

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Q. T. N.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D, advokátem se sídlem Karlovarská 87/130, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 6. 2020, čj. MV-64444-5/SO-2020, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni zde dne 5. 2. 2021, čj. 57 A 110/2020-34,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni zde dne 5. 2. 2021, čj. 57 A 110/2020-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (jako nezletilý) podal dne 14. 8. 2019 na velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o udělení trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny. K této žádosti připojil prohlášení rodičů, že na daném zastupitelském úřadu nemohou synovu žádost podat z důvodu pobytu a podnikání na území ČR. Ministerstvo vnitra žádost rozhodnutím ze dne 29. 1. 2020, čj. OAM-13482-15/TP-2019, zamítlo z důvodu nepředložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ve smyslu § 71 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal jménem žalobce jeho otec (V. P. N.) jakožto zákonný zástupce odvolání ze dne 17. 3. 2020 (odesláno 19. 3. 2020, doručeno správnímu orgánu 25. 3. 2020). Žalovaná žalobce dne 29. 4. 2020 vyzvala k doplnění plné moci do 5 dní od doručení této výzvy s tím, že podle § 178 zákona o pobytu cizinců

se za procesně způsobilého považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat. Žalobce byl starší 15 let a z ničeho podle žalované nevyplynulo, že by nebyl schopen samostatně v řízení jednat. Odvolání tak bylo podáno k tomu neoprávněnou osobou, neboť podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání podat pouze účastník řízení. Výzvu žalovaná zaslala pouze otci žalobce. Jelikož žalobce (resp. jeho otec) ve stanovené lhůtě plnou moc k zastupování v odvolacím řízení nepředložili, žalovaná odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla jako nepřípustné, neboť jej podala osoba k tomu neoprávněná. Plnou moc udělenou žalobcem k zastupování v řízení o odvolání jeho otec žalované doručil dne 12. 8. 2020 (tedy až po vydání rozhodnutí).

[3] Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce (svým jménem) žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Uvedl, že rozhodnutí žalované bylo jeho otci doručeno dne 10. 8. 2020. Namítal zejména, že žalovaná doručila výzvu k doložení plné moci jeho otci pobývajícímu na území ČR až dne 4. 8. 2020 (tedy po vydání žalobou napadeného rozhodnutí). Žalobci tuto výzvu nedoručila vůbec, ačkoliv měl být o povinnosti předložit plnou moc také informován. Navíc jej žalovaná ani nevyrozuměla o možnosti postupu dle § 34 odst. 4 správního řádu týkajícího se úkonů ve prospěch účastníka učiněných jinou osobou než zástupcem, což bylo v dané věci namístě. Byť odvolání za žalobce podal otec, šlo o odvolání žalobce, s otcem se na jeho zpracování a podání dohodli. V odvolacím řízení nebylo předmětem dokazování, zdali je žalobce schopen samostatně jednat, tedy zda je procesně způsobilý. Byl stále mladistvý a nebyl schopen jednat v českém jazyce, proto nutně potřeboval pomoc jiné osoby, ideálně právě zákonného zástupce. Při posuzování procesní způsobilosti je třeba vždy postupovat obezřetně a nekrátit práva nezletilých účastníků řízení. To platí i přesto, že podle zákona (za splnění dalších podmínek) jsou cizinci procesně způsobilí v řízení vystupovat od 15 let.

[4] Krajský soud shora označeným usnesením žalobu odmítl pro opožděnost. Vyšel z toho, že podle doručenky bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno otci žalobce dne 22. 6. 2020. Jelikož žalobce v žalobě označil jako datum doručení až 10. 8. 2020, soud jej vyzval, ať se k datu doručení vyjádří. Žalobce na to soudu sdělil, že otec si napadené rozhodnutí vyzvedl z poštovní schránky skutečně až dne 10. 8. 2020, což stvrdil pronajímatel bytu (vlastník domu) pan M. V. T. na obálce, kterou žalobce k odpovědi na výzvu soudu přiložil. Otec se po celý rok 2020 z místa bydliště nevzdaloval a poštovní schránku pravidelně téměř každý den kontroloval. Takové sdělení však podle krajského soudu nebylo dostatečné ke zpochybnění skutečností plynoucích ze spisu. Písemnost (napadené rozhodnutí) byla připravena k vyzvednutí dne 10. 6. 2020. Jelikož si ji otec žalobce v úložní době nevyzvedl, považuje se rozhodnutí za doručené desátým dnem (po něm následujícím nejbližším pracovním dnem), tedy 22. 6. 2020. Dne 25. 6. 2020 byla podle údajů uvedených na doručence zásilka vhozena do poštovní schránky. Žaloba podaná dne 8. 9. 2020 je tak opožděná, neboť posledním dnem lhůty k jejímu podání bylo 22. 7. 2020.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Usnesení krajského soudu žalobce (dále „stěžovatel“) napadl kasační stížností. Usnesení bylo vydáno předčasně bez zjištění skutečného stavu věci. Rozhodnutí žalované

nebylo doručováno stěžovateli, ale jeho otci. Stěžovatel se po celou dobu správního řízení zdržoval ve Vietnamu, nikoliv v ČR. Pakliže krajský soud uvádí, že si včas nevyzvedl poštovní zásilku, je zřejmé, že si ji vyzvednout nemohl. V tomto ohledu je usnesení krajského soudu též zmatečné, neboť zaměňuje označení „žalobce“ a „podatel“ (otec stěžovatele a jeho zákonný zástupce v době správního řízení). Stěžovatel krajskému soudu sdělil, že jeho otec si zásilku skutečně vyzvedl z poštovní schránky až dne 10. 8. 2020, a to za přítomnosti pana M. V. T., pronajímatele bytu, který mu pomáhal s překladem doručovaných listin. Ten mu vysvětlil, že datum vyzvednutí zásilky je rozhodné pro počátek běhu procesních lhůt. Stěžovatel navrhoval, aby krajský soud pronajímatele vyslechl, ale k tomu se soud nijak nevyjádřil. Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že se otec v roce 2020 z místa bydliště nevzdaloval a poštovní schránku téměř každý den kontroloval. Rovněž výzva k předložení plné moci mu byla doručena vhozením do schránky až 4. 8. 2020, pouze několik dní před doručením žalobou napadeného rozhodnutí.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že námitky jsou nedůvodné a nepřináší novou relevantní argumentaci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Úvodem je třeba poznamenat, že ačkoliv stěžovatel podává kasační stížnost *„z důvodu nesprávného právního posouzení soudem“*, resp. z důvodu *„zmatečnosti“* napadeného usnesení, s ohledem na odmítnutí žaloby je třeba tyto důvody podřadit pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který spočívá v *nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.*

[10] Ve vztahu k otázce nesrozumitelnosti napadeného usnesení (stěžovatelem označované jako *„zmatečnosti“*) Nejvyšší správní soud neshledal taková pochybení ze strany krajského soudu, která by (ve smyslu judikatury NSS, viz např. rozsudky ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132) měla vést ke zrušení nyní napadeného usnesení. Byť je stěžovateli částečně nutno dát za pravdu, že krajský soud na některých místech zaměňuje (nedostatečně odlišuje) pojmy „žalobce“ (stěžovatel) a „podatel“ (jeho otec), tato skutečnost sama o sobě neznamená, že by nebylo seznatelné, k jakému závěru dospěl či že by v tomto směru bylo napadené usnesení vnitřně rozporné. Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že krajský soud své závěry neodůvodnil dostatečně, neboť z napadeného usnesení není zřejmé, jak se vypořádal s některými rozhodnými skutečnostmi.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné namítl, že rozhodnutí žalované nebylo doručováno jemu, ale jeho otci. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že ačkoliv žalobu proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel, krajský soud vycházel při posouzení její včasnosti právě (a pouze) z toho, kdy bylo rozhodnutí doručeno jeho

otci. Vyšel přitom z § 72 odst. 1 s. ř. s., podle něhož lze žalobu *podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.* V případě rozhodnutí ve věcech pobytu cizinců je sice stanovena jiná délka lhůty pro podání žaloby (viz § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nicméně i zde platí, že žalobu je možno podat ve stanovené lhůtě ode dne, kdy bylo rozhodnutí doručeno tomu, kdo žalobu podává, byť k doručení samozřejmě může dojít i prostřednictvím zástupce (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 3 Azs 30/2021-25). Lhůta pro podání žaloby se tedy odvíjí od okamžiku doručení napadeného rozhodnutí žalobci (stěžovateli), nikoliv od jiných skutečností (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 As 34/2004-84, č. 657/2005 Sb. NSS). Pokud by tedy žalobu podávala osoba, které nebylo rozhodnutí správního orgánu doručováno, lhůta pro podání žaloby by v takovém případě nemohla vůbec začít plynout, a nebylo by tak možno dospět k závěru o opožděnosti žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 2 As 27/2004-78, č. 450/2005 Sb. NSS). Přestože není vyloučena možnost odvíjet počátek lhůty pro podání žaloby od okamžiku, kdy se žalobce prokazatelně seznámil s obsahem rozhodnutí, které napadá, ač mu takové rozhodnutí nebylo řádně doručeno, tento postup je na místě zásadně pouze tehdy, pokud by formalistické lpění na odvíjení počátku běhu lhůt od řádného doručení vedlo k neproporcionálním důsledkům spočívajícím v nepřiměřeném zásahu do právní jistoty jiných subjektů (zpravidla ostatních účastníků řízení). Nelze tedy takto postupovat tehdy, jestliže je žalobce jediným účastníkem původního správního řízení, jehož práv se napadené rozhodnutí dotýká (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2018, čj. 1 As 311/2017-37).

[12] V návaznosti na výše uvedená obecnější východiska je třeba upozornit na to, že v nyní projednávané věci se krajský soud nikterak nezabýval tím, že žalobou napadené rozhodnutí bylo doručeno toliko otci stěžovatele. Není tak především vůbec zřejmé, z jakého důvodu odvíjí počátek lhůty pro podání žaloby stěžovatele právě od okamžiku, kdy bylo (podle doručenky obsažené ve správním spise) rozhodnutí žalované doručeno jeho otci, proč nepovažuje doručování přímo stěžovateli (který podal žalobu) za významné a zda je vůbec naplněn shora vymezený požadavek odvozovat lhůtu pro podání žaloby od doručení žalobci (stěžovateli). Vyšel bez dalšího pouze z toho, kdy bylo otci stěžovatele doručeno rozhodnutí o odvolání a zda již uplynula lhůta pro podání žaloby. Takový závěr však není dostatečný, nemůže obstát a s ohledem na výše popsané okolnosti věci musí vést k závěru o nezákonnosti napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Výše uvedené platí tím spíše, že sám krajský soud si byl v dané věci vědom pochybností ohledně doručování žalobou napadeného rozhodnutí. Za této situace pak není nutno zabývat se v této fázi řízení detailně tvrzenými okolnostmi ohledně doručování žalobou napadeného rozhodnutí otci stěžovatele. S ohledem na výše uvedené je tedy kasační stížnost důvodná a nezbývá, než usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zrušit jako nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.] a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Na krajském soudu tedy v dalším řízení bude, aby opětovně posoudil včasnost žaloby.

[13] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není oprávněn domýšlet důvody, které s ohledem na shora popsané specifické okolnosti dané věci krajský soud vedly k závěru opožděnosti žaloby, stejně tak není ani z kontextu odůvodnění napadeného usnesení zřejmé, z jakých úvah v tomto ohledu krajský soud (implicitně) vyšel, aby se k nim mohl

zdejší soud v návaznosti na uplatněnou kasační argumentaci stěžovatele zabývat. Přesto však považuje kasační soud za vhodné, aby nad rámec výše uvedeného upozornil na to, že krajský soud by v dalším řízení v rámci posouzení včasnosti žaloby neměl odhlédnout od toho, že již v průběhu odvolacího řízení stěžovatel nabyl (dle českého práva) zletilosti. Proto nelze bez dalšího vycházet z toho, že by bylo možno počátek lhůty pro podání žaloby odvíjet od toho, kdy bylo správní rozhodnutí doručeno jeho otci jako zákonnému zástupci (ostatně takový postup by nebyl namístě tím spíše, že žalovaná zamítla odvolání s odůvodněním, že otec stěžovatele nebyl vzhledem ke speciální úpravě o procesní způsobilosti dle zákona o pobytu cizinců jeho zákonným zástupcem, a to ani ke dni podání odvolání, ani jeho zmocněncem, neboť nedoložil plnou moc udělenou stěžovatelem pro podání odvolání a jeho zastupování v řízení).

[14] Vedle toho lze dodat, že zdejší soud si je samozřejmě vědom i specifik řízení o nepřípustném odvolání (viz např. rozsudky NSS ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/2011-93, anebo ze dne 27. 4. 2012, čj. 5 As 11/2011-87) včetně toho, že rozhodnutí o nepřípustném odvolání postačí doručit pouze jeho podateli, který je jediným účastníkem odvolacího řízení (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, čj. 10 A 113/2015-71, č. 3970/2020 Sb. NSS, jehož závěry potvrdil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2019, čj. 10 As 225/2018-47, dále viz Závěr č. 79 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009 k otázce doručování rozhodnutí o nepřípustném nebo opožděném odvolání, anebo VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář.* Praha: Polygon, 2012, 2. aktualizované a rozšířené vydání, s. 791). Budou-li se nicméně úvahy krajského soudu ohledně včasnosti žaloby ubírat tímto směrem, bude na místě zabývat se i tím, zda důsledkem závěru krajského soudu nebude nepřípustné odepření možnosti stěžovatele domáhat se soudní ochrany ve věci jeho žádosti (lze připomenout, že stěžovatel byl ještě na počátku odvolacího řízení nezletilým cizincem pobývajícím na území Vietnamu). K tomu Nejvyšší správní soud ještě dodává, že zmíněná procesní specifika řízení o nepřípustném odvolání neplatí vždy a od počátku každého řízení, především není-li důvod jeho nepřípustnosti dán (není-li zjevný) již v okamžiku jeho podání (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2015, čj. 2 As 110/2015-42). Současně lze připomenout, že odvolání v dané věci podal otec jménem stěžovatele a sám sebe v odvolání označil jako jeho zákonného zástupce. Žalovaná nicméně vyšla (bez dalšího) z toho, že stěžovatel je ve smyslu § 178 zákona o pobytu cizinců procesně způsobilý, proto jeho otce vyzvala k doplnění plné moci, přičemž tuto výzvu doručila pouze jemu, nikoliv stěžovateli samotnému, s nímž však Ministerstvo vnitra v prvostupňovém řízení jednalo a písemnosti mu doručovalo do Vietnamu.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je krajský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 16. května 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu