ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **V. H. H.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 4. 2022, č. j. MV-25350-22/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2022, č. j. 10 A 33/2022-25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek městského soudu

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky rozhodnutím ze dne 23. 7. 2021, č. j. OAM-36584-14/ZM-2021, zamítlo žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, pro nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 1. 4. 2022, č. j. MV-25350-22/SO-2022, zamítla odvolání žalobce jako opožděné. Žalobci bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno do

datové schránky již 2. 8. 2021, posledním dnem lhůty k odvolání tak bylo 17. 8. 2021; žalobce však podal odvolání až 7. 12. 2021. Žalovaná vyloučila možnost doručení písemností účastníku řízení do datové schránky třetí osoby, obzvláště za situace, kdy v průběhu správního řízení žalobce nedoložil plnou moc, podle které by byl v řízení o žádosti kýmkoliv zastoupen a podle které by měl správní orgán I. stupně doručovat písemnosti jeho zmocněnému zástupci.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že správní orgán I. stupně k žádosti žalobce k doručování do cizí datové schránky nezaujal žádné stanovisko a nereagoval na ni; nepoučil jej alespoň o tom, za jakých zákonných podmínek je možné mu do datové schránky doručovat; tím mu neumožnil reagovat na toto poučení např. doplněním podkladů k této části žádosti. Nepostupoval tak správně a nevyjasnil podmínky a místo pro doručování písemností žalobci. Ačkoliv judikatura klade poměrně přísné požadavky na bdělost uživatelů datových schránek, postupoval správní orgán I. stupně při doručování vadně. Žalovaná se tedy měla zabývat otázkou, zda tato vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí; tedy zda se žalobce s prvostupňovým rozhodnutím seznámil tak, aby na něj ještě mohl účinně reagovat.

[4] Podle městského soudu je nesporné, že se žalobce s rozhodnutím správního orgánu I. stupně seznámil, otázkou však zůstalo, kdy k tomuto okamžiku došlo, a zda byla zachována lhůta k podání odvolání do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Soud dospěl k závěru, že žalobci nebylo rozhodnutí oznámeno, a vztahuje se na něj proto § 84 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Touto otázkou se však žalovaná nezabývala, měla tak v dalším řízení vyjasnit, kdy (a zda) se žalobce seznámil s rozhodnutím a kdy mu uplynula odvolací lhůta.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

[6] Namítala, že městský soud posoudil věc nesprávně. Žalobci dodal správní orgán I. stupně rozhodnutí do jeho datové schránky; vzhledem k tomu, že ji v určené době neotevřel, bylo mu doručeno fikcí. Od této doby mu pak běžela lhůta k podání odvolání. Zároveň v odvolání neprokázal relevantní skutečnosti, proč si rozhodnutí nepřevzal, ani nepožádal o určení neplatnosti doručení.

[7] Dle názoru stěžovatelky žádost žalobce o doručení do jiné datové schránky zcela vylučovala možnost, aby v průběhu správního řízení správní orgány doručovaly do datové schránky třetí osoby. Obzvláště za situace, kdy nedoložil plnou moc k zastupování. Bylo na žalobci, aby správním orgánům sdělil, jak a komu mají doručovat písemnosti. Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že správní orgán I. stupně doručoval své rozhodnutí správně. Nadto vyjádřila pochyby o tom, zda by bylo možné zjistit datum skutečného otevření datové schránky žalobcem za účelem zjištění dne, kdy se s rozhodnutím seznámil.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správnímu orgánu I. stupně muselo být zřejmé, že žádá o doručení do cizí datové schránky. Dále se ztotožnil se závěry rozsudku městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžejní námitkou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatelky, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci doručeno v souladu se zákonnými požadavky. Dle jejího názoru tedy bylo řádně dodáno do datové schránky dne 23. 7. 2021 a následně doručeno fikcí dne 2. 8. 2021.

[12] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Žalobce dne 25. 5. 2021 požádal o prodloužení zaměstnanecké karty; do žádosti mimo jiné uvedl, „*Prosím kontakt na dat.schranká: X; pana N. T. D., X; nebo X.*“ Správní orgán I. stupně pak doručoval žalobci do jeho datové schránky X (aniž by na žádost žalobce o změnu doručovací adresy jakkoliv reagoval) následující dokumenty: výzva k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 15. 6. 2021 (datum dodání 18. 6. 2021, doručení fikcí: 28. 6. 2021), prvostupňové rozhodnutí (datum dodání 23. 7. 2021, doručení fikcí 2. 8. 2021).

[13] Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí však žalobce podal až dne 7. 12. 2022. Stěžovatelka napadeným rozhodnutím odvolání zamítla jako opožděné.

[14] Obecnou úpravu doručování písemností správních orgánů účastníkům řízení obsahuje správní řád, podle jehož § 19 odst. 1 „[p]*ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky*.“

[15] Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů pak v § 17 odst. 1 říká, že „[u]*možňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě*“.

[16] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že nerozporuje stěžovatelčiny obecné závěry k povinnosti správních orgánů doručovat písemnosti primárně do datové schránky účastníka řízení a k tomu jeho vázanou povinnost tuto schránku pravidelně sledovat. K těmto závěrům shodně dospěl také městský soud v bodech 32 – 34 napadeného rozsudku. Tyto úvahy plynou také z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, nebo ze dne 25. 8. 2015,

č. j. 6 Afs 123/2015-37). Je povinností a odpovědností držitele datové schránky si ji řádně kontrolovat a písemnosti z ní vyzvedávat. Taktéž je nesporné, že k doručení datové zprávy může dojít fikcí (§ 17 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů).

[17] Nicméně v nyní souzeném případě byla situace odlišná. Žalobce současně s podáním žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty požádal o doručování do datové schránky třetí osoby, kterou jasně identifikoval (označil).

[18] Požadavek účastníka řízení vůči správnímu orgánu, aby mu doručoval písemnosti na adresu pro doručování, je třeba chápat jako podání ve smyslu § 37 správního řádu, tj. jako úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu. Z těchto důvodů musí takový úkon splňovat zákonné náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu a být učiněn zákonem stanoveným způsobem v § 37 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95). Žalobce v podání jasně identifikoval a označil adresu (byť elektronickou), na kterou žádá doručovat písemnosti správního orgánu.

[19] Nejvyšší správní soud tak nesouhlasí se stěžovatelkou, že oznámení žalobce v žádosti ze dne 25. 5. 2021 bez dalšího vylučovalo, aby v průběhu správního řízení správní orgán I. stupně účinně doručoval do datové schránky třetí osoby. Žalobce v podání zcela zjevně projevil vůli, aby mu správní orgán doručoval písemnosti do datové schránky třetí osoby.

[20] Správní řád v § 19 odst. 4 předpokládá, že účastník řízení může sdělit správnímu orgánu doručovací adresu. V případě, kdy by žalobce neměl datovou schránku a projevil by takto zřejmě vůli, aby mu správní orgán doručoval na jinou adresu, bylo by bez dalšího jejich povinností mu na takovou adresu písemnosti doručovat

[21] U doručování do datových schránek však nastává specifická situace. Jak plyne ze stanoviska pléna Nejvyššího soudu (jehož závěry jsou použitelné také pro účely správního řízení) ze dne 5. 1. 2017, Plsn 1/2015, č. 1/2017 Sb. rozh., „[s]*oud doručuje písemná vyhotovení rozhodnutí či jiných úkonů a další písemnosti jen do datové schránky adresáta (do datové schránky, jejímž držitelem je adresát). Doručení do datové schránky někoho jiného (do „cizí" datové schránky) je vyloučeno a není přípustné ani na žádost adresáta, případně odsouhlasenou tím, pro koho byla datová schránka zřízena. To samozřejmě platí i u datových schránek advokátů, kteří vykonávají advokacii jako zaměstnanci nebo jako společníci právnické osoby*."

[22] Je tedy vyloučen postup, aby správní orgán na základě žádosti účastníka řízení podle § 19 odst. 4 správního řádu bez dalšího doručoval písemnost do datové schránky cizího subjektu. Učinit z datové schránky jiného subjektu postupem podle § 19 odst. 4 adresu pro doručování tak není možné.

[23] Nelze však opomenout, že účastník má právo být v řízení před správními orgány (a také před soudem) zastoupen. Zvolí-li si účastník řízení zástupce (zpravidla advokáta), doručuje správní orgán automaticky zástupci, podle § 34 odst. 2 správního řádu „[s]

výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci."

[24] Obecně lze tedy uzavřít, že doručování do cizí datové schrány na žádost účastníka je vyloučeno, pokud se nejedná o jeho zástupce.

[25] Jak již uvedl kasační soud výše a jak plyne z okolností nyní posuzovaného případu, žalobce zcela zřetelné v žádosti ze dne 25. 5. 2021 žádal o doručování písemností do datové schránky cizí osoby, kterou zcela jasně identifikoval společně s její datovou schránkou, do které mu měl správní orgán doručovat písemnosti. Tento postup správních orgánů by však nebyl možný bez prokázání toho, že je žalobce zastoupen osobou, do jejíž datové schránky má být doručováno.

[26] Požadavek žalobce o doručování do cizí datové schránky však představuje podání ve smyslu § 37 správního řádu. Správní orgán I. stupně žalobce tedy měl postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat žalobce k odstranění nedostatku žádosti (tedy předložení dokladu o zastoupení) a poučit ho (podle § 4 odst. 2 správního řádu) o důsledcích neodstranění vad podání. Správní orgán I. stupně byl však zcela nečinný, na žádost žalobce nijak nereagoval a své písemnosti dále doručoval na adresu žalobce. Rovněž žalobce žádným způsobem nepoučil o tom, za jakých zákonných podmínek je možné doručovat písemnost do cizí datové schránky, ani jej nevyzval například k doplnění podkladů k této části žádosti. V nyní posuzovaném případu je tato skutečnost umocněna také tím, že žadatelem je cizinec, který může mít potíže s porozuměním českému jazyku, natož pak výkladem českého právního řádu. Správní orgán I. stupně tak postupoval vadně při vyjasňování otázky, jakým způsobem má být žalobci doručováno.

[27] Následkem nesprávného postupu správního orgánu I. stupně při doručování žalobci pak je vyloučení možnosti uplatnit fikci doručení.

[28] Nejvyšší správní soud také neshledal příhodnou judikaturu správních soudů, na kterou odkazovala stěžovatelka. Obecně sice platí, že účastník (i cizinec) má znát právo a dbát na jeho řádné uplatňování. Stejně tak nelze po správních orgánech požadovat poskytnutí komplexního procesního návodu všem účastníkům, aniž by z průběhu řízení bylo zřejmé, že je třeba odstraňovat případné nejasnosti. Nicméně v nyní souzeném případě se o takový případ nejednalo. Žalobce zřetelně projevil svou vůli, aby mu bylo doručováno na jinou adresu. S ohledem na specifika doručování do datových schránek kasační soud podotýká, že správní orgán měl vyzvat žalobce k doplnění své žádosti a poučit ho o případných následcích nedoložení dokladu o zastoupení. Stěžovatelka nesprávně interpretuje závěry rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, dle něj totiž musí správní orgán poučit účastníka o náležitostech žádosti, pokud ten alespoň učiní náznak svého požadavku. Je tedy zřejmé, že žalobce projevil svou vůli k doručování do cizí datové schránky (svého zástupce), správní orgán I. stupně jej tedy měl náležitě poučit, za jakých okolností je tak možné učinit a měl jej také poučit o důsledcích nesplnění požadavků vznesených v poučení. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s posouzením věci městským soudem.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že institut doručování je založen na materiálním pojetí a jeho smyslem je, aby se doručovaná písemnost dostala do sféry vlivu adresáta a ten měl faktickou možnost se s ní seznámit. Případná formální pochybení při volbě způsobu doručování budou v zásadě vždy zhojena, dostane-li se doručovaná písemnost, byť „nesprávným kanálem", do rukou adresáta. V takovém případě není třeba písemnost znovu doručovat. Skutečnost, že se adresát s písemností seznámil, vyplyne například z jeho dalších úkonů – podá proti rozhodnutí odvolání, ze kterého je zřejmé, že je mu obsah nesprávně doručeného rozhodnutí znám (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, či rozsudek ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73).

[30] Nedodržení formy doručení samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat. Rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta. Ústavnost takového závěru nezpochybnil ani Ústavní soud, který v usnesení ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3807/11, označil za podstatné, zda se i přes formálně nesprávný postup písemnost fakticky dostane do rukou adresáta, který se s ní mohl seznámit a zvolit další procesní postup.

[31] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem konstatuje, že se stěžovatelka měla zabývat otázkou, kdy se žalobce reálně seznámil s obsahem rozhodnutí, a zda následně podal odvolání v zákonem předpokládané lhůtě. Argument stěžovatelky ohledně nemožnosti zjistit, kdy si žalobce otevřel datovou zprávu, není pro danou věc rozhodující. Je na stěžovatelce, aby dostatečně přesvědčivým způsobem zjistila, kdy došlo ke skutečnosti zakládající počátek běhu lhůty k podání odvolání a v případě pochybností postupovala ve prospěch žalobce (neboť se sama podílela na nedostatcích doručování jejích písemností).

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesní úspěch zaznamenal v řízení o kasační stížnosti žalobce, neboť kasační stížnost byla shledána nedůvodnou; má proto vůči stěžovatelce právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta, který žalobce v řízení o kasační stížnosti zastupoval. Podle § 35 odst. 2 in fine s. ř. s. platí, že „[z]*a zastupování náleží odměna; pro určení její výše, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, se užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb*." Tímto zvláštním právním předpisem je vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna advokáta za jeden poskytnutý úkon právní služby - vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu *per analogiam*] je určena podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu částkou 3 100 Kč. K tomu náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Celkem je tedy

žalovaná povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 1. prosince 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu