žádosti sama uvedla. Krajský soud tudíž požadavek stěžovatelky na jiné formy doručování správně vyhodnotil jako nedůvodný.

Shora uvedené závěry nemůže zpochybnit ani skutečnost, že v době doručování prvoinstančního správního rozhodnutí byla stěžovatelka v sedmém měsíci těhotenství. Nejvyšší správní soud nepopírá, že jí uvedený stav mohl v některých činnostech omezovat, nicméně bez přistoupení dalších okolností nelze souhlasit s názorem, že by se jednalo o překážku bránící podat odvolání či jiný procesní úkon. Žádné relevantní okolnosti svědčící o opaku přitom stěžovatelka nezmínila.

Pro úplnost zbývá dodat, že posuzovaná věc se z hlediska skutkového výrazně odlišuje od případu řešeného Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 As 142/2011, na nějž stěžovatelka odkazuje. Sedmý senát byl totiž postaven před situaci, kdy účastnice řízení nestihla včas podat žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a to ze zcela specifických důvodů (srovnej také konstatování sedmého senátu, že „*uvedené závěry nelze v žádném případě paušalizovat*“). V nyní projednávaném případě však byla žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podána ve lhůtě a až následně stěžovatelka vlastní procesní pasivitou způsobila, že se žalovaná nemohla jejím odvoláním zabývat věcně. Rozhodnutí městského soudu tak není výsledkem přepjatého formalismu, nýbrž přiměřeným důsledkem respektování zásad správního řízení a příslušných ustanovení právních předpisů.

S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedůvodná je rovněž argumentace související s kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že nebyla shledána jiná vada, která by mohla způsobit kasaci napadeného rozsudku, postupoval zdejší soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a kasační stížnost 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. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, u které však nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 25. května 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu