



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka a ve věci

žalobkyně: **T. H. V., nar. x. x. xxxx, st. příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem v ČR O.**

zastoupená: Mgr. Marek Sedlák, advokát, Příkop 8, 602 00 Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4**

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-8/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-8/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 1. 8. 2017, č. j. OAM-1189-8/ZR-2017, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni plnou náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně usilovala o zrušení rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-8/SO-2018 (dále též: „napadené rozhodnutí“), kterým bylo jako opožděné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2017, č. j. OAM-1189-8/ZR-2017 (dále též: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jímž byla dle § 871 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, zrušena platnost jejího povolení k trvalému pobytu, neboť správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobkyně nepobývá na území ČR po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky, a dle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců jí byl udělen výjezdní příkaz na 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žaloba

2. Ve své žalobě namítla žalobkyně nezákonnost napadeného rozhodnutí. Uvedla, že spolu s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně požádala o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání a zároveň požádala o určení neplatnosti doručení a okamžiku doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tyto své žádosti odůvodnila tím, že dne 20. 4. 2017 odcestovala do Vietnamu, odkud se do České republiky vrátila dne 10. 11. 2017. Na letišti v Praze jí tehdy byl odebrán průkaz o povolení k trvalému pobytu s odůvodněním, že je neplatný, nebyl jí umožněn vstup na území ČR a 12. 11. 2017 se musela vrátit do Vietnamu, kde je až do současnosti. Je tedy zřejmé, že v době, kdy bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně vydáno a bylo jí doručováno, tedy v srpnu 2017, byla mimo území ČR a rozhodnutí si tedy bez vlastního zavinění nemohla vyzvednout a převzít. Jako důkaz žalobkyně správnímu orgánu I. stupně předložila kopii strany 9, 10 a 11 svého cestovního dokladu, kde jsou umístěna přechodová razítka. Žalobkyně si z důvodu svého pobytu ve Vietnamu od 20. 4. 2017 nepřevzala ani další písemnosti, tedy oznámení o zahájení správního řízení z 19. 4. 2017, předvolání k výsledku z 9. 5. 2017, předvolání k výsledku z 2. 6. 2017, výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí z 19. 6. 2017, a proto rovněž u těchto písemností požádala o určení neplatnosti jejich doručení nebo okamžiku kdy byly doručeny podle § 24 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobkyně správnímu orgánu I. stupně prokázala, že se po celou dobu řízení zdržovala v zahraničí a že celé řízení takto proběhlo, aniž o něm věděla. Správní orgán I. stupně však obě žádosti zamítl. Ačkoliv proti těmto rozhodnutím žalobkyně brojila odvoláním, žalovaná její odvolání zamítla a napadená rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila, přičemž závěry správních orgánů se v obou případech opírají o to, že marně uplynula objektivní jednoletá lhůta stanovená v § 41 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně má však za to, že žalovaná při svém rozhodování vycházela z nesprávného úsudku o tom, komu a k jakému úkonu je tato lhůta určena.
3. Žalovaná dle žalobkyně nesprávně vykládá § 41 odst. 2 správního řádu. Dospěla totiž k nesprávnému závěru, že objektivní lhůta jednoho roku je stanovena zákonem pro její rozhodnutí. Podle žalobkyně však zákon ve skutečnosti tuto lhůtu stanovil pro účastníka řízení, a to pro podání jeho žádosti o prominutí zmeškání úkonu spojené s úkonem samotným. Pokud žalobkyně tuto roční lhůtu dodržela a před jejím uplynutím požádala o prominutí zmeškání odvolání a určení neplatnosti doručení, běh lhůty se zastavil. Správním orgánům podle § 41 odst. 2 správního řádu žádná lhůta neběží. Smysl stanovení

objektivní lhůty tkví dle žalobkyně v tom, že pokud účastník řízení požádá o prominutí zmeškání úkonu až po uplynutí jednoho roku, nemůže správní orgán zmeškání úkonu prominout. Tento smysl je zřejmý z kontextu celého odstavce 2, který stanoví pro účastníka řízení subjektivní lhůtu 15 dnů a objektivní lhůtu jednoho roku. Jedná se o obdobnou úpravu, jaká je uvedena v § 100 odst. 2 správního řádu pro případ obnovy řízení. Procesní rozhodnutí žalované o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání a o určení neplatnosti doručení jsou tedy nezákonná, což má za následek i nezákonnost samotného rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost napadeného touto žalobou.

4. Dále žalobkyně namítla, že správní orgán I. stupně i žalovaná ve svých rozhodnutích týkajících se určení neplatnosti doručení a prominutí zmeškání lhůty konstatovaly, že určení neplatnosti doručení a prominutí zmeškání lhůty pro odvolání nelze provést, protože pobyt žalobkyně v zahraničí není dostatečným důvodem. S tímto názorem žalobkyně nesouhlasí. Mezi žalobkyní a žalovanou není sporu o tom, že celé řízení, včetně oznámení o zahájení řízení, proběhl v době, kdy se žalobkyně prokazatelně nacházela ve Vietnamu. Ve Vietnamu pobývala od 20. 4. 2017 do 10. 11. 2017. Oznámení o zahájení řízení jí bylo doručeno fikcí až 4. 5. 2017 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jí bylo opět fikcí doručeno až 14. 8. 2017 a nabylo právní moci 30. 8. 2017. Mezi žalobkyní a žalovanou je rovněž nesporné, že o řízení nevěděla. Pokud byla žalobkyně v zahraničí a nevěděla, že je s ní vedeno řízení zahájené z moci úřední až poté, kdy odcestovala, měla zjevně dostatečně vážné důvody, proč si uloženou zásilku nemohla převzít a proč nemohla včas podat odvolání, přičemž tyto důvody vznikly bez jejího zavinění. Všechno potřebné tedy žalobkyně nejen tvrdila, ale i prokázala. Žalobkyně musí mít možnost nápravy, pokud během jejího pobytu v zahraničí proběhlo kompletní správní řízení, o němž vůbec nevěděla, kterým jí bylo odňato povolení k pobytu, a veškeré písemnosti jí byly z důvodu pobytu v zahraničí v řízení doručovány fikcí. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích nevhodně odkazují na judikaturu, která se týká obdobných případů, kdy účastníci řízení nepřebírali doručované zásilky. Tato judikatura se však týká případů, kdy účastníci řízení věděli, že je vedeno správní řízení, byli srozuměni s tím, že jim může být v tomto řízení doručována písemnost, a přesto vycestovali do zahraničí, aniž by učinili jakákoli opatření, aby zajistili přebírání pošty. Pro rozhodnutí soudů v těchto případech byla významná právě skutečnost, že účastníci řízení věděli o probíhajícím správním řízení. Situace žalobkyně je však zcela jiná, protože o tom, že je vedeno řízení o zrušení jejího pobytu, nevěděla. Správní orgán I. stupně dále argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 23/2011 ze dne 21. 12. 2011; rovněž v tomto případě se jedná o věc odlišnou od situace žalobkyně. Rozsudek se týká cizinky, které bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno fikcí v době, kdy podle svého tvrzení ještě pobývala na území České republiky. V případě žalobkyně však veškeré písemnosti byly doručovány v době jejího pobytu v zahraničí. Jedná se o významný rozdíl, protože cizinka, které se rozsudek týká, měla možnost se o zahájení řízení dozvědět, kdyby se zdržovala ve svém bydlišti a přebírala tam listovní zásilky v době, kdy ještě žila na území ČR. Ve věci, které se rozsudek týká, se navíc cizince nepodařilo prokázat pobyt v zahraničí. Žalobkyně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Azs 57/2016 ze dne 26. 10. 2016. Tento rozsudek se totiž týká cizince, který podal žádost o prodloužení pobytu a věděl tedy, že je s ním vedeno konkrétní správní řízení a musel tedy být srozuměn, že v době jeho nepřítomnosti z důvodu pobytu v zahraničí mu mohou být v tomto konkrétním řízení doručovány písemnosti a přesto vycestoval, aniž učinil jakékoli opatření, kterým by předešel doručování fikcí. Žalobkyně odkazuje zejména na odst. 19

citovaného rozsudku. Rovněž v tomto případě soud zdůraznil skutečnost, že cizinec o probíhajícím správním řízení věděl, což jeho situaci odlišuje od případu žalobkyně. Z argumentace soudu je možno tedy logicky dovodit, že pokud cizinec do zahraničí vycestuje, aniž o probíhajícím správním řízení ví, jedná se o situaci, která nastala bez jeho zavinění.

5. K věci samotné žalobkyně uvedla, že ve Vietnamu ztratila průkaz o povolení k pobytu v České republice a svůj předchozí cestovní doklad, jak je uvedeno ve zprávách ze zastupitelského úřadu. Nejednalo se však o cestovní doklad, který platil do 11. 10. 2011, ale cestovní doklad, který si vyřídila po skončení jeho platnosti. Teprve po ztrátě tohoto dokladu si vyřídila cestovní doklad C2885071 platný od 24. 2. 2017. Úvahy správního orgánu, že od roku 2011 do roku 2017 neměla cestovní doklad, a proto nemohla cestovat, jsou tedy nepodložené.

Vyjádření žalované k žalobě

6. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Sdělila, že odmítá námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. Ze spisového materiálu nevyplývají žádné nové skutečnosti uváděné žalobkyní. V podrobnostech žalovaná odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-8/SO-2018, zpochybňovala. Žalovaná se domnívá, že žalobkyně fakticky směřuje svými žalobními námitkami proti rozhodnutím Komise ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-6/SO-2018, a ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-7/SO-2018, avšak tyto jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, k čemuž poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9 As 222/2014-147 ze dne 2. 7. 2015 a usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 A 140/2015-35 ze dne 11. 5. 2018. Žalovaná dále uvedla, že se námitkami žalobkyně proti nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu ze strany Ministerstva vnitra zabývala v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-6/SO-2018, odvolání zamítla a výše uvedené usnesení potvrdila. Námitkami žalobkyně proti nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí podle ustanovení § 41 správního řádu ze strany Ministerstva vnitra se žalovaná zabývala v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-7/SO-2018. Žalovaná konstatovala, že žalobní argumentace žalobkyně nic nemění na tom, že byl dán důvod pro zamítnutí jejího odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-1189-8/ZR-2017 ze dne 1. 8. 2018 podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděného. Žalovaná navrhla, aby soud podanou žalobu odmítl, popřípadě ji jako bezdůvodnou zamítl.

Posouzení věci krajským soudem

7. Při přezkoumávání rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
8. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem souhlasili a soud neshledal důvody pro jeho nařízení (§ 51 s. ř. s.).

9. Žaloba je důvodná.

10. Z obsahu správního spisu vyplývá, že s žalobkyní bylo přípisem ze dne 19. 4. 2017 zahájeno z moci úřední řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť správní orgán pojal podezření, že se žalobkyně mimo území České republiky zdržovala více než dva roky po sobě jdoucí. Ve správním spisu jsou založena předvolání k výsledku žalobkyni ze dne 9. 5. 2017 a 2. 6. 2017, která byla ponechána k vyzvednutí u doručujícího orgánu, avšak žalobkyně si je nevyzvedla. Žalobkyně byla vyzvána k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Následně vydal správní orgán I. stupně dne 1. 8. 2017 pod č. j. OAM-1189-8/ZR-2017 rozhodnutí, kterým zrušil žalobkyni platnost povolení k trvalému pobytu na území ČR dle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a udělil žalobkyni výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Z doručky vyplývá, že ani toto rozhodnutí si žalobkyně u provozovatele poštovních služeb nevyzvedla, protože toto bylo vráceno zpět správnímu orgánu I. stupně. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce dne 19. 12. 2017 odvolání spolu s žádostí o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání a zároveň žádala o určení neplatnosti doručení a okamžiku doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
11. Následně vydalo Ministerstvo vnitra ČR dne 20. 2. 2018 usnesení č. j. OAM-1189-14/ZR-2017, kterým rozhodlo tak, že žádosti o určení neplatnosti doručení oznámení o zahájení správního řízení, předvolání k výsledku a výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a neplatnosti doručení prvostupňového rozhodnutí ze dne 1. 8. 2017, nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodla žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39901-4/SO-2018 tak, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 20. 2. 2018 zrušila pro nezákonnost spočívající v tom, že se správní orgán I. stupně nezabýval žádostí o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání; o obou žádostech mělo totiž být dle žalované rozhodnuto ve dvou samostatných rozhodnutích.
12. Správní orgán I. stupně pak usnesením ze dne 3. 8. 2018, č. j. OAM-1189-19/ZR-2017, rozhodl o tom, že žádosti o určení neplatnosti doručení písemností doručovaných žalobkyni ve správním řízení se dle § 24 odst. 2 správního řádu nevyhovuje, jelikož nebylo prokázáno, že by si žalobkyně pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohla bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Usnesením ze dne 3. 8. 2018, č. j. OAM-1189-20/ZR-2017, současně správní orgán I. stupně rozhodl tak, že se dle § 41 odst. 6 správního řádu nepromíjí zmeškání úkonu, neboť žalobkyně neprokázala, že překážkou včasného podání odvolání byly závažné důvody, které nastaly bez jejího zavinění ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. Obě tato rozhodnutí byla následně k odvoláním žalobkyně potvrzena rozhodnutími žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-6/SO-2018, pokud jde o žádost o určení neplatnosti doručení písemností doručovaných ve správním řízení, respektive ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-7/SO-2018, pokud jde o žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
13. Následně žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-8/SO-2018 zamítla jako opožděné odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 1. 8. 2017, č. j. OAM-1189-8/ZR-2017. Žalovaná v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedla, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 14. 8. 2017 fikcí doručení ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu. Od následujícího dne počala běžet lhůta pro podání

odvolání, přičemž uplynula dne 29. 8. 2017 a dne 30. 8. 2017 nabylo rozhodnutí právní moci. Žalovaná dále ve svém rozhodnutí zmínila žádosti žalobkyně o určení neplatnosti doručení rozhodnutí a o prominutí zmeškání lhůty, které však byly zamítnuty. Dále se v odůvodnění rozhodnutí zabývala tím, že žalobkyně mohla a měla Ministerstvu vnitra nahlásit adresu pro doručování v zahraničí, aby se vyhnula účinkům doručování fikcí. Dle žalované si žalobkyně vzhledem k tomu, že mimo Českou republiku pobývala více než 5 let, mohla a měla být vědoma toho, že takto rozsáhlá nepřítomnost na území povede k zahájení řízení z moci úřední a k zaslání písemností ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že odvolání bylo podáno opožděně, nezabývala se žalovaná meritem věci a neposuzovala jednotlivé námitky žalobkyně.

14. Podle § 24 odst. 1 správního řádu: *„Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.“* Dle druhého odstavce téhož ustanovení: *„Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.“*
15. Podle § 41 odst. 2 správního řádu: *„Požádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.“* Dle čtvrtého odstavce téhož ustanovení správního řádu: *„Správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.“*
16. Klíčová otázka tohoto řízení je, zda bylo namístě žalobkyni prominout zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, respektive určit neplatnost doručení písemností doručovaných žalobkyni v průběhu správního řízení.
17. Mezi žalobkyní a žalovanou není sporu o tom, že žalobkyni bylo v průběhu správního řízení doručováno správně na její adresu uvedenou v informačním systému cizinců. Rovněž není mezi účastníky sporu o sledu událostí doručování jednotlivých písemností ve správním řízení (všechny byly doručeny tzv. fiktivně), zejména pak o rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 8. 2017, č. j. OAM-1189-8/ZR-2017, které bylo žalobkyni doručováno prostřednictvím pošty dne 4. 8. 2017, kdy žalobkyně nebyla na doručovací adrese zastižena. Zásilka obsahující toto rozhodnutí byla proto uložena na poště, kde si ji žalobkyně nevyzvedla v úložní lhůtě, a ta proto marně uplynula dne 14. 8. 2017, v kterýžto den rovněž nastala fikce doručení tohoto rozhodnutí ve smyslu shora citovaného § 24 odst. 1 správního řádu. Jako nevyzvednutá byla tato zásilka vrácena odesílateli, čili správnímu orgánu I. stupně, dne 16. 8. 2017. Konečně není mezi účastníky sporu ani o tom, že se žalobkyně seznámila s obsahem všech písemností založených ve správním spisu, a tedy i s rozhodnutím správního orgánu I. stupně, dne 11. 12. 2017, kdy jí zmocněný zástupce, advokát Mgr. Marek Sedlák, nahlédl do správního spisu. Ten posléze dne 19. 12. 2017 podal proti citovanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání včetně žádosti o prominutí zmeškání lhůty k jeho podání a žádost o určení neplatnosti doručení všech ve správním řízení doručovaných písemností. K podání obou zmíněných žádostí došlo v rámci zachované subjektivní i objektivní lhůty stanovené v § 41 odst. 2 správního řádu. Ani tuto skutečnost nečiní žádný z účastníků spornou.
18. Správní orgán I. stupně nejprve usnesením ze dne 20. 2. 2018, č. j. OAM-1189-14/ZR-2017, rozhodl pouze o zamítnutí žádosti žalobkyně o určení neplatnosti doručení písemností

doručovaných ve správním řízení. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MBV-39901-4/SO-2018, pro nezákonnost spočívající v tom, že se správní orgán I. stupně nezabýval žádostí o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání; o obou žádostech mělo totiž být dle žalované rozhodnuto ve dvou samostatných rozhodnutích.

19. Následně pak správní orgán I. stupně jednak usnesením ze dne 3. 8. 2018, č. j. OAM-1189-19/ZR-2017, rozhodl o tom, že žádosti o určení neplatnosti doručení písemností doručovaných žalobkyni ve správním řízení se dle § 24 odst. 2 správního řádu nevyhovuje, jelikož nebylo prokázáno, že by si žalobkyně pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohla bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Usnesením ze dne 3. 8. 2018, č. j. OAM-1189-20/ZR-2017, současně správní orgán I. stupně rozhodl tak, že se dle § 41 odst. 6 správního řádu nepromíjí zmeškání úkonu, neboť žalobkyně neprokázala, že překážkou včasného podání odvolání byly závažné důvody, které nastaly bez jejího zavinění ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. Obě tato rozhodnutí byla následně k odvoláním žalobkyně potvrzena rozhodnutími žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-6/SO-2018, pokud jde o žádost o určení neplatnosti doručení písemností doručovaných ve správním řízení, respektive ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-7/SO-2018, pokud jde o žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z důvodu negativních rozhodnutí o citovaných žádostech žalobkyně bylo následně její odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítnuto napadeným rozhodnutím jako opožděné.
20. Výše uvedené lze shrnout tak, že skutkový důvod citovaných závěrů správního orgánu I. stupně i žalované ohledně obou žádostí žalobkyně byl týž. Správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že cestu žalobkyně do Vietnamu, kam, rovněž mezi účastníky nesporně, odcestovala dne 20. 4. 2017 (tedy ještě před tím, než jí bylo doručováno usnesení o zahájení správního řízení ze dne 19. 4. 2017), a odkud se vrátila dne 10. 11. 2017, sice lze považovat za závažný důvod, pro který se žalobkyně nemohla s doručovanými písemnostmi seznámit, nejde však o důvod, který vznikl bez jejího zavinění. Tento svůj náhled správní orgán I. stupně opírá o závěry Nejvyššího správního soudu publikované v jeho rozsudcích ze dne 26. 10. 2016, č. j. 8 Azs 57/2016-36, a ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 As 208/2015-48. S tímto závěrem správního orgánu I. stupně, následně potvrzeného s odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2317/10, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Azs 152/2017-29, žalovanou, se však soud neztotožňuje.
21. Soud totiž v projednávané věci spatřuje takové skutkové okolnosti, pro které nelze považovat závěry obsažené ve správních orgánech citované judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu za přiléhavé. Pokud jde o prve citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 8 Azs 57/2016-36, je nutno poukázat na to, že se v něm jednalo o věc cizince, který žádal o prodloužení svého povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Řízení o jeho žádosti bylo správním orgánem I. stupně zastaveno z důvodu podání žádosti mimo lhůtu stanovenou zákonem. Účastník tamějšího řízení zmeškal lhůtu k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí a následně neúspěšně požádal o prominutí jejího zmeškání s tím, že v době doručování tohoto rozhodnutí se zdržoval v cizině. Rozdíl oproti nyní projednávané věci tkví především v tom, že v uvedeném případě si byl cizinec vědom toho, že je s ním vedeno správní řízení, jednalo se koneckonců o řízení, které ostatně sám inicioval svou žádostí. Závěr, že takový cizinec měl na svou potřebu dočasně odcestovat z území České republiky, procesně adekvátně reagovat (např. využitím institutu zmocněnce pro doručování ve smyslu § 20 odst. 2 správního

řádu), lze tedy považovat za plně opodstatněný. V projednávaném případě však žalobkyně o zahájení řízení, které bylo vedeno z moci úřední, nevěděla; usnesení o jeho zahájení bylo vydáno jen den před jejím odcestováním do Vietnamu. Názor správních orgánů, že měla jeho zahájení předpokládat s ohledem na to, že v únoru 2017 údajně uvedla na Zastupitelském úřadu v Hanoji, který navštívila kvůli ztracenému cestovnímu pasu a povolení k pobytu, že ve Vietnamu pobývá nepřetržitě dva roky, považuje soud za nepřesvědčivý. Je tomu tak proto, že toto údajné vyjádření žalobkyně jednak není nikde procesně řádně zachyceno, jednak je samotná otázka nepřítomnosti žalobkyně na území České republiky po dobu delší než dvou po sobě následujících let klíčovou skutkovou otázkou pro možnost zrušení jejího trvalého pobytu dle § 871 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a v probíhajícím správním řízení tedy musí být tato otázka postavena najisto, a to při zachování všech procesních práv žalobkyně, která, jak se podává ze žaloby, má v úmyslu tomuto dosud předčasnému závěru správních orgánů oponovat.

22. Posléze správními orgány citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 As 208/2015-48, se pak týká přestupkové věci, ve které rovněž účastník řízení věděl, že je proti němu přestupkové řízení vedeno, a přesto odcestoval do ciziny, aniž by na skutečnost vedení správního řízení a s ním související potřebu doručovat mu písemnosti, adekvátně procesně reagoval. I v případě skutkových okolností tohoto případu je tedy možno poukázat na odlišnosti oproti nyní projednávané věci uvedené shora, k nimž dále ještě přistupuje potřeba reagovat na případné procesní obstrukce osob obviněných z přestupku činěných ve snaze popřít případně se vyhnout odpovědnosti za přestupek. Ani to však není případ žalobkyně, která se nesnažila probíhající řízení jakkoli obstruovat, když o něm ani nevěděla. Naopak z toho, že se ihned poté, co se dozvěděla o výsledku proběhlého správního řízení, totiž že jí bylo zrušeno povolení k trvalému pobytu, nechala zastoupit advokátem, vyplývá, že nemá v úmyslu se dalšímu průběhu řízení vyhýbat svou nepřítomností.
23. Případné nejsou ani odkazy na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, kterými podepřela své stanovisko ve věci žádosti o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, resp. určení neplatnosti doručení písemností žalovaná. Pokud jde o usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2317/10, byla v něm rovněž řešena věc obviněného z přestupku, který do ciziny odcestoval před doručováním rozhodnutí o svém odvolání, tedy v době, kdy již prokazatelně musel o řízení, jež bylo proti němu vedeno, vědět. I v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 Azs 152/2017-29, byla řešena otázka doručování rozhodnutí v řízení o žádosti cizince o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které tedy sám tento cizinec inicioval svou žádostí. Ani tyto odkazy tedy není možné považovat za příléhavé na projednávanou věc.
24. Krajský soud v Plzni je v projednávané věci toho názoru, že je na místě přihlédnout zejména k závažnosti, kterou pro žalobkyni má řízení o zrušení jejího povolení k trvalému pobytu. Trvalý pobyt je nejvyšším pobytovým oprávněním, kterého může cizinec na území České republiky dosáhnout. Rozhodnutí o jeho zrušení je tedy způsobilé podstatně zasáhnout do života nejen dotyčného cizince, ale i potenciálních osob jemu blízkých – přitom nelze přehlédnout, že úprava zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 871 směřuje na ty cizince, kterým bylo povolení k trvalému pobytu vydáno coby občanům Evropské unie či jejich rodinným příslušníkům. I proto ostatně zákonodárce podmínil zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 871 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle něhož bylo povolení k trvalému pobytu zrušeno žalobkyni, zkoumáním přiměřenosti jeho dopadů do soukromého a rodinného života. V takovém řízení je již z toho důvodu nutno

zvláště pečlivě dbát na zachování práv jeho účastníka-cizince, neboť z povahy věci je zřejmé, že jsou to právě skutečnosti týkající se jeho soukromého a rodinného života, které nemohou být správním orgánům bezesbytku zřejmé z jejich úřední činnosti, či jim dostupné z úředních evidencí a jiných podobných zdrojů. Jinak řečeno, právě v tomto typu řízení existuje zvláště závažný veřejný zájem na tom, aby měl cizinec skutečně účinnou možnost se ve věci sám vyjádřit a uvést z jeho pohledu rozhodující tvrzení a ta popřípadě prokazovat svými důkazními návrhy.

25. Uvedený přístup k ochraně práv účastníka řízení musí nezbytně nalézt svou reflexi i ve způsobu, kterým správní orgán přistupuje k hodnocení žádosti účastníka řízení o prominutí zmeškání úkonu, resp. určení neplatnosti doručení. Správní orgán tak musí předně vzít v úvahu, že se v daném případě jedná o řízení zahajované z moci úřední, tedy nikoli o řízení iniciované z vůle samotného účastníka, který se tak skutečně o jeho zahájení nemusel dozvědět. Tvrdí-li (a v daném případě i prokazuje) účastník správního řízení, že se v době doručování písemnosti, resp. ve lhůtě pro podání odvolání zdržoval v cizině, je nutné přihlédnout i k otázce, kdy účastník do ciziny odcestoval, tedy zda se tak stalo v době, kdy již objektivně mohl mít o vedení řízení poznatky, nebo ještě před tím. Tímto způsobem lze odlišit ty případy, kdy se ze strany účastníka správního řízení může jednat o obcházení procesních předpisů, či přímo o obstrukční přístup. Jinými slovy, ke každé obdobné žádosti je nezbytné přistoupit strukturovaně a s přihlédnutím ke všem skutkovým okolnostem, které vyšly najevo. Institut žádosti o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu je na místě chápat jako „*prostředek zajišťující proporcionální zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů.*“ (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41), tedy coby pomyslné procesní vyvážení důsledků stanovené fikce doručení.
26. V projednávaném případě se tak však nestalo, když se správní orgány obou stupňů spokojily s odkazy na judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, které byly věcně nepřiléhavé. Zamítnutí žádosti žalobkyně pak není bez dalšího možno odůvodnit ani poukazem na právní zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, tedy že právo je psáno pro bdělé. Jakkoli je možno připustit, že i žalobkyně mohla v projednávané věci vyvinout ještě vyšší úsilí a například správním orgánům sdělit, že se chystá z České republiky na dobu asi sedmi měsíců vycestovat, a z toho důvodu si popřípadě zvolit zmocněnce pro doručování, nelze prostřednictvím této obecné právní zásady klást na účastníky správních řízení, tím méně na cizince, taková břemena, která jim reálně znemožní uplatnit svá práva v pro ně natolik zásadním řízení, jaké je to o zrušení povolení k trvalému pobytu, zvláště za situace, kdy je zřejmé, že se nesnaží procesní úpravu zneužít. Žalobkyně tím, že si zvolila poté, co jí byl 10. 11. 2017 odepřen vstup na území České republiky, zástupce z řad advokátů, aby její práva bránil, dala najevo, že má zájem ve správním řízení uplatňovat své zájmy. Zmocněním advokáta pak přinejmenším dala najevo, že další potíže s doručováním již v průběhu správního řízení nenastanou.
27. Pro postup správních orgánů mohou být v tomto směru inspirativní závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 8. 11. 2019, č. j. 1 Azs 466/2018-50, v němž se rovněž jednalo o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobce [byť podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců], jemuž v tomto správním řízení bylo rovněž doručováno tzv. fiktivně, a to na adresu evidovanou v informačním systému cizinců. Jeho žádostem o určení neplatnosti doručení a o prominutí zmeškání lhůty k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo vyhověno, neboť vyšlo

najevo, že dotčený účastník se zdržoval v České republice, pouze nenahlásil odlišnou doručovací adresu, ačkoliv k tomu měl objektivně příležitost, protože se dostavil na pracoviště odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, aby zde nahlásil ztrátu původního průkazu o povolení k pobytu. Nejvyšší správní soud sice potvrdil negativní rozhodnutí správních orgánů a nevyhověl kasační stížnosti směřující proti zamítavému rozsudku krajského soudu, avšak současně v tomto rozsudku uvedl, že je vždy nutné pečlivě vážit, zda není dán důvod pro aplikaci § 41 odst. 2 správního řádu z hlediska požadavku na ochranu oprávněných zájmů účastníka správního řízení, jako osoby, které se činnost správních orgánů v daném jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), k tomu srov. odstavec 35 citovaného rozsudku, respektive, že je potřebné přihlížet ke specifickým okolnostem každé projednávané věci tak, aby nedocházelo k nepřiměřeným procesním tvrdostem, k tomu srov. odstavec 30.

28. Odmítnout je nutno argumentaci žalované, že v projednávaném případě již uplynula objektivní lhůta jednoho roku stanovená ve shora citovaném § 41 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 8. 2017 bylo žalobkyni (neúspěšně) doručováno dne 4. 8. 2017, kdy bylo posléze uloženo a připraveno k vyzvednutí na poště. Jelikož si zásilku obsahující rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobkyně nevyzvedla v zákonné desetidenní úložní lhůtě, má se tato zásilka ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu za doručenou posledním dnem této lhůty, tj. 14. 8. 2017 (pondělí). Odvolací lhůta proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně činí podle § 83 odst. 1 správního řádu 15 dní, plynula tedy do 29. 8. 2017 (úterý). Je-li proto v § 41 odst. 2 správního řádu stanovena jednoroční objektivní lhůta, skončila 29. 8. 2018. Žalobkyně svou žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání učinila dne 19. 12. 2017, tedy v rámci této lhůty. Skutečnost, že konečné rozhodnutí o této žádosti žalobkyně bylo vydáno až dne 25. 10. 2018, tedy skutečně až po uplynutí jednoroční objektivní lhůty, tak je nutno přičítat na vrub správním orgánům (v tomto směru soud upozorňuje na vadný postup správního orgánu I. stupně, který nakonec vedl ke kasaci jeho usnesení ze dne 20. 2. 2018, vydaného tedy ještě v rámci jednoroční lhůty, rozhodnutím žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39901-4/SO-2018). Je nepřijatelné, aby správní orgány svým postupem zapříčinily zmeškání jednoroční lhůty stanovené v § 41 odst. 2 správního řádu a posléze se samy tohoto zmeškání k tíži účastníka řízení dovolávaly coby překážky k vyhovění jejich žádosti. Pokud by byl správný názor správních orgánů, bylo by fakticky na jejich libovůli, zda každé žádosti o prominutí zmeškání úkonu nevyhoví s odkazem na zmeškání stanovené lhůty, které samy zapříčinily svým vlastním liknavým či jinak právně vadným postupem. Podle názoru Krajského soudu v Plzni je třeba při výkladu ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu postupovat tak, že stanovená jednoroční objektivní lhůta se vztahuje na podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu, její uplynutí však samo o sobě nebrání kladnému rozhodnutí správních orgánů. Soud si je vědom toho, že v odborné literatuře byly k této otázce publikovány i odlišné názory (např. VEDRAL, Josef. Správní řád : komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. 1446 s., strana 454), nicméně takový výklad považuje soud za skutkové situace panující v projednávané věci ze shora uvedených důvodů za neudržitelný (podobně viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2014, č. j. 41 A 4/2014-59).
29. Přisvědčit pak není možno ani námitce žalované, že žaloba směřuje primárně do rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-6/SO-2018, a ze dne 25. 10. 2018, č. j. MV-109368-7/SO-2018, avšak tyto jsou vyloučeny ze soudního přezkumu. Je totiž sice pravdou, že tato rozhodnutí jsou sama o sobě soudně nepřezkoumatelná, neboť nejde o

rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť sama o sobě ještě nezasahují do práv či povinností účastníka řízení. To však neznamená, že jsou vyloučena ze soudního přezkumu zcela; takový postup by pochopitelně vedl k nepřipustnému odepření spravedlnosti. Jejich přezkum je tak obecně možný v rámci přezkumu na ně navazujících rozhodnutí, kterým je v daném případě napadené rozhodnutí. Nelze totiž přehlédnout, že napadené rozhodnutí stojí právě na předchozích rozhodnutích o žádostech žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, resp. o určení neplatnosti doručení písemností zasílaných jí v rámci správního řízení, ty jsou k němu ve vztahu úkonů předběžné povahy ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. Tomuto závěru ostatně svědčí i judikatorní praxe Nejvyššího správního soudu, k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007-49.

30. Uvedené závěry dlužno shrnout tak, že žalobní bod uplatněný žalobkyní byl důvodný. Závěry správních orgánů o tom, že není namístě prominout žalobkyni zmeškání lhůty k podání odvolání a že není možno vyhovět její žádosti o určení neplatnosti doručení oznámení o zahájení správního řízení, dvou předvolání k výslechu, výzvy k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které se opírají o shodné skutkové okolnosti, jsou nesprávné. Žalobkyně ve správním řízení neprojevila snahu průběh řízení obstruovat, o vedení správního řízení neměla povědomí, procesně účelně reagovala ihned, jakmile se o vedení správního řízení dozvěděla (tím, že se nechala v tomto řízení zastoupit advokátem), projevuje zájem oponovat dosud předčasným skutkovým závěrům správních orgánů ohledně délky doby, kdy se na území České republiky nezdržovala. Bylo proto namístě žádostem žalobkyně vyhovět a umožnit jí procesně relevantní účast v tak závažném správním řízení týkajícím se platnosti jejího povolení k trvalému pobytu.
31. Tyto závěry soudu pochopitelně nijak nepředjímají meritorní výsledek dalšího řízení, k němuž správní orgány dospějí v rámci řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu žalobkyně, tj. zda eventuálně byly či nebyly splněny podmínky stanovené zákonem pro zrušení jejího povolení k trvalému pobytu. Je však třeba dát žalobkyni možnost ve správním řízení svá práva procesně relevantním způsobem hájit.
32. Jelikož soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na právní závěry soudu, jimiž jsou správní orgány v dalším průběhu řízení vázány ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s., by žalované nezbylo než zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť žalobkyni nebyla dána procesně efektivní možnost zúčastnit se správního řízení a uplatňovat v něm svá účastnická práva, a správní řízení proto bude nutno prakticky provést celé znovu, přistoupil soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. i k jeho zrušení, a to veden snahou o procesní efektivitu; nelze přehlédnout, že správní řízení se vede již od května 2017 a bylo by v tomto směru jen zbytečným průtahem vyčkávat nevyhnutelného kasačního rozhodnutí žalované, neboť rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemůže za daného stavu věcí obstát, když se žalobkyně nemohla procesně účinně tohoto správního řízení zúčastnit. Pouze nad rámec již řečeného soud ještě jednou zdůrazňuje, že pokud jde o již zmíněnou o vázanost správních orgánů právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s., je tato omezena jen na důvodnost obou žádostí žalobkyně (o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání a o určení neplatnosti doručení specifikovaných písemností), a netýká se tedy merita věci, tedy posouzení splnění podmínek pro zrušení povolení žalobkyně k trvalému pobytu.

Náklady řízení

33. Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyni, která v řízení dosáhla plného procesního úspěchu, soud přiznal k jejímu návrhu náhradu nákladů řízení podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve výši 11 228 Kč. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobkyně za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis a podání žaloby) a dvakrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 1 428 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 10. června 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu