



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **H.M.N.**, narozený dne ...
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem ...
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2019, č. j. MV-3553-10/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2019, č. j. MV-3553-10/SO-2019, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku žalobci k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, náklady řízení v částce 15 342 Kč.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zamítnuto jako opožděné jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 28. 3. 2018, č. j. OAM-429-16/ZR-2015 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla podle ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zrušena platnost jeho povolení k trvalému pobytu a dle ustanovení § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců mu byl udělen výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci napadeného rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobce nejprve konstatoval, že zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací žalované, již odůvodňuje zamítnutí žalobcova odvolání - žalovaná se dopustila zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Dále žalobce namítal, že žalovaná nedostála své povinnosti přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, čímž aprobevovala nezákonné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a sama zatížila i své rozhodnutí nezákonností.
3. Dále se žalobce neztotožnil ani se závěry žalované o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení, proti němuž podal také odvolání. Žalobce nesouhlasil ani s nevyhověním prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání. Žalovaná argumentovala, že žalobce nijak neprokázal, že překážkou pro včasné podání odvolání byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění, s tím však žalobce nemohl souhlasit. Žalobce dále upozorňoval na skutečnost, že se žalovaná dostatečně nevypořádala s namítanou neplatností doručení a z toho vyplývajících konsekvencemi. Co jiného by mělo být závažnou překážkou pro podání odvolání než špatné doručení. Žalobci bylo doručeno v rozporu se zákonem, z toho důvodu neměl vůbec tušení o zrušeném pobytu a ustanovený opatrovník nedbal své povinnosti hájit zájmy opatrovance v nejlepším zájmu a nepodal odvolání. Žalovaná se zcela nedostatečně vypořádala s argumentací uvedenou v žádosti o zmeškání lhůty pro podání odvolání dle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“). Rozhodnutí žalované je tudíž nepřezkoumatelné a nezákonné. Správní orgány se naprosto nedostatečně vypořádaly s namítanou překážkou, která bránila žalobci v podání odvolání. Přesto žalobce již ve své žádosti, závažné důvody, které mu bránily v podání odvolání, uvedl, a to neplatné doručení. Žalobce argumentoval, tím, že sdělení poštovního doručovatele, že na evidované adrese adresát nebydlí, rozhodně nevypovídá o tom, že adresát je neznámého pobytu. Nadto žalobce upozorňoval, že rozhodnutí Ministerstva vnitra bylo doručeno opatrovníkovi dne 5. 4. 2018 tedy tři roky po ustanovení opatrovníka. V té době však důvod pro ustanovení opatrovníka mohl dávno odpadnout.
4. Podle žalobce se žalovaná také nijak podrobně nezabývala oprávněností ustanovení

opatrovníka, jen v obecné rovině konstatovala, že jelikož se dvakrát žalobci nepodařilo na hlášenou adresu doručit, byl ustanoven opatrovník v souladu se zákonem. Nijak nezkoumala, že rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu bylo doručeno až tři roky poté, co byl žalobce označen jako neznámý na hlášené adrese, tedy v době, kdy se rozhodné skutečnosti mohly dávno změnit. Přesto správní orgán I. stupně tvrdil a žalovaná tento závěr aprobovala, že jednal v souladu s právem, když oznámení o zahájení řízení se vrátilo s odůvodněním, že adresát je na uvedené adrese neznámý, jako dostatečně zjištění stav pro ustanovení opatrovníka a argumentaci žalobce pak zcela ignorovala.

5. Žalobce trval na tom, že došlo k porušení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Správní orgán nijak nevzal v potaz, že se fakticky mohl žalobce dočasně zdržovat na jiné adrese, než kterou měl nahlášenou. Takový stav je možný dle rozhodnutí žalované ze dne 12. 1. 2016, č. j.: MV-179228-4/SO-2015, kde žalovaná odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 137/2015 – 37, podle něhož *„Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze dovodit povinnost zdržovat se pouze, či v určitém rozsahu na adrese, kde má cizinec zajištěno ubytování ve smyslu § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Takový výklad zákona by byl v rozporu s ústavním pořádkem, a to konkrétně se svobodou pohybu a pobytu, kterou článek 14 Listiny zaručuje každému člověku. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny lze svobodu pohybu a pobytu omezit pouze zákonem, „jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.“ (...) „Z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by každý cizinec měl být bez dalšího a neustále fyzicky k dispozici policii a orgánům veřejné správy, pokud nenastanou zákonné předpoklady vyžadující součinnost cizince. Výslovně je tato povinnost stanovena např. pro cizince, kterému bylo uloženo zvláštní opatření za účelem vycestování z území podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění od 1. 1. 2011. Cizinec je podle tohoto zvláštního opatření povinen „oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií.“ Toto zvláštní opatření se cizinci ukládá rozhodnutím, které lze vydat pouze tehdy, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec nevycestuje z území v době stanovené k vycestování v rozhodnutí o správním vyhoštění; rozhodnutí o zvláštním opatření je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud cizinec poruší povinnost stanovenou zvláštním opatřením, je policie oprávněna jej zajistit (v podrobnostech srov. § 123b odst. 2, 5, 6 a 7 zákona o pobytu cizinců). Povinnost zdržovat se na hlášené adrese se ukládá rozhodnutím, a to pouze těm cizincům, kterým bylo uloženo správní vyhoštění. Správní orgán se ovšem nijak nezabýval možností dočasného faktického přebývání žalobce na jiné adrese.*
6. Podle žalobce se žalovaná taktéž nevypořádala s jeho námitkou, že fakt, že byl na hlášené adrese neznámý, nemusí být vůbec jeho chyba, jméno na schránce nebo zvonku běžně poškozují vandalové a to, že nebyl zrovna zastižen, není nic neobvyklého. Mimo to, jak je již výše uvedeno doručení rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu bylo opatrovníku doručeno až tři roky poté, co byl žalobce prohlášen za neznámého na uvedené adrese. V té době však již podmínky pro ustanovení opatrovníka být splněny vůbec nemusely, neboť na uvedené adrese žalobce pobýval. Správní orgány vůbec nezkoumaly, zda důvody pro ustanovení opatrovníka trvají. Takovým svým jednáním zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. Ani v nejmenším se nedá hovořit, že by se správní orgány vypořádaly se všemi námitkami žalobce a už vůbec ne, že by zjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 správního řádu.

7. Dále žalobce namítal, že argumentační postup žalované lze považovat za přepjatý formalismus, jenž je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. Z obecného hlediska je namístě připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Správní orgán v případě žalobce ve svém rozhodnutí uváděl pouze skutečnosti při, kterých se opatrovník ustanovuje, tedy skutečnosti teoretické, bez toho, aby se podrobně zabýval okolnostmi případu účastníka řízení. Žalovaná zároveň vůbec nebrala ohled na smysl a účel zákona.
8. V neposlední řadě žalobce namítal, že žalovaná nedostatečně zkoumala, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového řízení. V odůvodnění pouze stroze konstatovala, že takové předpoklady dány nejsou, aniž by jakkoli takové své rozhodnutí vysvětlila.
9. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

10. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Uvedla, že odmítá námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. Ze spisového materiálu nevyplývají žádné nové skutečnosti uváděné žalobcem. V podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Podle žalované žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala.
11. Žalovaná dále k tvrzení žalobce, že opatrovník nepodal odvolání, konstatovala, že podání odvolání nepodepřené relevantními okolnostmi by bylo pouze formálním úkonem, jež by nemohlo vést k účinnému hájení zájmů odvolatele. Bez informací od odvolatele o důvodech, pro které by napadené rozhodnutí bylo nepřiměřené, by opatrovník nemohl

efektivně argumentačně podepřít odvolání. Z obsahu napadeného rozhodnutí bylo zřejmé, že Ministerstvo vnitra si opatřilo dostatek důkazů pro závěr o tom, že odvolatel svou úmyslnou trestnou činností opakovaně závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Získané důkazy byly rozhodnutími trestních soudů, měly tedy povahu veřejných listin, tudíž v souladu s ustanovením § 53 odst. 3 správního řádu potvrzovaly pravdivost skutečností v nich obsažených. Z obsahu napadeného rozhodnutí bylo zřejmé, že se Ministerstvo vnitra zabývalo posouzením přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska dopadu do odvolatelova rodinného a soukromého života. Ostatně ani sám žalobce v odvolání neuvádí žádné skutečnosti, které by zpochybňovaly závěr Ministerstva vnitra o naplnění podmínek pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu uvedených v ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tím spíše nebylo možné očekávat od opatrovníka, že bude aktivní při podání odvolání tam, kde odvolatel, ačkoliv navíc zastoupen advokátem, je sám pasivní. V souvislosti s výše uvedeným žalovaná poukazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu, kde je uvedeno, že: *„Je také třeba připomenout, že správní řízení se stěžovatelkou bylo vedeno z toho důvodu, že v rozporu s ust. § 98 odst. 3 zákona o pobytu cizinců neohlásila změnu pobytu správnímu orgánu I. stupně, přičemž tato skutečnost byla jednoznačně zjištěna. Opatrovník se tedy bez možnosti kontaktu se stěžovatelkou nemohl nijak k věci vyjádřit (například uvést nějaké důvody nesplnění zákonné povinnosti, uvést aktuální adresu jejího pobytu nebo uvést důvody, proč by bylo rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepřiměřené). Žádné takové informace opatrovník neměl, nemohl je sám zjistit a tato skutečnost vznikla výlučně v důsledku chování samotné stěžovatelky. Opatrovníkovi stejně tak bez možnosti kontaktu se stěžovatelkou nemohly být objektivně známy relevantní důvody pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Důvod rozhodnutí byla zcela jednoznačný a nebyl ničím zpochybňován (opět v důsledku chování stěžovatelky). Případné formální podání opravného prostředku, bez relevantních námitek opřených o konkrétní skutečnosti, by k účinnému hájení zájmů stěžovatelky vést nemohlo.“*

12. Žalovaná žádala, aby soud žalobu buďto ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl nebo ji jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

13. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích prezentovaných v předchozích podáních soudu.

V.

Posouzení věci soudem

14. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
15. Soud uvádí k procesnímu návrhu žalované v jejím vyjádření k žalobě, že důvod pro odmítnutí žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s. neshledal, protože napadené rozhodnutí není ze soudního přezkumu podle tohoto ani jiného zákona vyloučeno.

VI.

Rozhodnutí soudu

16. Žaloba je důvodná.
17. Soud vyšel z následující právní úpravy.
18. § 32 odst. 2 písm. d), odst. 3 správního řádu stanoví, že správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, avšak nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.
19. Podle § 32 odst. 8 správního řádu zaniká funkce opatrovníka, mj. jakmile pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven.
20. Podle § 72 odst. 1 správního řádu se účastníkovi rozhodnutí oznamuje doručením stejnopisu nebo ústním vyhlášením.
21. § 92 správního řádu stanoví, že opožděné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.
22. Podle § 90 odst. 5 věty první správního řádu platí, že neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí, kdežto podle § 92 odst. 1 věty první téhož zákona opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Zatímco včasné a přípustné odvolání se v případě, že není shledán důvod pro postup podle § 90 odst. 1 až 4, z věcných důvodů zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí se potvrzuje, opožděné nebo nepřípustné odvolání se z formálních důvodů zamítá (a odvoláním napadené rozhodnutí se nepotvrzuje). Při postupu podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu odvolací správní orgán nepřezkoumává odvoláním napadené rozhodnutí z věcné stránky. Rozdílnost postupu odvolacího správního orgánu jasně reflektuje odborná literatura: *„Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne, aniž by je přezkoumával postupem stanoveným v § 89 odst. 2 z hlediska jeho obsahu a řízení předcházejícího jeho vydání. Ustanovení § 92 odst. 1 věta první upravující zamítnutí odvolání pro jeho nepřípustnost nebo opožděnost se od zamítnutí odvolání podle § 90 odst. 5 věta první liší právě v tom, že odvolací orgán napadené rozhodnutí neposuzuje postupem podle § 89 odst. 2, ale zamítá odvolání pouze z formálních důvodů.“* (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 791) a *„Právní úprava stanoví, že opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jedná se o „formální“ zamítnutí a liší se od zamítnutí „meritorního“ podle § 90 odst. 5, s nímž je navíc spojeno i potvrzení napadeného rozhodnutí. Odvolací správní orgán se zaměřuje na posouzení a odůvodnění opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání, aniž by se věcně vyjadřoval k odvolacím námitkám, a to ani nad rámec či obiter dictum.“* (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 469).
23. Proto v projednávaném případě, kdy jde o soudní přezkum rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, může být pro soud rozhodné toliko to, zda se odvolací správní orgán vyrovnal s otázkou včasnosti odvolání, nikoli však to, zda naplnil požadavky stanovené v § 89 odst. 2 správního řádu. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je soud v případě žaloby proti rozhodnutí o

zamítnutí odvolání jako opožděného oprávněně zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č.j. 5 A 14/2002-35, publ. pod č. 287/2004 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 8 As 51/2006-105, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č.j. 8 As 51/2006-112, ze dne 27. 11. 2008, č.j. 2 As 53/2007-111, ze dne 23. 12. 2009, č.j. 5 As 105/2008-135, a ze dne 23. 4. 2010, č.j. 5 As 10/2010-75).

24. Soud předesílá, že předmětem řízení bylo z moci úřední zahájené řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
25. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti: V informačním systému cizinců měl žalobce od 6. 2. 2014 evidovanou adresu ... Správní orgán doručoval oznámení o zahájení správního řízení žalobci na adresu ..., když poštou bylo sděleno, že ke dni 13. 2. 2015 je žalobce na této adrese neznámý (čj. OAM-429-5/ZR-2015) a písemnost byla doručována veřejnou vyhláškou (čj. OAM-429-10/ZR-2015). Stejnou informaci sdělila pošta správnímu orgánu i ohledně doručování oznámení o zahájení správního řízení ke dni 3. 3. 2015 (čj. OAM-429-8/ZR-2015). Usnesením čj. OAM-429-11/ZR-2015 ze dne 27. 4. 2015 ustanovil správní orgán žalobci opatrovníka s odkazem na § 32 odst. 2 písm. d), odst. 5 správního řádu, když toto usnesení bylo doručeno opatrovníkovi dne 5. 5. 2015 a žalobci bylo doručeno veřejnou vyhláškou (čj. OAM-429-12/ZR-2015). Dne 12. 2. 2018 vyrozuměl správní orgán opatrovníka o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí (čj. OAM-429-13/ZR-2015), přičemž k seznámení došlo dne 20. 3. 2018 (čj. OAM-429-14/ZR-2015). Dne 5. 4. 2018 bylo opatrovníkovi doručeno rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu (čj. OAM-429-16/ZR-2015) a toto rozhodnutí bylo zveřejněno veřejnou vyhláškou. Dne 3. 10. 2018 nahlédl žalobce prostřednictvím svého zástupce do správního spisu. Dne 16. 10. 2018 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolání a požádal o určení neplatnosti doručení a o prominutí zmeškání lhůty. Usnesením čj. OAM-429-21/ZR-2015 ze dne 3. 12. 2018 nebylo žádosti o určení neplatnosti doručení vyhověno. Usnesením čj. OAM-429-22/ZR-2015 ze dne 4. 12. 2018 byla zamítnuta žádost o prominutí zmeškání lhůty pro odvolání. K 3. 12. 2018 měl žalobce v živnostenském rejstříku evidovanou výše uvedenou karlovarskou adresu. K odvolání žalobce žalovaná změnila prvoinstanční rozhodnutí čj. OAM-429-22/ZR-2015 tak, že doplnila, že žalobce neprokázal závažné důvody nastalé bez jeho zavinění bránící včasnému podání odvolání a ve zbytku prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Odvolání žalobce proti rozhodnutí čj. OAM-429-21/ZR-2015 bylo zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno. Napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce jako opožděné zamítnuto.
26. Soud nejprve vzhledem k podstatě žalobních námitek zkoumal okolnosti ustanovení opatrovníka žalobci a doručení prvoinstančního rozhodnutí, protože žalobce namítal, že nebyly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka a že předmětné meritorní rozhodnutí bylo opatrovníkovi doručeno tři roky po jeho ustanovení a v té době mohl důvod jeho ustanovení dávno odpadnout, neboť žalobce na ohlášené adrese pobýval.
27. Smyslem institutu opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) ve spojení s § 32 odst. 4 správního řádu je, aby opatrovník řádně hájil práva a zájmy účastníka správního řízení, který se tohoto řízení nemůže přímo zúčastnit, neboť si velmi pravděpodobně není jeho vedení vědom. Přesto je nezbytné i takovému účastníkovi zajistit kvalifikovanou ochranu jeho zájmů a základních práv.

28. Správní řád v ustanoveních § 25 odst. 1, § 32 odst. 2 písm. d) a § 32 odst. 3 určuje, že jde-li o osobu neznámého pobytu nebo osobu, již se prokazatelně nedaří doručovat, jsou dva režimy doručování. Za podmínky, že nejde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, doručuje se veřejnou vyhláškou. Pokud však jde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, ustanoví se účastníkovi opatrovník.
29. Především tak bylo nutno posoudit, zda u žalobce šlo ve smyslu § 32 odst. 3 správního řádu o účastníka, kterému měla být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, protože jen v takovém případě přicházelo ustanovení opatrovníka do úvahy.
30. Otázka, zda v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu jde o účastníka, kterému měla být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, byla již judikatorně vyřešena závěrem, že o takového účastníka nejde. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2017, č. j. 3 Azs 25/2017 – 33 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. prosince 2017, č. j. 8 A 71/2014 – 70, vyplývají tyto závěry: „Doručování osobě neznámého pobytu [resp. osobám neznámého sídla nebo osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy – srov. shodnou textaci § 25 odst. 1 správního řádu a § 32 odst. 2 písm. d) a e) téhož zákona] prostřednictvím veřejné vyhlášky není možné v řízení, v němž má být této osobě uložena povinnost nebo odňato právo. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je tak stěžejní zodpovědět otázku, zda řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze považovat za řízení, v němž má být účastníkovi odňato právo (o možnosti uložení povinnosti nelze dle názoru rozhodujícího senátu uvažovat již ze samotné povahy tohoto řízení, které je zahajováno na žádost, a jehož výsledkem je udělení nebo neudělení povolení k dlouhodobému pobytu). Městský soud dospěl v této souvislosti k závěru, že jelikož prvostupňovým rozhodnutím nebylo žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu vyhověno, bylo jí v důsledku jeho vydání odňato právo k dlouhodobému pobytu, které již existovalo, neboť žalobkyně na území České republiky povolení k dlouhodobému pobytu měla. Nejvyšší správní soud se s tímto právním hodnocením nemůže ztotožnit. Nutno především zdůraznit, že povolení k dlouhodobému pobytu se uděluje na dobu určitou s možností případného opakovaného prodloužení (viz § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců); právo cizince pobývat na území České republiky proto zanikne samotným uplynutím doby, na kterou bylo povolení k pobytu uděleno (resp. v případě uplatnění tzv. fikce trvání platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti – srov. § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění), přičemž na uplynutí této doby nemá rozhodnutí o zamítnutí nové žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu žádný vliv. Lze sice připustit, že zamítnutí žádosti cizince o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, který na území České republiky doposud pobýval na základě dříve vydaného povolení, se v rámci jeho právní sféry projeví i tím způsobem, že po právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti již nebude disponovat žádným pobytovým oprávněním, tato skutečnost nicméně neznamená, že by cizinec právo pobytu pozbyl přímo v důsledku tohoto rozhodnutí (nebo jinak řečeno, že by mu právo pobytu bylo v důsledku rozhodnutí o zamítnutí jeho nové žádosti odňato). S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud k této otázce uzavírá, že řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením, jehož výsledkem může být toliko přiznání nebo nepřiznání práva, nikoliv jeho odnětí. Správní orgán prvního stupně tudíž nepochybil, pokud žalobkyni neustanovil opatrovníka, ale doručoval prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou.“ Vzhledem k dikci § 32 odst. 3 správního řádu a popsané judikatuře je zřejmé, že v případě řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu o případ uvedený v § 32 odst. 3 správního řádu jde.

31. Dále soud zkoumal, zda byly naplněny podmínky pro ustanovení opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, které stanoví, že správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.
32. Z ustálené judikatury vyplývá závěr, že do kategorie osob, jimž se nedaří doručovat, nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení (např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. prosince 2018, č. j. 30A 16/2018 – 56, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 130/2012, nebo rozsudek ze dne 4. 6. 2009, č.j. 3 Ads 121/2008-45, nebo rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č.j. 2 As 23/2011-118 nebo rozsudek ze dne 18. srpna 2016, č. j. 9 Azs 157/2016 - 934). O takový případ však u žalobce nešlo, protože mu nebylo možno doručovat náhradním způsobem.
33. Bylo tedy na soudu, aby posoudil, zda v konkrétním případě byl žalobce k okamžiku ustanovení opatrovníka, resp. k okamžiku doručení meritorního rozhodnutí, osobou neznámého pobytu.
34. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. [9 Azs 157/2016 – 34](#), vyplývá, že „[...] ustanovení opatrovníka účastníkovi řízení musí vždy předcházet šetření o tom, zda jsou pro to splněny podmínky a zda nelze použít jiné opatření. Musí být tedy postaveno najisto, že se účastníkovi prokazatelně nedaří doručovat, respektive že je pobyt účastníka neznámý. Za tím účelem se musí vždy správní orgán či soud pokusit zjistit místo pobytu účastníka a doručit mu na adresu jeho možného pobytu, která vyplývá z provedených šetření či obsahu spisu (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. II.ÚS 817/11, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II.ÚS 1090/2007, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 5 Azs 41/2008 - 87, a ze dne 21. 4. 2009, č. j. 8 Azs 14/2009 - 74). Na uvedeném je nutno trvat i v případě, kdy je účastníkem řízení cizinec, jenž má zákonem (§ 98 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů) uloženou povinnost hlásit změny místa svého pobytu Ministerstvu vnitra či Policii České republiky. Tato povinnost může správnímu orgánu usnadnit doručování cizinci, rozhodně však nemůže vést ke snížení standardu ochrany jeho procesních práv. Před vydáním usnesení o ustanovení opatrovníka tedy musí správní orgán vyvinout vyšší aktivitu ke zjištění pobytu účastníka řízení, než se toliko spolehnout na jediné sdělení poštovního doručovatele. Tak je tomu i v případě, že pro danou osobu platí zvláštní povinnost hlásit změny svého pobytu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012 – 29).“
35. Z rozsudku čj. 4 Azs 92/2019–27, ze dne 28. května 2019, Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „Vzhledem k tomu, že před ustanovením opatrovníka účastníkovi řízení musí vždy předcházet šetření o tom, zda jsou pro to splněny podmínky a zda nelze použít jiné opatření (viz městským soudem již zmíněný rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, č. j. [9 Azs 157/2016 – 34](#)), přičemž ze správního spisu nevyplývá v tomto ohledu jakákoliv činnost správního orgánu prvního stupně, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud také se závěrem městského soudu, že v řízení o stanovení nové lhůty k vycestování došlo ze strany správního orgánu k procesnímu pochybení, když předčasně ustanovil žalobkyni opatrovníka. Obstojí však také závěr městského soudu, že tato procesní chyba neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky, neboť i kdyby opatrovník stěžovatelce ustanoven nebyl a písemnosti by byly

doručovány na její nahlášenou adresu pobytu, fakticky by se skutkový stav nijak nezměnil, neboť stěžovatelka se v době doručování uvedených písemností na adrese nezdržovala, poštu tam nepřebírala, přičemž své aktuální místo pobytu správnímu orgánu nesdělila, a o stanovení nové lhůty k vycestování by se tudíž tak jako tak nedozvěděla. Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle [§ 169a zákona o pobytu cizinců](#) se cizinci doručuje právě pouze na jím ohlášenou adresu a správní orgán prvního stupně proto nebyl povinen po nové (nenahlášené) adrese pobytu stěžovatelky pátrat.“

36. Soud má za to, že v projednávané věci podmínky pro ustanovení opatrovníka žalobci splněny nebyly a že řízení po ustanovení opatrovníka bylo stíženo zásadní procesní vadou, kdy prvoinstanční rozhodnutí nebylo doručeno žalobci, nýbrž jen ustanovenému opatrovníkovi. Soud odkazuje na výše popsany průběh správního řízení, kdy pošta sdělila správnímu orgánu, že žalobce na ohlašovací adrese neznámý ke dni 13. 2. a 3. 3. 2015 (tedy krátce po sobě), správní orgán nevyvinul sebemenší aktivitu ke zjištění pobytu žalobce (pobytovou kontrolou, dotazem na manželku žalobce atp.) a dne 27. 5. 2015 bez dalšího žalobci ustanovil opatrovníka. Již ustanovení opatrovníka bylo tedy podstatnou procesní vadou. Dalším procesním pochybením prvoinstančního orgánu bylo, že přestože pak od ustanovení opatrovníka uplynuly téměř tři roky, správní orgán se nezabýval tím, zda důvody pro ustanovení opatrovníka nepominuly, a aniž by provedl šetření, zda je žalobce stále osobou neznámého pobytu, doručil prvoinstanční rozhodnutí jen opatrovníkovi. Podle § 32 odst. 8 správního řádu funkce opatrovníka zaniká, pominuly-li důvody pro jeho ustanovení. V posuzovaném případě od ustanovení opatrovníka uběhlo více let, aniž měl správní orgán o tom, zda je žalobce stále neznámého pobytu, jakékoli informace. Bylo proto povinností správního orgánu, aby vyvinul snahu zjistit, zda důvody pro ustanovení opatrovníka stále trvají a nespolehnout se na sdělení pošty před více lety. Z obsahu spisu nevyplývá (aniž je vyloučena) skutečnost, že se v době doručování prvoinstančního rozhodnutí žalobce na ohlašovací adrese nezdržoval. Soud nepřehlédl, že žalobce v žalobě tvrdil, že v době doručení prvoinstančního rozhodnutí „na uvedené adrese pobýval“. Uvedená procesní pochybení měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože žalovaná jako odvolací správní orgán se vyrovnala s otázkou včasnosti odvolání nedostatečně, když pominula výše popsané zásadní vady prvoinstančního řízení a vycházela nesprávně při posouzení odvolací lhůty bez dalšího z data doručení prvoinstančního rozhodnutí opatrovníkovi, čímž byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením řádného odvolacího přezkumu.
37. Vzhledem k tomu, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně nebyly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka a že po uplynutí téměř tří let prvoinstanční orgán nezkoumal v dalších fázích řízení, zda důvody pro ustanovení opatrovníka nepominuly, lze konstatovat, že následný proces doručování byl zatížen podstatnou vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, které se s tím nijak nevypořádalo.
38. Soud tedy přisvědčil žalobci, že postup správního orgánu prvního stupně spočívající v ustanovení opatrovníka a v doručování prvoinstančního rozhodnutí téměř tři roky po jeho ustanovení bez zjišťování tehdy aktuálního stavu, byl za těchto skutkových okolností předčasný a nezákonný. Proto je závěr žalované, která odvíjela počátek odvolací lhůty od doručení prvostupňového rozhodnutí ustanovenému opatrovníkovi žalobce, nesprávný.
39. Vzhledem k výše popsaným závěrům soudu se soud ostatními žalobními námitkami nezabýval. Soud tedy shrnuje, že dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, proto podle § 78 odst. 1 napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o tom, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení.

VII.

Náklady řízení

40. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast u jednání) a tři režijní paušály po 300 Kč, navýšené o 21% DPH. Celkem tedy jde o částku 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 1. října 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu