



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **B. H.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2013, č. j. 57 A 84/2013 – 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 10. 2013 zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „stěžovatel“) ze dne 2. 8. 2013, č. j. MV-37597-6/SO-2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce B. H. (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „orgán prvního stupně“), ze dne 7. 11. 2011, č. j. OAM-842-7/ZR-2011. Rozhodnutím orgánu prvního stupně bylo zrušeno povolení účastníka řízení k trvalému pobytu na území podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a byl mu udělen výjezdní příkaz na 30 dnů. Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) shledal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů rozhodnutí, a to v souladu s ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). K žalobní námitce směřující k otázce vzniku předpokladů pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo případně vydání

nového rozhodnutí krajský soud konstatoval, že touto se nemůže věcně zabývat. K tomu uvedl, že Nejvyšší správní soud v rozhodnutích ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005-165, a ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32, vyslovil závěr, že správní orgán zkoumá existenci důvodů pro použití mimořádných opravných prostředků teprve po vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potom, co odvoláním napadené rozhodnutí nabude právní moci. Následně se krajský soud zabýval otázkou opožděnosti odvolání, přičemž poukázal na skutečnost, že účastník řízení již v rámci řízení správního a následně i v řízení soudním zpochybňoval opožděnost podání odvolání, čímž se orgán prvního stupně dostatečně nezabýval. Účastník řízení především namítal, že se s napadeným rozhodnutím orgánu prvního stupně seznámil teprve 14. 3. 2012, a to prostřednictvím svého právního zástupce, že opatrovník ustanovený orgánem prvního stupně byl v rámci celého řízení pasivní a pouze sloužil jako místo pro doručování písemností. V říjnu 2011 se účastník řízení dostavil na Oddělení pobytu cizinců v Karlových Varech, kde úspěšně změnil adresu svého místa pobytu na území ČR a správní orgán tuto novou adresu vyznačil do stěžovatelova cestovního pasu, společně s otiskem úředního razítka. Tímto okamžikem dle účastníka řízení odpadl důvod pro ustanovení opatrovníka a orgán prvního stupně mohl jednat přímo s účastníkem řízení, jehož pobyt mu již byl znám. I přes tuto skutečnost nadále jednal s opatrovníkem, kterému bylo dne 23. 11. 2011 doručeno rozhodnutí. Z tohoto důvodu následnou žádost o prominutí zmeškání lhůty zamítl a připojené odvolání posoudil jako opožděné. Krajský soud vytýká stěžovateli, že se v rámci odůvodnění svého žalobou napadeného rozhodnutí nevypořádal s námitkami stěžovatele směřujícími proti účinnosti doručení rozhodnutí a pouze konstatoval, že rozhodnutí bylo doručeno ustanovenému opatrovníku. Stěžovatel se vůbec nezabýval otázkami, zda byly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka (s přihlédnutím 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 pouze z důvodu snahy o urychlené vyřízení věci (k tomuto 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, v souladu s § 32 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř."). Krajský soud shrnuje, že pakliže by nebylo možné pro existenci některé z těchto překážek rozhodnutí orgánu prvního stupně ustanovenému opatrovníku doručit, nebylo by možné učinit závěr, že rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo žalobci doručeno k rukám opatrovníka dne 23. 11. 2011 a odvolání účastníka řízení by tak bylo nutné považovat za včasné. Z důvodu absence náležitostí odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí krajský soud shledává jeho nepřezkoumatelnost, když postrádá závěry o skutečnostech podstatných pro posouzení důvodnosti či nedůvodnosti námitek žalobce. V závěru krajský soud doplňuje, že závěr orgánu prvního stupně o doručení rozhodnutí na adresu sdělenou žalobcem v říjnu 2011 shledává předčasným, neboť z poštovní obálky přiložené k rozhodnutí orgánu prvního stupně vyplývá, že zásilka, ač na ní bylo uvedeno „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dnů*“ byla vrácena orgánu prvního stupně s poznámkou, že „*adresát je na uvedené adrese neznámý*“. Tento údaj krajský soud shledává v přímém rozporu s údajem uvedeným na zásilce, totiž že „*adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení*“.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že krajský soud se ve svém rozhodnutí vůbec nevypořádal se skutečností, že žaloba ve smyslu ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců proti rozhodnutí stěžovatele byla podána opožděně. Z podacího razítka krajského soudu „došlo“ vyplývá, že žaloba byla podána dne 3. 9. 2013, přičemž rozhodnutí stěžovatele bylo účastníku řízení doručeno dne 2. 8. 2013. Z důvodu absence argumentace směřující k této námitce stěžovatel shledává rozhodnutí krajského soudu v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Stěžovatel dále namítá, že krajský soud danou věc nesprávně posoudil po právní stránce a zdůrazňuje, že vedle opatrovníka účastníka řízení bylo rozhodnutí orgánu prvního stupně doručeno fikcí i samotnému účastníku řízení, a to dne 12. 12. 2011. Odvolání následně účastník řízení podal dne 19. 3. 2012, aniž by v něm uvedl důvody, které mu bránily v jeho včasném podání. Stěžovatel je přesvědčen, že v žalobou napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem a v souladu s požadavky ustanovení § 68 odst. 3 s. ř. odůvodnil, proč bylo odvolání účastníka řízení považováno za opožděné. S napadeným rozsudkem stěžovatel nesouhlasí, neboť účastníku řízení nebylo prominuto zmeškání lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně, přičemž v tomto odvolání se účastník řízení zaměřil především na zpochybňování ustanovení opatrovníka a netvrdil, že by mu ve vyzvednutí doručovaných písemností bránily důvody na jeho vůli nezávislé, ve smyslu ustanovení § 41 s. ř. Stěžovatel zdůrazňuje, že usnesení, kterým orgán prvního stupně neprominul zmeškání lhůty pro podání odvolání, bylo doručeno právnímu zástupci účastníka řízení dne 17. 6. 2012, přičemž odvolání proti tomuto usnesení bylo podáno dne 3. 7. 2012, tedy v době, kdy usnesení již bylo v právní moci (a ani v tomto odvolání účastník řízení neargumentoval existencí důvodů na jeho vůli nezávislých, které by mu bránily v podání odvolání). Toto odvolání bylo rozhodnutím stěžovatele ze dne 31. 7. 2013 zamítnuto jako opožděné, přičemž tento závěr stěžovatele považoval krajský soud za stručný, aniž by uvedl, z jakého důvodu jej za takovýto považuje, respektive jaké procesní důsledky má stěžovatel z uvedené skutečnosti vyvodit. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pakliže by nebylo možné doručit rozhodnutí ustanovenému opatrovníkovi, bylo by nutné považovat odvolání účastníka řízení za včasné. Poukazuje především na správní spis, ze kterého vyplývá, že rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo doručeno ustanovenému opatrovníku dne 23. 11. 2011 a účastníku řízení dne 12. 12. 2011, přičemž účastník řízení netvrdil ani neprokázal existenci důvodů, které mu bránily v podání včasného odvolání (ani ve vyzvednutí doručované písemnosti na jím sdělované adrese). Námitky účastníka řízení, které směřují především proti hodnocení činnosti ustanoveného opatrovníka a skutečnosti, že v průběhu řízení došlo k odpadnutí důvodu pro jeho ustanovení, nepovažuje stěžovatel, vzhledem k jejich obsahu, za námitky zpochybňující opožděnost podání odvolání. Stěžovatel zdůrazňuje, že není zřejmé, od jakého okamžiku krajský soud počítá lhůtu pro podání odvolání v případě, kdy opatrovník neměl být ustaven a nemělo mu být doručováno. V otázce zkrácení účastníka řízení na jeho procesních právech ustanovením pasivního opatrovníka stěžovatel namítá, že ustanovení opatrovníka je institut, který naopak slouží právě k zajištění ochrany procesních práv účastníka řízení, jinak by totiž došlo k situaci, že by se tento fakticky vůbec o existenci řízení nedozvěděl. Stěžovatel tedy nepovažuje situaci, kdy ačkoliv byly splněny podmínky pro doručování účastníku řízení fikcí, orgán prvního stupně přistoupil k ustanovení opatrovníka účastníku řízení, za pochybení orgánu prvního stupně, které by vedlo ke zkrácení účastníka řízení na jeho právech. Názor krajského soudu, že údaje na obálce s doručovaným rozhodnutím orgánu prvního stupně obsahují rozpory, pro které je závěr o doručení rozhodnutí

účastníku řízení předčasný, nemá dle stěžovatel oporu ve správním řádu. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012-29, je pro uplatnění doručení fikcí rozhodující, že adresátovi je na vhodném místě zanecháno oznámení o neúspěšném doručení a výzva, aby si písemnost vyzvedl. Stěžovatel tedy dovozuje, že zákonné podmínky pro uplatnění doručení fikcí byly splněny. Nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí spatřuje stěžovatel také v tom, že není zřejmé, zda by v dalším řízení bylo třeba odvolání považovat za včasné jen z důvodů, že by byl učiněn závěr, že opatrovníkovi nemělo být doručováno, či zda by i v případě takového závěru bylo zároveň třeba odstraňovat rozpory v údajích poštovních doručovatelů na obálce a jaké závěry by bylo třeba z nich vyvodit. Stěžovatel podotýká, že i v případě, kdy by podmínky pro ustanovení opatrovníka v průběhu řízení pominuly, nemělo by to vliv na správnost nebo zákonnost stěžovatelova rozhodnutí ve věci samé, neboť účastníkovi řízení bylo doručeno fikcí dne 12. 12. 2011 a jediným důsledkem odpadnutí důvodů pro ustanovení opatrovníka by bylo nesprávné vyznačení právní moci rozhodnutí orgánu prvního stupně, nikoliv včasnost odvolání účastníka řízení nebo nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Dle stěžovatele by bylo přepjatým formalismem napadené rozhodnutí stěžovatele zrušovat a věc vracet k dalšímu řízení, neboť odvolání účastníka řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu, jakož i ve věci žádosti o prominutí zmeškání lhůty) byla v obou případech posouzena jako opožděná a zamítnuta v souladu se zákonem. Stěžovatel je přesvědčen, že důvody zakládající nezákonnost napadeného rozsudku zároveň činí nezákonným i výrok krajského soudu o náhradě nákladů řízení. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitka stěžovatele směřující vůči nedostatku argumentace krajské soudu k posouzení včasnosti podání žaloby nemůže uspět, neboť soud se v rozsudku nemusí vypořádat se závěry žalovaného obsaženými v jeho vyjádření k podané žalobě, nýbrž čistě se žalobními námitkami. Z tohoto důvodu dle účastníka řízení nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Účastník řízení podotýká, že razítko soudu „došlo dne“ na žalobě účastníka řízení není zcela zásadním údajem pro otázku včasnosti podání žaloby, a to s ohledem na ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s. V rámci vyjádření ke druhému bodu kasační stížnosti se účastník řízení ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí orgánu prvního stupně nelze považovat za doručené, a to ani fikcí, pokud nebylo vloženo adresátovi do schránky, nýbrž vráceno správnímu orgánu. Následně poukazuje na skutečnost, že účastník řízení neměl faktickou možnost hájit svá práva a oprávněné zájmy, neboť s ním nebylo vůbec jednáno a byl mu v rozporu se zákonem ustanoven opatrovník, který sloužil toliko k doručování.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

K prvnímu stížnímu bodu uvedenému stěžovatelem v rámci kasační stížnosti, totiž že krajský soud zcela opomněl zohlednit námitku opožděnosti žaloby účastníka řízení uvedenou ve vyjádření stěžovatele k žalobě, zdejší soud uvádí, že soud není povinen

pokračování

vypořádat se s námitkami uvedenými v rámci vyjádření k žalobě, popřípadě ke kasační stížnosti, stejným způsobem jako s námitkami uvedenými v žalobě nebo kasační stížnosti samotné. V případě, že by žaloba nebyla podána včas, krajský soud by v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu jako opožděnou odmítnul. Krajský soud se však žalobou meritorně zabýval, a proto je zřejmé, že její včasnost podrobil svému posouzení. Ze spisu přitom jednoznačně vyplývá, že žaloba byla zaslána prostřednictvím držitele poštovní licence dne 2. 9. 2013 a lhůta pro její podání tak byla žalobcem dodržena (přičemž z pouhého podacího razítka nelze dovodit okamžik podání žaloby, s ohledem na znění ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s.). Z tohoto důvodu zdejší soud nepovažuje tuto námitku stěžovatele za důvodnou.

Ke stěžovatelem namítanému doručení rozhodnutí orgánu prvního stupně účastníkovi řízení fikcí zdejší soud poukazuje, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se písemnost považuje za doručenou fikcí v případě, že byla řádně uložena, včetně jejího vložení do domovní schránky, *„(p)okud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenou. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 - 77). Co se stěžovatelem uváděného rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012 - 29 týká, je nutno poznamenat, že pro nastoupení fikce doručení není jedinou rozhodující podmínkou, že je adresátovi písemnosti zanecháno na vhodném místě oznámení o neúspěšném doručování a výzva, aby si písemnost vyzvedl. Za situace, kdy 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“* proto nelze označit rozhodnutí orgánu prvního stupně za doručené fikcí podle ustanovení § 24 odst. 1 s.ř. Důsledkem této vady v doručování *de facto* nedošlo k doručení rozhodnutí účastníku řízení dle ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu, nepočala tedy vůbec běžet lhůta k podání odvolání a z tohoto důvodu je nutné považovat odvolání účastníka řízení podané dne 19. 3. 2012 za včasné. Absence důvodů, které by bránily v dřívějším podání odvolání, není relevantní, když účastníku řízení v podání odvolání bránila skutečnost, že rozhodnutí mu nebylo vůbec doručeno. K samotnému odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zdejší soud podotýká, že stěžovatel se s posouzením opožděnosti odvolání vypořádal dostatečně, leč nesprávně, když uvedl: *„Podle správního řádu je zásilka, která byla připravena k vyzvednutí od 1. 12. 2011, považována zaporučenou desátým dnem po tomto datu ..., tj. v daném případě dne 12. 12. 2011 (pondělí).“* a opomněl podmínky uložení písemnosti, jakožto nutný předpoklad řádného doručení fikcí.

K ustanovenému opatrovníku účastníku řízení zdejší soud podotýká, že orgán prvního stupně zcela správně, za situace kdy se tomuto nepodařilo doručit oznámení o zahájení řízení z moci úřední (ustanovení § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu), ustanovil opatrovníka účastníku řízení a s tímto dále jednal. Orgán prvního stupně však pochybil za situace, kdy účastník řízení oznámil změnu adresy místa svého pobytu na území ČR v říjnu 2011 (tedy v průběhu správního řízení) a tímto okamžikem tak, v souladu s ustanovením § 32 odst. 8 správního řádu, zanikla funkce opatrovníka. Následná úvaha stěžovatele o účinném doručení rozhodnutí orgánu prvního stupně opatrovníku účastníka řízení a běhu lhůty pro podání odvolání od tohoto okamžiku je tak lichá, jak ostatně

stěžovateli ve svém rozhodnutí vytýká i krajský soud s poukazem na judikaturu Ústavního soudu.

Z těchto důvodů zdejší soud kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože účastník řízení měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč spočívající v písemném podání ve věci samé v podobě vyjádření ke kasační stížnosti [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky] a náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože společnost s ručením omezeným, v níž advokát vykonává advokacii, je plátcem daně, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů za řízení o žalobě tedy činí 4.114 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu