ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Q. T. V.**, zastoupeného Mgr. et. Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2017, č. j. MV-133314-8/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 12. 2018, č. j. 30 A 16/2018 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

[1] Dne 14. 12. 2016 Ministerstvo vnitra oznámilo zahájení správního řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobce podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo v oznámení uvedlo, že žalobce se dne 15. 8. 2016 dostavil na zastupitelský úřad České republiky v Hanoji, aby zde požádal o vízum k dlouhodobému pobytu nad 90 dnů, a to z důvodu ztráty dokladu o povolení k pobytu státních příslušníků třetích zemí s biometrickými prvky (tzv. ePKP), který ztratil při odletu z ČR v roce 2014. Žalobce při této příležitosti uvedl, že žije a pracuje ve Vietnamu.

Ministerstvo proto shledalo, že zde existuje důvodné podezření, že žalobce pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Oznámení o zahájení správního řízení bylo žalobci doručováno na adresu D. X, C..

[2] Dne 14. 12. 2016 a opětovně dne 24. 1. 2017 Ministerstvo vnitra předvolalo žalobce k výslechu jako účastníka řízení ve věci zrušení jeho povolení k trvalému pobytu. Dne 1. 3. 2017 Ministerstvo vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí. Rovněž tyto písemnosti byly žalobci doručovány na shora uvedenou adresu v České republice.

[3] Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, Ministerstvo vnitra platnost povolení k trvalému pobytu žalobce na území České republiky zrušilo podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a žalobci podle § 77 odst. 3 téhož zákona stanovilo lhůtu k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Ministerstvo v odůvodnění uvedlo, že žalobce měl na území ČR povolený trvalý pobyt od 28. 4. 2004. Podle přechodových razítek uvedených v cestovním dokladu žalobce ministerstvo zjistilo, že žalobce se zdržoval mimo území států Evropské unie déle než 12 měsíců, konkrétně v době od 4. 5. 2014, kdy přicestoval letecky do Vietnamu, minimálně do 29. 8. 2016, kdy bylo žalobci Velvyslanectvím ČR v Hanoji uděleno vízum k dlouhodobému pobytu nad 90 dnů. Na písemném vyhotovení rozhodnutí č. j. OAM-2501-9/ZR-2016 obsaženém ve správním spisu je vyznačeno, že bylo žalobci doručeno na základě fikce doručení podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dne 19. 6. 2017 a nabylo právní moci dne 5. 7. 2017.

[4] Podáním datovaným a doručeným dne 10. 8. 2017 oznámil advokát Mgr. et Mgr. Marek Čechovský, Ph.D., Ministerstvu vnitra, že převzal zastoupení žalobce v řízení. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, podal žalobce neodůvodněné (blanketní) odvolání datované a došlé Ministerstvu vnitra dne 10. 8. 2017. Podáním datovaným dne 21. 8. 2017 a došlým Ministerstvu vnitra dne 22. 8. 2017 žalobce požádal podle § 24 odst. 2 správního řádu o určení neplatnosti doručení a podle § 41 správního řádu o prominutí zmeškání lhůty, doplnil své odvolání a dal podnět k zahájení přezkumného řízení. Podáním datovaným dne 4. 9. 2017 a došlým Ministerstvu vnitra dne 5. 9. 2017 žalobce své odvolání dále doplnil.

[5] Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 5. 10. 2017, č. j. OAM-2501-16/ZR-2016, nevyhovělo žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení rozhodnutí správního orgánu ze dne 21. 8. 2017 pro nesplnění podmínek podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 6 správního řádu.

[6] Proti tomuto usnesení Ministerstva vnitra podal žalobce opět neodůvodněné (blanketní) odvolání datované a došlé Ministerstvu vnitra dne 10. 10. 2017. Na výzvu ministerstva k doplnění tohoto odvolání žalobce nereagoval.

[7] Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 14. 12. 2017, č. j. MV-133314-7/SO-2017, zamítla podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 5. 10. 2017, č. j. OAM-2501-16/ZR-2016, a napadené usnesení Ministerstva vnitra potvrdila. Komise v odůvodnění uvedla, že žalobce

netvrdil, ani neprokázal, že by si bez vlastního zavinění nemohl ve stanovené lhůtě vyzvednout zásilku obsahující rozhodnutí. Ve věci proto nebyly splněny podmínky pro určení neplatnosti doručení rozhodnutí podle § 24 odst. 2 správního řádu.

[8] Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců následně rozhodnutím ze dne 14. 12. 2017, č. j. MV-133314-8/SO-2017, zamítla pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016. Komise shledala, že z poštovní zásilky je zřejmé, že zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 9. 6. 2017. S ohledem na § 24 odst. 1 správního řádu bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 19. 6. 2017. Dne 20. 6. 2017 začala běžet odvolací lhůta, která činí 15 dnů. Konec lhůty připadl na 4. 7. 2017. Žalobce podal odvolání dne 10. 8. 2017, a proto patnáctidenní lhůta nebyla zachována.

II. Posouzení věci krajským soudem

[9] Proti posledně uvedenému rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žalobce podal žalobu, kterou Krajský soud v Plzni v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[10] Krajský soud uvedl, že z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR bylo zjištěno, že žalobce měl od 14. 4. 2014 hlášen pobyt na adrese D. X, Ch.. V informačním systému cizinců nebyl v rozhodné době veden údaj o jiné adrese, na kterou mají být žalobci doručovány písemnosti podle zákona o pobytu cizinců nebo zvláštního právního předpisu (§ 158 odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců), která by byla odlišná od místa hlášeného pobytu cizince. Žalobce nepožádal správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou žalobce správnímu orgánu sdělil ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu (ve znění účinném do 30. 6. 2017). Ministerstvo vnitra proto zcela v souladu se zákonem doručovalo žalobci písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu jím hlášeného pobytu. Jelikož si žalobce uloženou zásilku s prvoinstančním rozhodnutím nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, podle § 24 odst. 1 správního řádu za doručené posledním dnem této lhůty, tj. dnem 19. 6. 2017.

[11] Žalobce nebyl osobou neznámého pobytu ani osobou, jíž se prokazatelně nedaří doručovat. Pobyt žalobce je zjistitelný z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR. Do kategorie osob, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nespadají osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a proto jsou jim doručovány cestou náhradního doručení (tj. fikcí). V daném případě tedy nebyly splněny podmínky, aby byl žalobci ustanoven opatrovník. Jelikož rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, bylo žalobci doručeno dne 19. 6. 2017, posledním dnem lhůty pro podání odvolání proti němu bylo úterý 4. 7. 2017. Žalobcovo odvolání proti uvedenému rozhodnutí Ministerstva vnitra, které bylo podáno až dne 10. 8. 2017, správní orgány v souladu se zákonem posoudily jako opožděné.

III. Obsah kasační stížnosti

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), a domáhá se jeho zrušení. Domnívá se, že rozsudek krajského soudu je založen na nesprávném právním posouzení a jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[13] Krajský soud se dostatečně nevypořádal s jednotlivými žalobními námitkami a odůvodnění rozsudku je nedostatečné, neboť přebírá toliko argumentaci žalované, aniž by blíže vysvětlil, proč jí dává přednost. Stěžovatel se domnívá, že žalovaná a následně i krajský soud se při uplatňování právních předpisů dopustily přepjatého formalismu. Stěžovateli bylo odnímáno právo a mělo by mu být v souladu s § 32 odst. 3 správního řádu doručováno prostřednictvím správním orgánem ustanoveného opatrovníka. Tento výklad lze dále odvodit i z komentářové literatury, v níž je uvedeno, že pokud by oznámení o zahájení řízení, výzva k vyjádření i rozhodnutí samotné bylo doručováno pouze fikcí, zajisté by nebyl naplněn účel správního řízení a byla by porušena základní procesní práva účastníka řízení.

[14] V tomto případě šlo o doručování veškerých písemností a stěžovatel tedy byl osobou, které se nedaří doručovat. Tomu nasvědčuje i samotná skutečnost, pro kterou bylo stěžovateli povolení k trvalému pobytu zrušeno, tedy jeho nepřítomnost na území. Nelze spravedlivě očekávat, že osoba, která se na území České republiky nenachází více než 2 roky, což je skutečnost jasně prokázaná, bude stále platit nájemné a mít zajištěno ubytování na stejné adrese i po takto dlouhou dobu, kdy se na území ČR nenachází. Tuto skutečnost potvrzuje i fakt, že si stěžovatel nikdy na uvedené adrese poštu nepřebral. Stěžovatel tedy po návratu do ČR byl osobou, které se zcela prokazatelně nedaří doručovat, popřípadě osobou neznámého pobytu. Stěžovatel nesouhlasí se závěry soudu, že v daném případě bylo doručování fikcí na místě. Je toho názoru, že stěžovateli měl být ustanoven opatrovník. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. října 2012, sp. zn. I. ÚS 2545/12, i ve správním řízení je před ustanovením opatrovníka osobě, které se nepodařilo doručit písemnost na adresu trvalého bydliště, třeba vyčerpat všechny možnosti za účelem zjištění místa jejího pobytu. To se však v dané věci nestalo. Stěžovateli nebyla řádně doručena žádná listina z celého řízení; všechny písemnosti byly doručeny zcela chybně fikcí, na základě čehož se stěžovatel nemohl proti postupu správního orgánu řádně bránit.

IV. Vyjádření žalované

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel odkazuje pouze na obsah žaloby proti rozhodnutí žalované. S ohledem na tuto skutečnost žalovaná plně odkazuje na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se ztotožňuje, jakož i na odůvodnění svého rozhodnutí. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je včasná, podaná oprávněnou osobou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by shledána tato vada, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

[19] Z pětistránkového odůvodnění právního názoru krajského soudu je zcela zřejmé, z jakých důvodů krajský soud žalobu zamítl. Stěžovatel ve své podstatě vytýká krajskému soudu, že se ztotožnil s právním názorem žalované. Skutečnost, že stěžovatel ohledně věci samé zastává opačný názor než krajský soud a žalovaná, však ještě nečiní jeho námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je v kasační stížnosti navíc tvrzená toliko v obecnosti, stěžovatel neuvádí konkrétně, se kterými žalobními námitkami se krajský soud podle jeho názoru dostatečně nevypořádal. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se nesprávného právního posouzení otázky doručování rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, a otázkou posouzení včasnosti podaného odvolání.

[21] Hlášení místa pobytu na území je upraveno v hlavě VII. zákona o pobytu cizinců. Podle § 93 odst. 1 tohoto zákona [*c*]*izinec je povinen do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území ohlásit na policii místo pobytu na území (§ 97); to neplatí, pokud jde o cizince mladšího 15 let, člena personálu zastupitelského úřadu cizího státu nebo mezinárodní vládní organizace akreditované v České republice, jeho rodinného příslušníka registrovaného Ministerstvem zahraničních věcí nebo cizince, kterému ministerstvo zajišťuje ubytování. Povinnost ohlásit místo pobytu na policii se dále nevztahuje na cizince, který tuto povinnost splnil u ubytovatele [§ 103 písm. b)]*. Hlášení změn pak upravuje § 98 zákona o pobytu cizinců, podle jehož odst. 1 mimo jiné platí, že cizinec, *kterému byl na území povolen trvalý pobyt, je povinen hlásit změnu pobytu na území do 30 pracovních dnů ode dne změny ministerstvu*.

[22] V projednávané věci je nesporné, že veškeré písemnosti (oznámení o zahájení správního řízení, předvolání stěžovatele k výslechu, výzva k seznámení se s podklady a rozhodnutí Ministerstva vnitra) byly stěžovateli doručovány na adresu místa hlášeného pobytu stěžovatele v České republice ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (tj. D. X, Ch.F), která byla evidována v informačním systému cizinců.

[23] Podle § 158 odst. 3 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců [*n*]*a žádost cizince lze v tomto informačním systému vést rovněž údaj o adrese, na kterou mu mají být doručovány písemnosti podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu. Adresu podle věty druhé, její změnu nebo zrušení může cizinec ohlásit policii nebo ministerstvu*. Stejně tak podle § 19 odst. 3 správního řádu (avšak pouze ve znění účinném do 30. 6. 2017), platilo, že [*n*]*evylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu*. V projednávané věci je rovněž nesporné, že v informačním systému cizinců nebyl v rozhodné době veden údaj o jiné adrese, na kterou mají být stěžovateli doručovány písemnosti, která by byla odlišná od místa hlášeného

pobytu cizince. Stěžovatel nepožádal správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou by stěžovatel správnímu orgánu sdělil ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu (ve znění do 30. 6. 2017).

[24] Podle § 23 odst. 1 správního řádu, [*n*]*ebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží*. Podle § 23 odst. 4 správního řádu se adresát vyzve vložením oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Podle § 24 odst. 1 správního řádu pak pro případ, že si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, platí, že *písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty*.

[25] Jak vyplývá ze shora předestřených okolností případu (viz část I. tohoto rozsudku), v projednávané věci byly veškeré písemnosti (oznámení o zahájení správního řízení, předvolání stěžovatele k výslechu, výzva k seznámení se s podklady a rozhodnutí Ministerstva vnitra) stěžovateli doručeny fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. Ze zásilek, které byly vráceny Ministerstvu vnitra a jež jsou založeny ve správním spisu, vyplývá, že důvodem vrácení všech čtyř zásilek odesílateli byla skutečnost, že si adresát zásilku nevyzvedl v úložní době, o které byl informován ve výzvě k vyzvednutí zásilky. Z vrácených zásilek se nepodává, že by byl stěžovatel na uvedené adrese neznámý nebo že by nebylo možno na dané adrese zanechat stěžovateli výzvu k vyzvednutí zásilky. Za této situace byly veškeré písemnosti stěžovateli řádně doručeny v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu, tj. považují se za doručené ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byly připraveny k vyzvednutí.

[26] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že mu měl být v řízení před správním orgánem ustanoven opatrovník. Jak ve svém rozsudku poukázal již krajský soud, v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů jsou instituty doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka a doručování jemu koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup podle § 19 až § 24 správního řádu.

[27] Podle § 5 odst. 1 správního řádu [*o*]*sobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.* Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu [*s*]*právní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.* Podle § 32 odst. 3 správního řádu, [*n*]*ejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.*

[28] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012 - 29, z něhož vycházel krajský soud i žalovaný, uvedl následující: „*O osobu, které se prokazatelně*

nedaří doručovat nebo která je neznámého pobytu, se nejedná, pokud se jí daří doručovat, byť fikcí podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu. To by ovšem neplatilo například v případě, že by opakovaně po doručení fikcí docházelo postupem podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu k určení neplatnosti doručení. Zde by již bylo možné hovořit o osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011-118). Také doručení fikcí podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu je tedy nutno upřednostnit před doručováním veřejnou vyhláškou či ustanovením opatrovníka a doručováním jemu. Důvodem je i skutečnost, že postup předcházející nastoupení fikce zaručuje vyšší ochranu práv adresáta, neboť se může s ohledem na ust. § 23 odst. 4 správního řádu snáze a rychleji dovědět o neúspěšném doručení a svá práva tak v řízení účinněji chránit. Pro úplnost je nutno poznamenat, že 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). Jakkoliv se tato úprava může na první pohled zdát přísnější, neboť umožňuje nastoupení fikce doručení i v případě, že se v místě doručování adresát nezdržuje, fakticky dochází k posílení ochrany adresáta proti případnému pochybení poštovního doručovatele. Pokud by podle dřívější právní úpravy poštovní doručovatel pochybil a sdělil správnímu orgánu v rozporu se skutečností, že se v místě doručování adresát nezdržuje, a správní orgán by dalším šetřením nezjistil pobyt adresáta, přistoupil by k doručování veřejnou vyhláškou, popř. doručování ustanovenému opatrovníkovi. Za této situace by mohlo dojít k tomu, že by se adresát primárně pro pochybení poštovního doručovatele vůbec nemohl zúčastnit řízení. Obrana proti takovému pochybení by u něj přicházela v úvahu až ex post, *a to případně i s velkým časovým odstupem, než by se o rozhodnutí ve věci dozvěděl. 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.*“ (podtržení přidáno, srov. rovněž závěry NSS v rozsudcích ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 Azs 41/2016 - 48, ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Azs 152/2017 - 27 nebo ze dne 30. 9. 2019, č. j. 2 Azs 68/2018 – 60, zejm. body 22 a 23).

[29] V nyní projednávané věci je v souladu se závěry shora odkazované judikatury rovněž třeba dát přednost postupu podle § 24 odst. 1 správního řádu před ustanovením opatrovníka a doručováním jemu, neboť o osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat nebo která je neznámého pobytu, se nejedná, pokud se jí daří doručovat postupem podle § 24 odst. 1 správního řádu.

[30] Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl specifické skutkové okolnosti projednávané věci, kdy samotné správní řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu stěžovatele bylo Ministerstvem vnitra zahájeno z důvodu podezření, že stěžovatel pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Soud se proto dále zabýval stěžovatelovou námitkou týkající se přepjatého formalismu rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů. Zkoumal, zda

v projednávané věci při doručování písemností skutečně nedošlo k porušení základních zásad správního řízení a zásahu do procesních práv stěžovatele, a to právě s ohledem na specifické okolnosti případu, v němž si správní orgány byly vědomy skutečnosti, že stěžovatel se po určitou dobu na území ČR prokazatelně nevyskytoval. Nejvyšší správní soud shledal, že se krajský soud ani správní orgány přepjatého formalismu při právním posouzení otázky doručování a opožděnosti podaného odvolání nedopustily.

[31] Předně je nutno poukázat na skutečnost, že období, během něhož stěžovatel podle správních orgánů pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců, se týká doby od 4. 5. 2014 do 29. 8. 2016, kdy bylo stěžovateli Velvyslanectvím ČR v Hanoji uděleno vízum k dlouhodobému pobytu nad 90 dnů. Z rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č. j. OAM-2501-9/ZR-2016, vyplývá, že po udělení víza a následném přicestování do České republiky se stěžovatel dostavil dne 12. 10. 2016 na Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, pracoviště Karlovy Vary, aby zde nahlásil ztrátu původního průkazu o povolení k pobytu a současně požádal o vydání nového průkazu. Stěžovateli nic nebránilo, aby při této příležitosti (či kdykoliv jindy) ministerstvu sdělil změnu adresy, na kterou mu mají být písemnosti doručovány. Tyto okolnosti stěžovatel ve své kasační stížnosti nijak nerozporuje, naopak stěžovatel svůj návrat do ČR v kasační stížnosti sám potvrzuje (viz formulace „[*s*]*těžovatel tedy po návratu do České republiky byl osobou, které se zcela prokazatelně nedaří doručovat, popřípadě osobou neznámého pobytu*.“ – podtržení přidáno).

[32] Jak vyplývá ze shora citovaného rozsudku č. j. 7 As 130/2012 - 29, podmínkou fikce při doručování podle § 24 odst. 1 správního řádu *není*, na rozdíl od předchozí právní úpravy, to, že se adresát v místě doručování *zdržuje*. Nad rámec shora uvedeného a s ohledem na specifické okolnosti projednávané věci, v níž samotné správní řízení bylo zahájeno z důvodu, že se stěžovatel na území ČR po nějakou dobu prokazatelně nezdržoval, však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i v těchto specifických podmínkách nedošlo k žádné nepřiměřené procesní tvrdosti vůči stěžovateli. Právě s ohledem na skutečnost, že stěžovateli bylo uděleno vízum, na základě něhož následně přicestoval do ČR, a dokonce se dne 12. 10. 2016 dostavil na příslušný odbor Ministerstva vnitra, lze uzavřít, že předpoklad správního orgánu, že stěžovatelem nahlášená adresa, která byla evidována v informačním systému cizinců, je i nadále aktuální a stěžovateli na ni lze v řízení zahájeném dne 14. 12. 2016 účinně doručovat, byl zcela oprávněný.

[33] Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 - 41, č. 3524/2017 Sb. NSS, „[*p*]*odmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů. Takovým prostředkem je možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu.*“ (bod 25 rozsudku rozšířeného senátu).

[34] Podle § 24 odst. 2 správního řádu platí, že [*p*]*rokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena*. Podle § 41 odst. 1 o prominutí zmeškání úkonu může účastník požádat *do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která*

podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok. Podle § 41 odst. 4 správní orgán *promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění*.

[35] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval rovněž otázkou, zda s ohledem na požadavek chránit oprávněné zájmy stěžovatele jako osoby, jíž se činnost správních orgánů v daném jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), správní orgány pečlivě zvážily, zda v projednávané věci není důvod postupovat podle § 41 odst. 2 správního řádu a výjimečně stěžovateli prominout zmeškání včasného podání odvolání. Z obsahu správního spisu a rozhodnutí správních orgánů však vyplývá, že stěžovatel v projednávané věci netvrdil žádné skutečnosti, které by svědčily o existenci *závažných důvodů, které nastaly bez jeho zavinění*. Stěžovatel poukazoval pouze na to, že mu bylo doručováno fikcí a že se na území ČR po dlouhou dobu nezdržoval. Blíže neodůvodněné (blanketní) odvolání proti usnesení ze dne 5. 10. 2017, č. j. OAM-2501-16/ZR-2016, kterým Ministerstvo vnitra nevyhovělo žádosti stěžovatele o určení neplatnosti doručení rozhodnutí správního orgánu, stěžovatel pak ani k výzvě správního orgánu nedoplnil.

[36] Za těchto okolností proto nelze než uzavřít, že stěžovatel nepostupoval v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (zákony jsou psány pro bdělé). Jinými slovy ochrana subjektivních práv vyžaduje i určitou bdělost a aktivitu účastníka řízení. Pasivitu stěžovatele (jak ohledně změny adresy pro doručování, tak i následně v řízení před žalovanou) pak stěží mohou správní orgány či soudy napravovat.

VI. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud ze shora předestřených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[38] 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, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože 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 dne 8. listopadu 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu