

VYBRANÉ OTÁZKY DORUČOVÁNÍ S CIZÍM PRVKEM VE SPRÁVNÍM PRÁVU

JANA FILIPOVÁ

Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zameruje na vybrané otázky doručování s cizím prvkom ve správním právu. Nejprve se zabývá samotným vymezením pojmu cizího prvku a rovněž vymezením odlišností od klasického doručování, v němž cizí prvek absentuje. Značná pozornost je věnována doručování s cizím prvkom ve správním řízení, a to jak podle správního řádu, tak i podle vybraných zvláštních úprav a rovněž doručování ve správním soudnictví. Důraz je taktéž kladen na soudní judikaturu.

Key words in original language

Doručování; cizí prvek; správní řízení; správní soudnictví; azylový zákon.

Abstract

The paper focuses on selected issues of service with a foreign element in administrative law. The article firstly deals with the mere definition of a foreign element, after it differentiates service in administrative law with and without foreign element. Main emphasis is put on the service with a foreign element both in administrative proceedings under the Administrative Procedure Code and under selected special acts and on the delivery in administrative justice as well. The attention is also paid to the practice of the courts.

Key words

Service; foreign element; administrative proceedings; administrative justice; Asylum Act.

Zákonné doručování je projevem zásady písemnosti správního řízení a rovněž je jedním z předpokladů zajištění práva na spravedlivý proces. Není-li řádně doručeno, nemohou nastat zamýšlené důsledky daného úkonu (zejména vykonatelnost) a v případě, že orgán veřejné moci s vadným doručením tyto důsledky spojil, často se jedná o vadu způsobující nezákonnost takového úkonu nebo dokonce rozhodnutí ve věci samé. Rozsah důležitosti doručování ve správním řízení a správním soudnictví ovšem nelze omezit toliko na doručování finálního aktu aplikace práva, tedy meritorního správního nebo soudního rozhodnutí. Jeho prostřednictvím probíhá celý kontakt mezi účastníkem řízení a rozhodujícím orgánem veřejné moci. Skrze něj dochází k samotnému zajištění průběhu řízení: prostřednictvím doručování je oznamováno zahájení řízení z moci úřední,

naplňována poučovací povinnost, předvoláváno, či oznamováno konání jednotlivých procesních úkonů.

Skutečnost, že v řízení je přítomen cizí prvek nemusí, ale zpravidla způsobuje komplikace při zajišťování rychlého a efektivního řízení. Je-li doručování považováno za překážku efektivního řízení¹, pak toto tvrzení platí v případech doručování s cizím prvkem² několikanásobně, zvláště pokud se jedná o doručování do ciziny. Doručování s cizím prvkem ve správním právu je v porovnání s občansko, obchodně i trestněprávním řízením oblastí opomíjenou. Nutno dodat, že poněkud neoprávněně, jelikož i zde má doručování s cizím prvkem nepopiratelnou důležitost. Navíc, součástí správního práva tvoří právo cizinecké³, které již ze své podstaty vyžaduje, aby reagovalo na specifika, která sebou přináší skutečnost, že subjektem správně právního vztahu je cizinec.⁴

1) Vymezení cizího prvku

Doručování s cizím prvkem nelze chápat pouze jako doručování do zahraničí. Cizím prvkem se rozumí účastník právního vztahu, který je cizím státním příslušníkem anebo zahraniční právnickou osobou,⁵ dále je-li předmětem právního vztahu movitá nebo nemovitá věc nacházející se v zahraničí. Cizí prvek je dán i v případech, v nichž ke vzniku, změně nebo zániku právního vztahu došlo v zahraničí, popřípadě i to, že účastník (s českým občanstvím) posuzovaného právního vztahu má bydliště v cizině.⁶ Do rozsahu tohoto pojmu lze zahrnout i situace, kdy jsou právní vztahy upraveny zcela nebo zčásti rozhodnutím cizího státního orgánu či soudu.⁷ Ačkoliv může být cizím prvkem i věc, v oblasti správně právních vztahů se

¹ Právní úprava doručování někdy napomáhá adresátům rozhodnutí oddálit právní účinky doručovaného úkonu, a tím pádem se vyhnout výkonu veřejné moci.

² V některých pramenech uváděno též mezinárodní prvek.

³ Kučera vymezuje cizinecké právo jako soubor právních norem upravujících postavení cizinců odchylně od postavení vlastních občanů. K tomu více viz Kučera, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 6. opr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk, 2009. s. 225.

⁴ Nadto, některá řízení s cizím prvkem náleží mezi ty, o nichž musí být rozhodnuto přednostně.

⁵ Pojem cizinec lze chápat i jako souhrnný pojem pro fyzické i právnické osoby. Za cizince se zpravidla považuje i apatrida. Cizím prvkem naopak není příslušní národnostní menšiny, který má české státní občanství.

⁶ Heslo Cizí prvek In. Hendrych, D., Fiala, J. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha : C.H. Beck, 2009. 1459 s.

⁷ Fenyk, J., Ondruš, R. *Právní styk s cizinou v trestním a netrestním řízení a před orgány veřejné správy*. Linde Praha. s. 142.

jedná zejména o fyzickou osobu, která nemá občanství České republiky nebo osobu, která pobývá v zahraničí; často pak také o právnickou osobu.⁸

2) Doručování s cizím prvkem ve správním řízení

Lex generalis správního řízení - správní řád⁹ - nepostihuje všechny možné situace, které mohou nastat při doručování s cizím prvkem. Správní řád nerozlišuje mezi tím, zda je doručováno cizinci či českému subjektu, ale tím, kde je určeno místo doručení. Jako skutečnost rozhodnou pro zakotvení speciálního ustanovení tedy považuje místo doručení mimo území České republiky. Právní řád v případě potřeby ponechává úpravu doručování cizímu prvku na území České republiky na speciální právní předpis. Za základ pro doručování s cizím prvkem lze považovat ustanovení § 22 s. ř. obsahující právní úpravu doručování do ciziny.

a) Doručování do zahraničí

Při doručování do ciziny dochází ke střetu požadavku na efektivní a rychlý průběh řízení s požadavkem na rovné zacházení s účastníky řízení. Tedy i osoba nacházející se v zahraničí by měla mít právo na doručování ve stejném rozsahu jako účastník řízení s bydlištěm nebo sídlem v tuzemsku. Právní úprava doručování do ciziny, vymezená ve zmiňovaném § 22 správního řádu, obsahuje celkem čtyři možné situace, kdy bude správní orgán postupovat dle tohoto ustanovení. Konkrétně se jedná o případy, kdy je adresátem fyzická osoba, která se zdržuje nebo má místo pobytu v cizině, dále právnická osoba se sídlem (nejenom místem podnikání) v zahraničí a nakonec se jedná o adresáty, kteří mají adresu pro doručování¹⁰ v cizině. Podmínkou pro posledně uvedenou situaci je, že osoba požádá správní orgán o doručování na adresu odlišnou od místa trvalého pobytu nebo sídla a současně to nevyklučuje zákon nebo povaha věci. Tento institut je primárně mířen na případy, kdy je adresou pro doručování místo v České republice. Dle mého názoru by měl správní orgán povolit místo doručování v cizině jen ve výjimečných situacích. Takovou situací by mohl být případ, kdy cizí prvek má sídlo nebo místo pobytu v cizině a zvolí si adresu pro doručování v takovém státě, ve kterém bude doručování snadnější a rychlejší; v jiných případech by využití této možnosti mohlo vést k průtahům v řízení.

⁸ V tomto směru možno dále rozlišovat, zda se jedná o cizí prvek, který má a která nemá k České republice bližší a trvalejší vztah. Takové případy mohou nastat kupř. v řízení o ochraně hospodářské soutěže s komunitárním aspektem (při doručování v rámci řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže se použije obecná úprava správního řádu; *a contrario* § 25a zákona č. 143/2001 Sb.) nebo v některých případech práva duševního vlastnictví (mezinárodní ochranné známky).

⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (s. ř.).

¹⁰ Adresa pro doručování upravená v § 19 odst. 3 s. ř. je odlišná od místa trvalého pobytu anebo sídla obchodní společnosti.

Odesílající orgán není zpravidla orgánem, který danou písemnost adresátovi doručuje. Správní řád určuje, že tímto „doručovatelem“ je zpravidla provozovatel poštovních služeb nebo orgán státní správy pověřený k doručování písemností do ciziny. Při doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb se postupuje podle § 15 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách ve spojení se Sdělením Českého telekomunikačního úřadu č. 20/2005 (SP), Vyslovení souhlasu s poštovními podmínkami, které obsahuje podmínky pro uplatnění reklamace a rovněž i podmínky pro doručování do jednotlivých států.

Ustanovení § 19 odst. 3 s. ř., na které odkazuje § 22 s. ř., rovněž umožňuje komunikaci se správním úřadem prostřednictvím elektronické adresy, tedy pomocí datových zpráv opatřených elektronickým podpisem. Z § 22 s. ř. výslovně nelyne, že by pod termín „jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 3., bylo možné vztáhnout i tento způsob komunikace. Možnost tohoto způsobu komunikace nelze výslovně dovodit ani na základě určení jednotlivých doručujících orgánů. Nicméně pokud to povaha věci (zejména technické) nevyklučuje, měl by být možný i tento způsob komunikace, a to mimo jiné s ohledem na § 21 odst. 1 s. ř. a také z důvodu, že Česká republika uznává i zahraniční kvalifikované certifikáty ve smyslu § 16 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.

Doručování do ciziny je procesem zdlouhavým a ne vždy efektivním. V případě, kdy se nepodaří adresátovi písemnosti zásilku doručit, má správní orgán povinnost ustanovit této osobě opatrovníka. Správní řád ve zkoumaném ustanovení § 22 odkazuje na § 32 odst. 2 písm. d) s. ř., dle kterého správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Z tohoto ustanovení plyne, že opatrovníka lze ustanovit osobě, u které opakovaně nastávají překážky doručování podle § 23 a 24 s. ř.¹¹ Otázkou, opětovně při zřeteli na nutnost efektivního řízení, je, zda lze některým účastníkům ustanovit opatrovníka rovnou, bez předchozího pokusu o doručení konkrétní písemnosti do ciziny, a to s ohledem na neúspěšné doručování v předešlých věcech. Ze samotného ustanovení § 22 s. ř. tuto možnost vyvodit nelze, nicméně z § 32 odst. 2 písm. d) již ano, a to v případech, kdy bylo cizí osobě doručováno vícekrát a doručení nebylo úspěšné. Opatrovníkem lze, při uplatnění kritéria vhodnosti,¹² ustanovit jak fyzickou (kupř. advokáta adresáta), tak i právnickou osobu (i nevládní organizaci) a není-li takové osoby, pak i úřední osobu příslušného správního orgánu, ačkoliv to není pro zajištění práv adresáta příliš vhodné.¹³

¹¹ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 1. vydání, Praha 2008, s. 113.

¹² Tamtéž.

¹³ Ve vztahu k zaměstnancům soudu srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1732/07.

Správní řád v daném ustanovení rovněž neposkytuje odpověď na otázku, zda ustanovení opatrovníka je jediným možným náhradním způsobem doručování nebo, zda je možné doručovat i prostřednictvím veřejné vyhlášky, což je nepochybně způsob méně formální. V obecné úpravě správního řízení platí, že opatrovník je ustanovován pouze v případech, kdy má být adresátu písemnosti v řízení uložena povinnost nebo odňato právo.¹⁴ Mám za to, že by tak mělo být postupováno i v rámci doručování do ciziny.

Podle mého názoru není právní úprava doručování s cizím prvkem dle správního řádu úplná. Vyjdeme-li z předpokladu, že účelem správního řádu je zajistit hospodárnost a rychlost procesního řízení, nutno dojít k závěru, že samotný § 22 tyto záruky *expressis verbis* neskýtá. Praxe, a to nejenom ve vztahu k doručování do ciziny, ukázala, že institut opatrovníka (či doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky) není tím nejvhodnějším způsobem k zajištění práv účastníka řízení. Skutečnost, že se nepodařilo do ciziny doručit, nemusí být vždy na vině adresáta normy. V rámci tohoto institutu postrádám jakýsi mezistupeň mezi doručováním do ciziny a ustanovením opatrovníka. Je na zvážení,¹⁵ zda by do § 22 s. ř. nemohlo být zakotveno, aby osoba nacházející se v cizině svým projevem vůle zvolila anebo by správní orgán vyzval k ustanovení zmocněnce, kterému by se doručovalo namísto něj. To znamená, že by se jednalo o institut obdobný adrese pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 s. ř. nebo § 42 odst. 3 s. ř. s tím rozdílem, že by místo „alternativní adresy“ byla označena osoba, která bude po dobu plánované nepřítomnosti přijímat doručované písemnosti. Zákonodárce by ve smyslu zásady *vigilantibus iura* měl apelovat na účastníky nacházející se v cizině, zejména ty, kteří o své budoucí nepřítomnosti ví, aby měli v době své nepřítomnosti svého zástupce. Obdobným způsobem je řešeno doručování v daňovém řízení v případě, kdy se příjemce zdržuje v cizině a přitom má opatrovníka nebo zástupce v tuzemsku; v takových případech se pak doručuje jim.¹⁶ Dalším doporučením by bylo, aby správní orgán, nejlépe pomocí elektronické komunikace, adresátovi oznámil existenci doručované zásilky a on tak na tuto skutečnost mohl reagovat. Nezdopovězenou otázkou rovněž zůstává, do jaké míry má správní orgán „pátrat“ po místě pobytu cizího prvku.

¹⁴ Ustanovení § 32 odst. 3 s. ř.

¹⁵ Jako inspirace by mohlo sloužit i ustanovení § 24 odst. 4 slovenského správního řádu, dle kterého, pokud má účastník řízení, který se zdržuje v cizině či tam má sídlo, opatrovníka nebo zástupce v tuzemsku, doručí se písemnost těmto osobám.

¹⁶ Zákon o správě daní a poplatků dále stanoví, že příjemcům zdržujícím se v cizině, jejichž pobyt je znám, a kteří nemusí mít zmocněnce pro doručování, se úřední písemnosti doručují přímo. Je-li třeba doručit úřední písemnost do vlastních rukou příjemce, zašle se písemnost na mezinárodní doručenkou, dovoluje-li to země určení. V ostatních případech se doručuje do vlastních rukou příjemce prostřednictvím příslušného orgánu státní správy, pověřeného k doručování úředních písemností do ciziny.

Doručování do zahraničí někdy může představovat předmět cílené obstrukce, a to zvláště v řízeních kdy je rozhodnutí ve věci limitováno objektivní lhůtou, jako je tomu např. v případě přestupkového řízení, v němž někdy dochází k ustanovování zmocněnců pro řízení s pobytem v zahraničí.¹⁷ Správní řád neobsahuje výslovné ustanovení, které by na takovou situaci reagovalo.¹⁸ Nicméně bylo by v rozporu se smyslem a účelem zásad¹⁹ i celého správního řízení, aby správní orgán musel doručovat zmocněnci do ciziny, což by znamenalo značné časové, administrativní i finanční obtíže. Jsem toho názoru, že by správní orgán neměl k takovému úkonu účastníka přihlížet, a to nezávisle na tom, zda se jedná o reálně existujícího zmocněnce, a nadále jednat toliko s obviněným z přestupku, jelikož takový projev vůle nemůže požívat právní ochrany. Správní orgán by ovšem měl na tuto skutečnost účastníka řízení upozornit a případně jej poučit o možnosti si ustanovit takového zástupce, který nebude představovat překážku pro řádný a rychlý průběh řízení.

b) Doručování cizinci na území České republiky

Jiný, ne však vždy bezproblémový, postup je užíván v případě doručování cizinci s některým pobytovým statutem na území České republiky. V této oblasti doručování je nejproblematictější oblastí samotné zjišťování místa pobytu.²⁰ Základem právní úpravy pro tento typ doručování je tak vedle správního řádu taktéž zákon o pobytu cizinců na území České republiky společně se zákonem evidenci obyvatel.²¹ Předpokladem pro dostupnost cizince pro orgány veřejné moci je znalost místa pobytu cizince. Cizinec, ať pocházející z Evropské unie či z třetích zemí, má povinnost po vstupu na státní území nahlásit místo svého pobytu na území buď na Policii České republiky, nebo u svého ubytovatele; táž povinnost stíhá cizince i v případě změny místa pobytu.²² Běžnou praxí proto je, že správní orgány žádají o poskytnutí součinnosti Policie České republiky, oddělení cizinecké policie, při zjišťování aktuálního místa pobytu. Pro oblast cizineckého práva je však

¹⁷ Např. v Mongolsku.

¹⁸ Soudní řád správní na takovou situaci reaguje v § 42 odst. 3 a 4.

¹⁹ Zejména procesní ekonomie. Bylo by zde možné aplikovat i právní princip zákazu zneužití práva.

²⁰ V tomto směru je poměrně bohatá judikatura ve věcech azylu (viz dále).

²¹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech. Ministerstvo vnitra vede informační systém evidence obyvatel, ve kterém o cizincích s povolením pobytu na území ČR a kterým byla udělena mezinárodní ochrana, zaznamenává místo jejich trvalého pobytu, včetně předchozích adres.

²² Lhůty k ohlášení změny pobytu jsou odvislé od druhu pobytu (k tomu srov. ustanovení § 93 a § 97 zákona o pobytu cizinců). Policie registrující změnu pobytu by měla vyžadovat, aby cizinec předložil doklady, z nichž bude patrné, že ke změně pobytu skutečně došlo. Má též oprávnění provést místní šetření v tvrzeném bydlišti cizince a ověřit, zda zde skutečně pobývá.

velmi časté, že hlášený pobyt se s faktickým pobytem neshoduje. Ne vždy se ovšem jedná o vědomou snahu vyhnout se doručení správní nebo soudní písemnosti, ale o časté stěhování (zvláště u sezónních pracovníků) a neznalost právních předpisů. V případech, kdy cizinec není při doručování zastihnut v místě svého hlášeného pobytu, správní orgán písemnost uloží a pokud si ji adresát ve lhůtě 10 dnů nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty; s ohledem na ustanovení § 24 odst. 1 tak nastává fikce doručení. Tu může zvrátit, pokud si písemnost nevyzvedl z důvodu dočasné nepřítomnosti nebo z jiného vážného důvodu, neboť může požádat o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy pomínula daná překážka. S požádáním o navrácení v předešlý stav je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Tohoto institutu se tedy využije v případě, kdy účastník má v řízení něco vykonat.

Správní řád rovněž, logicky, určuje, že u zahraničních právnických osob se doručuje na adresu sídla jejich organizační složky zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této organizační složky. V případech, kdy zde právnická osoba organizační složku nemá, postupuje se dle popisovaného § 22 s. ř.

3) Doručování podle vybraných speciálních zákonů

Ve správním řízení se pro doručování s cizím prvkem zpravidla užije správní řád, avšak některé oblasti správního práva vyžadují, aby speciální zákony reagovaly na specifika konkrétní materie, a proto zakotvují více či méně samostatnou a odlišnou úpravu doručování.

a) Doručování podle zákona o azylu²³

V rámci řízení o mezinárodní ochraně se cizí prvek – žadatel o mezinárodní ochranu – nachází po celou dobu správního řízení zpravidla na území České republiky. Specifičnost doručování v řízení o mezinárodní ochraně nespočívá pouze v tom, že procesní normy zákona o azylu jsou *lex specialis*²⁴ ve vztahu ke správnímu řádu a zčásti i soudnímu řádu správnímu, ale rovněž i v samotné azylové praxi. Tento institut je často zneužíván a cizinci využíván jako prostředek k zajištění legálního pobytu na státním území. Jedním z rozdílů oproti obecnému doručování dle správního řádu je,

²³ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

²⁴ Institut doručování náleží mezi ty více komplexní části řízení o mezinárodní ochraně, které jsou upraveny odlišně od správního řádu. Ustanovení § 9 zákona o azylu stanoví, že správní řád se v řízení o udělení mezinárodní ochrany a na řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany nepoužije v ustanovení o doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu sdělenou účastníkem, ustanovení o doručování písemností určených do vlastních rukou a doručovaných na požádání jiným způsobem, ustanovení o doručování adresátům zdržujícím se v cizině. Z dikce tohoto ustanovení pak lze vyvodit, že na jiná řízení konaná podle tohoto zákona se speciální normy neuzijí.

že písemnosti nejsou předávány k poštovní přepravě, ale jsou fakticky doručovány přímo a osobně správním orgánem, kterým je v tomto případě Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky. Odlišností od obecného správního řízení dále je, že správní orgán o tom, zda písemnost byla doručena, vydává deklaratorní rozhodnutí.²⁵

První doručovací úkon je učiněn v rámci samotného zahajování řízení o mezinárodní ochraně, upravené v ustanovení § 10 odst. 3. Poté, co cizinec projeví úmysl požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu, správní orgán má povinnost jej bez zbytečného odkladu písemně vyzvat k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany; ve výzvě určí místo a lhůtu k podání této žádosti. Současně jej má povinnost poučit v mateřském jazyce nebo v jazyce, kterému rozumí, o právech a povinnostech žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Toto poučení tedy cizinec přebírá (a podepisuje) dle stávající právní úpravy nejpozději při samotném podání žádosti. Podle chystané novelizace azylové zákona bude mít Ministerstvo vnitra povinnost výzvu cizinci doručit nejméně 2 pracovní dny předem.

Samotný institut doručování je upraven v ustanoveních § 24 a § 24a zákona o azylu. Písemnosti se v azylovém řízení doručují do vlastních rukou, přičemž ani doručování v azylovém řízení není možné omezit toliko na sdělení rozhodnutí o udělení či neudělení mezinárodní ochrany; důležitou roli hraje i předvolání k pohovoru. Rozhodujícím a často problematickým faktorem je zde znalost správního orgánu o místě pobytu žadatele, jelikož doručování zde úzce souvisí se zjišťováním pobytu žadatele. Obecně platí, že cizinec je ubytován v jednom z typů azylových zařízení (v přijímacím nebo pobytovém středisku), ve kterém je umístěno detašované pracoviště správního orgánu. Pokud se žadatel v zařízení zdržuje, nepředstavuje doručování žádný podstatný problém, jelikož je pro správní orgán dostupný. V praxi se ovšem stává, že cizinec využije možnost jemu danou azylovým zákonem a v průběhu řízení pobývá v soukromí, tedy mimo azylové zařízení. Pro tyto případy azylový zákon zakotvil povinnost žadatele písemně požádat o změnu hlášeného pobytu²⁶ u útvaru policie místně příslušné dle nového místa pobytu. Samotný souhlas se změnou hlášeného pobytu uděluje správní orgán, přičemž jej podmiňuje dosažitelností žadatele pro účely řízení. O zrušení místa takto hlášeného pobytu rozhoduje pouze

²⁵ Podle chystané novely zákona o azylu již toto rozhodnutí nebude třeba vydávat. K tomu blíže viz <http://www.asimos.cz/Archiv-aktualit/Navrh-novely-azyloveho-a-cizineckeho-zakona-I-soudni-prezkum-zbaveni-svobody.html>

²⁶ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 30. 4. 2004, čj. 5 Azs 16/2004-53, podle něhož „(p)ředstava žadatele o azyl, že ministerstvo mělo bez dalšího předpokládat, že v době neoznámeného opuštění pobytového střediska se bude zdržovat na adrese, kterou uvedl při předcházejícím oznámení o dlouhodobém opuštění pobytového střediska, a že tedy jeho adresa v době neoznámeného opuštění pobytového střediska byla známa, není opodstatněná.“

policejní orgán,²⁷ přičemž poté se za místo hlášeného pobytu považuje azylové zařízení, v němž byl žadatel o udělení mezinárodní ochrany naposledy hlášen k pobytu. V těchto případech ovšem může docházet k tomu, že se cizinec stává pro správní orgán fakticky nedosažitelným. Druhým případem místa doručování je tzv. adresa pro doručování, kterou je adresa azylového zařízení, na kterém se žadatel a správní orgán písemně dohodnou; o této adrese se lze dohodnout až po uplynutí jednoho roku ode dne zahájení řízení.²⁸ Kontakt správního orgánu s účastníkem řízení je zajišťován přinejmenším prostřednictvím § 57 zákona o azylu, dle kterého je třeba osobní přítomnosti při prodlužování platnosti průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

Zákon o azylu stanovuje postup v případě, kdy žadatel nebyl v místě doručení zastížen: to se může stát v případě, kdy má žadatel možnost azylové zařízení opustit.²⁹ V takovém případě doručovatel písemnost uloží v místě příslušné provozovně držitele poštovní licence, u obecního úřadu nebo v azylovém zařízení, kde je žadatel hlášen k pobytu; žadatele je o tom třeba vhodným způsobem vyrozumět. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do 3 dnů od uložení, poslední den této lhůty je dnem doručení.³⁰ Neshledávám přitom důvod, proč by tato lhůta měla být podstatně kratší než je tomu v rámci obecného správního řízení.³¹ Zákon o azylu stanoví obdobný, nikoliv však stejný,³² institut jako je navrácení v předešlý stav dle správního řádu. V případě, kdy si žadatel nemohl z důvodu své dočasné nepřítomnosti či z jiného vážného důvodu bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout,³³ může namítnout překážku v doručování do 15 dnů ode dne, kdy pominula; ve stejné lhůtě musí písemnost převzít. Druhým případem, kdy se v azylovém řízení uplatňuje fikce doručení je doručování v případech, kdy není známo místo žadatelova

²⁷ Tak se stane tehdy, pokud byl zápis o změně hlášeného pobytu proveden na základě pozměněných, neplatných anebo padělaných dokladů, nepravdivě nebo nesprávně uvedených skutečností, anebo na návrh vlastníka nemovitosti.

²⁸ Tedy až v době, kdy žadatel může začít v České republice legálně pracovat (viz důvodová zpráva k zákonu o azylu).

²⁹ Tak tomu je v případech, kdy se o žádosti nerozhoduje v tzv. letištním řízení či v přijímacím středisku nebo v případě, kdy cizinec v době řízení pobývá v zařízení pro zajištění cizinců nebo je ve výkonu trestu odnětí svobody.

³⁰ Dle navrhované změny zákona dojde k fikci doručení až uplynutím desátého dne.

³¹ Na základě ustanovení § 24 s. ř. je tato lhůta desetidenní.

³² V případě navrácení v předchozí stav se jedná o zmeškání nějakého úkonu (např. podání odvolání), který musí účastník řízení ve stanovené lhůtě vykonat, v případě azylového řízení se jedná toliko o převzetí písemnosti.

³³ Takovýmto typickým případem je opuštění azylového zařízení na dobu zpravidla až 10 dnů na základě tzv. propustky.

pobytu.³⁴ V takovém případě se písemnost uloží po dobu 10 dnů³⁵ v azylovém zařízení, kde je žadatel hlášen k pobytu, nebo, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení, v ministerstvem určeném azylovém zařízení, které je nejbližší místu jeho hlášeného pobytu. Oznámení o uložení písemnosti se vyvěsí na úřední desce tohoto azylového zařízení; poslední den této lhůty je pak dnem doručení. Otázkou je, zda by i v tomto případě mělo být umožněno prominutí lhůty.

V rámci doručování písemností mimo samotné rozhodnutí je vhodné ještě zmínit, že v případě, kdy žadatel zplnomocní jinou osobu pro zastupování v řízení, je třeba písemnost oznamující konání pohovoru doručit nejenom samotnému žadateli, ale taktéž jeho zástupci. Samotný pohovor³⁶ je však úkonem, který však musí učinit pouze a bez výjimky žadatel.

Zákon o azylu v samostatném ustanovení upravuje doručování nejdůležitějšího rozhodnutí v řízení, a sice rozhodnutí o udělení či neudělení azylu nebo doplňkové ochrany. Zákon zakotvuje dvě fáze doručování rozhodnutí: nejprve je třeba doručit písemnou výzvu k převzetí rozhodnutí a teprve za předpokladu, že žadateli byla výzva doručena, může dojít k předání samotného rozhodnutí o výsledku řízení. Okamžik doručení samotného rozhodnutí je velmi významný z hlediska podání žaloby mířící k jeho soudnímu přezkumu.³⁷ Lhůta pro podání žaloby může začít plynout pouze tehdy, jestliže žalobou napadané správní rozhodnutí bylo žalobci oznámeno zákonem předepsaným způsobem. Jestliže se žadatel nedostaví k převzetí rozhodnutí v den ve výzvě uvedený, ač mu výzva byla doručena, je den k převzetí rozhodnutí ve výzvě uvedený považován za den, kdy je rozhodnutí doručeno; i v tomto případě se uplatní fikce doručení. Na otázku, zda lze uplatnit fikci doručení i v případě doručení písemné výzvy

³⁴ Kupř. tehdy, kdy byl žadatel propuštěn ze zařízení pro zajištění cizinců a nenahlásil místo nového pobytu, kdy svévolně opustil azylové zařízení nebo kdy se nezdržuje na místě hlášeného pobytu.

³⁵ Dle úpravy platné do ve znění účinném do 31. 1. 2002 byla tato lhůta patnáctidenní. K tomu se vyslovil NSS v rozhodnutí ze dne 31. 1. 2006, čj. 4 Azs 104/2005-52, tak, že „(n)ení-li ministerstvu známo místo pobytu žadatele o azyl, jehož pobyt je evidován v pobytové středisku, poté, co toto azylové zařízení opustil, lze žadateli doručit předvolání k pohovoru postupem podle § 24 odst. 3 zákona o azylu (tj. uložení po dobu 15 dnů u pověřeného zaměstnance ministerstva v pobytové středisku, kde má evidován pobyt, a vyvěšením oznámení o uložení na místě obvyklém). Byla-li žadateli řádně doručena dvě předvolání k pohovoru a on se na žádný ze stanovených termínů nedostavil a svou nepřítomnost neomluvil, může ministerstvo za situace, kdy na podkladě dosud shromážděných informací o skutkovém stavu nelze rozhodnout, řízení zastavit dle § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu.“

³⁶ Zákon ve stávajícím znění neurčuje, v jakém předstihu je třeba žadatele o konání pohovoru informovat; dle navrhované právní úpravy bude tato lhůta činit nejméně 2 pracovní dny před konáním pohovoru.

³⁷ Zákon o azylu stanovuje značně krátkou lhůtu pro podání žaloby, a sice pouhých 15 dnů oproti dvěma měsícům dle soudního řádu správního.

k převzetí doručení, je třeba s ohledem na § 24 odst. 3 zákona o azylu rovněž odpovědět kladně. Skutečnost, že se žadatel s rozhodnutím seznámil v době pozdější, nemá na běh lhůt význam.

Zajímavým, judikaturně řešeným, případem je, jakým způsobem by měl správní orgán postupovat v případech, kdy žadatel udělil plnou moc ve smyslu § 20 odst. 3 zákona o azylu a § 33 správního řádu³⁸ pro řízení o mezinárodní ochraně. Zákon o azylu stanoví, že k převzetí rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nelze udělit plnou moc. Nastala otázka komu doručovat a v jaký okamžik nastávají účinky doručení rozhodnutí, jelikož na ni azylový zákon výslovně neposkytuje odpověď. Nejvyšší správní soud³⁹ dospěl k závěru, že žadatel je povinen převzít rozhodnutí vždy osobně, čímž však není dotčena povinnost správního orgánu doručit toto rozhodnutí i zmocněnci žadatele. Účinky doručení nastávají až doručením zmocněnci.

Na závěr lze ještě doplnit, že v případě, kdy správní orgán nedodrží některé podmínky stanovené v § 24 a 24a, písemnost nelze považovat za řádně a účinně doručenu, a tím pádem nelze kupř. řízení zastavit ve smyslu § 25 odst. d) zákona o azylu. Všechny, v tomto směru, relevantní skutečnosti musí být přitom seznatelné ze správního spisu pro případný soudní přezkum i právní jistotu účastníka řízení.⁴⁰

b) Doručování dle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

Řízení konané na základě cizineckého zákona je nejtypičtějším řízením s cizím prvkem. Tento právní předpis neobsahuje samostatnou zvláštní a speciální právní úpravu doručování jako je tomu v případě zákona o azylu. V rámci cizineckého řízení se až na výjimky postupuje podle správního řádu. Jednou z těchto výjimek je speciální úprava doručování rozhodnutí diplomatické mise nebo konzulárního úřadu. V případě, že se takovéto rozhodnutí nepodaří doručit ve lhůtě do 180 dnů do vlastních rukou účastníka řízení, doručí se vyvěšením na úřední desce tohoto zastupitelského úřadu České republiky po dobu 15 dnů.

4) Doručování s cizím prvkem ve správním soudnictví

S ohledem na to, že tento příspěvek je zaměřen zejména na doručování ve správním řízení, o doručování v rámci správního soudnictví se zmíním

³⁸ S výjimkou § 33 odst. 4 správního řádu.

³⁹ Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009, čj. 7 Azs 21/2009-60.

⁴⁰ Otázka řádného doručování rozhodnutí přitom nemusí být omezena jen na znalost pobytu žadatele. Otázky mohou vyvstat kupř. při doručování nezletilému cizinci, kterého v řízení zastupoval pouze jeho rodič, přičemž rozhodnutí bylo doručeno rodiči druhému; v takovém případě je třeba doručení považovat za řádné.

pouze stručně, přičemž i tato oblast vykazuje potíže a zasloužila by jistě samostatné zpracování.

a) doručování cizinci na území České republiky

Zatímco právní úprava správního řízení je značně roztříštěná, v případě správního soudnictví je kompaktní: hlavní procesní normou je zde soudní řád správní za přiměřeného užití občanského soudního řádu⁴¹ a marginálního použití dalších předpisů.⁴²

Soudní řád správní samostatně neupravuje doručování cizinci na území České republiky, jelikož to není v podstatě ani třeba. Doručování cizinci se v tomto směru neodlišuje od doručování českému subjektu, má-li adresu pro doručování na území republiky, proto se zde obecně použije § 42 s. ř. s. ve spojení s § 45 až 50i o. s. ř. Jen pro doplnění lze dále uvést, že poměrně bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu se věnuje otázce účinného doručování žadateli o mezinárodní ochranu v soudním řízení. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má odkladný účinek umožňující cizinci setrvat na výsledné rozhodnutí krajského soudu na území republiky. V této fázi řízení je ještě častější, že se místo pobytu účastníka řízení (zde v pozici žalobce) stává neznámým.⁴³ V případě, kdy nelze zjistit místo jeho pobytu či se nezdržuje v místě hlášeného pobytu a jeho změnu soudu neoznámil, je možné zastavení řízení dle § 33 písm. b) a e) zákona o azylu, ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud apeluje na to, aby krajský soud učinil všechny dostupné kroky a využil všech dostupných prostředků ke zjištění pobytu žalobce.⁴⁴ K ověření místa pobytu je třeba zejména využít přiměřeně aktuálních údajů z evidencí Ministerstva vnitra a služeb cizinecké policie. V případě, že žalobce uvede adresu, byť dříve neevidovanou, soud se musí pokusit doručovat i na ni. Kasační soud rovněž po krajských soudech vyžaduje, aby v případě zastavení řízení do svého odůvodnění přezkoumatelným způsobem vtělil, jakým způsobem zjišťoval skutečnosti podstatné pro zjištění místa pobytu a ze kterých skutečností vycházel pro

⁴¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) a zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád (o. s. ř.).

⁴² Např. § 32 – § 33b zákona o azylu.

⁴³ V takovém případě je třeba cizinci ustanovit opatrovníka podle § 29 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. K této otázce srov. usnesení NSS ze dne 1. 7. 2004, čj. 2 Azs 258/2004-40, dle kterého „(s)těžovatelova argumentace spočívající v tom, že účinky doručení rozsudku nemohly nastat, neboť neoznámil změnu své adresy, a soudu se tak nepodařilo mu rozsudek doručit, je v přímém rozporu se zmíněnými zvláštnostmi azylového řízení.“

⁴⁴ Skutečnost, že bylo realizováno správní vyhoštění cizince ještě bez dalšího neznamena, že se tento účastník řízení stává nezvěstným a jeho místo pobytu neznámé. Správní soud má i v takové situaci povinnost dostupnými prostředky zjišťovat místo pobytu tohoto účastníka řízení v zahraničí za účelem doručení písemnosti, zvláště pak pokud je součástí správního spisu i údaj o jeho zahraničním bydlišti (k tomu srov. rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2009, čj. 7 Azs 73/2009-42).

svůj závěr o naplnění podmínek pro zastavení řízení.⁴⁵ Tímto se snaží zabránit, aby krajské soudy řízení automaticky nezastavovaly.

b) doručování do ciziny

Soudní řád správní neobsahuje komplexní úpravu doručování ve správním soudnictví, natož pak úpravu doručování do zahraničí. Tento předpis v ustanoveních § 42 odst. 3 a 4 obecně reaguje na případy, kdy doručování z různých důvodů může jít proti požadavku rychlého a efektivního řízení. Takovým případem by mohlo být i doručování do ciziny. Na případy doručování do ciziny, ať již z důvodu stálého dlouhodobého pobytu účastníka řízení v cizině, reaguje prvně uvedený odstavec. Soud může přistoupit k jeho aplikaci tehdy, jestliže doručování písemností bude zřejmě spojeno s průtahy nebo s obtížemi. V takové situaci pak může účastníkovi uložit, aby si pro doručování zvolil zmocněnce, jemuž lze doručovat bez obtíží, a poučí jej, že jinak se písemnosti budou ukládat u soudu s účinky doručení. Takto ovšem nelze postupovat při jakémkoliv doručování s cizím prvkem, ale jen při předpokladu, že doručování bude spjata s obtížemi. Nejedná se zde ani o případy, kdy místo pobytu adresáta není známo, protože pro takové případy slouží institut opatrovníka (§ 29 odst. 3 o. s. ř.). Příklad uvedený v posledně uvedeném odstavci⁴⁶ se týká doručování konečného rozhodnutí nebo jiné písemnosti osobám zúčastněným na řízení prostřednictvím úřední desky soudu, způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu. Soud tak bude postupovat v případech, kdy je zřejmé, že by doručování bylo neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo dokonce nemožné.

Ovšem ne vždy jsou takové postupy možné, a proto soud musí přistoupit k doručení písemnosti do ciziny. Základní vodítko pro doručování do zahraničí představuje § 42 odst. 5 s. ř. s., který odkazuje na právní úpravu doručování v rámci občanského soudního řízení. V tomto předpise je doručování do zahraničí, upravené poměrně krátkou dobu,⁴⁷ obsaženo v

⁴⁵ Situaci „znovuobjevení“ žadatele v rámci řízení před NSS se tento soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 2. 2004, čj. 2 Azs 16/2004-45, v němž uvedl: „Pokud krajský soud postupoval správně a vyvinul požadované úsilí ke zjištění místa pobytu stěžovatele, nestačí k nezákonnosti jeho usnesení o zastavení řízení sám fakt, že se stěžovatel následně „znovuobjeví“, leda by prokázal pochybení krajského soudu při doručování či zjišťování jeho místa pobytu. Jiný výklad tohoto ustanovení by totiž stavěl neúspěšné žadatele o azyl do pozice, v níž by pouhým ignorováním soudních obsílek a následným napadáním rozhodnutí o zastavení řízení mohli neúměrně prodlužovat soudní řízení jako celek. Takový výklad by šel zcela proti smyslu daného ustanovení, jímž je umožnit soudům nezabývat se meritorně žalobami ve věci azylu těch žalobců, kteří již zmizeli ze zorného pole orgánů české veřejné moci, tzn. žalobců, o nichž by již bylo nadbytečné rozhodovat, neboť již pravděpodobně nejsou v dosahu jurisdikce ČR.“

⁴⁶ Typickým řízením (vedeným ediktálně) s účastí osob zúčastněných na řízení jsou jednotlivá řízení a procesy konané dle zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁷ Tzv. souhrnná novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 7/2009 Sb.

ustanovení § 50j o. s. ř.,⁴⁸ které určuje, že se v takovýchto případech postupuje podle mezinárodní smlouvy, doručuje-li se mimo Evropskou unii⁴⁹ nebo podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství upravujícího doručování soudních a mimosoudních písemností. Zákon zde odkazuje na nařízení č. 1348/2000, o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech, které však bylo s účinností od 13. 11. 2008 zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1393/2007, o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních v členských státech. Dané nařízení ovšem ze své věcné působnosti výslovně, na rozdíl od přecházejícího, vylučuje daňové, celní či správní věci. Proto je zde použití analogie přinejmenším sporné, spíše však vyloučené. Posledním, značně nepraktickým, avšak ve správním soudnictví možným, způsobem je doručování podle § 55 - § 60 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. Tento zákon stanoví, že se justiční orgány stýkají s cizími orgány prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti, které písemnosti s žádostí o doručení postoupí Ministerstvu zahraničí, a to následně české diplomatické misi v příslušném státu.⁵⁰ Tento postup je však zdlouhavý a zvláště v případech, kdy se nedaří doručovat i značně neúčelný.

5) Závěr

Na základě shora uvedeného lze konstatovat, že doručování s cizím prvkem, zejména pak ve vztahu k doručování do zahraničí je institutem komplikovaným, často jdoucím proti požadavku hospodárného a efektivního řízení, skýtající mnohá teoretická i praktická úskalí. Jelikož jak správní soudnictví, tak i správní řízení náleží do oblasti veřejného práva, není zde kontakt s cizím prvkem tolik častý, jako je tomu v případě práva soukromého (zejména občanského a obchodního) a výkon veřejné moci je zpravidla omezen na území České republiky. Doručování ve správním soudnictví je dle mého názoru oproti správnímu řízení komplikovanější nejenom administrativně, ale i časově. I osoba nacházející se v zahraničí má právo na rovný přístup a ochranu svých procesních práv. Správní řád i soudní řád správní obsahují náhradní instituty (doručování zmocněnci, ustanovení opatrovníka), které je možné aplikovat v případě potíží při doručování s cizím prvkem. Nelze ovšem opomenout, že tyto instituty nejsou koncipovány jako možný způsob „ulehčení si práce“ orgánem veřejné moci, ale jako způsob hledání řešení, kdy i přes určité překážky

⁴⁸ K němu blíže viz Občanský soudní řád I: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 372–374.

⁴⁹ Seznam dvoustranných nebo mnohostranných mezinárodních smluv o právní pomoci lze nalézt na http://www.justice.cz/cgi-bin/sqw1250.cgi/zresortu/smlouvy/sml_04.html. Jen malá část se ovšem věnuje právní pomoci v oblasti správního práva.

⁵⁰ Další postup viz Kučera, Z. *Mezinárodní právo soukromé. 6. opravené a doplněné vydání*. Doplněk Brno, 2004, s. 400–403.

budou účinně hájena a zabezpečována práva účastníka řízení.⁵¹ Na druhou stranu by i účastník řízení ve smyslu zásady *vigilantibus iura* měl nést alespoň v určité míře zodpovědnost za řádný průběh řízení. To znamená, že by měl využít všech dostupných prostředků k usnadnění komunikace s orgánem veřejné moci, je-li to možné. Toho lze dosáhnout jen při spolupráci s příslušnými orgány, pro které bude reálně dostupný a na druhou stranu nebude ve svůj prospěch zneužívat komplikací, které může doručování s cizím prvkem přinášet.

Literature:

- Fenyk, J., Ondruš, R. Právní styk s cizinou v trestním a netrestním řízení a před orgány veřejné správy. Praha : Linde, 1997. 595 s. ISBN 8072010638.
- Šínová, R. Doručování v civilním soudním řízení. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009. 143 s. ISBN 9788087212202.
- Svoboda, K., Suk, M., Zeman, P. Doručování v soudním řízení. Praha: Linde, 2009. 267 s. ISBN 9788072017775.
- Kučera, Z. Mezinárodní právo soukromé. 6. opr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk, 2004. 458 s. ISBN 8072391666.
- Ondruš, R., Kejval, J. Průvodce cizineckým řízením: se vzory procesních postupů správních úřadů a účastníků řízení. Praha : Linde, 2005. 359 s. ISBN 8072015168
- Drápal, L., Bureš, J. Občanský soudní řád : komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1579 s. ISBN 9788074001079.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín M. Soudní řád správní, 1. vydání. Praha: 2004, 338 s. ISBN 80-7179-864-9.
- Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád : komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 640 s. ISBN 9788074001574.
- Kosář, D. [et al.]. Zákon o azylu – komentář. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 681 s. 9788073574765.

⁵¹ K tomu obdobně viz náleží Ústavního soudu z 19. 10. 2009, sp. zn. III. ÚS 1143/09, <http://nalus.usoud.cz>

- Hendrych, D., Fiala, J. Právnícký slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 9788074000591.
- Svoboda, J. Doručování soudních a mimosoudních písemností v členských státech EU. Ad Notam, 2009, č. 1, s. 21. ISSN 1211-0558.
- Veřejný ochránce práv [online]. Citováno 10. 5. 2010. Dostupné z: <<http://www.ochrance.cz/>>.
- Nejvyšší správní soud [online]. Citováno 10. 5. 2010. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz/>>.
- Asociace pro právní otázky imigrace, o.s. [online]. Citováno 10. 5. 2010. Dostupné z: <<http://www.asimos.cz/>>.
- Ministerstvo spravedlnosti [online]. Citováno 10. 5. 2010. Dostupné z: <<http://portal.justice.cz/>>.

Contact – email

102839@mail.muni.cz