



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové, v právní věci žalobce **B.H.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2.8.2013, č.j. MV-37597-6/SO-2013,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 2.8.2013, č.j. MV-37597-6/SO-2013, se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je **p o v i n n a** zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.
- III. Žalobci se z účtu Krajského soudu v Plzni na zaplaceném soudním poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě vrací částka ve výši 1.000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I.

Napadené rozhodnutí.

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 2.8.2013, č.j. MV-37597-6/SO-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako opožděné zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 7.11.2011, č.j. OAM-842-7/ZR-

2011 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo žalobci zrušeno povolení k trvalému pobytu a byl mu udělen výjezdní příkaz na 30 dnů.

II.

Žaloba.

Žalobce žalobu odůvodnil tím, že nebyl náležitě zjištěn skutečný stav věci, a to bez důvodných pochybností, jak je vyžadováno ustanovením § 3 správního řádu, který představuje základní vodítko pro postup správních orgánů při nalézání spravedlivého řešení v každém konkrétním případě. Tento závěr vychází předně ze skutečnosti, že prvoinstanční orgán, který zrušil povolení k trvalému pobytu, nepostupoval v tomto ohledu v souladu se zákonem, když účastníku řízení neumožnil řádnou obranu jeho oprávněných zájmů. Toto pochybení je spatřováno především ve skutečnosti, že žalobci nebylo řádně oznámeno zahájení řízení, následkem toho nebylo účastníku řízení ani umožněno vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a rozhodnutí, kterým bylo ve věci rozhodnuto, nebylo žalobci řádně doručeno. Prvoinstanční orgán svým postupem porušil hned několik ustanovení správního řádu vztahujících se k jeho činnosti, zejména pokud jde o náležité doručení rozhodnutí (ustanovení § 25 a § 32 správního řádu), ale rovněž tak ve vztahu k zásadám, kterými je při výkonu svých kompetencí vázán. Správní orgán svým postupem porušil především ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, když svým necitlivým postupem při doručování písemností znemožnil účastníku řízení účinně bránit svá práva, což je v rozporu s další zásadou obsaženou v ustanovení § 4 odst. 4. Žalobce konstatoval, že je přesvědčen o tom, že jeho odvolání bylo podáno v zákonné lhůtě, neboť se o vydání rozhodnutí, kterým bylo zrušeno jeho povolení k trvalému pobytu, dozvěděl až dne 14.3.2012, tudíž odvolání podané dne 19.3.2013 bylo podáno v zákonné lhůtě. Žalovaný měl tedy podané odvolání meritorně projednat, a pokud tak neučinil, postupoval evidentně v rozporu se zákonem. Prvoinstanční orgán poté, co se mu jedenkrát nepodařilo doručit žalobci rozhodnutí o zahájení řízení, místo zákonného postupu, který uvede žalobce následně, přikročil okamžitě k ustanovení opatrovníka. Takový postup je nezákonný, a tudíž takové doručení nemohlo být ve vztahu k žalobci účinné. Dle ustanovení § 25 správního řádu platí, že osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou. Ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu pak koriguje uvedené v tom smyslu, že správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, pokud těmto má být v řízení odňato právo nebo uložena povinnost. Z tohoto pohledu se prvoinstanční orgán dopustil hned několika fatálních porušení procesního předpisu, která mají za následek nezákonné rozhodnutí ve věci a zatěžují nezákonností rovněž rozhodnutí žalovaného, který tato pochybení nenapravil. Žalobce je přesvědčen, že mu nikdy nebylo řádně doručeno jak prvoinstanční rozhodnutí, tak především rozhodnutí o zahájení správního řízení, což samo o sobě způsobuje nezákonnost celého procesu, když s ohledem na toto pochybení byl žalobce zbaven svých procesních práv, která nemohl řádně uplatňovat v řízení, o němž ani nevěděl, že je vedeno. Již ze samé dikce § 25 správního řádu a při prostém jazykovém výkladu je evidentní, že v případě osob, jimž se nedaří doručovat, musí být splněny 2 podmínky. Jednak musí být nemožnost doručování prokazatelná a zároveň musí být taková skutečnost opakovaná. Pouhý fakt, že se jednou nepodařilo žalobci doručit předmětnou písemnost, zde oznámení o zahájení řízení, ještě neznamená, že správní orgán okamžitě přistoupí k ustanovení opatrovníka. O těchto závěrech

jednoznačně svědčí i dikce ustanovení § 19 odst. 6 správního řádu, podle něhož platí, že je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo. Nelze-li doručení prokázat, je nutno doručit opakovaně. Stejný závěr jako učinil žalovaný, plyne i ze zprávy Veřejného ochránce práv ve věci vedené pod sp. zn.: 4614/2007/VOP/PP, kde se k nemožnosti doručování Veřejný ochránce práv přímo vyjadřuje, a to v tom smyslu, že osoby, jímž se prokazatelně nedaří doručovat, jsou takové, u nichž opakovaně (zdůrazňuji) nastávají překážky doručování předvídané v § 23 a § 24. Žalobce uvedl, že je přesvědčen, že v případě, kdy správní orgán na základě jediného neúspěšného doručení přistoupil k ustanovení opatrovníka, postupoval jednoznačně v rozporu s ustanovením § 25 a § 19 správního řádu, přičemž tato vada je tak zásadní, že ovlivňuje i zákonnost rozhodnutí ve věci, když žalobce nemohl v řízení náležitě uplatňovat svá práva, na což nemá žádný vliv ani ustanovení opatrovníka, který na obranu zájmů účastníka neučinil vůbec nic. Správní orgán porušil ustanovení o doručování tak závažným způsobem, že to prokazatelně ovlivnilo i zákonnosti rozhodnutí ve věci. Správní orgán, který na základě jednoho nezdařeného doručení přistoupil k ustanovení opatrovníka, postupoval jednoznačně v rozporu se zákonem. Žalobce konstatoval, že spatřuje zásadní pochybní správního orgánu prvního stupně rovněž v tom ohledu, jaký opatrovník mu byl ustanoven a rovněž pokud jde o to, jak dlouho toto ustanovení trvá a zejména pokud jde o důvod, proč byl opatrovník ustanoven. Ústavní soud ve své judikatuře ustáleně dovozuje, že zákonná ustanovení upravující možnost ustanovení opatrovníka nemohou být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci (IV. ÚS 200/97). I ve správním řízení - s odkazem na ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a ustanovení § 128 o. s. ř. - je před ustanovením opatrovníka osobě, které se nepodařilo doručit písemnost na adresu trvalého bydliště, třeba vyčerpat všechny možnosti za účelem zjištění místa jejího pobytu, pokračuje pak Ústavní soud v rozhodnutí I. ÚS 2545/12. Pokud tedy správní orgán přistoupil k ustanovení opatrovníka bezprostředně potom, co se mu nepodařilo doručit oznámení o zahájení řízení, aniž by se pokusil o opětovné doručení, případně o samostatné zjištění a dohledání místa pobytu, na něž by bylo možno dané oznámení doručit, je tento postup v rozporu jak s výše uvedenými zákonnými ustanoveními správního řádu, tak konstantní judikaturou Ústavního soudu. Pokud jde pak o funkci opatrovníka samu, je v rozhodnutích Ústavního soudu jednoznačně vyloženo také to, jakým způsobem má opatrovník hájit práva účastníka řízení. Nepřítomnému účastníkovi musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce, stojí v několika rozhodnutí tohoto soudu (např. sp. zn. I. ÚS 559/2000, IV. ÚS 2992/08). Není-li tato funkce náležitě plněna, poskytuje zcela konkrétní řešení správní řád v ustanovení § 32 odst. 7, kde stojí, že nedbá-li opatrovník o ochranu práv nebo zájmů opatrovance nebo lze-li mít důvodně za to, že opatrovník má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance, správní orgán usnesením zruší předchozí ustanovení opatrovníka a ustanoví opatrovníkem někoho jiného. Žalobce si je vědom závěrů Ústavního soudu, že tento závěr nelze dovodit jen ze skutečnosti, že nebyl podán opravný prostředek. Ovšem v tomto případě je situace diametrálně odlišná, když správním orgánem ustanovený opatrovník byl v podstatě od okamžiku zahájení správního řízení zcela netečný. Opatrovník se neseznámil se spisem, nepodal v rámci řízení žádné vyjádření a skutečnost, že nepodal ani odvolání proti rozhodnutí, kterým byl žalobce fakticky zbaven možnosti pobývat legálně na území České republiky, už jen dokresluje nedostatečnost

ochrany práv účastníka řízení. Způsob, jakým byla v daném řízení hájena práva žalobce, byl naprosto nedostatečný a v žádném případě nedosahoval limitů stanovených ve výše citovaných rozhodnutích Ústavního soudu (nestudoval spis, nepodával vyjádření ani opravné prostředky). Je tedy evidentní, že i kdyby byla v pořádku sama skutečnost, že byl žalobci ve správním řízení ustanoven opatrovník, měl správní orgán po té, co zjistil, že ustanovený opatrovník nedostatečným způsobem hájí zájmy účastníka, přistoupit k ustanovení opatrovníka jiného. Správní orgán však v případě žalobce a jemu ustanoveného opatrovníka postupoval pouze tak, aby sobě co nejvíce ušetřil práci, přičemž zájem o ochranu práv účastníka byl zcela nulový. Žalobce se domnívá, že již s ohledem na tuto skutečnost, je evidentní, že řízení je zatíženo zásadní procesní vadou představovanou nezákonným ustanovením opatrovníka, který byl navíc naprosto netečný k ochraně práv, která byl povinen hájit, přičemž fakt, že nebyl opatrovnictví zbaven, zatěžuje řízení další zásadní vadou, která je evidentně způsobila založit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stejně tak nelze přehlížet skutečnost, že žalovaný pokračoval v doručování zmocněnci, ačkoliv již měl nové údaje, pokud šlo o doručovací adresu žalobce. Žalobce již v říjnu 2011, tedy stále v době vedení předmětného správního řízení, oznámil správnímu orgánu svou novou adresu. Z ustanovení § 32 odst. 8 správního řádu mimo jiné plyne, že funkce opatrovníka zaniká také v případě, že pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven. Pokud tedy byl opatrovník ustanoven proto, že žalobci nebylo možné doručovat písemnosti, je zjevné, že v okamžiku, kdy nahlásil novou adresu pro doručování, tato překážka evidentně odpadla a funkce opatrovníka tímto zanikla. Vzhledem k tomu, že správní orgán tuto skutečnost evidentně zjistil, jak je zřejmé ze správního spisu, měl rovněž neprodleně učinit poznámku o zániku funkce opatrovníka a dále jednat v řízení již jen se samotným účastníkem. Pokud tedy prvoinstanční orgán, stejně jako žalovaný dovozují opožděnost odvolání s ohledem na datum doručení prvoinstančního rozhodnutí opatrovníkovi, je takový postup evidentně nesprávný, přičemž vše uvedené platí i pro otázku doručování prvoinstančního rozhodnutí. Na tomto závěru nic nemění ani konstatování na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde se správní orgán snaží aplikovat na daný případ fikci doručení. Vzhledem k tomu, že se daná zásilka vrátila zpět prvoinstančnímu orgánu, nelze ji považovat za doručenou ani po uplynutí 10 dnů od doručení. Správní orgán se i v daném případě měl pokusit o opakované doručení, což se však nestalo a i proto nelze jinak, než dovodit, že prvoinstanční rozhodnutí bylo účastníku řízení doručeno až okamžikem, kdy se s ním seznámil zástupce žalobce, tedy dne 14. 3. 2012. S ohledem na uvedené, je žalobce přesvědčen, že žalovaný měl meritorně přezkoumat podané odvolání v mezích odvolacích důvodů, vzhledem k tomu, že je přesvědčen o tom, že odvolání bylo podáno v zákonné lhůtě. I v případě, kdy by bylo odvolání podáno po lhůtě určené pro podání odvolání, žalovaný i pro takový případ postupoval v rozporu se zákonem. V souladu s dikcí ustanovení § 92 odst. 1 je nedílnou součástí činnosti odvolacího orgánu v případě opožděného odvolání zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Ačkoliv je v závěru napadeného rozhodnutí obsaženo krátké resumé, které má dokazovat postup správního orgánu v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 správního řádu, lze z daného, velice stručného a čistě formalistického konstatování správního orgánu jen stěží dojít k závěru, že se otázkou zákonnosti postupu prvoinstančního orgánu skutečně věcně zabýval. Žalobce je přesvědčen, že i při pominutí věcných námitek uplatněných v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, je nutné dojít k závěru, že

prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žalovaný v tomto ohledu postupovat v rozporu se zákonem, když zcela ignoroval naprosto evidentní, nezákonné praktiky prvoinstančního orgánu, přičemž tyto nemusel ani nijak složitě hledat, neboť mu byly naservírovány přímo v podaném odvolání, které měl v souladu se zákonem považovat za podnět k přezkumnému řízení. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí tvrdí, že komise zkoumala, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Důvody k tomuto postupu však v daném případě neshledala, avšak žalobce je s ohledem na uvedené přesvědčen, že takové důvody jednoznačně dány byly, ale žalovaný správní orgán se jimi absolutně nezabýval. Žalobce nechápe, jak je možné, že žalovaný nezjistil tak flagrantní porušení zákona, když dle svého konstatování se přímo zabýval otázkou, zda v řízení nedošlo k porušení zákona. Míra péče o zájmy účastníka řízení je v daném případě na straně žalovaného stejně nulová jako ze strany nezákonně ustanoveného opatrovníka. Rovněž je nutno poukázat na nepřezkoumatelnost daného závěru. Nelze přijmout takovéto prosté konstatování, ale rovněž závěr o nedůvodnosti zahájení přezkumného řízení, případně obnovy řízení musí být řádně zdůvodněn. Opačný postup, respektive postup, který zvolil žalovaný, je v rozporu s požadavky kladenými správním řádem na odůvodnění správních rozhodnutí obsaženými v ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, dle něhož platí, že v odůvodnění se 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. Žalobce v tomto ohledu odkazuje např. na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 5 A 48/2001 - 47, kde Vrchní soud potvrzuje, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. I přesto, že žalovaný nepřezkoumával napadené rozhodnutí v mezích odvolacích námitek, nic to nemění na skutečnosti, že jeho závěr o nezjištění důvodů pro zahájení přezkumného řízení musel být řádně zdůvodněn, což se v daném případě nestalo. Žalobce závěrem odkazuje na zásadu zakotvenou v ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle níž platí, že správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Prvoinstanční orgán naproti tomu žalobci tuto možnost v podstatě absolutně znemožnil a žalovaný pak tuto jeho nezákonnou praxi potvrdil vydáním napadeného rozhodnutí. Žalobce tedy shrnuje, že správní řízení o jeho žádosti bylo zatíženo nespočtem nezákonných kroků, jak ze strany prvoinstančního orgánu, kdy tento nejprve ustanovil účastníku řízení opatrovníka zcela v rozporu se zákonem v době, kdy k tomu ještě nebyl vůbec důvod, respektive prvoinstanční orgán nedělal nic pro to, aby zjistil zda takový důvod vůbec existuje, následně tento opatrovník neudělal nic pro ochranu zájmů žalobce, avšak prvoinstanční orgán na tento fakt nijak nereagoval a dále jednal v řízení s tímto opatrovníkem, místo toho, aby za něj určil opatrovníka jiného, tak orgánu odvolacího, který v rozporu s jednoznačným příkazem správního řádu nijak nezohlednit nezákonné praktiky prvoinstančního orgánu, čímž zatížil i své rozhodnutí těžkou vadou zákonnosti, když nenapravit nezákonnost, které se v řízení dopustil prvoinstanční orgán.

III.

Vyjádření žalované.

Žalovaná navrhla odmítnutí nebo zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že že napadené rozhodnutí bylo právnímu zástupci žalobce doručeno dne 2.8.2013, z podacího razítka soudu vyplývá datum 3.9.2013. Žalovaná se proto domnívá, že žaloba byla podána opožděně (§ 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) a navrhuje, aby byla z toho důvodu odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“). V případě, že žaloba byla podána včas, považuje žalobu za nedůvodnou. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem o pobytu cizinců, správním řádem a judikaturou správních soudů. Žalovaná je přesvědčena, že odvolání proti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu žalobce bylo správně posouzeno jako opožděné a meritem věci se žalovaná nemohla zabývat. Žalobce podal proti prvoinstančnímu rozhodnutí opožděné odvolání spolu se žádostí o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. Usnesením prvoinstančního orgánu ze dne 15.6.2012 bylo rozhodnuto tak, že zmeškání lhůty pro podání odvolání se nepromíjí. Usnesení bylo právnímu zástupci žalobce doručeno 17.6.2012. Proti tomuto usnesení podal žalobce dne 3.7.2012 opožděné odvolání, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 31.7.2013 v souladu se správním řádem jako opožděné zamítnuto, žalobce netvrdil ani neprokázal, že by mu ve včasném podání odvolání bránily závažné důvody na jeho vůli nezávislé. Vzhledem k tomu, že nemohlo být prominuto zmeškání lhůty pro podání odvolání, bylo třeba i odvolání proti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu posoudit jako opožděné. Z toho důvodu žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání jako opožděné zamítla, aniž by se jím mohla zabývat po obsahové stránce, žalobce vlastní vinou nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky. K žalobou uplatněným námitkám žalovaná uvádí, že v případě zamítnutí odvolání jako opožděného není předmětem přezkumu věcná správnost rozhodnutí ani procesní postup správního orgánu, ale pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Tento názor zaujal i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 30.9.2008, č.j. 8 As 51/2006-112, nebo v rozsudku ze dne 27.5.2010, č.j. 5 As 41/2009-91. Skutečnost, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu nemohla žalovaná přezkoumat meritorně, zavinil žalobce sám vlastním pochybením, když nepodal odvolání včas. Netvrdil přitom žádný důvod, který mu zabránil vyzvednout si doručovanou písemnost na adresu, kterou uvedl jako adresu pro doručování a později ani žádný důvod, který mu bránil podat včas odvolání proti usnesení o neprominutí lhůty pro podání odvolání. K námitce nezahájení přezkumného řízení žalovaná uvádí, že zastává názor, že v daném řízení nelze posuzovat, zda byly dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení. Tento názor vychází z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2008, č. j. 2 As 53/2007-111, ze kterého vyplývá, že pokud podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není shledán důvodným, není tím zasaženo do sféry subjektivních práv účastníka, výsledek takového přezkumu nelze napadnout správní žalobou (podle rozhodnutí téhož soudu č. j. 8 As 1/2005 lze závěry použít i na současně platný správní řád). Na posouzení této otázky nemá žalobce právní nárok, na závěr správního orgánu, že nejsou dány předpoklady pro přezkumné řízení, se nevztahují požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle správního řádu. Žalovaná dodává, že při splnění zákonných podmínek pro doručení fikcí jsou písemnosti považovány za doručené. Požadavek žalobce, že správní orgán se měl pokusit opakovaně mu doručovat na adresu, kterou uvedl jako doručovací v říjnu 2011 jako adresu místa pobytu (cca měsíc před vydáním prvoinstančního rozhodnutí), a na které si doručovanou písemnost nevyzvedl, nemá oporu ve správním řádu.

Posouzení věci soudem.

Vzhledem k tomu, že soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí, rozhodl v souladu s ustanoveními § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. o věci samé bez jednání.

Podle § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

Výkladem citovaného ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 4.8.2006, č.j. 8 As 1/2005-165, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*po provedených úvahách lze uzavřít, že zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací orgán odvolání zamítne. Nelze mu tedy vytýkat, že rozhodnutí v tomto směru dostatečně neodůvodnil. Pro úplnost lze dodat, že závěry, k nimž se Nejvyšší správní soud právě dobral, jsou totožné s novou právní úpravou založenou zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (srov. § 92 odst. 1 tohoto zákona)*“. V rozsudku ze dne 1.3.2013, č.j. 9 As 172/2012-32, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*ze samotné dikce citovaného ustanovení je patrné, že je-li odvolání podáno opožděně, odvolací správní orgán je z tohoto důvodu vždy zamítne, účastníku se tak dostane soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu v otázce opožděnosti odvolání (k tomu srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publikovaný jako N 93/57 SbNU 221, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, ust. § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. V první řadě je nutno poznamenat, že posouzení toho, zda nejsou dány uvedené předpoklady, nelze pojímat jako předmět posuzování v odvolacím řízení, který by měl odraz ve výroku rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení. Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1, věty první, správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný či záporný. Jejich posouzení tak nemá na výsledek řízení o odvolání žádný vliv, není tedy nutné, aby jejich posouzení bylo součástí řízení o odvolání. Pokud zde takové posouzení uvedeno není, zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tím nemůže být vůbec dotčena*“. Soud se se závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Soud se proto nemohl věcně zabývat námitkami žalobce zpochybňujícími správnost závěrů žalovaného o tom, zda zde nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

Žalobce současně s odvoláním podal „*žádost o prominutí zmeškání lhůty a o navrácení v předešlý stav*“. Prvoinstanční orgán neshledal důvod pro prominutí zmeškání úkonu a rozhodnutím ze dne 15.6.2012 rozhodl, že „*zmeškání lhůty pro podání odvolání se nepromijí a žádost se zamítá*“.

Na tomto místě je nezbytné konstatovat, že na základě ustanovení § 41 odst. 4 správního řádu správní orgán promine zmeškání lhůty pro odvolání, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Předmětem zkoumání naplnění podmínek pro postup podle tohoto ustanovení je otázka, zda zde existují či neexistují „závažné důvody, které nastaly bez zavinění účastníka řízení“, které účastníku řízení bránily ve včasné podání odvolání. Nikoli otázka, zda prvoinstanční rozhodnutí bylo účastníku řízení vůbec kdy doručeno. Ustanovení § 41 odst. 4 správního řádu je totiž aplikovatelné teprve v případě, kdy k doručení došlo, nikoli v případě, kdy se tak nestalo.

Otázka, zda odvolání bylo či nebylo podáno včas, je otázkou, kterou je povinen se věcně zabývat odvolací orgán, hodlající opřít výrok svého rozhodnutí o ustanovení § 92 odst. 1 věta prvního správního řádu. Může-li odvolací orgán podle § 92 odst. 1 věta 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 ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění 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.

Jak vyplývá z obsahu odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí, žalobce již zde vznesl obdobné námitky, které posléze učinil součástí žaloby a kterými zpochybňoval opožděnost podání odvolání.

Žalobce například uvedl, že „zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí mu nebylo nikdy doručeno a bylo mu umožněno se s ním seznámit až dne 14.3.2012, kdy se s napadeným rozhodnutím osobně seznámil jeho právní zástupce. Opatrovník ustanovený správním orgánem prokazatelně neučinil v řízení jediný úkon, sloužil správnímu orgánu pouze jako místo k doručování, účastníka řízení se žádným způsobem kontaktovat nesnažil. Z toho důvodu považuje účastník řízení podané odvolání za včasné“. Žalobce dále namítal, že „se v říjnu 2011 dostavil na OAMP Karlovy Vary, úspěšně zde změnil adresu místa pobytu na území, správní orgán mu dal nové razítko s adresou do pasu, avšak ze strany správního orgánu mu nebylo sděleno ani na místě doručeno ničeho. Vzhledem k této skutečnosti, kdy minimálně okamžikem dostavení se účastníka řízení na příslušný odbor OAMP, u příležitosti nahlášení nové adresy pobytu na území ČR, zcela jednoznačně odpadl důvod pro ustanovení opatrovníka, který byl ustanoven v květnu 2011. Správní orgán však následně zcela nepochopitelně dále jednal s opatrovníkem, i když s účastníkem řízení vstoupil do osobního kontaktu a minimálně od tohoto okamžiku nebylo možno na účastníka řízení nahlížet jako na osobu dle ust. § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu“. Žalobce dále uvedl, že „správní orgán se sice pokusil na tuto adresu napadené rozhodnutí doručit, avšak zásadně pochybil tím, když nerozhodl o zrušení opatrovníka a v okamžiku, kdy vstoupil s účastníkem v osobní kontakt, tomuto oznámení o zahájení správního řízení nepředal, stejně tak jej neupozornil, že nějaké řízení u OAMP probíhá“.

Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že „ze spisového materiálu vyplývá, že rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu bylo doručeno ustanovenému

opatrovníkovi dne 23.11.2011. Lhůta pro podání odvolání začala odvolateli běžet dnem následujícím, tj. od 24.11.2011. Patnáctým dnem od tohoto data je 8.12.2011 (čtvrtek). Právní moci rozhodnutí nabývá dnem následujícím. V tomto případě rozhodnutí nabylo právní moci dne 9.12.2011. Ze spisového materiálu vyplývá, že odvolání bylo podáno prostřednictvím zmocněného zástupce dne 19.3.2012“. Následně žalovaná učinila již pouze stručný závěr, že „vzhledem k tomu, že žádost o prominutí zmeškání lhůty byla pravomocně zamítnuta, je třeba odvolání posoudit jako opožděné“.

Ač žalobce již v odvolání konkrétními námitkami zpochybňoval účinnost doručení prvoinstančního rozhodnutí ustanovenému opatrovníku, žalovaná se těmito námitkami v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu vůbec nevypořádala. Aniž by žalovaná uvedla, z jakého důvodu považuje námitky žalobce za nedůvodné, uzavřela, že prvoinstanční rozhodnutí „bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi dne 23.11.2011“. Pro učinění tohoto závěru je však nejprve nezbytné vyřešit otázky, zda zde byly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka (s přihlédnutím např. k nálezům Ústavního soudu ze dne 7.12.1998, sp.zn. IV. ÚS 200/97, a ze dne 17.10.2012, sp.zn. I. ÚS 2545/12), zda k ustanovení opatrovníka nedošlo jen z důvodu snahy o urychlené vyřízení věci (s přihlédnutím např. k nálezu Ústavního soudu ze dne 19.5.2010, sp.zn. IV. ÚS 2992/08), či zda funkce opatrovníka nezanikla dnem nahlášení nové adresy místa pobytu na základě ustanovení § 32 odst. 8 věta první správního řádu, podle kterého funkce opatrovníka zaniká, jakmile pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven. Pokud by totiž nebylo možné pro existenci některé z těchto překážek prvoinstanční rozhodnutí ustanovenému opatrovníku doručit, nebylo by možné učinit závěr, že prvoinstanční rozhodnutí bylo žalobci doručeno k rukám opatrovníka dne 23.11.2011. Odvolání žalobce by tak bylo nutné považovat za odvolání včasné.

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, obsahově obdobným námitkám odvolacím, učinit předmětem soudního přezkumu. Soud nemůže teprve v soudním řízení chybějící náležitosti napadeného rozhodnutí doplňovat a v neprospěch žalobce dohledávat důvody skýtající oporu výroku napadeného rozhodnutí.

Pokud jde o doručování prvoinstančního rozhodnutí na adresu žalobcem sdělenou v říjnu 2011, které žalovaná konstatovala „nad rámeček“ svého závěru o opožděnosti odvolání, je nezbytné konstatovat, že z k prvoinstančnímu rozhodnutí připojené poštovní obálky vyplývá, že zásilka, ač na ní bylo uvedeno „nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dnů“, byla vrácena prvoinstančnímu orgánu s poznámkou, že „adresát je na uvedené adrese neznámý“. Tento údaj je v přímém rozporu s údajem taktéž uvedeným na zásilce, že „adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení“. Bez odstranění těchto rozporů je závěr o doručení prvoinstančního rozhodnutí na žalobcem sdělenou adresu předčasný.

V.

Rozhodnutí soudu.

Vzhledem k tomu, že soud shledal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, soud v souladu s ustanoveními § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení.

VI.
Náklady řízení.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za 1 úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a 1 úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a dvou doplňujících vyjádření. Podle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3.100 Kč. Za dva úkony právní služby tak žalobci přísluší náhrada ve výši 6.200 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč, tj. za dva úkony částku ve výši 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 1.428 Kč, náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 11.228 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

VII.
Soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku

Vzhledem k tomu, že soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, rozhodl, že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek za podání tohoto návrhu.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 31. října 2013

Za správnost: Kovářiková

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu