

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **I. T.**, zastoupeného JUDr. Karlem Vodičkou, LL. M., advokátem se sídlem Kyjevská 1228/77, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 9. 2018, čj. MV-24294-4/SO-2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 6. 2020, čj. 30 A 251/2018-47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal 24. 5. 2017 o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců"). Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně") v rámci tohoto řízení žalobce předvolalo podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017. První předvolání k výslechu na 8. 8. 2017 v 8 hodin správní orgán I. stupně odeslal 13. 7. 2017. Tato zásilka se však vrátila správnímu orgánu I. stupně 1. 8. 2017 zpět. Z obálky je patrné, že doručenka byla nejprve oddělena, následně však byla nalepena zpět a vrácena spolu s obálkou. Na doručence bylo uvedeno, že zásilka byla připravena k vyzvednutí od 14. 7. 2017 a že zásilka byla vhozena do schránky 31. 7. 2017, ač ve skutečnosti byla vrácena správnímu orgánu I. stupně. Zároveň bylo na obálce zaškrtnuto, že adresát je na uvedené adrese neznámý.

[2] Správní orgán I. stupně následně žalobci toto předvolání k výslechu na 8. 8. 2017 odeslal znovu 2. 8. 2017 na stejnou adresu. Toto předvolání si žalobce vyzvedl na poště

10. 8. 2017, tedy 2 dny po zamýšleném konání výslechu. Žalobce se tedy z výslechu dodatečně omluvil. Následně bylo žalobci zasláno druhé předvolání k výslechu na 19. 9. 2017 v 8 hodin, které bylo odesláno 11. 9. 2017. Toto předvolání si však žalobce vyzvedl na poště až 19. 9. 2017 v 16 hodin, tedy opět po zamýšleném konání výslechu, a z tohoto důvodu se z výslechu opět omluvil. Poté správní orgán I. stupně žalobce opět předvolal k výslechu, tentokrát na 26. 10. 2017 v 8 hodin předvoláním odeslaným 3. 10. 2017. K tomuto výslechu se žalobce nedostavil ani se neomluvil. Správní orgán I. stupně následně odeslal žalobci 6. 11. 2017 výzvu k seznámení se s podklady rozhodnutí, kterou si žalobce vyzvedl na poště dne 13. 11. 2017 a za účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí se ke správnímu orgánu dostavila zmocněnkyně žalobce. K podkladům se žalobce následně písemně vyjádřil tak, že je překvapen, že správní orgán I. stupně hodlá rozhodnout, aniž by byl vyslechnut. Nahlédnutím do spisu se seznámil s odesláním předvolání k výslechu na 26. 10. 2017, nicméně podle žalobce mu toto předvolání nebylo nikdy doručeno, přestože má schránku řádně označenou jménem, a zásilka byla patrně omylem doručena někomu jinému.

[3] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 1. 2018 čj. OAM-13835-18/ZM-2017, dobu platnosti zaměstnanecké karty neprodloužil z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože se žalobce nedostavil k pohovoru (pohovorem se má na mysli i výslech podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Uvedl, že podle doručenky nebyl 4. 10. 2017 žalobce na své adrese zastižen, tudíž byla zásilka uložena na poště do 18. 10. 2017, kdy mu byla vhozena do schránky. Jelikož bylo žalobci řádně doručeno opakované první předvolání i druhé předvolání, jakož i výzva k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, považoval správní orgán I. stupně verzi žalobce o nedoručení předvolání za velmi nepravděpodobnou.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla shora označeným rozhodnutím, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně současně potvrdila. Žalovaná se zcela ztotožnila s se závěry správního orgánu I. stupně.

[5] Rozhodnutí žalované žalobce napadl žalobou. V ní namítal, že správní orgány měly přihlédnout k neúspěšnému doručení prvního předvolání na 8. 8. 2017, což podporuje verzi žalobce o možných problémech s doručováním předvolání v říjnu 2017. Zdůrazňoval ochotu nechat se vyslechnout, popřípadě jinak spolupracovat se správními orgány.

[6] Žalobu krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem. Krajský soud vyšel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2014, čj. 8 As 56/2014-24, podle kterého doručenka zakládá vyvratitelnou domněnku správnosti údajů na ní uvedených. Ke zpochybnění této domněnky musí adresát rozhodnutí předestřít jinou, „*avšak srovnatelně pravděpodobnou verzi reality.*“ Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, čj. 10 As 69/2017-33, který tento judikaturní závěr aplikoval na situaci, v níž stěžovatel zpochybňoval bez bližší argumentace datum na doručence, což Nejvyšší správní soud za srovnatelně podobnou verzi reality nepovažoval. Shodně krajský soud posoudil i řešený případ. Sice se vrátilo první předvolání při prvním pokusu o doručení, ale následně již bylo řádně doručeno. Druhé předvolání již také bylo doručeno standardně. Žalobce si obě zásilky převzal v úložní době. Aby se o třetím předvolání nedozvěděl, muselo by dojít k nedoručení výzvy k vyzvednutí zásilky a zároveň by mu v rozporu s doručenkou nesměla být obálka vhozena do schránky, což je

nepravděpodobné. Žalobce nemusel prokazovat, že mu nebylo poslední předvolání doručeno, měl nicméně povinnost vyvinout patřičnou míru aktivity v předestření jiné srovnatelně podobné verze reality. Za tuto aktivitu nelze považovat obecné tvrzení žalobce o nedoručení zásilky, to totiž nemůže zpochybnit údaje na doručence.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V první řadě namítá, že mu správní orgán I. stupně neposkytl náležitý prostor, aby se k věci vyjádřil. Výslech podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců není pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle zákona nezbytný, pokud však již správní orgán účastníka k výslechu předvolá, čelí účastník přísnému důsledku v podobě zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jestliže se k výslechu bez omluvy nedostaví. S ohledem na tento přísný důsledek by proto měly správní orgány svůj postup (například při obtížích s doručováním) pečlivě zvažovat. Způsob doručování ze strany správních orgánů nicméně v této věci budí důvodné pochybnosti, a v tomto ohledu jsou závěry krajského soudu nesprávné. Správním orgánům totiž mělo být zřejmé, že k doručování na adresu stěžovatele doručovatelé zjevně přistupují různorodě, jelikož první předvolání se vrátilo jako nedoručitelné. Správní orgán I. stupně následně musel považovat postup doručovatele za chybný, jelikož bez dalšího odeslal první předvolání opětovně 2. 8. 2017 na stejnou adresu, přičemž toto předvolání obsahovalo stejné datum výslechu jako první předvolání, tedy 8. 8. 2017. Tento postup správního orgánu I. stupně však byl nesprávný, jelikož neposunul termín výslechu tak, aby proběhl až po uplynutí úložní doby, tedy poté, co by případně nastala fikce doručení. Na tuto chybu stěžovatel okamžitě upozornil a požádal o nový termín výslechu. Správní orgán nicméně svoji chybu zopakoval, neboť nestanovil dostatečný časový prostor mezi odesláním předvolání a výslechem, tudíž si stěžovatel vyzvedl předvolání opět až po konání výslechu.

[8] Až poslední předvolání se v říjnu 2017 podařilo správnímu orgánu I. stupně odeslat tak, že nastala fikce doručení. Stěžovatel ale tvrdí, že žádné oznámení o uložení zásilky neobdržel. Při doručování prvního předvolání došlo k zásadnímu pochybení, a lze tudíž očekávat nesrovnalosti i při dalším doručování na adresu stěžovatele, jestliže doručovatel při prvním doručování označil stěžovatele za osobu zcela neznámou, avšak následně další dvě výzvy k vyzvednutí doručil. Závěr krajského soudu, že stěžovatel nepředestřel srovnatelnou verzi reality, je tedy chybný. Správní orgán I. stupně rovněž zatížil své rozhodnutí chybami v podobě opakovaného doručování předvolání na nevhodně blízké termíny, o kterých se pracovně vytížený stěžovatel dvakrát dozvěděl až po těchto termínech. V souvislosti s přísným přístupem správního orgánu I. stupně poté, co se mu konečně podařilo doručit předvolání fikcí, lze tyto vady v doručování správního orgánu I. stupně vykládat jako snahu dostat stěžovatele pod tlak. Je pak chybou žalované a krajského soudu, že tento laxní a ryze formalistický přístup aprobovaly. Jde totiž o to, umožnit stěžovateli vypovídat, jestliže správní orgán I. stupně považoval ze stěžovateli neznámých důvodů jeho výpověď za potřebnou. Pokud správní orgán I. stupně udělal v doručování několik chyb, bylo jistě na místě umožnit náhradní termín výslechu i v případě posledního předvolání, které se navíc ke stěžovateli vůbec nedostalo.

[9] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Jelikož se stěžovatel nedostavil k výslechu, nese příslušné právní důsledky. Pokud jde o doručování předvolání, stěžovatel

neoznačil na podporu svého tvrzení o nedoručení zásilky žádné důkazy. Žalovaná jinak plně odkazuje na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Kasační stížnost není důvodná.

[11] V daném případu není sporné, že správní orgán I. stupně mohl požadovat, aby se stěžovatel dostavil k výslechu. Předmětem sporu pak není ani skutečnost, že první předvolání se napoprvé nepodařilo doručit, ale podařilo se to až napodruhé, a že se stejně tak podařilo doručit i druhé předvolání, avšak stěžovatel si je vinou nevhodného postupu správního orgánu I. stupně vyzvedl až poté, co se měl výslech konat. Spornou je naopak otázka, zda nedoručení prvního předvolání a problematický postup správního orgánu I. stupně při opakovaném odeslání prvního předvolání a odeslání druhého předvolání vytváří srovnatelnou verzi reality, pokud jde o tvrzení stěžovatele, že výzvu k vyzvednutí posledního předvolání ani samotnou obálku s předvoláním vůbec neobdržel.

[12] Ve správním spise je obsažena doručenka vztahující se k poslednímu předvolání k výslechu na 26. 10. 2017 v 8 hodin. Je na ní vyznačeno, že adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení, zásilka byla připravena k vyzvednutí 4. 10. 2017 a byla vožena do schránky 18. 10. 2017.

[13] Doručenka je považována za obvyklý důkazní prostředek, který prokazuje doručení jakékoliv písemnosti účastníkům řízení, jejich zástupcům, svědkům či jiným adresátům. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu doručenka nemá ve správním řízení (kromě řízení daňového) povahu veřejné listiny. K jejímu zpochybnění tedy není potřeba prokázat opak toho, co z ní plyne, což uvedl ve svém rozsudku již krajský soud, který správně vycházel z toho, že i přesto musí adresát při jejím zpochybňování vyvinout určitou míru aktivity tím, že předestře jinou, avšak srovnatelně pravděpodobnou verzi reality (viz např. rozsudek ze dne 8. 9. 2014, čj. 8 As 56/2014-24). Tento výklad je konzistentní s převažujícím rysem úpravy doručování ve správním řádu, totiž zvýšené odpovědnosti účastníků za zajištění bezproblémového doručování jim určených písemností. Jejím hlavním projevem je fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Pokud je pro účastníka obtížné vybírat svoji poštovní schránku nebo na tomto místě dochází k problémům s doručováním, může si zvolit jinou adresu pro doručování, např. do zaměstnání. O této možnosti ostatně byl stěžovatel poučen již při podání žádosti 24. 5. 2017.

[14] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda stěžovatel v průběhu správního řízení či řízení před krajským soudem uvedl takovou věrohodnou verzi reality, která by mohla zpochybnit údaje na doručence. Dospěl k závěru, že tak neučinil. Naopak se ztotožnil se závěrem krajského soudu. Krajský soud sice připustil, že první písemnost se vadně vrátila s tím, že adresát je na uvedené adrese neznámý, avšak připomněl, že doručování ostatních písemností již probíhalo standardně a tyto písemnosti byly doručeny přímo stěžovateli, který si je v úložní době vždy vyzvedl. Již krajský soud také přiléhavě poukázal na to, že tvrzení, kterými se stěžovatel snaží oponovat údajům plynoucím z doručenky, jsou pouze obecná. S tímto závěrem je třeba se ztotožnit. Stěžovatel totiž

v žádné fázi řízení nepřinesl konkrétnější tvrzení například o opakovaných potížích s doručováním na předmětné adrese, natož aby je podložil nějakými důkazy (reklamacemi u pošty, apod.). Ve správním řízení sice uvedl, že u jiných osob, které na téže adrese bydlí, neúspěšně zjišťoval, zda zásilka náhodou nebyla doručena těmto osobám, avšak nezmínil již, kolik takových osob na uvedené adrese bydlí, či kolik schránek se na uvedené adrese nachází, zda se jedná o osoby s podobnými jmény a podobně. Žádným konkrétnějším argumentem tedy nepodpořil svoji verzi o tom, že mohlo dojít k záměně osob. I v kasační stížnosti se stěžovatel lapidárně řečeno brání jen tím, že v doručování prostřednictvím pošty je nepořádek, což dokládá skutečnost, že při prvním doručování jej pošta považovala na uvedené adrese za neznámého, avšak obratem změnila názor a na tutéž adresu mu doručovala. Na základě tohoto jednotlivého pochybení však nelze učinit závěr, že stěžovatel výslech zmeškal „zaviněním“ pošty. To by totiž na její straně muselo dojít hned ke dvěma pochybením. Jednak by výzva k vyzvednutí zásilky nesměla být vhozena do schránky stěžovatele, za druhé by pak pošta musela po úložní době zásilku „ztratit“, tedy nevhodit ji do stěžovatelovy schránky. Takovou verzi však Nejvyšší správní soud bez přistoupení dalších indicií naznačujících problémy s doručováním na uvedené adrese nepovažuje za pravděpodobnou. Samotná doručenka je totiž zcela v pořádku a předvolání se v souladu s údaji na doručence nevrátilo odesílateli. Jak už bylo uvedeno, na doručence vyplněno, že stěžovateli byla vhozena do schránky nejprve 4. 10. 2017 výzva a následně 18. 10. 2017 samotná obálka. Jde o data konzistentní se spisovým materiálem, ze kterého plyne, že předvolání bylo vypraveno 3. 10. 2017. Selhání pošty naznačované stěžovatelem by tedy muselo být mnohem většího rozsahu, než ke kterému došlo při pokusu o doručení prvního předvolání, kdy se zjevně nesprávně označená obálka jednoduše vrátila správnímu orgánu I. stupně včetně doručenky.

[15] Zcela jiné povahy pak byly chyby správního orgánu I. stupně při dvou předchozích pokusech o předvolání, při kterých správní orgán I. stupně zaslal předvolání na příliš blízký termín. Samotné doručení nicméně proběhlo v obou těchto případech úspěšně, stěžovatel si zásilku v obou případech vyzvedl na poště, a na straně pošty nenastala žádná chyba. Je tak třeba uzavřít, že tyto chyby na straně správního orgánu I. stupně ani chyba pošty při prvním pokusu o doručení nijak nenasvědčují poměrně složitému „komplotu“, který by se musel udát, aby stěžovatel neobdržel výzvu ani samotnou písemnost, a aby se zároveň zpět vrátila zcela perfektní doručenka.

[16] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že se jej správní orgán I. stupně snažil dostat pod tlak neustálým zasíláním písemností a nechtěl mu umožnit vypovídat. Jakkoli je na považenou postup správního orgánu, který předvolání k výslechu hned dvakrát vypravil tak, že bylo nereálné, aby se při vyzvednutí zásilky na konci úložní doby mohl stěžovatel k výslechu dostavit, nelze na základě těchto pochybení mít za to, že šlo o kroky cílící k tomu, aby výslech stěžovatele nemohl proběhnout. Správní orgán I. stupně totiž omluvy stěžovatele v obou případech správně přijal jako důvodné a při třetím pokusu vypravil předvolání k výslechu na 26. 10. 2017 již 3. 10. 2017, tedy s přiměřeným předstihem 23 dnů. Předchozí pochybení správního orgánu I. stupně nicméně nemůže vést k tomu, že by stěžovatel mohl rezignovat na přebírání doručovaných zásilek, resp. že by bylo možné rezignovat na jeho povinnost předestřít ke zpochybnění doručení předvolání k výslechu jinou, avšak srovnatelně pravděpodobnou verzi reality, jak již bylo vysvětleno výše.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 7. ledna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu