



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobce: **K. L. T.**

státní příslušnost Vietnamská socialistická republika

zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem

sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**

sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2015, č. j. MV-175221-5/SO-2015, ve věci
zrušení povolení k trvalému pobytu

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou doručitou původně Městskému soudu v Praze dne 13. 1. 2016, postoupenou následně z důvodu místní nepříslušnosti Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 13. 4. 2018 (na základě usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2018, č. j. 5 A 10/2016 - 23), domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla pro opožděnost odvolání žalobce podané proti rozhodnutí Policie České republiky, oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 1. 6. 2006, č. j. SCPP-00160/OV-IV-CI-2006, o zrušení jeho trvalého pobytu.
2. Žalobce v žalobě namítal, že se v době doručování odvoláním napadeného rozhodnutí zdržoval dlouhodobě ve Vietnamu a správní orgán prvního stupně mu přes vědomost o jeho pobytu v cizině doručoval písemnosti prostřednictvím veřejné vyhlášky vyvěšením a sejmutím na úřední desce a nikoliv již na elektronické úřední desce, a to i při vědomí, že se žalobce s ohledem na pobyt v cizině nebude moci s písemnostmi seznámit. Dále poukázal na povinnost správních orgánů ustanovit osobám neznámého pobytu a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, k ochraně jejich zájmů opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), kterému se rovněž doručují písemnosti. Takové povinnosti správního orgánu vyplývají podle žalobce ze základních zásad správního řízení. Žalobce dále tvrdil, že vadným způsobem mu bylo doručováno již oznámení o zahájení předmětného řízení o zrušení jeho trvalého pobytu a s ohledem na pochybení při doručování tohoto oznámení ani nemohlo dojít k řádnému zahájení řízení a rozhodnutí ve věci proto nikdy nemohla být vydána, proto je nutné považovat je za nicotná. S námitkou nicotnosti prvostupňového rozhodnutí se žalovaná v napadeném rozhodnutí navíc ani nevypořádala. Ve vztahu k závěrům žalované o doručení napadeného rozhodnutí dále namítl, že podmínky fikce doručení prvostupňového rozhodnutí ze dne 1. 6. 2006 nemohly být s ohledem na jeho pobyt v cizině splněny.
3. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. K doručování prvostupňového rozhodnutí uvedla, že toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu a při splnění podmínek zde uvedených dne 22. 6. 2006. Odvolání podané dne 4. 3. 2015 bylo zjevně opožděné, přičemž žalované již uplynuly lhůty také k případnému přezkoumání prvostupňového rozhodnutí v rámci obnovy nebo přezkumného řízení.
4. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že správní orgán prvního stupně vydal dne 17. 3. 2006 oznámení o zahájení správního řízení, ve kterém oznamoval žalobci, že s ním zahajuje správní řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu na území České republiky, a to na základě žádosti majitelky bytu na uvedené adrese odůvodněné tím, že se žalobce na této adrese již více než 3 roky nezdržuje a majitelka bytu mu již ubytování poskytovat nebude. Správní orgán prvního stupně dále v oznámení uvedl, že dne 2. 11. 2005 byl žalobce vyzván k doložení dokladu o zajištění ubytování na

území České republiky do 30 dnů s tím, že výzva mu byla doručována jak na adresu jeho trvalého pobytu v České republice, tak na adresu jeho bydliště ve Vietnamu, ale na žádné z adres si vyzvednutí nepřevzal. Oznámení o zahájení řízení bylo žalobci doručováno do vlastních rukou na adresu v N. J., J. 1613/22 (což měla být podle obsahu spisu adresa jeho trvalého pobytu) a zásilka se vrátila zpět jako nedoručená. Podle úředního záznamu prvostupňového správního orgánu ze dne 13. 4. 2006 se rodina žalobce více než 1 rok nezdržuje na území České republiky a odcestovala do Vietnamu. Rozhodnutím ze dne 1. 6. 2006 správní orgán prvního stupně zrušil žalobci platnost povolení k trvalému pobytu na území České republiky a určil mu lhůtu k vycestování v trvání 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Uvedené rozhodnutí bylo žalobci doručováno do vlastních rukou adresáta (obálkou s červeným pruhem) na adresu jeho trvalého pobytu, obálka obsahuje údaj „Nezastižen - oznámeno“ s datem 12. 6. 2006 s tím, že se jako nevyzvednutá vrátila dne 27. 6. 2006 zpět prvostupňovému správnímu orgánu. Správní orgán prvního stupně následně dne 3. 7. 2006 vyvěsil na úřední desce oznámení, podle kterého si žalobce může písemné rozhodnutí vyzvednout na příslušném oddělení tohoto úřadu.

5. Z obsahu správního spisu se dále podává, že dne 4. 3. 2015 bylo Ministerstvu vnitra doručeno odvolání žalobce (učiněné prostřednictvím zástupce Mgr. Marka Sedláka) proti shora uvedenému rozhodnutí ze dne 1. 6. 2006, ve kterém žalobce protestoval proti postupu tehdejšího prvostupňového správního orgánu (*jehož působnost v dotčené oblasti v mezidobí přešla na Ministerstvo vnitra - poznámka krajského soudu*) při doručování odvoláním napadeného rozhodnutí. Konkrétně žalobce namítal, že přestože měl policejní orgán vědomí o tom, že se zdržuje mimo území České republiky, neustanovil mu podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu opatrovníka a doručoval mu prostřednictvím veřejné vyhlášky na úřední desce, nikoliv však již na elektronicky přístupné úřední desce. Tímto způsobem mu bylo doručováno jak oznámení o zahájení řízení, tak rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu. Podle žalobce nebylo s ohledem na vadné doručování správní řízení ani řádně zahájeno a vydané rozhodnutí je nutné považovat za nicotné. Ke včasnosti odvolání žalobce uvedl, že se s prvostupňovým rozhodnutím seznámil jeho zástupce dne 27. 2. 2015 a odvolání proto považuje za včasné. Žalovaný odvolání zamítl napadeným rozhodnutím pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno žalobci dne 22. 6. 2006 tzv. fikcí podle § 24 správního řádu, dne 23. 2. 2006 začala běžet odvolací lhůta, jejíž poslední den připadl na pátek 7. 7. 2006. Následné doručování veřejnou vyhláškou považovala žalovaná za nadbytečné s ohledem na předchozí fikci doručení. Odvolání žalobce ze dne 4. 3. 2015 je tedy podané po marném uplynutí lhůty. Podle doručenky bylo napadené rozhodnutí doručeno žalobci prostřednictvím zástupce dne 15. 12. 2015.
6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu vymezeném žalobními body podle § 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není; ve věci rozhodl krajský soud při splnění podmínek uvedených v § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání.
7. Předmětem tohoto soudního přezkumu je rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí, jímž správní orgán zamítl odvolání jako opožděné, soud přezkoumá pouze z procesního hlediska, zda bylo odvolání důvodně zamítnuto jako opožděné či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 2 As 53/2007, dostupný stejně jako další

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která je v tomto rozsudku odkazováno, na www.nssoud.cz). Ze skutečností, které jsou právně významné pro posouzení včasnosti odvolání, byl mezi účastníky sporný okamžik doručení prvostupňového rozhodnutí, konkrétně zda při doručování prvostupňového rozhodnutí byly splněny podmínky fikce doručení.

8. Podmínky, při jejichž splnění nastala fikce doručení, stanovil v rozhodné době správní řád v § 23 a § 24 a patří mezi ně doručování na správnou adresu podle § 20 odst. 1 správního řádu, nezastižení adresáta ani jiné oprávněné osoby na této adrese (v případě zásilek určených do vlastních rukou, o kterou v daném případě šlo, se jednalo o osoby uvedené v § 20 odst. 2), uložení písemnosti podle § 23 (nebyl-li adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20), vložení oznámení s náležitostmi uvedenými v § 23 odst. 4 a 5 správního řádu (výzva k vyzvednutí zásilky ve lhůtě 15 dnů, sdělení místa kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout a poučení o právních důsledcích nevyzvednutí nebo zmaření doručení) do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (§ 23 odst. 5 správního řádu) a uplynutí lhůty 10 dnů ode dne uložení písemnosti (§ 24 odst. 1 správního řádu). Při splnění shora popsanych podmínek nastala objektivně fikce doručení. Žalobce uvedené skutečnosti v žalobě nezpochybnil s výjimkou doručovací adresy.
9. Je pravdou, že fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu, může nastat pouze tehdy, pokud správní orgán doručoval účastníkovi na „správnou“ adresu určenou podle § 20 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 19 odst. 3 téhož zákona. Žalobce sice netvrdil, že by měl v době doručování prvostupňového rozhodnutí jinou doručovací adresu (elektronickou nebo poštovní) než adresu evidovaného trvalého pobytu, která tak byla podle § 20 odst. 1 správního řádu jeho doručovací adresou, namítal však, že pokud správní orgán věděl, že žije dlouhodobě mimo území České republiky, nemohlo mu být doručeno fikcí. Těžiště sporu mezi účastníky tak spočívá v posouzení otázky, zda se fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu uplatní vždy, když účastník má doručovací adresu ve smyslu § 20 odst. 1 správního řádu, na kterou mu bylo doručováno za současného splnění dalších podmínek fikce stanovených v § 23 a § 24 správního řádu, nebo zda existují případy, kdy se přes existenci doručovací adresy fikce doručení neuplatní a správní orgán je povinen ustanovit účastníku opatrovníka jakožto osobě neznámého pobytu.
10. K uvedené otázce je nutné předně uvést, že na rozdíl od správního řádu z roku 1967 (zák. č. 71/1967 Sb.) je relevantní právní úprava doručování písemností ve správním řízení koncipována tak, že podmínkou pro uložení písemnosti doručované fyzické osobě je pouze to, že adresát nebyl v místě doručování zastižen a nebylo možno mu písemnost doručit ani jiným přípustným způsobem podle § 20 správního řádu (§ 23 odst. 1 správního řádu). Nevyžaduje se již, aby se adresát na doručovací adrese zdržoval. Správní soudy řešily v mezidobí řadu situací, ve kterých posuzovaly, zda adresa trvalého pobytu účastníka řízení, byť zjevně formální, ob stojí coby předpoklad fikce doručení a rozhodovací praxe se přiklonila k závěru, že tomu tak zpravidla bude. V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 - 44, Nejvyšší správní soud připustil doručení písemnosti fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu na adresu trvalého pobytu adresáta, kterým je adresa ohlašovny (sídla městského úřadu), za předpokladu, že ohlašovna přebírá výzvy o uložení písemnosti (§ 23 odst. 4 a 5 správního řádu). Tamtéž uvedl (s odkazem na starší rozsudek ze dne 4. 6. 2009, čj. 3 Ads 121/2008 - 45), že *„teprve jestliže nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, pak lze přistoupit k ustanovení opatrovníka“*. V rozsudcích ze dne 29. 11. 2012, č. j.

7 As 130/2012 - 29 a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 Azs 157/2016 - 34, pak Nejvyšší správní soud shodně konstatoval, že „*Instituty doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka a doručování jemu jsou koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup dle § 19 až § 24 správního řádu. O osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat nebo která je neznámého pobytu, se nejedná, pokud se jí daří doručovat, byť fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu. To by ovšem neplatilo například v případě, že by opakovaně po doručení fikcí docházelo postupem podle § 24 odst. 2 správního řádu k určení neplatnosti doručení. Zde by již bylo možné hovořit o osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118). Také doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu je tedy nutno upřednostnit před doručováním veřejnou vyhláškou či ustanovením opatrovníka a doručováním jemu. Důvodem je i skutečnost, že postup předcházející nastoupení fikce zaručuje vyšší ochranu práv adresáta, neboť se může s ohledem na § 23 odst. 4 správního řádu snáze a rychleji dovědět o neúspěšném doručení a svá práva tak v řízení účinněji chránit.*“

11. Právní úprava doručování ve správním řádu z roku 2004 je tak vybudována na mnohem větší odpovědnosti osob za doručování jim určených zásilek a doručování vyhláškou a ustanovení opatrovníka přichází v úvahu teprve tehdy, pokud nelze doručovat fikcí. V přezkoumávané věci žalobce ve vztahu k doručování rozhodnutí ze dne 1. 6. 2006 relevantním způsobem nezpochybnil žádnou z podmínek, při jejichž kumulativním splnění fikce doručení nastává, proto také podle závěru krajského soudu fikce doručení prvostupňového rozhodnutí ze dne 1. 6. 2006 nastala dne 22. 6. 2006, a to bez ohledu na faktické místo pobytu žalobce v té době. Pobyt žalobce v zahraničí, byť dlouhodobý, na který nereagoval příslušným oznámením ani ve vztahu k orgánům vykonávajícím působnost na úseku pobytu cizinců, nepovažuje krajský soud za natolik mimořádnou okolnost, která by byla způsobila s ohledem na shora uvedené judikatorní závěry po téměř 10 letech prolomit účinky fikce doručení.
12. Krajský soud proto uzavírá, že závěr žalované o okamžiku doručení odvoláním napadeného rozhodnutí žalobci dne 22. 6. 2006, a tudíž i o opožděnosti odvolání žalobce ze dne 4. 3. 2015, považuje za správný. Vzhledem k tomu, že žalovaná okamžik doručení prvostupňového rozhodnutí neodvozovala od doručování vyhláškou, naopak postup správního orgánu prvního stupně při doručování prvostupňového rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 25 správního řádu vyhodnotila jako nadbytečný, považuje krajský soud námitky žalobce proti tomuto způsobu doručování (zejména pokud jde o nezveřejňování vyhlášky na elektronické úřední desce) za bezpředmětné, když se mýjejí s obsahem napadeného rozhodnutí.
13. K námitce žalobce ohledně nicotnosti obou rozhodnutí krajský soud dodává, že žalobce nezpochybnil závěr žalované o posouzení jeho podání ze dne 4. 3. 2015 jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 1. 6. 2006, proto ani krajskému soudu není otevřena otázka, zda neměla žalovaná předmětné podání kvalifikovat jinak (např. jako návrh na prohlášení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí). Nadto vadné zahájení řízení, včetně případů, kdy k řádnému oznámení o zahájení řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 správního řádu vůbec nedošlo, patří k typovým procesním vadám správního řízení, které mohou mít za následek „toliko“ nezákonnost správního rozhodnutí a nelze je srovnávat s vadami, které mají podle § 77 odst. 1 správního řádu za následek jeho nicotnost. Žalovaná proto nepochybila, pokud na základě odvolání žalobce neprohlásila prvostupňové

rozhodnutí za nicotné a vliv případného vadného oznámení o zahájení řízení žalobci na zákonnost konečného rozhodnutí by bylo možné zkoumat až v případě správní žaloby, která by umožnila věcný přezkum napadeného rozhodnutí, což se v tomto případě nestalo. Ze stejných důvodů ani krajský soud nepřistoupil k prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí.

14. Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
15. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., a protože žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalované podle obsahu spisu v řízení žádné náklady nevznikly, nepřiznal krajský soud právo na náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 14. března 2019

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu