



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **D. H. T.**
bytem
zastoupený advokátkou Mgr. Nad'ou Smetanovou
sídlem 28. října 1001/3, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 12. 2016, č. j. MV-131126-6/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15.12.2016, č. j. MV-131126-6/SO-2016 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky Mgr. Nadi Smetanové.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo jako opožděné zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 26.2.2016, č. j. OAM-173-29/ZR-2014 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zrušena platnost povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999

Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a podle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobci stanovena třicetidenní lhůta k vycestování z území.

2. Žalobce v žalobě nejprve obecně uvedl, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech, že toto rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné a v neposlední řadě věcně nesprávné. V prvním žalobním bodě namítl, že rozhodnutí správního orgánu mu nebylo řádně doručeno, jelikož doručení opatrovníkovi nelze považovat za doručení souladné se zákonem. Žalobce již v odvolání namítal nezákonnost ustanovení opatrovníka, protože nebyl osobou, které se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední, a nebyly tak splněny podmínky § 32 odst. 2 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též jen „s. ř.“). Oznámení o zahájení řízení si žalobce totiž osobně převzal. Žalobce dále nesouhlasil s tím, že by byl jeho pobyt neznámý, jelikož po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody aktuální adresu pobytu nahlásil Vězeňské službě a na dané adrese má i řádně označenou schránku. Na tuto adresu mu správní orgán doručoval písemnosti, přičemž ani jednou poštovní doručovatel neuvedl, že by na této adrese měl být žalobce neznámý; adresát (žalobce) byl vždy vyzván k vyzvednutí zásilky.
3. Žalobce již v odvolání namítal, že zásilky obsahující výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí správního orgánu mu měly být vloženy do schránky v souladu s ust. § 23 správního řádu. Žalobci není zřejmé, z jakého důvodu správní orgán tuto instrukci pro poštovního doručovatele nevyznačil, a z jakého důvodu tedy minimalizoval možnost žalobce seznámit se s obsahy předmětných zásilek. Správní orgán k tomuto postupu neměl žádný důvod, v místě bydliště žalobce nebydlela žádná osoba, jejíž zájmy by byly v rozporu se zájmy žalobce, nebo by mohla obsah zásilky jiným způsobem zneužít; k tomu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2011, č. j. 7 As 53/2011-77.
4. Žalobce dále namítl, že žalovaná se v napadeném rozhodnutí nikterak nezabývala jeho námitkami týkajícími se nezákonnosti ustanovení opatrovníka a navazujících vad doručování v řízení před správním soudem. Již v odvolání vyvrátil tvrzení, že byl osobou, které se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední. Adresu svého pobytu nahlásil Vězeňské službě, kdy ve smyslu § 105 odst. 3 zákona o pobytu cizinců měla být tato informace správnímu orgánu postoupena. Žalovaná lpí na neadekvátním formalismu, když žalobci vyčítá, že adresu svého pobytu nenahlásil přímo správnímu orgánu. Dle přesvědčení žalobce nic nebránilo tomu, aby mu správní orgán písemnosti doručoval (buť i fikcí) na adresu nahlášenou Vězeňské službě ČR.
5. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nesprávné posouzení věci. Správní orgán mohl podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců zrušit žalobci povolení k trvalému pobytu pouze za podmínky, že rozhodnutí je přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Správní orgán však přiměřenost vydávaného rozhodnutí a jeho dopady na soukromý a rodinný život žalobce řádně neposoudil, což žalobce doložil tvrzením, že žil na území České republiky po dobu delší 30 let. V době prvního vstupu na území České republiky mu bylo 20 let a celý jeho produktivní život je spjat s Českou republikou (od roku 1985 nežil v žádné jiné zemi). Na území České republiky žijí tři děti žalobce, se kterými je v kontaktu. Žalobce dále poukazoval na skutečnost, že vládne českým jazykem, a o jeho integraci do české společnosti tak nelze mít

pochyb. Za dobu svého více než třicetiletého pobytu na území ztratil veškeré vazby se zemí původu, v zemi původu nemá rodinu, přátele, ani majetek. Jelikož produktivní část života prožil v České republice, jeho možnost (i schopnost) začlenění se do vietnamské společnosti je mizivá. Z těchto důvodů žalobce považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně i napadené rozhodnutí za věcně nesprávná.

6. Žalovaná navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že považovala podmínky pro ustanovení opatrovníka žalobci za splněné. V projednávaném případě bylo nutné zohlednit i skutečnost, že žalobce si byl dobře vědom toho, že je s ním vedeno správní řízení ve věci zrušení jeho pobytového oprávnění. I za této situace porušil svoji povinnost, která mu jako cizinci plyne ze zákona o pobytu cizinců, a po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody nenahlásil svoji aktuální adresu místa pobytu. Z toho důvodu správní orgán nemohl doručovat písemnosti přímo žalobci, ale mohl mu doručovat prostřednictvím zástupce; tato skutečnost však nemění nic na tom, že žalobci bylo doručováno.
7. Vzhledem k nesplnění povinnosti ze strany žalobce nahlásit aktuální adresu místa pobytu nebylo možné doručování ani tzv. fikcí. Dle názoru správního orgánu je nerozhodné, zda žalobce nahlásil adresu pobytu Vězeňské službě při propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Pro účely doručování ve správním řízení správní orgány nemohou čerpat z údajů, které cizinec uvádí jiným správním orgánům nebo v jiných řízeních. Žalovaná připouští, že správní orgán I. stupně při ustanovení opatrovníka odkázal na ustanovení správního řádu, které na projednávaný případ přímo nedopadá [tj. na ustanovení § 32 odst. 2 písm. h) s. ř. namísto § 32 odst. 2 písm. d) s. ř.]. Toto pochybení však nemá vliv na správnost názoru, že v řízení bylo žalobci třeba ustanovit opatrovníka, žalobce tímto způsobem nebyl žádným způsobem zkrácen na svých právech či povinnostech.
8. Ze spisového materiálu vztahujícího se k projednávané věci soud zjistil, že dne 28.1.2014 převzal žalobce osobně ve Věznici Kynšperk nad Ohří oznámení správního orgánu o zahájení správního řízení ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Správní spis rovněž obsahuje přípis Policie ČR ze dne 30.7.2015 s hlášením změny k osobě žalobce, z něhož vyplývá, že bydliště žalobce je K. X, K. V. a bydliště žalobce po propuštění je N. D. X, P. 4.
9. Vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 9.10.2015 zaslal správní orgán žalobci na adresu Na N. D. X, P. 4. Z údajů poštovního doručovatele na obálce zásilky vyplývá, že adresát nebyl zastižen, byl vyzván k vyzvednutí zásilky a zásilka byla na poště připravena k vyzvednutí dne 13.10.2015; po 10 dnech pak byla vrácena zpět správnímu orgánu.
10. Ve správním spise je dále založeno usnesení ze dne 8.12.2015, jímž byl žalobci ustanoven pro účely tohoto správního řízení opatrovník (Arcidiecézní charita Praha), a to podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu. Veřejnou vyhláškou oznámení o možnosti převzít písemnost podle § 25 odst. 2 správního řádu bylo žalobci oznámeno, kdy a kde si může usnesení o ustanovení opatrovníka vyzvednout.

11. Vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 19.1.2016 bylo zasíláno ustanovenému opatrovníkovi a zároveň žalobci stejně jako v případě prvního vyrozumění ze dne 9.10.2015, tj. na adresu N. D. X, P. 4. Z údajů poštovního doručovatele na obálce zásilky vyplývá, že adresát nebyl zastižen, byl vyzván k vyzvednutí zásilky a zásilka byla na poště připravena k vyzvednutí dne 21.1.2016; po 10 dnech pak byla vrácena zpět správnímu orgánu.
12. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26.2.2016, jímž došlo ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu a žalobci byla stanovena lhůta k vycestování, bylo doručováno pouze opatrovníkovi žalobce. Z obsahu tohoto rozhodnutí vyplývá, že správní orgán měl žalobce za osobu neznámého pobytu, administrativně hlášenou na pracovišti MVČR, OAMP, K. V., K. 47, že na adrese uvedené žalobcem při propuštění si nikdo zaslanou korespondenci nepřebíral, a proto mu správní orgán ustanovil opatrovníka.
13. Dne 6.6.2016 nahlížel zmocněný zástupce žalobce do spisového materiálu a dne 21.6.2016 podal žalobce odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (opatrovník odvolání nepodal) s žádostí o prominutí zmeškání úkonu, která byla následně usnesením správního orgánu ze dne 26.7.2016 zamítnuta. V tomto usnesení správní orgán mj. uvedl, že adresa N. D. X, P. 4, kterou žalobce uvedl ve Věznici Kynšperk nad Ohří, není adresou trvalého pobytu žalobce, a proto zde nelze použít fikci doručení. V odůvodnění usnesení správní orgán poukázal rovněž na nečinnost žalobce a na porušení jeho povinnosti hlásit změnu trvalého pobytu správnímu orgánu. Odvolání žalobce proti tomuto usnesení bylo zamítnuto, stejně jako odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zrušení platnosti žalobcova povolení k trvalému pobytu.
14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.]; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
15. V prvním žalobním bodě žalobce namítal, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádala se všemi jeho odvolacími námitkami, jež se týkaly zejména způsobu doručování písemností, včetně doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tato žalobní tvrzení jsou dle názoru soudu zcela opodstatněná.
16. Podle § 89 odst. 2 s. ř. *odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.* Povinností odvolacího orgánu tedy je se dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádat s námitkami účastníků, neboť smyslem a účelem odvolacího řízení je právě přezkum správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek (viz např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28.7.2014, č.j. 47 A 32/2012 – 38, jakož i navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2017, č.j. 2 Azs 273/2016 – 43).

17. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že se s rozhodnutím mohl seznámit až dne 6.6.2016, kdy mu bylo (prostřednictvím jeho zástupce) umožněno nahlédnout do spisového materiálu, přičemž opatrovník, který mu byl ustanoven podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu, mu byl ustanoven bez zákonného důvodu, a že všechny písemnosti mu měly být doručovány na adresu faktického bydliště. V reakci na tuto námitku se však žalovaná v napadeném rozhodnutí spokojila s pouhým konstatováním, že rozhodnutí správního orgánu bylo doručeno ustanovenému opatrovníkovi a to dne 4.3.2016, přičemž od následujícího dne, tj. od 5.3.2016 začala běžet lhůta pro odvolání. V napadeném rozhodnutí zcela absentuje vypořádání námítky žalobce, že mu byl opatrovník podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu ustanoven nesprávně, pokud žalobci bylo řádně oznámeno, že proti němu bylo zahájeno řízení z moci úřední, a proto nemohly být splněny důvody pro ustanovení opatrovníka podle tohoto ustanovení. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí nevypořádala s námitkou žalobce, že nebyl po dobu řízení osobou neznámého pobytu, protože se zdržoval fakticky na adrese, kterou oznámil při propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, a na kterou správní orgán žalobci několikrát písemnosti doručoval.
18. Jakkoli napadené rozhodnutí primárně trpí vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu řádného nevypořádání odvolacích námitek žalobce, součástí spisového materiálu je též procesní rozhodnutí správního orgánu ze dne 26.7.2016, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prominutí zmeškání úkonu. Argumentace zde uvedená, přestože ji žalovaná potvrdila v rozhodnutí ze dne 15.12.2016, č.j. MV-131126-5/SO-2016, pohříchu nebyla promítnuta do napadeného rozhodnutí, což způsobilo jeho nepřezkoumatelnost ve vztahu k uplatněným odvolacím námitkám. Za účelem hospodárnosti dalšího řízení nicméně soud považuje za vhodné vyjádřit se k úvahám správních orgánů uvedeným v rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o prominutí zmeškání úkonu, rozhodnutí žalované o odvolání proti tomuto rozhodnutí a vyjádření žalované k žalobě, jež se odvolacích námitek žalobce týkají.
19. Podle § 19 odst. 2 správního řádu *není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.*
20. Podle § 19 odst. 3 správního řádu *nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.*
21. Podle § 72 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo vyhlášením. Podle ust. § 23 odst. 1 správního řádu *nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží. Podle odst. 4 citovaného ustanovení se adresát vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si*

uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Podle odst. 5 citovaného ustanovení se zároveň s oznámením adresát písemně poučí o právních důsledcích překážek při doručování ve smyslu ust. § 24 správního řádu. Podle ust. § 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.

22. Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka *osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.*
23. Podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka *účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední (§ 46 odst. 2) ...*
24. Vzhledem k tomu, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 23.1.2014, č.j. OAM-173-1/ZR-2014 bylo žalobci doručeno do vlastních rukou dne 28.1.2014, a to do věznice, kde v té době vykonával trest odnětí svobody, je s ohledem na obsah aplikovaného ust. § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu pro ustanovení opatrovníka žalobci zřejmé, že tato situace v posuzovaném případě nenastala. Uvedené ustanovení tak na projednávaný případ jednoznačně nedopadalo. V úvahu proto případně přicházela aplikace § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, jak ostatně ve vyjádření k žalobě uvedla i žalovaná, a to po zvážení, zda žalobce skutečně byl osobou neznámého pobytu, jíž se nedaří doručovat.

Ust. § 32 odst. 2 písm. d) s.ř. obsahuje dva předpoklady, kdy lze opatrovníka ustanovit. Nejde však o dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby bylo možné opatrovníka ustanovit, ale o dva na sobě nezávislé předpoklady. Co se týká prvního předpokladu, tj. že byl žalobce osobou neznámého pobytu, ten za prokázaný mít nelze, jelikož v průběhu správního řízení nevyvstaly důvodné pochybnosti o tom, že se žalobce na hlášené adrese skutečně zdržuje (na doručence není poznámka, že by žalobce v místě pobytu neměl poštovní schránku, že by byl neznámého pobytu nebo se na uvedené adrese již nezdržoval). Jak vyplynulo ze správního spisu, žalovaná byla Vězeňskou službou vyrozuměna o tom, že žalobce nahlásil při propuštění z trestu odnětí svobody adresu, na které se bude nadále zdržovat (ve smyslu znění § 105 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Ostatně na tuto adresu žalovaná opakovaně žalobci doručovala – byť neúspěšně (např. vyrozumění o provedení úkonu ze dne 10.9.2015, č. j. OAM-173-9/ZR-2014, vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ze dne 9.10.2015, č. j. OAM-473-21/ZR-2014 a ze dne 19.1.2016, č. j. OAM-173-26/ZR-2014). Ve všech těchto případech se zásilka vrátila správnímu orgánu zpět jako nedoručená s tím, že si ji ani po výzvě žalobce nevyzvedl; nikoliv však z důvodu, že by byl adresát (žalobce) neznámý.

25. Za těchto okolností by byly splněny podmínky pro zákonné doručení písemností fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu. Ze správního spisu, z rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani z napadeného rozhodnutí, přestože to žalobce v odvolání namítal, přitom není zřejmé, z jakého důvodu správní orgán znemožnil vložení zásilky do domovní schránky žalobce. Žalovaná pouze ve vyjádření k žalobě (tedy nikoliv v rozhodnutí) konstatovala, že

vzhledem k nesplnění povinnosti ze strany žalobce nahlásit aktuální adresu místa pobytu nebylo možné doručování ani tzv. fikcí, aniž by však vysvětlila, proč to nebylo možné za situace, kdy správní orgán disponoval informací (od Vězeňské služby) o aktuálním místě pobytu žalobce; ostatně na uvedenou adresu již žalobci písemnosti v tomto správním řízení doručoval. Lze sice dát za pravdu žalované, že pokud žalobce neohlásil Ministerstvu vnitra ve lhůtě 30 dnů od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody změnu pobytu, porušil svoji povinnost podle § 98 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, to však nemění nic na skutečnosti, že správní orgán si musel být vědom aktuálního místa pobytu žalobce (i přes odlišný – neaktuální údaj v evidenci Ministerstva vnitra).

26. Nelze se ani ztotožnit s tvrzením žalované, že správní orgány nemůžou pro účely doručování čerpat z údajů, které cizinec uvádí jiným správním orgánům nebo v jiných řízeních. V tomto směru lze vyjít z judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i judikatury Ústavního soudu, podle níž *„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).“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 28.8.2016, č. j. 9 Azs 157/2016-34). Soud se tak neztotožnil s tvrzením žalované, že vzhledem k nesplnění povinnosti ze strany žalobce nahlásit aktuální adresu místa pobytu příslušným orgánům nebylo možné žalobci doručovat na adresu, kterou nahlásil Vězeňské službě při propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, a bylo nutné mu ustanovit opatrovníka.
27. Potud lze shrnout, že účastník řízení (žalobce) nemůže být bez dalšího osobou neznámého pobytu za situace, kdy sice v rozporu s ust. § 98 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nenahlásí změnu svého pobytu, avšak správní orgán prokazatelně disponuje informací o místě jeho bydliště. Závěr správních orgánů, že žalobce byl osobou neznámého pobytu, tak není správný.
28. Ohledně druhého předpokladu pro ustanovení opatrovníka účastníku řízení zakotvenému v § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, tj. že se jedná o osobu, jíž se prokazatelně nedaří doručovat písemnosti, odkazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.8.2016, č. j. 9 Azs 157/2016-34, podle něhož *„[i]nstituty doručování veřejnou vyhláškou*

nebo ustanovení opatrovníka a doručování jemu jsou koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup dle § 19 až § 24 správního řádu. O osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat nebo která je neznámého pobytu, se nejedná, pokud se jí daří doručovat, byť fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu. To by ovšem neplatilo například v případě, že by opakovaně po doručení fikcí docházelo postupem podle § 24 odst. 2 správního řádu k určení neplatnosti doručení. Zde by již bylo možné hovořit o osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat (k tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 - 118). Také doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu je tedy nutno upřednostnit před doručováním veřejnou vyhláškou či ustanovením opatrovníka a doručováním jemu. Důvodem je i skutečnost, že postup předcházející nastoupení fikce zaručuje vyšší ochranu práv adresáta, neboť se může s ohledem na § 23 odst. 4 správního řádu snáze a rychleji dovědět o neúspěšném doručení a svá práva tak v řízení účinněji chránit (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012 - 29).“ Ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) s. ř. lze tak pouze tehdy, pokud se nedaří účastníkovi řízení doručovat, a to ani fikcí. Tato situace však v posuzovaném případě nenastala.

29. Lze tak uzavřít, že pro ustanovení opatrovníka žalobci nebyly splněny zákonné podmínky. Pokud tak správní orgán postupoval a žalobci opatrovníka ustanovil, zatížil správní řízení podstatnou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V důsledku této vady řízení byl žalobce zkrácen na svých procesních právech, konkrétně na právu podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek.
30. K druhé žalobní námitce, jež se týká věcného přezkumu rozhodnutí správního orgánu, lze pak stručně uvést následující. Pokud žalovaná coby odvolací správní orgán dospěla k závěru, že odvolání žalobce bylo opožděné, nebyla povinna provádět rozsáhlou analýzu prvostupňového rozhodnutí a z vlastní úřední povinnosti obsáhle a detailně zkoumat, zda rozhodnutí vydané v prvním stupni ve všech směrech vyhovuje podmínkám zákona, resp. zda je věcně správné. Jinými slovy, je-li odvolání zamítnuto z procesních důvodů, věcný přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí již není na místě. K němu bude mít žalovaná prostor v dalším řízení po opětovném vyhodnocení otázky, zda odvolání žalobce bylo podáno včas (pokud žalobci nebylo rozhodnutí správního orgánu doručováno na adresu jeho pobytu, a pokud se s tímto rozhodnutím žalobce fakticky seznámil až dne 6.6.2016 prostřednictvím svého zmocněnce, lze mít teprve tento den za den doručení rozhodnutí správního orgánu).
31. Shrnutí, žalovaná v napadeném rozhodnutí primárně nedostála své povinnosti podle § 89 odst. 2 s. ř. a řádně se nevypořádala se všemi odvolacími námitkami žalobce, a to zejména námitkami, které se týkaly (ne)zákonnosti ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. h) s. ř. a následného doručování písemností. Jak již bylo uvedeno výše, žalovaná v napadeném rozhodnutí pouze konstatovala, že rozhodnutí správního orgánu bylo řádně doručeno opatrovníkovi, přičemž teprve ve vyjádření k žalobě poukazovala na některé důvody, pro které k tomuto závěru dospěla. Absence náležitého odůvodnění napadeného rozhodnutí však nemůže být dodatečně zhojena vyjádřením žalované k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71 či ze dne 28.1.2009, č. j. 1 As 110/2008-99). I pokud by však soud zohlednil úvahy správního orgánu obsažené v usnesení ze dne 26.7.2016, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prominutí

zmeškání lhůty, resp. úvahy žalované ve vyjádření k žalobě, nejedná se o argumenty, které by mohly obhájit nezákonný postup správního orgánu při ustanovení opatrovníka žalobci a následném doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

32. Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí rozsudkem bez jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1, 4 s. ř. s.]. Na žalované v dalším řízení bude, aby v souladu s právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku posoudila námitky žalobce uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, své rozhodnutí náležitě odůvodnila a přijala tomu odpovídající právní závěry.
33. Akcesorický výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady za zastoupení advokátkou, a to za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsí žaloby) a dva režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Celková výše žalobci přiznaných nákladů tak činí 9 800 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 2. dubna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu