



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) V. H., b) I. K.**, zastoupený opatrovníkem Organizace pro pomoc uprchlíkům, sídlem Kovářská 4, Praha 9, a **c) nezletilý I. K.**, zastoupený žalobkyní a) jako jeho zákonnou zástupkyní, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, sídlem Olšanská 2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. listopadu 2019 č. j. CPR-33693-8/ČJ-2019-930310-V240, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. ledna 2020 č. j. 34 A 40/2019 - 49

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. ledna 2020 č. j. 34 A 40/2019-49 a rozhodnutí žalovaného ze dne 1. listopadu 2019 č. j. CPR-33693-8/ČJ-2019-930310-V240 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně a) Mgr. Petru Suchánkovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **6 800 Kč**, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Žalobkyni a) bylo rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 16. srpna 2019 č. j. KRPB-82499-19/ČJ-2019-060022-SV uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) 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“), spojené se zákazem vstupu na území členských států Evropské unie po dobu tří let. Důvodem byl neoprávněný pobyt žalobkyně a) na území České republiky bez cestovního dokladu.

[2] Žalobkyně a) podala proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání, které žalovaný rozhodnutím označeným v návěti zamítl jako opožděné. Konstatoval, že žalobkyně byla řádně poučena, že má odvolání podat u správního orgánu prvního stupně, přesto je adresovala žalovanému. Správnímu orgánu prvního stupně tak bylo odvolání doručeno až po uplynutí lhůty k jeho podání.

[3] Žalobkyně a) napadla rozhodnutí žalovaného společně se svým druhem a synem [žalobci b) a c)] žalobou. Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobcům usnesením ze dne 16. ledna 2020 č. j. 34 A 40/2019 - 45 ustanovil opatrovníka (Organizaci pro pomoc uprchlíkům) z důvodu neznámého místa jejich pobytu. Rozsudkem označeným v návěti krajský soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že žalobkyně a) ve správním řízení uvedla, že rozumí českému jazyku slovem i písmem a nepotřebuje tlumočníka, a že během lhůty k podání odvolání nebyla nijak omezena v tom, aby si v případě potřeby našla adekvátní pomoc pro sepsání a podání odvolání. Žalobkyně však lhůtu využila pouze k tomu, aby v její poslední den podala k poštovní přepravě blanketní odvolání. Navíc se již v minulosti účastnila správních řízení, takže musí mít minimální povědomí o jejich průběhu. Na to, že poučení o oprávněném prostředku neporozuměla, si žalobkyně a) stěžovala poprvé až v žalobě. Nelze tak vytýkat správnímu orgánu prvního stupně, že k oznámení svého rozhodnutí žalobcům nepřizval tlumočníka. Krajský soud dále přezkoumal samotné poučení o oprávněném prostředku v rozhodnutí o správním vyhoštění a shledal, že z něj jasně vyplývá, že žalobkyně a) měla podat odvolání u správního orgánu prvního stupně, a naopak z něj nebylo možné dovodit, že by se mělo odvolání podat u žalovaného. Z odvolání žalobkyně a) nevyplývaly žádné vážné důvody, které by umožňovaly zcela výjimečně podat odvolání u správního orgánu vyššího stupně namísto orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Krajský soud tedy přisvědčil žalovanému, že odvolání žalobkyně a) bylo opožděné. Ve vztahu k žalobcům b) a c) pak ještě konstatoval, že rozhodnutím žalovaného nemohli být přímo zkráceni na svých právech. Avšak „*vzhledem k poskytnutí větší soudní ochrany*“ krajský soud jejich žaloby neodmítl.

pokračování

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalobkyně a) (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu blanketní kasační stížnost spojenou se žádostí o ustanovení zástupce a s návrhem na přiznání odkladného účinku. Jelikož se stěžovatelka se žalobcem c) zdržovali na adrese uvedené v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. března 2020 č. j. 6 Azs 28/2020 - 18 zprostil Organizaci pro pomoc uprchlíkům opatrovnictví stěžovatelky a žalobce c) a zároveň stěžovatelce ustanovil zástupce z řad advokátů.

[5] Usnesením ze dne 2. dubna 2020 č. j. 6 Azs 28/2020 - 28 Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka prostřednictvím ustanoveného zástupce odkázala na § 40 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a namítla, že je třeba jej vykládat tak, že lhůta je zachována také tehdy, pokud je v její poslední den předáno k poštovní přepravě podání adresované z vážného důvodu správnímu orgánu vyššího stupně. Takový výklad již Nejvyšší správní soud připustil v rozsudcích ze dne 23. ledna 2014 č. j. 4 Ads 114/2013 - 26 a ze dne 27. září 2017 č. j. 10 Azs 207/2017 - 41. Z hlediska správního orgánu je nerozhodné, zda je podání předané k poštovní přepravě poslední den lhůty adresované věcně a místně příslušnému orgánu nebo orgánu nadřízenému, který odvolání správnímu orgánu prvního stupně pouze postoupí. V obou případech se totiž odvolání dostane do dispozice správního orgánu prvního stupně až po uplynutí odvolací lhůty. Z toho stěžovatelka dovozuje, že podstatný k zachování lhůty je projev vůle učiněný v odvolací lhůtě. Dále upozornila, že správní řízení tvoří jeden celek, nelze tudíž striktně uplatňovat institucionální dělení na správní orgán prvního stupně a nadřízený orgán. Bylo by přehnaným formalismem, kdyby nebylo možné výjimku umožňující učinit podání u nadřízeného orgánu vztáhnout též na případy, kdy je z vážných důvodů podání předáno k poštovní přepravě v poslední den lhůty a adresováno nadřízenému orgánu. Stěžovatelka též poukázala na zásadu *in dubio mitius*, která je důležitá zejména ve věcech cizinců, kteří představují zvlášť zranitelnou a znevýhodněnou sociální skupinu.

[7] Stěžovatelka namítla, že v jejím případě vážný důvod ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu spočíval v adresování odvolání nadřízenému správnímu orgánu z důvodu neporozumění poučení o odvolání. Opět odkázala na rozsudek č. j. 10 Azs 207/2017 - 41, v němž Nejvyšší správní soud sice neshledal kasační stížnost v obdobné věci důvodnou, avšak především proto, že tehdejší stěžovatel poučení ve skutečnosti porozuměl a pochybil při vyplňování adresy na obálku. Naproti tomu stěžovatelka poučení fakticky neporozuměla, odvolání si psala sama bez pomoci právníka. Českému jazyku nerozumí stejně jako své mateřštině, natož aby rozuměla českému jazyku úřednímu. Adresování odvolání žalovanému tak zapříčinil správní orgán prvního stupně nesrozumitelným poučením, nikoli stěžovatelčin omyl. Srozumitelnost poučení je třeba posuzovat optikou cizince, který ovládá český jazyk pouze v omezené míře. Z poučení vyplývá, že odvolání se podává ke dvěma různým institucím, přičemž správní orgán byl vymezen těžko uchopitelným řetězcem organizační struktury policie. Konstrukce, podle níž se odvolání podává k nadřízenému orgánu prostřednictvím správního orgánu, který napadené

rozhodnutí vydal, není zcela intuitivní. V tomto případě navíc poučení neobsahovalo obrat „prostřednictvím“, nýbrž méně jednoznačnou formulaci, že odvolání lze podat „u“ správního orgánu prvního stupně. Je třeba též přihlídnout k tomu, že správní orgán prvního stupně i nadřízený správní orgán jsou orgány policie, což prohlubuje nejasnosti. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že se měla poradit s osobou znalou práva, neboť, jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, poučení musí být srozumitelné pro každého.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na shromážděný spisový materiál a vyjádřil přesvědčení, že postupoval v souladu se všemi právními předpisy, jimiž je vázán.

[9] Žalobce b) ve svém vyjádření požádal o zrušení rozhodnutí žalovaného. Prostřednictvím opatrovníka pak uvedl, že poučení o odvolání obsažené v rozhodnutí o správním vyhoštění nelze považovat za srozumitelné, neboť z něj zcela nevyplývá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává, jak požaduje správní řád. Správní orgán, ke kterému má být odvolání podáno a ten, který o odvolání bude rozhodovat, je v poučení odlišen pouze předložkami „u“ a „k“. U obou správních orgánů je navíc uvedena celá adresa jejich sídla, což může mást a vyvolávat dojem, že odvolání lze podat u kteréhokoli z nich. Žalobce b) odmítá argumentaci krajského soudu, že stěžovatelka měla vyhledat právní pomoc při sepisu odvolání, poučení musí rozumět samotný adresát rozhodnutí. Na srozumitelnosti a jednoznačnosti poučení je nutné trvat zejména v případě rozhodnutí o správním vyhoštění, které má pro život cizince zcela zásadní následky. I žalobce b) odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 207/2017-41. Stěžovatelka žalovanému nevytýká nepřítomnost tlumočníka, za pochybení považuje samotnou formulaci poučení. Je rozdíl v tom, zda je cizinec schopen odpovídat na otázky o svém životě a zda je schopen porozumět psanému, vysoce formalizovanému úřednímu textu. Skutečnost, že se odvolání zásadně podává prostřednictvím správního orgánu prvního stupně, nemusí být laikovi známá, naopak se mu může jevit jako logické rozporovat zákonnost rozhodnutí přímo u nadřízeného orgánu. I žalobce b) tudíž zastává názor, že odvolání stěžovatelky nebylo opožděné.

[10] Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobce b) sice se soudem komunikoval prostřednictvím e-mailu, avšak ani na jednu z adres, které soudu sdělil, se mu nepodařilo písemnosti doručit; místo jeho pobytu tedy nadále není známé a trvají důvody, pro něž mu krajský soud ustanovil opatrovníka.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[12] Skutkový stav není mezi účastníky řízení sporný: Stěžovatelka převzala rozhodnutí o správním vyhoštění osobně dne 19. srpna 2019, kdy začala běžet desetidenní lhůta k podání odvolání (§ 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Dne 29. srpna 2019, tedy poslední den lhůty, stěžovatelka podala k poštovní přepravě blanketní odvolání adresované

pokračování

žalovanému. Odvolání bylo žalovanému doručeno dne 4. září 2019. Téhož dne je žalovaný postoupil správnímu orgánu prvního stupně.

[13] Podle § 86 odst. 1 správního řádu se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, v tomto případě u Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje. Z uvedených skutečností je zřejmé, že tomuto orgánu bylo odvolání doručeno po uplynutí lhůty.

[14] Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu platí, že *pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*

[15] Podle první části citovaného ustanovení si stěžovatelka lhůtu k podání odvolání nemohla zachovat, neboť v poslední den lhůty podala k poštovní přepravě zásilku adresovanou žalovanému, nikoli věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (tj. správnímu orgánu prvního stupně – srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014 č. j. 4 Ads 114/2013 - 26). Stěžovatelka však namítá, že u tohoto příslušného orgánu nemohla odvolání podat z vážného důvodu spočívajícího v nesrozumitelném poučení o odvolání v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[16] Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 114/2013 - 26 konstatoval, že vážné důvody k podání odvolání u správního orgánu vyššího stupně „*přicházejí v úvahu zejména v případech osobního podání odvolání na podatelně odvolacího orgánu například ze zdravotních důvodů, které brání odvolateli se dostavit ke správnímu orgánu prvního stupně*“, přičemž „*je těžko představitelné, jaké vážné důvody mohou vést odvolatele k adresování zásilky odvolacímu orgánu, a nikoliv správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.*“ Nejvyšší správní soud tehdy uzavřel, že „*již samotné podání odvolání správnímu orgánu vyššího stupně k poštovní přepravě tedy téměř vylučuje existenci vážného důvodu, pro který by mohl zástupce stěžovatele postupovat podle § 40 odst. 1 písm. d) věty za středníkem správního řádu.*“ Tento právní názor převzal Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. září 2017 č. j. 10 Azs 207/2017 - 41. Stěžovatelka dovozovala, že Nejvyšší správní soud v těchto rozhodnutích připustil zachování lhůty i v případě, kdy je odvolání adresované z vážného důvodu správnímu orgánu nadřazeného tomu, který vydal napadené rozhodnutí, v poslední den lhůty podáno k poštovní přepravě. Nejvyšší správní soud však musí konstatovat, že z citovaných rozsudků vyplývá závěr opačný, byť není formulován kategoricky.

[17] Ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (respektive jeho část za středníkem) na posuzovaný případ zkrátka nedopadá. Lze na něj však vztáhnout § 83 odst. 2 správního řádu, podle něhož *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.* Pokud by totiž

správní orgán prvního stupně formuloval poučení o odvolání tak, že by nesplňovalo zákonné náležitosti, jednalo by se o poučení nesprávné. Nejvyšší správní soud připomíná, že důvodem k prodloužení odvolací lhůty podle § 83 odst. 2 správního řádu „*mohou být jen objektivní vady podaného poučení, nikoliv skutečnost, že si stěžovatel jeden z bodů poučení o své újmě chybně vyložil a subjektivně ho považuje za zavádějící*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2012 č. j. 3 As 85/2012 - 18).

[18] Podle § 68 odst. 5 správního řádu musí poučení ve správním rozhodnutí obsahovat informaci o tom, *zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.*

[19] Správní orgán prvního stupně formuloval poučení takto: „*Proti tomuto rozhodnutí lze podle ust. § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podat u Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, Kounicova 24, 611 32 Brno, odvolání k Ředitelství služby cizinecké policie, Olšanská 2, Praha 3, PSČ 130 51, a to podle ust. § 170 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. ve lhůtě 10 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí. Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, nejpozději však po uplynutí desátého dne ode dne, kdy bylo nedoručené a uložené rozhodnutí připraveno k vyzvednutí. Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má odkladný účinek.*“

[20] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z tohoto poučení nelze (objektivně) jednoznačně dovodit, kterému správnímu orgánu má být odvolání adresováno. Jak správně namítla stěžovatelka i žalovaný b), nelze po účastnících řízení požadovat, aby na základě rozlišení spojek *u* (správního orgánu prvního stupně) a *k* (žalovanému) dovodili, že odvolání se podává u správního orgánu prvního stupně a rozhodovat o něm bude žalovaný. Sdělení, že odvolání lze podat k žalovanému, navíc doplněné o jeho adresu, lze vyložit i tak, že mu je lze adresovat (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007 č. j. 3 Ads 92/2005 - 56). Nelze přijmout argument krajského soudu, že se stěžovatelka v průběhu odvolací lhůty měla obrátit na odborníka, neboť „*správní orgán je povinen poučit účastníky řízení tak, aby jim poučení poskytlo srozumitelnou a jednoznačnou informaci ohledně přípustnosti odvolání, lhůty k jeho podání, orgánu, který bude o odvolání rozhodovat, a orgánu, kde lze odvolání podat. Nejvyšší správní soud má za to, že účastníka řízení nelze činit odpovědným za dovození správného smyslu ne zcela jednoznačného poučení o opravném prostředku*“ (posledně citovaný rozsudek č. j. 3 Ads 92/2005 - 56). Nelze též přehlížet, že výše citovaný § 68 odst. 5 správního řádu zpřesnil požadavky na poučení o odvolání oproti § 47 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který požadoval uvést, *ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat*, tak, že výslovně požaduje specifikaci, *který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává*. Tomuto zákonnému požadavku poučení správního orgánu prvního stupně v projednávané věci nevyhovělo.

[21] Lze tedy uzavřít, že v projednávané věci bylo v rozhodnutí o správním vyhoštění uvedeno nesprávné poučení o odvolání, z kterého nebylo srozumitelně a jednoznačně zřejmé, kterému správnímu orgánu má být odvolání adresováno. V souladu s § 83 odst. 2 správního řádu se tak odvolací lhůta prodloužila na 90 dnů, a odvolání stěžovatelky tak

pokračování

nelze považovat za opožděné, neboť v této lhůtě se dostalo do dispozice správního orgánu prvního stupně.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy vyhodnotil kasační stížnost jako důvodnou, pročez v souladu s § 110 odst. 1 větou první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil rozsudek krajského soudu, a vzhledem k tomu, že vytýkané vady mají původ již v žalobou napadeném rozhodnutí, zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[23] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[24] Žalobci měli v řízení plný úspěch. Avšak ze spisu nevyplývá, že by jim v souvislosti s řízením vznikly jakékoli náklady (v řízení před krajským soudem jim byl ustanoven opatrovník, v kasačním řízení byl stěžovatelce ustanoven zástupce, jehož odměnu a hotové výdaje platí stát). Proto Nejvyšší správní soud žalobcům náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[25] Žalovaný ve věci neměl úspěch, náhrada nákladů řízení mu tudíž nenáleží.

[26] Stěžovatelce byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2020 č. j. 6 Azs 28/2020 - 18 ustanoven zástupcem advokát. Jak již bylo řečeno, hotové výdaje a odměnu za zastupování zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 věta první před středníkem s. ř. s.). Ustanovenému zástupci stěžovatelky byla přiznána odměna za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a v sepsu a podání doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za něž mu za každý náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 6 800 Kč. Ustanovený zástupce žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty, uvedená částka tedy tvoří konečnou výši jeho odměny. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. června 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu