ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **L. T. H.**, zastoupena Mgr. Markem Eichlerem, advokátem se sídlem Nekázanka 888/20, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 15. 2. 2023, č. j. 59 A 68/2022-53,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**III.** Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Eichlera, advokáta, z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 8. 2022, č. j. MV-113912-4/SO-2022, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení ze dne 2. 5. 2022, č. j. OAM-10755-21/DP-2021, jímž Ministerstvo vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zastavilo správní řízení ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Důvodem

pro zastavení řízení byla skutečnost, že se žalobkyně bez vážného důvodu nedostavila k výslechu, k němuž byla předvolána na den 11. 4. 2022.

## II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Ústní nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud"), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Podle soudu mají sice správní orgány zasílat předvolání k výslechu s dostatečným předstihem tak, aby byla dodržena lhůta alespoň 5 dnů k přípravě na výslech i v případech, že si účastník řízení vyzvedne písemnost až v poslední den úložní lhůty, či mu tato bude doručena marným uplynutím úložné lhůty. V projednávané věci však nemělo nedodržení lhůty k přípravě na výslech žalobkyně o jediný den vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí. Žalobkyně si totiž doručovanou písemnost v úložní době vůbec nevyzvedla, a neuváděla žádné skutečnosti, pro které by bylo možno považovat předvolání za doručené s nepřiměřeně krátkým předstihem. Jelikož se žalobkyně o termínu konání výslechu v důsledku doručení předvolání fikcí vůbec nedozvěděla, označil krajský soud za účelovou její obranu, že lhůta k přípravě na výslech byla nedostatečná, protože si musela obstarat tlumočníka do vietnamského jazyka. Krajský soud nevešel ani na námitku, že žalobkyni nebylo žádné předvolání k výslechu doručeno. Žalobkyni se totiž nepodařilo věrohodným způsobem zpochybnit okolnosti doručování v místě jejího bydliště. Relevantní pochybnost nezakládá pouhé tvrzení, že v místě jejího bydliště pobývá větší počet vietnamských obyvatel. Nelze totiž přehlédnout, že při doručování jiných písemností ve správním řízení na danou adresu k žádným problémům nedošlo. Žalobkyně byla v místě bydliště také bez potíží zastižena cizineckou policí při pobytové kontrole, při níž bylo současně ověřeno, že má její rodina v místě bydliště označenou schránku se jmény všech jejích členů. Krajský soud tedy shrnul, že žalobkyni bylo řádně doručeno předvolání k výslechu, k němuž se bez vážného důvodu nedostavila. Byly tak naplněny předpoklady pro zastavení řízení o její žádosti. Rozhodnutí správních orgánů podle krajského soudu netrpí ani nepřezkoumatelností z důvodu absence zkoumání jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. V případě zastavení řízení o žádosti nepřipadá tento postup v úvahu. Žalobkyně ostatně ani žádné skutečnosti týkající se nepřiměřených důsledků vydaného rozhodnutí ve správním řízení nepředestřela.

## III.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."). Namítla, že se krajský soud nevypořádal s jejími námitkami dostatečně a přezkoumatelně. Ačkoliv potvrdil, že nebyla dodržena pětidenní lhůta k doručení předvolání, nedovodil nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. Jeho postup je tak v rozporu s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 2. 2010, č. j. 51 Ca 1/2009-18, na nějž stěžovatelka odkazovala již v žalobě. Dodržení lhůt je totiž zcela esenciální a jejich nedodržení nelze omluvit tím, že si stěžovatelka písemnost stejně nevyzvedla. Běžně bývá předvolání k výslechům zasíláno s více než měsíčním předstihem, aby si mohli cizinci

především zajistit tlumočníka, a nedošlo ke zmaření úkonu. Krajský soud rovněž nesprávně posoudil její námitku týkající se nevhození předvolání do její poštovní schránky. Již ve správním řízení poukazovala na to, že mohlo dojít k pochybení doručovatele, který si nejspíše spletl schránku, neboť na dané adrese pobývá mnoho vietnamských obyvatel. Krajský soud nicméně přičetl stěžovatelce k tíži, že nepředložila důkaz o tom, že jí nebylo předvolání doručeno. Nelze však doložit něco, co neexistuje. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

## IV.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obecně namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že rozsudek krajského soudu plně dostál požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Jednoznačně z něj vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby.

[8] Podstatou projednávaného případu je skutečnost, že řízení o žádosti stěžovatelky bylo zastaveno, neboť se bez vážného důvodu na předvolání nedostavila k výslechu.

[9] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně stěžovatelku předvolal na den 11. 4. 2022 k provedení výslechu. V tomto předvolání byla stěžovatelka poučena o negativních důsledcích, pokud se k provedení výslechu nedostaví. Předvolání bylo stěžovatelce doručováno na adresu evidovanou v cizineckém informačním systému, tedy X. Z údajů na obálce vyplývá, že pokus o doručení příslušné písemnosti proběhl dne 25. 3. 2022, přičemž stěžovatelka nebyla doručujícím orgánem zastižena. Podle prohlášení na doručence byla stěžovatelka vyzvána k vyzvednutí předmětné zásilky na uvedené poště

a bylo jí zanecháno také příslušné poučení. Obálka s písemností byla vrácena na příslušnou poštu a od 25. 3. 2022 do 5. 4. 2022 byla připravena k vyzvednutí. Stěžovatelka si doručovanou písemnost nevyzvedla. Dne 11. 4. 2022 se pak bez omluvy či uvedení důvodu k provedení výslechu nedostavila.

[10] Stěžovatelka krajskému soudu v kasační stížnosti především vytkla, že nesprávně posoudil její námitku týkající se nevhození výzvy k vyzvednutí zásilky (obsahující předvolání) do poštovní schránky stěžovatelky. Podle ní jí totiž nesprávně přičetl k tíži, že nepředložila žádný důkaz o absenci doručení předvolání. Takový důkaz však není objektivně možné předložit.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal uvedenou námitku důvodnou. Nelze totiž přisvědčit stěžovatelce, že by po ní krajský soud požadoval důkaz o tom, že jí předvolání nebylo doručeno a na absenci takového (nemožného) důkazu vystavěl svůj rozsudek. Krajský soud naopak jasně uznal, že stěžovatelka nemůže přinést důkaz o negativní skutečnosti, tedy o tom, že jí výzva ve schránce či na jiném vhodném místě nebyla doručovatelem zanechána. Podle krajského soudu však bylo pro popření účinnosti doručení předvolání nezbytné, aby stěžovatelka alespoň věrohodným způsobem zpochybnila okolnosti doručování této písemnosti v daném místě. Požadavek tvrdit plausibilní skutečnosti, které jsou způsobilé zpochybnit okamžik doručení dle údajů uvedených v doručence, přitom konvenuje ustálené judikatuře.

[12] Nejvyšší správní soud se opakovaně věnoval problematice správnosti údajů uvedených na doručence, jejich významu a způsobu popření (srov. například rozsudky ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005-82, ze dne 29. 11. 2007, č. j. 1 Afs 7/2007-169, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009-61, ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011-38, ze dne 25. 5. 2016, č. j. 3 Azs 207/2015-49, ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 103/2016-35, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 242/2016-27, nebo ze dne 22. 8. 2022, č. j. 3 Azs 160/2021-56). Konstatoval, že správní řád ani jiný právní předpis doručenku za veřejnou listinu pro správní řízení neprohlašuje. Pro doručenky, jakožto soukromé listiny, tak neplatí presumpce pravdivosti, tj. „*stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány*.“ (viz rozsudek č. j. 5 As 242/2016-27). Hodlá–li tedy účastník řízení zpochybnit doručení písemnosti tak, jak je dokumentováno ve správním spise, musí sám nejprve unést břemeno tvrzení, tedy „[m]*usí předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobilá doručení a údaje na doručence zpochybnit tím, že vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž předmětná zásilka doručena nebyla*.“ (viz rozsudek č. j. 8 As 97/2011-38). Z uvedeného vyplývá, že doručenka jako důkazní prostředek má určitou důkazní váhu a pro zpochybnění údajů v ní uvedených je nezbytné, aby byla předestřena taková skutková tvrzení, která vytvářejí jinou věrohodnou verzi reality, podle níž údaje na doručence nemohou odpovídat skutečnosti. Jinými slovy, musí existovat reálné objektivní pochybnosti o okamžiku doručení. Zmiňovaná judikatura demonstrativně uvádí: (i) podařilo-li by se doložit, že v době doručování neexistovalo místo, kde by mohlo být oznámení zanecháno, či (ii) že v lokalitě doručení dochází k problémům s doručováním, případně (iii) předložil-li by adresát obálku s neodtrženou chlopní, obsahující sdělení o uložení zásilky.

[13] Lze přitom souhlasit s krajským soudem, že takové objektivní pochybnosti o údajích na doručence stěžovatelka v projednávané věci nepřinesla. Nepostačuje prostý poukaz na to, že se na adrese stěžovatelky nachází větší množství vietnamských obyvatel. Stěžovatelka neuvádí, že by na dané adrese docházelo k problémům s doručováním a nic takového nevyplývá ani z obsahu správního spisu. Naopak, ze spisového materiálu vyplývá, že ostatní písemnosti, které jí byly v rámci správního řízení zasílány, jí byly také bez problémů doručeny, a to i za situace, kdy nebyla při jejich doručování zastižena a byla jí zanechána výzva k vyzvednutí zásilky. Rovněž při pobytové kontrole ze dne 7. 12. 2021 bylo mimo jiné zjištěno, že rodina stěžovatelky má na dané adrese řádně označenou poštovní schránku, na níž jsou uvedena jména všech členů rodiny, včetně stěžovatelky. Nelze proto než souhlasit s krajským soudem, že stěžovatelka nedokázala účinně zpochybnit okolnosti týkající se doručování předvolání k provedení výslechu. Toto předvolání jí tak bylo doručeno fikcí dne 4. 4. 2022.

[14] Na „řádnost" doručení fikcí pak nemá vliv ani to, že stěžovatelce nebyla doručovaná písemnost vhozena do schránky. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, a na nějž správně odkázal již krajský soud, na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád") nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

[15] V druhé kasační námitce stěžovatelka brojí proti tomu, jak krajský soud uvážil o nedodržení zákonem lhůty pro předvolání stanovené v § 59, větě druhé správního řádu: *Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem*.

[16] Krajský soud žalované vytkl, že uvedená, alespoň pětidenní lhůta v projednávaném případě nebyla dodržena. Jelikož bylo stěžovatelce předvolání doručeno fikcí dne 4. 4. 2022, pak konec pětidenní přípravné lhůty připadl na 11. 4. 2022, tedy na den, kdy bylo provedení výslechu nařízeno. Krajský soud upozornil žalovanou na to, že správní orgány by neměly za standardních okolností, tedy bez dostatečných důvodů, tuto přípravnou lhůtu krátit a měly by již při stanovení dne výslechu s určitými očekávatelnými problémy při doručování počítat a konkrétní datum výslechu tomu přizpůsobit.

[17] Krajský soud pak rovněž správně připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 6 As 15/2021-23, podle něhož ani samotný § 59 správního řádu nevylučuje, aby vzhledem k povaze konkrétní věci byla jako dostatečná akceptována i lhůta kratší. Podstatné je, aby byl zachován smysl této lhůty a účel, pro který byla stanovena (viz obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2022, č. j. 5 As 400/2021-28). S těmito závěry není v rozporu ani rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 2. 2010, č. j. 51 Ca 1/2009-18, na nějž stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje.

[18] V případě promítnutí skutkových okolností projednávané věci na uvedené závěry lze konstatovat, že ze strany správního orgánu I. stupně došlo k pochybení, pokud k provedení výslechu mělo dojít ještě v rámci pětidenní přípravné lhůty, byť její běh byl zásadně ovlivněn délkou doručování v důsledku nevyzvednutí příslušné zásilky a nástupu fikce doručení.

Ze správního spisu ani z tvrzení žalované totiž nevyplývají žádné okolnosti, které by takový postup v projednávané věci odůvodňovaly.

[19] Jak však již konstatoval krajský soud, je nezbytné se zabývat tím, zda měla tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí žalované [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Z tohoto hlediska je přitom podstatné, že stěžovatelce sice bylo předvolání k provedení výslechu řádně doručeno, avšak stalo se tak fikcí. Stěžovatelka si zásilku na poště osobně nevyzvedla, tato jí následně nebyla vhozena do schránky, a i ona sama v žalobě uvádí, že jí žádné předvolání nebylo doručeno. Z ničeho tak nelze usuzovat na to, že by se stěžovatelka o předvolání v rozhodnou dobu dozvěděla a pouze nepřiměřeně krátká lhůta pro přípravu na výslech jí znemožnila dostavit se k němu řádně a včas. Vzhledem k popsaným okolnostem věci tak nemohlo mít pochybení správního orgánu I. stupně vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci stěžovatelky. Jestliže se stěžovatelka o předvolání dozvěděla až z rozhodnutí o zastavení řízení, ani dodržení pětidenní přípravné lhůty (den výslechu připadl na její poslední den) by na její situaci nic nezměnilo. S ohledem na popsané skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud souhlasí rovněž s hodnocením krajského soudu o účelovosti argumentace, dle níž byla přípravná lhůta před výslechem nepřiměřeně krátká, neboť si v ní stěžovatelka musela obstarat tlumočníka. Tato je totiž vnitřně rozporná s tvrzením stěžovatelky o tom, že se o předvolání v rozhodnou dobu vůbec nedozvěděla, které má ovšem oporu v obsahu spisového materiálu.

[20] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud posoudil projednávanou věc správně. Kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[22] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44).

[23] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věty prvé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh ve výši 1 000 Kč.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. června 2023

pokračování

Tomáš Foltas
předseda senátu