ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **O. P.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2017, č. j. MV-64280-9/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2019, č. j. 48 A 57/2017 - 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2019, č. j. 48 A 57/2017 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 15. 3. 2016, č. j. OAM-75637-33/DP-2011, zamítlo žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu a neudělilo nové povolení k dlouhodobému pobytu podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť se žalobkyně na požádání nedostavila k pohovoru.

[2] Žalovaná odvolání proti rozhodnutí ministerstva zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Praze. V žalobě namítala, že její žádost nebylo možno zamítnout, neboť § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců výslovně hovoří o nedostavení se na požádání k pohovoru. Žalobkyně však byla předvolána k výslechu (nikoli pohovoru). „Pohovor" a „výslech" jsou odlišné a nezaměnitelné procesní postupy. Žalobkyně vysvětlila svou neúčast u výslechu tím, že dne 11. 12. 2015 odcestovala na Ukrajinu a vrátila se až 10. 2. 2016, byla tedy mimo Českou republiku v době, kdy jí mělo být doručováno předvolání, i v době, kdy měl proběhnout výslech. K úkonu správního orgánu se tedy nemohla fakticky dostavit, neboť o konání výslechu nevěděla, protože jí předvolání k výslechu nebylo doručeno.

[4] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalované i Ministerstva vnitra a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Ztotožnil se se závěrem žalované, že pojmy „pohovor" a „výslech" jsou totožné. Ministerstvo mělo povinnost objektivně zjistit skutečný stav věci, a to i provedením pohovoru se žalobkyní za účelem odstranění pochybností ve věci podané žádosti. Žalobkyně ovšem neposkytla ministerstvu při opatřování podkladů potřebnou součinnost, ač je jí tato povinnost podle § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, přímo uložena. Přestože ministerstvo žalobkyni v předvolání ze dne 17. 12. 2015 nepřesně vyzvalo k účasti na výslechu (namísto dostavení se k pohovoru), řádně ji poučilo o následcích nedostavení se – tedy o hrozícím zamítnutí její žádosti.

[5] Krajský soud shledal důvodnou námitku, že se žalobkyně o předvolání k výslechu nedozvěděla, protože v době předvolání i konání výslechu nebyla v České republice. Ministerstvo předvolání zaslalo na adresu, kterou žalobkyně uvedla jako adresu pro doručování. Zde ji poštovní doručovatel nezastihl, nezanechal jí výzvu k vyzvednutí zásilky s poučením o následcích nevyzvednutí zásilky (nebyla zaškrtnuta příslušná možnost na doručence a na obálce nebyla odtržena příslušná chlopeň s poučením), nebyly zjištěny skutečnosti bránící zanechání výzvy (na doručence, která je v případě správného vyplnění svou povahou veřejnou listinou, mimo jiné nebylo uvedeno, zda žalobkyně je na adrese neznámá, že uvedené místo doručení neexistuje, zda nebylo odmítnuto převzetí zásilky). Od 21. 12. 2015 bylo předvolání uloženo na poště a připraveno k vyzvednutí, dne 5. 1. 2016 bylo nevyzvednuté vráceno zpět ministerstvu. Podle krajského soudu proto fikce doručení nenastala, žalobkyni nebylo předvolání k pohovoru nařízenému na 22. 1. 2016 řádně doručeno. Správní orgán proto žalobkyni kvůli nedostavení se k pohovoru nemohl sankcionovat zamítnutím její žádosti. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že předvolání bylo doručeno zmocněnkyni žalobkyně.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

[7] Namítá, že předvolání k výslechu bylo žalobkyni doručeno účinně. Bylo zasláno na adresu hlášeného místa pobytu, byly splněny podmínky pro doručování podle § 24 odst. 1 správního řádu, neboť žalobkyni bylo zanecháno poučení. Písemnost byla současně doručena i zmocněnkyni žalobkyně. Soud založil závěr o nutnosti zrušit rozhodnutí obou správních orgánů na absenci proškrtnutí příslušného políčka na doručence. Na doručence i na obálce samotné však doručovatel uvedl, že adresát nebyl zastižen a že „bylo oznámeno",

včetně konkrétního data oznámení (21. 12. 2015). Krajský soud tyto údaje zcela pominul a formalisticky konstatoval, že písemnost nebyla řádně doručena. Stěžovatelce také není jasné, z čeho soud dovodil, že z obálky nebyla odtržena příslušná chlopeň s poučením, neboť ta zcela jasně absentuje, a musela proto zůstat ve schránce žalobkyně.

[8] Stěžovatelka proto navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci

[10] Soud nejprve konstatuje, že kasační stížnost má všechny zákonem požadované formální náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Z úřední povinnosti se zabýval otázkou, zda krajský soud tím, že nad rámec žaloby přezkoumal rozhodnutí správních orgánů (resp. řízení, která vedla k jejich vydání) a z toho důvodu je zrušil, nezatížil rozsudek vadou řízení s vlivem na zákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudek ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 – 69). Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno na dispoziční zásadě, která na jedné straně žalobcům ukládá povinnost v zákonem předvídané lhůtě vymezit žalobní body, na straně druhé správním soudům v zásadě (s výjimkou zákonem předpokládaných situací) zapovídá podrobit napadené rozhodnutí přezkumu podle námitek v žalobě neuplatněných (domýšlet za žalobce námitky, či obecně uplatněné námitky dotvářet). Rozsudek založený na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba, k níž se účastníci řízení nemohli vyjádřit, je překvapivý a porušuje právo na spravedlivý proces (srov. rozsudek ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011 – 78, č. 2510/2012 Sb. NSS).

[11] V nyní souzené věci krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů pro vady doručování (nenaplnění podmínek pro fikci doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu). Taková žalobní námitka však v žalobě uplatněna nebyla. Žalobkyně namítala, že se výslechu nezúčastnila, neboť v době doručování předvolání i konání výslechu byla na Ukrajině; účinnost doručení předvolání však v žalobě nijak nezpochybnila. V žalobě sice uvedla, že „jí předvolání k výslechu nebylo doručeno“. V kontextu celé žalobní námitky je však bez jakýchkoli pochyb nutno toto tvrzení chápat tak, že z důvodu své nepřítomnosti na území se s obsahem předvolání fakticky neseznámila (neboť si je v úložní lhůtě nevyzvedla a zásilka byla následně vrácena ministerstvu).

[12] Současně je nutno uvést, že vada řízení spočívající ve vadném doručování [vada podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], zásadně není vadou, ke které by soud musel přihlížet z úřední povinnosti a která by tedy představovala jednu z výjimek z dispoziční zásady (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 – 39, č. 509/2005 Sb. NSS). Soud k takové vadě přihlédne z úřední povinnosti jen za předpokladu, že je bez dalšího patrná ze správního spisu a současně jde o vadu takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (rozsudek ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 – 39, č. 272/2004 Sb. NSS).

[13] Krajský soud v odůvodnění rozsudku neosvětlil důvody, pro které se nad rámec žaloby zabýval otázkou, zda bylo doručení předvolání provedeno v souladu se zákonem, a tedy účinně. Nejvyšší správní soud je přesto přesvědčen, že postup, který krajský soud zvolil, obstojí, neboť posouzení účinnosti doručení předvolání představovalo „předběžnou otázku“, jejíž vyřešení bylo třeba pro přezkoumání napadaného rozhodnutí v mezích žaloby. Pro posouzení námitky, že se žalobkyně nedostavila k výslechu, neboť v rozhodné době nepobývala v České republice, soud musel vyřešit, zda vůbec byla k výslechu účinně předvolána. Rozsudek krajského soudu tedy není třeba rušit pro jinou vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Jinou otázkou je ovšem správnost závěrů krajského soudu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Závěr, že nedošlo k účinnému doručení předvolání, neobstojí.

[15] Správní orgán doručoval předvolání v souladu s § 19 odst. 1 a odst. 5 (ve spojení s § 59) správního řádu do vlastních rukou žalobkyně. Podle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě písemnost doručuje na adresu pro doručování. Nebyl-li v případě doručování podle § 20 citovaného zákona adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží (srov. § 23 odst. 1 správního řádu).

[16] 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 § 23 odst. 5 správního řádu [z]*ároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu*. Podle § 24 odst. 1 správního řádu [j]*estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty*.

[17] Shora citovaný § 24 odst. 1 správního řádu zavádí fikci doručení písemnosti, která nastane, pokud byly naplněny všechny předpoklady pro řádné uložení doručované písemnosti a marně uplynula úložní lhůta. Běh úložní lhůty je přitom nezávislý na vůli odesílatele i adresáta doručované písemnosti a fikce doručení, která konstruuje stav od reality odlišný, je spjata výlučně s nečinností adresáta písemnosti v úložní lhůtě (srov. rozsudek soudu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 - 19). Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 – 41, č. 3524/2017 Sb. NSS).

[18] Podle kasačního soudu byly podmínky pro doručení předvolání ze dne 17. 12. 2015 fikcí naplněny. Z obálky obsahující zasílanou nevyzvednutou písemnost, která je součástí správního spisu, plyne, že na ní byla uvedena správná doručovací adresa. Na předtištěné doručence na přední straně obálky (která je právě z důvodu nevyzvednutí zásilky stále

zcela správně součástí obálky) je zaznamenáno a stvrzeno podpisem poštovní doručovatelky, že žalobkyně nebyla při doručování zásilky zastižena, že zásilka byla ode dne 21. 12.2015 připravena k vyzvednutí a že bylo v místě doručování zanecháno oznámení o tomto uložení a rovněž poučení o následcích nevyzvednutí zásilek (viz razítko „Nezastižen, oznámeno“). Ze zadní strany obálky pak plyne, že oznámení bylo učiněno dne 21. 12. 2015, posledním dnem lhůty pro vyzvednutí bylo 31. 12. 2015, zásilka nebyla ve stanovené lhůtě vyzvednuta, a byla proto vrácena odesilateli 2. 1. 2016. Ze zadní strany obálky je odtržena část, která obsahuje poučení o právních důsledcích vyplývajících z nevyzvednutí zásilky ve stanovené lhůtě. Ministerstvo vnitra při podání zásilky k poštovní přepravě na přední straně obálky neoznačilo křížkem možnost „Nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní“ – vyloučilo tedy ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu vložení nevyzvednuté zásilky do domovní schránky. To ostatně potvrzuje skutečnost, že na zadní straně obálky je přeškrtnuta věta „Bylo požádáno o vložení do domovní schránky. Zásilku nebylo možné vložit do schránky ani na jiné vhodné místo“.

[19] Krajský soud založil svůj závěr o neúčinnosti doručení na tvrzení, že doručovatel žalobkyni nezanechal výzvu k vyzvednutí zásilky s poučením, neboť tato skutečnost nebyla na obálce zaškrtnuta a nebyla odtržena příslušná chlopeň s poučením. Tato tvrzení však neodpovídají skutkovým zjištěním, která plynou ze spisu a která Nejvyšší správní soud shrnul výše. Je pravdou, že na obálce sice není ručně zaškrtnuta předtištěná věta „Adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení“, současně je však nutno zdůraznit, že splnění této povinnosti vyplývá z razítka a podpisu doručovatelky umístěného o pár centimetrů níže („Nezastižen, oznámeno“) i z razítka „Oznámeno“ (21. 12. 2015) na zadní straně obálky. Příslušná chlopeň s poučením je z obálky odtržena, což plně koresponduje s dalšími skutečnostmi vyplývajícími z obálky.

[20] Lze tedy shrnout, že předvolání bylo žalobkyni účinně doručeno fikcí dne 31. 12. 2015, kdy uplynula desetidenní lhůta pro vyzvednutí zásilky.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Krajský soud nesprávně posoudil otázku účinnosti doručení předvolání žalobkyni. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že se krajský soud pro nesprávný závěr stran účinnosti doručování předvolání již nezabýval další žalobní argumentací, bude na něm, aby v dalším řízení, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.)., přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu