



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobce: **L. B.**, narozený dne XXX
státní příslušnost XXX
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3 140 21 Praha 4

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 10. 2021, č. j. MV-106517-11/SO-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 1. 10. 2021, č. j. MV-106517-11/SO-2021, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného žalovanou, kterým bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a

migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 23. 9. 2020, č. j. OAM-2323-25/ZR-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zrušena platnost povolení k trvalému pobytu žalobce dle ust. § 87l odst. 1 písm. f) a § 87l odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu“) a stanoveny lhůta k vycestování z území na 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

2. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že rozhodnutí je nezákonné, neboť jím podané odvolání bylo podáno včas, resp. žalovaná měla vyhovět jeho žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Dle žalobce nebylo prvostupňové rozhodnutí doručeno v souladu s právními předpisy. Ze zákona o pobytu vyplývá, že žalobci mělo být doručováno na adresu evidovanou v informačním systému cizinců, kterou má žalobce již několik let stejnou. Přesto však Česká pošta vrátila zásilku odesílateli s tím, že adresát je na adrese neznámý, avšak není zřejmé, kdy byla zásilka uložena a zda k tomu vůbec došlo, případně zda byl žalobce poučen o možnosti zásilku si vyzvednout. Prohlášení obsahuje pouze slovo „nevyzvednuto“. V důsledku této vady je pak další doručování neúčinné. Žalovaná tak pochybila, když neuznala jeho argumentaci a nepřijala jeho odvolání jako včasné, když bylo podáno ve lhůtě 90 dnů ode dne, kdy se s prvostupňovým rozhodnutím seznámil.
3. Žalobce má rovněž za to, že žalovaná měla alespoň vyhovět jeho žádosti o prominutí zmeškání úkonu, kterou podal společně s odvoláním. Žalobce se neztotožňuje se žalovanou, která v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce neprokázal existenci závažných důvodů, které mu znemožňovaly podání odvolání v zákonné lhůtě. Dle žalobce je naplněna podmínka existence překážky, která žalobci bránila podat včasné odvolání a byla závažná a na jeho vůli nezávislá a rovněž podmínka, že újma hrozící žalobci převyšovala veřejný zájem na zrušení jeho pobytového oprávnění. Žalobce má s odkazem na ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu za to, že mu mělo být prostřednictvím opatrovníka doručováno i oznámení o zahájení řízení. Žalobce nesouhlasí s postojem žalované, která uvedla, že sice měl prvostupňový orgán žalobci doručit prostřednictvím opatrovníka i oznámení o zahájení správního řízení, avšak nejedná se o natolik závažnou vadu řízení. Žalobce se však v důsledku této vady nemohl v řízení účinně bránit, zejména s přihlédnutím k tomu, že opatrovník se nesnažil žalobce nijak kontaktovat a v rámci vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí poskytl jen nicneříkající vyjádření.
4. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce namítá, že nebylo dostatečně respektováno jeho právo na soukromý a rodinný život. Žalobce na území České republiky pobývá značnou dobu a má zde rodinné příslušníky. Žalobce by musel dlouhou dobu čekat, než by opět mohl nabýt pobytové oprávnění, navíc by s ohledem na jeho trestní minulost již nemusel nové pobytové oprávnění získat a neexistuje tak jiná cesta, jak realizovat pobyt na území České republiky, než je zachování jeho pobytového statusu.
5. Žalovaná v písemném vyjádření trvá na zákonnosti napadeného rozhodnutí, jehož odůvodnění odkazuje, neboť žalobní námitky se shodují s odvolacími. Z toho důvodu žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby.
6. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť přestože žalobce s takovým projednáním nesouhlasil, soud dospěl k závěru, že rozhodnutí je třeba zrušit pro vady řízení, pro něž lze rozhodnutí zrušit i bez jednání. Soud proto postupoval v souladu s ust. § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
7. Ze spisového materiálu soud zjistil následující pro rozhodnutí důležité skutečnosti:

- Dne 21. 8. 2019 bylo žalobci na adresu XXX doručováno prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb oznámení o zahájení správního řízení ze dne 19. 8. 2019. Zásilka byla uložena na poště do 2. 9. 2019, jako důvod byl uveden „odnos“. Dne 4. 9. 2019 byla zásilka vrácena prvostupňovému orgánu.
 - Dne 19. 9. 2019 bylo žalobci na adresu YYY (na doručence byla v důsledku zjevné chyby v psaní uvedena adresa „ÝYY“) doručováno prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb oznámení o zahájení správního řízení ze dne 16. 9. 2019. Zásilka byla vrácena prvostupňovému orgánu dne 23. 9. 2019 z důvodu, že je adresát na dané adrese neznámý.
 - Dne 30. 9. 2019 byla na pracovišti Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra na adrese Cigánkova 1861/2, 148 00 Praha 4 vyvěšena veřejná vyhláška oznamující možnost převzetí písemnosti – oznámení o zahájení správního řízení ze dne 16. 9. 2019.
 - Usnesením ze dne 18. 5. 2020, č. j. OAM 2323-17/ZR-2019 byl žalobci ustanoven opatrovník – Arcidiecézní charita Praha, Středisko migrace, Londýnská 44, 120 00 Praha 2 (dále jen „opatrovník“).
 - Dne 22. 7. 2020 byl opatrovník vyzván k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, čehož opatrovník využil dne 26. 8. 2020, přičemž uvedl, že rozhodnutí ponechá na úvaze správního orgánu.
 - Prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno opatrovníkovi dne 1. 10. 2020.
 - Dne 7. 5. 2021 byl správní orgán vyrozuměn o převzetí právního zastoupení Mgr. Petrem Václavkem a dne 11. 5. 2021 bylo podáno blanketní odvolání, které bylo doplněno podáním za dne 22. 6. 2021.
 - Dne 30. 7. 2021 prvostupňový orgán usnesením pod č. j. OAM-2323-37/ZR-2019 neprominul žalobci zmeškání lhůty pro podání odvolání.
8. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a věc posoudil takto:
9. Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
10. Podle ust. § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) *Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty. Podle odst. 2 téhož ustanovení v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.*
11. Podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu *Opožděné nebo nepřípustné 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 nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.

12. Podle ust. § 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.*
13. Podle ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu *Správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Podle odst. 3 téhož ustanovení 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.*
14. Podle ust. § 41 odst. 4 správního řádu *Správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*
15. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce napadá rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání jako opožděné, tj. žalovaná se odvoláním meritorně nezabývala, je Městský soud v Praze oprávněn posoudit jen a pouze to, zda bylo podání podáno skutečně opožděně (a v takovém případě žalobu zamítnout), či byla lhůta pro podání odvolání zachována. K rozsahu přezkumu rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání jako opožděné, se již věnoval Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42: „V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 – 81).“
16. V dané věci je tedy úlohou soudu posoudit, zda odvolání ze dne 11. 5. 2021 bylo podáno včas či nikoliv, potažmo zda měl správní orgán žalobci případné zmeškání lhůty pro podání odvolání prominout či nikoliv, neboť se jedná o podkladové rozhodnutí pro případné zamítnutí odvolání pro opožděnost. K tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015-22: „pokud by účastník řízení podával žádost např. o prominutí zmeškání úkonu odvolání, bylo by zamítnutí žádosti spojeno i se zamítnutím souběžně podaného odvolání pro opožděnost podle § 92 správního řádu, takže by bylo možné podat správní žalobu proti tomuto rozhodnutí a v ní namítat nezákonnost podkladového usnesení o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání úkonu“.
17. Předně soud přisvědčuje žalobci, že prvostupňový orgán postupoval v rozporu s právními předpisy, když oznámení o zahájení správního řízení doručoval žalobci pouze prostřednictvím veřejné vyhlášky, neboť dle ust. § 32 odst. 3 správního řádu mu již v této fázi řízení měl být ustanoven opatrovník. Tato vada však není pro posouzení věci relevantní, neboť se správní orgán prvního stupně dopustil již v počátku řízení procesní chyby, která měla za následek, že veškeré následné doručování žalobci (ať již veřejnou vyhláškou či prostřednictvím opatrovníka) bylo neúčinné, a že žalobci neměl být opatrovník v této fázi správního řízení ustanoven.

18. Stěžejním pro doručování veřejnou vyhláškou, příp. ustanovení opatrovníka byla skutečnost, že žalobce je na adrese, kterou má jako poslední uvedenou v Cizineckém informačním systému, neznámý. To však ze spisového materiálu nevyplývá, neboť při doručování oznámení o zahájení řízení do vlastních rukou na adresu XXX, byla písemnost vrácena správnímu orgánu a doručující orgán na doručence uvedl pouze „NEVYZVEDNUTO“, z čehož nelze usuzovat, zda byla žalobci vhozena do schránky výzva k převzetí písemnosti či nikoliv, jinými slovy není zřejmé, jestli měl žalobce možnost se dozvědět, že se mu správní orgán pokoušel písemnost doručovat.
19. Stran formy doručování oznámení o zahájení řízení soud konstatuje, že i v případě, že došlo k vadě doručování, lze tento nedostatek zhojit, je-li z jednání účastníka zřejmé, že se s písemností seznámil a kdy se tak stalo, což je relevantní pro zjištění, kdy k zahájení řízení došlo (§ 46 odst. 1 správního řádu). K témuž závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, z jehož rozsudku ze dne 16. 3. 2004, č. j. 7 A 163/2002-53, vyplývá: „*Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu) je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. S takovým nedostatkem formy nelze spojovat zkrácení účastníka na právech, neboť ten se o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl a měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit.*“ V nyní posuzovaném případě však nastala situace opačná, tedy ze spisu je zřejmé, že žalobce neměl možnost se s obsahem oznámení o zahájení řízení seznámit a adekvátně na něj reagovat, v důsledku čehož správní orgán přistoupil k doručování veřejnou vyhláškou a později i k ustanovení opatrovníka, s nímž následně jednal. Soud rovněž poznamenává, že zákon výslovně neukládá, aby oznámení o zahájení řízení bylo doručováno do vlastních rukou, nicméně je tento způsob doručování nanejvýš vhodným (zejména v řízeních zahajovaných z moci úřední), ať už z důvodu určení, kdy k zahájení řízení došlo, tak i proto, aby mohl účastník řízení od počátku plně hájit svá práva. To platí tím spíše v řízeních, kde je účastníkům ukládána povinnost či odnímáno právo, což je i případ žalobce. O doručování oznámení o zahájení řízení se zmiňuje i komentářová literatura: „*Oznámení o zahájení řízení z moci úřední nemusí být podle § 19 odst. 5 doručeno do vlastních rukou, bylo by však vhodné doručovat ho podle § 19 odst. 7 tak, aby bylo toto doručení doloženo (a bylo zřejmé, kdy k němu došlo a kdy bylo řízení zahájeno).*“ [Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 290]. Prvostupňový orgán tedy nebyl nezbytně povinen (ač to bylo žádoucí) doručovat do vlastních rukou, nicméně tento způsob zvolil a v takovém případě je nezbytné, aby bylo doručeno řádně.
20. Městský soud v Praze tak uzavírá, že v důsledku vady doručování, kdy není zřejmé, zda žalobci byla dána možnost seznámit se s obsahem písemnosti, prvostupňový orgán postupoval v rozporu se zákonem, když žalobci pro řízení ustanovil opatrovníka, neboť nebylo postaveno najisto, zda se žalobce na dané adrese skutečně zdržuje či nikoliv a nebyly tak dány podmínky pro ustanovení opatrovníka. Tato vada, která vznikla na straně správního orgánu a nezávisle na vůli žalobce, tak měla za následek porušení práv žalobce v řízení tím, že v řízení nebylo jednáno přímo se žalobcem či jím zvoleným zástupcem, ale s opatrovníkem, pro jehož ustanovení nebyly splněny zákonné podmínky. Ustanovením opatrovníka před vydáním prvostupňového rozhodnutí s tím, že mu bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, nemohlo dojít ke zhojení vady doručování oznámení o zahájení správního řízení.

21. K možnosti podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21: „*Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (účinného do 1. 8. 2021 – pozn. soudu) nelze vyloučení odvolání dovodit. Úvahy vycházející z právní teorie, že rozhodnutí v právní moci nelze napadat řádným oprávněným prostředkem (formální aspekt právní moci), na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, jsou sice obecně platné, avšak nemohou překonat situaci nastolenou zvláštní právní úpravou, k níž došlo neuváženým zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců a která s ohledem na znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve svých důsledcích znamená připuštění odvolání i proti těmto pravomocným rozhodnutím. Úvahám stěžovatele, že novela sice nevyloučila právo na odvolání výslovně, ale fakticky ano, nelze přitakat, neboť právo na odvolání opírající se o výslovné znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže být popřeno textem § 168 odst. 3 zákona, jehož znění o odvolání vůbec nepojednává.*“
22. Vzhledem ke skutečnosti, že nebylo postaveno najisto, zda lze žalobci doručovat na adresu XXX, znemožňuje tato vada soudu posoudit, zda bylo odvolání podáno opožděně či nikoliv. Správní orgány taktéž pochybily, když tuto skutečnost řádně nezohlednily v žádosti o prominutí zmeškání úkonu. První žalobní bod tak soud shledal důvodným.
23. Druhým žalobním bodem se soud nezabýval, neboť směřuje-li žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo odvolání zamítnuto pro opožděnost, lze v řízení o žalobě přezkoumat pouze to, zda bylo odvolání podáno skutečně opožděně či nikoliv (viz výše). Soud se nadto námitkou nemohl zabývat, a to v důsledku vytknuté procesní vady.
24. S ohledem na shora uvedené tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a napadené rozhodnutí zrušil dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které spočívalo ve vadě doručování oznámení o zahájení správního řízení. Tato skutečnost přitom je stěžejní pro posouzení, zda měl být žalobci ustanoven opatrovník či nikoliv a zda mělo být doručováno jemu nebo přímo žalobci. V souladu s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. soud věc vrátil žalované k dalšímu řízení.
25. Podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení bude třeba, aby žalobci bylo řádně doručeno oznámení o zahájení řízení na adresu evidovanou v Cizineckém informačním systému (XXX) způsobem, z něhož bude jednoznačně zřejmé, že písemnost byla žalobci doručena, popř. že se doručování nezdařilo a z jakého důvodu se tak stalo.
26. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je plátcem DPH a odměna se proto zvyšuje o zákonnou sazbu 21 %, tj. o 1 428 Kč. Výše odměny tak činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 14. července 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu