



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **M. P.**
zastoupený advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2016, č. j. MV-82424-4/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 6. 2016, č. j. MV-82424-4/SO-2016, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám jeho advokátky Mgr. Pavlíně Zámečnickové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaná pro opožděnost zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní

orgán prvního stupně“) ze dne 12. 8. 2015, č. j. OAM-565-26/ZR-2014. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo žalobci podle ust. § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zrušeno povolení k trvalému pobytu. Současně byla žalobci dle ust. § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena lhůta k vycestování z území 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

2. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že po přezkoumání podaného odvolání zjistila, že odvolání bylo podáno opožděně. Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu ze dne 12. 8. 2015, č. j. OAM-565-26/ZR-2014 bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi dne 20. 8. 2015. Lhůta pro podání odvolání začala žalobci běžet dnem následujícím, tj. od 21. 8. 2015. Odvolací lhůta pro podání odvolání činí 15 dnů a žalobce o ní byl náležitě poučen v napadeném rozhodnutí. Patnáctým dnem, tj. posledním dnem odvolací lhůty byl pátek 4. 9. 2015. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 9. 2015, neboť k podání odvolání došlo až dne 4. 2. 2016, tedy po marném uplynutí odvolací lhůty. Žalobce si přitom nepožádal o prominutí zmeškání lhůty pro odvolání podle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, žalovaná odvolání jako opožděné zamítla a konkrétními námitkami uplatněnými v opožděném odvolání se nezabývala.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a aby žalované uložil povinnost uhradit žalobci náklady řízení.
4. Napadené rozhodnutí považuje žalobce za nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se žádným způsobem nevypořádala s odvolacími námitkami, pokud se týká nezákonného postupu při doručování písemností žalobci, zejména vyrozumění o možnosti seznámení se s podklady před vydáním rozhodnutí a rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu a dále námitkami, pokud se týká ustanovení opatrovníka a jeho případného nezrušení.
5. Žalobce trvá na tom, že do dne podání žaloby mu nebylo prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno. Žalobce se o existenci řízení a rozhodnutí dozvěděl teprve dne 20. 1. 2016 při osobní návštěvě pracoviště správního orgánu prvního stupně.
6. Nesprávnost a nezákonnost při doručování spatřuje žalobce v postupu dle § 23 odst. 1 správního řádu, aniž by pro něj byly splněny podmínky. Z ust. § 23 odst. 1 a ust. § 20 odst. 1 správního řádu dle žalobce plyne jediný nesporný postup při doručování fyzické osobě, a to ten, že se písemnosti doručují na adresu dle části první věty první ust. § 20 odst. 1, dále pak dle části za středníkem. Správní orgán má tak povinnost doručovat písemnosti adresátovi i na jiných místech. Teprve v případě, že adresátovi není možné doručit písemnost ani jiným způsobem, lze postupovat dle § 23 odst. 1 správního řádu. Dle žalobce tak nelze akceptovat jako zákonný postup správního orgánu, kdy tento v případě prvního neúspěšného pokusu o doručení písemnosti rezignuje na další pokus o doručení jiným způsobem a přistoupí ihned k uložení písemnosti. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 8 As 16/2011-83, publikovaného pod č. 2486/2012 Sb. NSS, ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu předpokládá uložení písemnosti teprve tehdy, pokud není adresát zastižen a není možné doručení jiným způsobem.

7. Dále žalobce namítal, že pro nastoupení doručení fikcí je nutné řádné poučení adresáta o uložení zásilky včetně poučení o lhůtě k vyzvednutí zásilky, k čemuž v tomto případě nedošlo. Stejně tak správní orgán prvního stupně postupoval nezákonně, když nevyužil postup dle § 25 správního řádu a nedoručoval své rozhodnutí veřejnou vyhláškou.
8. Dle žalobce bylo vadné již doručování vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť doručující orgán v informacích o nedoručitelnosti zásilky uvedl, že adresát je na dané adrese neznámý, a současně prohlásil, že o právních důsledcích odmítnutí převzetí zásilky nebo neposkytnutí součinnosti bylo předáno poučení a zároveň, že byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení. Pokud však měl být žalobce na dané adrese neznámý, pak je vyloučené, aby byl poučen o všech svých právech a povinnostech. Taktéž žalobce zpochybnil doručení zásilky obsahující oznámení o zahájení řízení, když v dané době se prokazatelně na dané adrese nezdržoval a byl neznámý, přesto doručující orgán uvedl, že adresát si danou zásilku ve lhůtě 10 dnů od oznámení nevyzvedl. Taktéž žalobce namítá, že ve spisovém materiálu není prokazatelně doloženo, že by správní orgán doručoval oznámení o ustanovení opatrovníka veřejnou vyhláškou, když zcela absentuje potvrzení o vyvěšení a svěšení daného oznámení.
9. Konečně žalobce namítal, že správní orgán měl nejpozději dne 11. 7. 2015, resp. 16. 7. 2015, kdy opatrovník nejednal tak, aby hájil zájmy opatrovance, postupovat dle ust. § 32 odst. 7 správního řádu. Opatrovník se dostavil k seznámení se s poklady pro vydání rozhodnutí až 16. 7. 2015, ačkoli byl k tomuto vyzván již 3. 7. 2015, a navíc neučinil žádný úkon směřující k hájení práv žalobce. Ke zpochybnění řádné činnosti opatrovníka žalobce dále doplnil, že přespával nejméně ve dnech 14. 4. 2014 a 7. – 8. 5. 2014 v noclehárně provozované Diecézní charitou Brno, jejímž zřizovatelem je shodný subjekt se zřizovatelem opatrovníka. Z tohoto důvodu muselo být opatrovníkovi známo místo pobytu žalobce, neboť tento se do sídla Diecézní charity Brno pravidelně dostavoval za účelem přebrání poštovních zásilek, jak je patrné z rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2015, když danou adresu uvedl jako adresu pro doručování. Opatrovník se nepokusil žalobce kontaktovat a současně ani nepodal odvolání, přestože si byl vědom toho, že žalobce o daném řízení nemá žádné informace. Dle názoru žalobce měl správní orgán prvního stupně poté, co byl opatrovník v řízení laxní a neaktivní, postupovat v souladu s principy dobré správy a měl rozhodnout o zrušení ustanovení opatrovníka a ustanovit opatrovníka nového.
10. Protože se žalovaná s uvedenými námitkami ani s dalšími námitkami uvedenými v odvolání nevypořádala, lze podle žalobce považovat žalobou napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

III. Vyjádření žalované k žalobě

11. Ve vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, kterými bylo odvolání zamítnuto jako opožděné. Pro stručnost odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se jako odvolací správní orgán k námitkám dostatečně podrobně vyjádřila.

IV. Posouzení věci soudem

12. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních

bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.

13. Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, neboť vlastní přezkum rozhodnutí je zpravidla možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Žalobce namítal, že žalovaná se žádným způsobem nevypořádala s námitkami žalobce vznesenými v odvolání, co se týče nezákonného postupu při doručování vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí a rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu, a dále s námitkami týkajícími se ustanovení opatrovníka a jeho případného nezrušení. Této žalobní námitce soud přisvědčil.
14. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobce v úvodní části odvolání uvedl, že rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu mu do dne podání odvolání nebylo doručeno a že se o jeho vydání dozvěděl až při osobní návštěvě správního orgánu prvního stupně dne 20. 1. 2016. Kromě řady dalších námitek v odvolání namítal nezákonnost postupu správního orgánu při doručování písemností a při ustanovování opatrovníka. Nezákonnost postupu při doručování žalobce spatřoval v tom, že správní orgán postupoval podle ust. § 23 správního řádu, ačkoli pro tento postup nebyly splněny podmínky (správní orgán nedoručoval žalobci písemnosti i na jiných místech dle části první věty první ust. § 20 odst. 1 správního řádu). S odkazem na ust. § 19 odst. 4, § 72 odst. 1, § 20 odst. 2 a § 23 správního řádu žalobce namítal, že pro nastoupení fikce doručení (rozhodnutí) je nutné řádné poučení adresáta o uložení zásilky, a zpochybnil také doručování vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a oznámení o zahájení řízení. Žalobce rovněž namítal, že ve spise není doloženo, že by správní orgán prvního stupně doručoval oznámení o ustanovení opatrovníka veřejnou vyhláškou. Konečně namítal, že správní orgán měl nejpozději dne 16. 7. 2015, kdy opatrovník nejednal tak, aby hájil zájmy žalobce, postupovat dle ust. § 32 odst. 7 správního řádu a rozhodnout o zrušení ustanovení opatrovníka.
15. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že *„ze spisového materiálu vyplývá, že rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu ze dne 12. 8. 2015 bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi dne 20. 8. 2015. Lhůta pro podání odvolání začala odvolateli běžet dnem následujícím, tj. od 21. 8. 2015. Odvolací lhůta pro podání odvolání činí podle ust. § 83 odst. 1 správního řádu 15 dnů a odvolatel o ní byl náležitě poučen v napadeném rozhodnutí. Poučení odvolatele v napadeném rozhodnutí nevykazuje žádné vady, které by zakládaly prodloužení lhůty. Patnáctým dnem, tj. posledním dnem odvolací lhůty, bylo v daném případě 4. 9. 2015, právní moci rozhodnutí nabývá dnem následujícím. V tomto případě napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 9. 2015, neboť k podání odvolání došlo až dne 4. 2. 2016, tedy po marném uplynutí odvolací lhůty, přičemž odvolatel nepožádal o prominutí zmeškání lhůty pro odvolání podle ust. § 41 správního řádu.“* Následně učinila stručný závěr, že *„z důvodu nesplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, Komise podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu odvolání jako opožděné zamítla a konkrétními námitkami, uplatněnými v opožděném odvolání se v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nezabývala.“*
16. Předně je třeba zdůraznit, že v daném případě bylo odvolání žalobce zamítnuto pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Žalované lze přisvědčit v tom, že

rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení, a jde o rozhodnutí, kterým odvolací orgán zamítá odvolání z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Odvolací orgán proto není povinen se zabývat odvolacími námitkami směřujícími do věci samé. Nelze však pominout, že odvolací orgán hodlající opřít výrok svého rozhodnutí o ust. § 92 odst. 1 správního řádu, je povinen se zabývat otázkou, zda odvolání bylo či nebylo podáno včas. Může-li odvolací orgán podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu postupovat pouze v případě, kdy je odvolání opožděné, je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí tento svůj závěr odůvodnit a při tom se vypořádat se všemi odvolacími námitkami opožděnost podání odvolání zpochybňujícími. Tyto povinnosti vyplývají z § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Tímto způsobem však žalovaná nepostupovala.

17. Z podaného odvolání je zřejmé, že většina odvolacích námitek směřovala do věci samé nebo se týkala vad řízení předcházejících vydání rozhodnutí, těmito námitkami tedy odvolací orgán nebyl povinen se zabývat a nepochybil, pokud se k nim žádným způsobem nevyjádřil. Některými (shora uvedenými) námitkami nicméně žalobce zpochybňoval účinnost doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zákonnost ustanovení opatrovníka, resp. jeho nezrušení, těmito námitkami tedy v podstatě zpochybňoval opožděnost podání odvolání.
18. Žalovaná se těmito (shora uvedenými) námitkami (stejně jako ostatními odvolacími námitkami) vůbec nezabývala a omezila se na konstatování, že rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi a od doručení rozhodnutí opatrovníkovi běžela odvolací lhůta. Soud má za to, že tímto žalovaná postupovala v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu.
19. Aby žalovaná mohla učinit závěr, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo dne 20. 8. 2015 doručeno ustanovenému opatrovníkovi, bylo nutné se nejprve vypořádat se souvisejícími námitkami, v nichž žalobce jednak zpochybňoval splnění podmínek pro ustanovení opatrovníka (doručování písemností žalobci fikcí, doručování oznámení o ustanovení opatrovníka veřejnou vyhláškou), a jednak namítal, že mělo být před vydáním rozhodnutí rozhodnuto o zrušení ustanovení opatrovníka ve smyslu ust. § 32 odst. 7 správního řádu. Pokud by totiž nebylo možné pro existenci některé z těchto překážek rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ustanovenému opatrovníkovi účinně doručit, nebylo by možné učinit závěr, že odvoláním napadené rozhodnutí bylo doručeno řádně k rukám opatrovníka. Na základě toho by pak nebylo možné bez dalšího považovat odvolání žalobce za opožděné. Závěr žalované o opožděnosti odvolání byl tedy předčasný, resp. ve shora uvedeném smyslu nedostatečně odůvodněný.
20. Soud konstatuje, že právo účastníka řízení na řádné odůvodnění rozhodnutí a tomu odpovídající povinnost správního orgánu, je jedním ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení svévole ze strany rozhodujících správních orgánů. Z rozhodnutí správních orgánů musí být zřejmé, z čeho vycházely a jakými skutkovými a právními úvahami se řídily.

21. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je povinností odvolacího správního orgánu přezkoumat napadené rozhodnutí v kontextu všech odvolacích důvodů a vypořádat se s nimi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 116/2009-70, dostupný na www.nssoud.cz). Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o odvolání se všemi odvolacími námitkami, zatíží tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
22. Absence náležitostí odůvodnění napadeného rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost, když zde chybějí závěry o skutečnost podstatných pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti námitek žalobce. Nejsou zde tudíž závěry, které by soud mohl z pohledu žalobních námitek, které jsou obsahově obdobné námitkám odvolacím, učinit předmětem soudního přezkumu. Soudu přitom nepřísluší v soudním řízení chybějící náležitosti napadeného rozhodnutí doplňovat a za odvolací orgán dohledávat důvody skýtající oporu pro výrok napadeného rozhodnutí.
23. Soud tedy dospěl k závěru, že žalovaná tím, že se žádným způsobem nevypořádala s námitkami směřujícími proti ustanovení opatrovníka, resp. proti jeho nezrušení, zatížila napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. S ohledem na nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí se soud již nezabýval zbývajícimi žalobními námitkami, které jsou obsahově stejné jako námitky odvolací, neboť jejich posouzení přísluší předně právě odvolacímu orgánu.
24. Nad rámec uvedeného, aniž by soud jakkoli předjímal budoucí rozhodnutí odvolacího orgánu, lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 Azs 157/2016-34, dostupný na www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, 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 ust. § 19 až § 24 správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení musí vždy předcházet šetření o tom, zda jsou pro to splněny podmínky a zda nelze použít jiné opatření. Za účelem, zda se účastníkovi prokazatelně nedaří doručovat, resp. že je jeho pobyt neznámý, se musí správní orgán vždy pokusit zjistit místo jeho pobytu a doručit mu na adresu jeho možného pobytu, která vyplývá z provedených šetření či z obsahu spisu. Na uvedeném je nutno trvat i v případě, kdy je účastníkem řízení cizinec. Před vydáním usnesení o ustanovení opatrovníka tedy musí správní orgán vyvinout vyšší aktivitu ke zjištění pobytu účastníka řízení, než se toliko spolehnout na jediné sdělení poštovního doručovatele. Tak je tomu i v případě, že pro danou osobu platí zvláštní povinnost hlásit změny svého pobytu.

V. Závěr a náklady řízení

25. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalované jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. r. s. zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je odvolací správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude na něm, aby se řádně vypořádal se všemi argumenty, jimiž žalobce zpochybnil zákonnost ustanovení opatrovníka, resp. opožděnost podání odvolání, a aby jeho úvahy našly svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí o odvolání.
26. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.

27. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Odměna advokátky žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a 2×300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 9 800 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. srpna 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu