



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: V.Q.T.**, nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem ..., *zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne **14. 12. 2017, č.j. MV-133314-8/SO-2017**,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobou datovanou dne 18. 1. 2018 a došlou soudu dne 22. 1. 2018 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 14. 12. 2017, č.j. MV-133314-8/SO-2017, a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

II. Dosavadní průběh řízení

Dne 14. 12. 2016 pod č.j. OAM-2501-5/ZR-2016 Ministerstvo vnitra oznámilo zahájení správního řízení ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobce podle

§ 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť zde existovalo důvodné podezření, že žalobce pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců.

Dne 14. 12. 2016 pod č.j. OAM-2501-6/ZR-2016 a opětovně dne 24. 1. 2017 pod č.j. OAM-2501-7/ZR-2016 Ministerstvo vnitra předvolalo žalobce k výsledku jako účastníka řízení ve věci zrušení jeho povolení k trvalému pobytu. Dne 1. 3. 2017 pod č.j. OAM-2501-8/ZR-2016 Ministerstvo vnitra vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, Ministerstvo vnitra platnost povolení k trvalému pobytu žalobce na území České republiky zrušilo podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a žalobci podle § 77 odst. 3 téhož zákona stanovilo lhůtu k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Na písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí obsaženém ve správním spisu je vyznačeno, že písemnost byla doručena na základě fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu dne 19. 6. 2017.

Podáním datovaným a doručeným dne 10. 8. 2017 oznámil advokát Mgr. et Mgr. Marek Čechovský, Ph.D., Ministerstvu vnitra, že převzal právní zastoupení žalobce v řízení vedeném pod č.j. OAM-2501-9/ZR-2016. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, podal žalobce blanketní odvolání datované a došlé Ministerstvu vnitra dne 10. 8. 2017. Podáním datovaným dne 21. 8. 2017 a došlým Ministerstvu vnitra dne 22. 8. 2017 žalobce požádal podle § 24 odst. 2 správního řádu o určení neplatnosti doručení a podle § 41 správního řádu o prominutí zmeškání lhůty, doplnil své odvolání a dal podnět k zahájení přezkumného řízení. Podáním datovaným dne 4. 9. 2017 a došlým Ministerstvu vnitra dne 5. 9. 2017 žalobce své odvolání dále doplnil.

Usnesením ze dne 5. 10. 2017, č.j. OAM-2501-16/ZR-2016, Ministerstvo vnitra žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení rozhodnutí správního orgánu ze dne 21. 8. 2017 pro nesplnění podmínek podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 6 správního řádu nevyhovělo.

Proti tomuto usnesení Ministerstva vnitra podal žalobce blanketní odvolání datované a došlé Ministerstvu vnitra dne 10. 10. 2017.

Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2017, č.j. MV-133314-7/SO-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 5. 10. 2017, č.j. OAM-2501-16/ZR-2016, zamítla a odvoláním napadené usnesení Ministerstva vnitra potvrdila.

Rozhodnutím ze dne 14. 12. 2017, č.j. MV-133314-8/SO-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, zamítla pro opožděnost.

III. Žalobní body

1) Rozhodnutí ve správním řízení bylo žalobci doručováno podle § 24 odst. 1 správního řádu (tzv. fikce doručení). Správní řád však vedle ustanovení o tzv. fikci doručení obsahuje též ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou a prostřednictvím správním orgánem ustanoveného opatrovníka, a to pro případy, kdy se adresátovi prokazatelně nedaří doručovat. V případě, že se jedná o odnětí práva, musí být tedy doručováno prostřednictvím ustanoveného opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu]. V této souvislosti žalobce odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. 8 A 71/2014, ve kterém se jasně judikuje, že rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k pobytu představuje odnětí práva ve smyslu výše uvedeného ustanovení, přičemž tím spíše představuje odnětí práva rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu. Žalobci tedy bylo odjímáno právo a mělo mu být v souladu s citovaným ustanovením doručováno prostřednictvím správním orgánem ustanoveného opatrovníka. Tento výklad lze dále odvodit i z právní teorie, např. Komentáře ke správnímu řádu od C. H. Beck (str. 140) i Komentáře od JUDr. Vedřala (str. 293).

Správní orgán prvního stupně ani nevyužil ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou (§ 25 odst. 1 správního řádu). K pokusu doručit napadené rozhodnutí došlo pouze jednou, ačkoliv z dikce shora uvedeného ustanovení správního řádu jasně vyplývá: *jimž se prokazatelně nedaří doručovat*. V daném řízení byly několikrát žalobci neúspěšně doručeny potřebné dokumenty, přičemž k doručení nedošlo a správní orgán se vždy o doručení pokusil pouze jednou, což je v rozporu s právními předpisy. Ze spisového materiálu navíc nevyplývá, jak bylo dle správního orgánu žalobci doručeno. Na doručence rozhodnutí je pouze zaškrtnut jiný důvod vrácení zásilky, kde je dopsáno zpět - nevyzvednuto. Zcela zde však chybí údaj o skutečnosti, kdy byla zásilka připravena k vyzvednutí. I tato skutečnost podtrhuje nezákonnost doručení. V případě žalobce se jedná pouze o jeden pokus doručení - nikoli o doručování, kdy je již mnohokrát judikováno, že je nutné učinit alespoň dva pokusy o doručení, nota bene tak závažného rozhodnutí, jako je zrušení trvalého pobytu, a nikoliv zcela automaticky přistoupit k jedinému pokusu o doručení, jak se v rozporu se zákonem stalo.

Žalobci nebyla řádně doručena jediná listina z celého řízení a tyto všechny byly doručeny zcela chybně fikcí, na základě čehož se žalobce nemohl proti postupu správního orgánu řádně bránit. Dle názoru žalobce nebyl splněn základní předpoklad pro nabytí právní moci, a sice oznámení tohoto rozhodnutí (§ 73 odst. 1 správního řádu). Z uvedeného důvodu se žalobce domnívá, že v prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno a žalovaná tedy nemohla odvolání zamítnout jako opožděné.

2) Žalovaný správní orgán se vůbec nevypořádal s odvolacími námitkami. Správní orgán v řízení opomenul základní zásady stanovené pro činnost správních orgánů, když nedbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu), přičemž v této souvislosti absolutně zapomněl šetřit oprávněné zájmy účastníka řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu). Mimo to trpí napadené rozhodnutí zásadní vadou co do formy, když správní orgán nedbal ust. § 68 odst. 3 správního řádu a jeho zdůvodnění nerespektuje zde uvedené požadavky. Konečně správní orgán nezjistil stav věci bez důvodných pochybností, čímž porušil další zásadu obsaženou v ust. § 3 správního řádu. Rovněž s ohledem na fakt, že řízení je vedeno z moci úřední a je jím účastníku řízení ukládána povinnost, odkazuje žalobce na povinnost stanovenou ust. § 50 odst. 3 správního řádu.

Správní orgán bere za základ svého rozhodnutí v podstatě toliko své úvahy a z několika rozporných vyjádření žalobce, z nichž nebylo možné zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností, přičemž správní orgán z nich dovozuje závěr, že existují podmínky pro zrušení pobytového oprávnění účastníka řízení. Žalobce nikdy nedostal prostor k uvedení všech okolností případu a správní orgán tedy tyto reálně nemohl zjistit. K celé situaci došlo z důvodu, že žalobce ztratil po příjezdu do Vietnamu svůj průkaz povolení k pobytu a od té chvíle se snažil dostat na zastupitelský úřad k převzetí vstupního víza, což při převzetí víza ostatně sdělil. Chyba tedy není na straně žalobce, ale na straně správního orgánu prvního stupně, jelikož dokument o pohovoru z ambasády je obsahem spisového materiálu a správní orgán rozhoduje v rozporu se zjištěným skutkovým stavem věci. Zde je povinnost na straně správního orgánu, která je ještě znásobena uvedením této povinnosti v konkrétním ustanovení zákona. Tento zcela jasně nezákonný postup pak žalovaná znovu aprobeovala, čímž zapříčinila nezákonnost napadeného rozhodnutí.

3) Alternativně žalobce namítá, že žalovaný správní orgán zásadně pochybil, když bez dalšího odmítl podnět k provedení přezkumného řízení. Prvostupňové rozhodnutí je přitom natolik zatíženo hned několika nezákonnostmi, ať už se jedná o nezákonné doručování fikcí, neustanovení opatrovníka či například o to, že nebyly vůbec dány podmínky pro zrušení pobytu, jelikož nezákonný stav, kdy se žalobce nacházel mimo území, byl zapříčiněn nezákonným jednáním a nečinností správního orgánu. Na první pohled zjevné nezákonnosti v řízení na prvním stupni měly žalovaný správní orgán přimět k tomu, aby provedl přezkumné řízení v souladu s právními předpisy a zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců se k žalobě vyjádřila tak, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Námitky uvedené v žalobě odmítá jako nedůvodné. V podrobnostech odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.

Ad 1) žalovaná uvedla, že rozhodnutí Ministerstva vnitra bylo správně zasláno na adresu místa hlášeného pobytu žalobce. Z obsahu doručky rozhodnutí je zřejmé, že zásilka byla připravena k vyzvednutí ode dne 9. 6. 2017. Desetidenní lhůta uplynula dne 19. 6. 2017. Rozhodnutí tedy bylo doručeno fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu dne 19. 6. 2017. Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí běžela od 20. 6. 2017 do 4. 7. 2017. Vzhledem k tomu, že v zákonem stanovené lhůtě nebylo podáno odvolání, rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 7. 2017. Podmínky pro doručení rozhodnutí podle § 24 odst. 1 správního řádu tedy byly naplněny.

Komise poukazuje na skutečnost, že vzhledem ke skutečnosti, že žalobce není osobou neznámého pobytu, ani osobou, již se nedaří doručovat, nebylo nutno doručovat opakovaně, veřejnou vyhláškou, ani ustanovovat opatrovníka. V této souvislosti žalovaná poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 130/2012: „*Instituty doručování veřejnou vyhláškou nebo ustanovení opatrovníka a doručování jemu jsou navíc koncipovány jako krajní prostředek, k jehož využití lze přistoupit pouze tehdy, není-li možný postup podle ust. § 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 podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu.“

K žalobcem užitému nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2012 sp. zn. ÚS 2542/12, žalovaná uvádí, že se jednalo o odlišný případ než žalobcův, neboť v soudem posuzované věci se jednalo o zásilku, jež se vrátila zpět správnímu orgánu se sdělením, že se účastník řízení nezdržuje na uvedené adrese, avšak v případě žalobce bylo doručeno v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu, neboť tento si zásilku nevyzvedl.

K žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení rozhodnutí a o prominutí zmeškání úkonu žalovaná uvádí, že vzhledem k tomu, že žalobce nepostupoval v souladu s § 41 odst. 2 správního řádu, neboť podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu nespojil s podáním odvoláním proti rozhodnutí, nebylo nutné, aby se Ministerstvo vnitřní žádostí o prominutí zmeškání úkonu žalobce zabývalo.

Účinky doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu lze za podmínek uvedených v § 24 odst. 2 a § 41 téhož zákona zvrátit. Důkazní břemeno je však na adresátovi písemnosti v tom rozsahu, že musí prokázat, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Žalobce však uvedené podmínky pro určení neplatnosti doručení rozhodnutí nesplnil.

Ze strany žalobce nedošlo k naplnění podmínky uvedené v § 24 odst. 2 správního řádu, nutné pro určení neplatnosti doručení rozhodnutí, a to prokázání existence překážky v přebírání rozhodnutí v podobě *dočasné nepřítomnosti nebo z jiného vážného důvodu*. Žalobce netvrdil a ani neprokázal, že by mu v převzetí zásilky obsahující rozhodnutí bránila dočasná nepřítomnost. Žalovaná se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že z důvodu nezákonného doručování rozhodnutí byl po celou dobu v dobré víře. Skutečnost, že žalobce, jak vyplývá z jeho výše uvedeného tvrzení, byl úmyslně pasivní vůči převzetí zásilky a vůči běhu lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí, nelze považovat za jiný vážný důvod ve smyslu výše uvedeného ustanovení, neboť se jedná o vlastní zavinění žalobce způsobené jeho ignorováním v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu doručené zásilky obsahující rozhodnutí.

Ze strany žalobce nedošlo k naplnění podmínky uvedené v § 24 odst. 2 správního řádu, nutné pro určení neplatnosti doručení rozhodnutí, a to, že *nemohla bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout*. Komise, vzhledem k tomu, že žalobce netvrdil a ani neprokázal, že by si bez vlastního zavinění nemohl ve stanovené lhůtě vyzvednout zásilku obsahující rozhodnutí, neshledala, že by došlo k naplnění výše uvedené podmínky uvedené v § 24 odst. 2 správního řádu, nutné pro určení neplatnosti doručení rozhodnutí. V souladu se zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“ bylo na žalobci, aby přebíral zásilky od orgánu veřejné moci, přičemž následky nepřebírání si těchto záilek jdou k jeho tíži. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č.j. 1 Azs 152/2017-29, vyplývá, že bylo na žalobci jako adresátu zásilky od orgánu veřejné moci, aby aktivně činil kroky, které by zamezily nežádoucím účinkům fikce doručení, což však žalobce nečinil.

Žalovaná má za to, že žalobce věděl o doručení rozhodnutí již dříve než v den, kdy podal opožděné odvolání proti rozhodnutí, a to vzhledem k jeho tvrzení, že, s ohledem na

nezákonné doručování rozhodnutí, byl po celou dobu v dobré víře. Z výše uvedeného tvrzení žalobce vyplývá, že si byl vědom toho, že je mu doručena zásilka podle § 24 odst. 1 správního řádu (byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu ponecháno poučení), avšak lhůtu pro podání odvolání nechal marně uplynout dne 4. 7. 2017.

Ad 3) žalovaná uvedla, že svůj závěr o nenaplnění důvodů pro zahájení přezkumného řízení odůvodnila, přičemž toto odůvodnění splňuje kritéria plynoucí z § 92 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti Komise poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2016 [správně: ze dne 22. 3. 2017], sp. zn. 2 Azs 335/2016.

S ohledem na shora uvedené žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 12. 12. 2018 zástupce žalobce setrval na argumentaci obsažené v žalobě. Jelikož žalobce převzal rozhodnutí Ministerstva vnitra až dne 9. 8. 2017 (k čemuž byla předložena kopie prvoinstančního rozhodnutí s vyznačeným dnem jeho faktického převzetí), mohla lhůta pro podání odvolání začít plynout až od tohoto data. Názor správních orgánů, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo doručeno tzv. fikcí, odvolací lhůta uplynula a žalobcovo odvolání je opožděné, je proto v rozporu se zákonem. Díle bylo argumentováno zejména povahou úředního záznamu, specifikem postupu správního orgánu podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a požadavkem na posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a uvedeného zákona (s poukazem na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu).

VI. Posouzení věci krajským soudem

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Žaloba nebyla shledána důvodnou.

Ad 1) soud uvádí, že hlášení místa pobytu na území je upraveno v hlavě VII. zákona o pobytu cizinců. Podle § 93 odst. 1 části věty první před středníkem tohoto zákona je cizinec povinen do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území ohlásit na policii místo pobytu na území (§ 97). Ve smyslu § 98 odst. 1 věty první uvedeného zákona cizinec, kterému byl na území povolen trvalý pobyt, je povinen hlásit změnu pobytu na území do 30 pracovních dnů ode dne změny Ministerstvu vnitra.

Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR bylo zjištěno, že žalobce měl od 14. 4. 2014 hlášen pobyt na adrese ... V informačním systému cizinců nebyl v rozhodné době veden údaj o jiné adrese, na kterou mají být žalobci doručovány písemnosti podle zákona o pobytu cizinců nebo zvláštního právního předpisu (§ 158 odst. 3 věta druhá citovaného zákona), která by byla odlišná od místa hlášeného pobytu cizince. Žalobce nepožádal správní orgán, aby mu doručoval na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou žalobce správnímu orgánu sdělil ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu (ve

znění účinném do 30. 6. 2017). Ministerstvo vnitra proto zcela v souladu se zákonem doručovalo žalobci písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu jím hlášeného pobytu.

Podle § 23 odst. 1 správního řádu nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižěn a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží. 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.

Ve správním spisu jsou uloženy doručované zásilky. Zásilka s oznámením o zahájení správního řízení a předvoláním k výsledku byla předána k poštovní přepravě dne 15. 12. 2016. Žalobce nebyl při doručování zásilky zastižěn. Adresát byl proto vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení a zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 16. 12. 2017. Jelikož zásilka nebyla v úložní době vyzvednuta, provozovatel poštovních služeb ji vrátil zpět odesílateli. Zásilka s opětovným předvoláním k výsledku byla předána k poštovní přepravě dne 27. 1. 2017. Žalobce nebyl při doručování zásilky zastižěn. Adresát byl proto vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení a zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 30. 1. 2017. Jelikož zásilka nebyla v úložní době vyzvednuta, provozovatel poštovních služeb ji vrátil zpět odesílateli. Zásilka s výzvou k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí byla předána k poštovní přepravě dne 6. 3. 2017. Žalobce nebyl při doručování zásilky zastižěn. Adresát byl proto vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení a zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 7. 3. 2017. Jelikož zásilka nebyla v úložní době vyzvednuta, provozovatel poštovních služeb ji vrátil zpět odesílateli. Zásilka s rozhodnutím ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, byla předána k poštovní přepravě dne 8. 6. 2017. Žalobce nebyl při doručování zásilky zastižěn. Adresát byl proto vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení a zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 9. 6. 2017. Jelikož zásilka nebyla v úložní době vyzvednuta, provozovatel poštovních služeb ji vrátil zpět odesílateli. Je nutno zdůraznit, že v každém z těchto čtyř případů bylo důvodem vrácení zásilky odesílateli to, že si adresát zásilku v úložní době nevyzvedl, čili v žádném z těchto čtyř případů důvodem vrácení zásilky odesílateli nebylo to, že by adresát byl na adrese ..., neznámý.

Jelikož žalobce si uloženou písemnost s prvoinstančním rozhodnutím nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, podle § 24 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, považuje za doručené posledním dnem této lhůty, tj. dnem 19. 6. 2017.

V žalobě je vznesen požadavek, že Ministerstvo vnitra mělo žalobci doručovat veřejnou vyhláškou a prostřednictvím ustanoveného opatrovníka.

Podle § 25 odst. 1 správního řádu osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.

Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.

Podle § 32 odst. 3 správního řádu nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.

Posledně citovanému ustanovení je třeba rozumět tak, že upravuje výjimku z obligatorního ustanovení procesního opatrovníka, a to pro případy uvedené v odstavci 2 písm. d) a e). Osobě neznámého pobytu nebo sídla a osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobě, která není známa, správní orgán opatrovníka neustanoví a doručuje jí veřejnou vyhláškou, to však pouze za podmínky, že nejde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo. Pokud tedy jde o osoby neznámého pobytu nebo sídla, o osoby, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, a o osoby, které nejsou známy, správní řád rozlišuje, zda jde o účastníky řízení, kterým má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo (tj. o účastníky řízení podle § 27 odst. 1) – těmto účastníkům nelze doručovat veřejnou vyhláškou a správní orgán musí ustanovit procesního opatrovníka, nebo zda o účastníky podle § 27 odst. 1 nejde – v tomto případě správní orgán procesního opatrovníka neustanoví a písemnost doručuje veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu.

Za této situace by žalobci bylo možno doručovat veřejnou vyhláškou jen tehdy, kdyby tak stanovil zvláštní zákon. Na případ žalobce však zvláštní úpravu doručování na území obsaženou v § 169a uvedeného zákona vztáhnout nelze.

Žalobce nebyl osobou neznámého pobytu ani osobou, již se prokazatelně nedařilo doručovat. Pobyt žalobce je zjiitelný z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR. Do kategorie osob, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nespádají osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a proto jsou jim doručovány cestou náhradního doručení. Uvedený názor představuje ustálenou praxi, která je potvrzena nejen žalovanou citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 130/2012, ale i dalšími jeho rozhodnutími: „*Jestliže byla účastníku správního řízení doručena písemnost určená do vlastních rukou tzv. náhradním doručením (§ 23 správního řádu z roku 2004), není to důvodem pro ustanovení opatrovníka pro ochranu práv tohoto účastníka ve správním řízení, a to ani v případě, kdy si účastník uloženou písemnost nevyzvedl ve lhůtě stanovené v § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a nastala tak fikce doručení písemnosti.*“ (rozsudek ze dne 4. 6. 2009, č.j. 3 Ads 121/2008-45) a „*Do kategorie osob, „jimž se prokazatelně nedaří doručovat“ [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004], 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.*“ (rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č.j. 2 As 23/2011-118). V daném případě tedy nebyly splněny podmínky, aby byl žalobci ustanoven opatrovník.

Jelikož rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-2501-9/ZR-2016, bylo žalobci doručeno dne 19. 6. 2017, podle § 83 odst. 1 věty první správního řádu posledním dnem lhůty pro podání odvolání proti němu bylo úterý 4. 7. 2017. Žalobcovo odvolání proti

uvedenému rozhodnutí Ministerstva vnitra, které bylo podáno až dne 10. 8. 2017, bylo proto správními orgány jako opožděné posouzeno v souladu se zákonem.

V dalším soud odkazuje i na pečlivě zpracované vyjádření žalované k žalobě.

Ad 2) soud zdůrazňuje, že podle § 90 odst. 5 věty první správního řádu 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 nepřipustné 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 nepřipustné 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 nepřipustné 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 nepřipustnost 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 nepřipustné 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 nepřipustnosti 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).

V případě žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost pak i pro soud může být rozhodné toliko to, zda se odvolací správní orgán vyrovnal s otázkou včasnosti nebo přípustnosti 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 nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné 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). Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na

základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (*contr.* § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 tohoto zákona, tedy jinými slovy dojde k závěru, že odvolání není důvodné a není ani důvod pro zastavení řízení, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí.

Za této situace není zdejší soud oprávněn ani povinen vypořádávat žalobní námitky týkající se věcné a právní stránky žalobou napadeného rozhodnutí a/nebo rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.

Ad 3) soud konstatuje, že jestliže rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost již nabylo právní moci, následně odvolací správní orgán zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (§ 92 odst. 1 správního řádu). V žalobou napadeném rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců uvedla, že v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu zkoumala, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, avšak žádné takové předpoklady neshledala, a proto rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí. Zdejší soud má za to, že tento postup žalované je v souladu s jí citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č.j. 2 Azs 335/2016-35: „Nejvyšší správní soud považuje za správné a přiléhavé hodnocení městského soudu, který vyslovil závěr, že „*smyslem a cílem § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 není to, aby správní orgán v každém případě opožděně podaného odvolání rozsáhle odůvodňoval, že nebyly zjištěny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je jistě povinností správních orgánů zabývat se těmito otázkami, postačí však vyjádření o tom, zda byly podmínky pro přezkum (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) shledány, či nikoliv. Opačný závěr by ve svých důsledcích znamenal, že by se odvolací orgán zabýval věcí meritorně přesto, že odvolání bylo podáno opožděně. Takový závěr by popíral smysl ustanovení o tom, že opožděně podané odvolání správní orgán zamítne, neboť podrobné zdůvodňování závěru o tom, že nejsou splněny podmínky a předpoklady pro zahájení přezkumného řízení (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) by v podstatě znamenalo to, že se správní orgán věcně problematikou zabývá.*“.“ K citovanému názoru Městského soudu v Praze (obsaženému v rozsudku ze dne 30. 11. 2012, č.j. 11 Ca 334/2009-32) se hlásí odborná literatura – viz Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 472, a Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2016, str. 516. V prvním z těchto komentářů se k tomu dále uvádí: „*Jak v této souvislosti uvedl NSS (srov. rozsudek ze dne 1. 3. 2013, č.j. 9 As 172/2012-32), skutečnost, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost odvolací orgán blíže nerozvede, proč má za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nevede k závěru o nepřezkoumatelnosti takového*

rozhodnutí. Zhodnocení této otázky totiž nemá význam pro zamítnutí odvolání pro opožděnost, ale je rozhodné až pro následný postup správních orgánů po zamítnutí odvolání pro opožděnost.“.

K naprosto obecným výtkám uplatněným v prvním odstavci části III. žaloby, jakož i na jiných jejích místech, soud stejně obecně podotýká, že nedošel k tomu, že by v daném případě správní orgány porušily ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, 3 a 4 správního řádu, a/nebo že by rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo v rozporu s požadavky obsaženými v § 68 odst. 3 a v § 89 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nejsou v rozporu ani s § 174a zákona o pobytu cizinců.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož žaloba nebyla na základě výše uvedené argumentace neshledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

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

V Plzni dne 12. prosince 2018

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

Za správnost: K.