ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **T. O. N.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2014, č. j. 30 A 38/2013 – 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 15. 5. 2012, č. j. MV-1094-5/SO/sen-2012, žalovaná zamítla jako opožděné odvolání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců, pracoviště Hradec Králové (dále „správní orgán I. stupně“), kterým byla stěžovatelce zrušena platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

Rozhodnutí žalované napadla stěžovatelka žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále „krajský soud“). V žalobě stěžovatelka zpochybnila postup žalované v řízení o odvolání tím, že žalovaná měla její odvolání podle obsahu vyhodnotit jako žádost o určení neplatnosti doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a o této žádosti rozhodnout. Dále stěžovatelka namítala, že správní orgán I. stupně postupoval v řízení v rozporu s právní úpravou doručování, neboť nejprve veškeré písemnosti adresoval na adresu stěžovatelky, kde nebyla zastižena s oznámením „adresát odstěhován“,

nepokoušel se doručit stěžovatelce na její adresu ve Vietnamu a následně ustanovil stěžovatelce opatrovníka, který však plnil pouze formální roli, protože byl zcela nečinný. Stěžovatelka v žalobě rovněž namítla, že jí podle obsahu správního spisu nebylo oznámení o zahájení řízení doručeno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Krajský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci bylo správním orgánem I. stupně postaveno najisto, že pobyt stěžovatelky na adrese hlášeného pobytu v Trutnově na ulici X byl definitivně ukončen, neboť z prohlášení ubytovatele ze dne 30. 12. 2010 vyplynulo, že stěžovatelka na uvedené adrese nebydlela od 1. 12. 2010 a také jí zde nebude poskytováno ubytování. Zásilka obsahující oznámení o zahájení řízení, zaslaná správním orgánem I. stupně na tuto adresu, byla vrácena s poznámkou „adresát odstěhován". Správní orgán I. stupně se poté pokusil doručit na stěžovatelkou uvedenou adresu ve Vietnamu; zásilka však byla vrácena s poznámkou „nedostatečná adresa". Sama stěžovatelka do zahájení správního řízení a ani v jeho průběhu (tedy ani po více než půl roce od ukončení ubytování na nahlášené adrese v Trutnově) žádnou novou adresu místa pobytu správnímu orgánu neohlásila. Stěžovatelka se tak stala v rozhodnou dobu účastníkem neznámého pobytu. Správní orgán rovněž neměl další možnost, jak zjistit místo pobytu stěžovatelky. Z pohledu ustanovení § 32 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád") bylo třeba ustanovit stěžovatelce opatrovníka, neboť jí mělo být v řízení odebráno právo. Stěžovatelce tedy byl ustanoven opatrovník proto, že byla osobou neznámého pobytu, nikoliv proto, že by byla osobou, které se nedaří doručovat.

Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatelky, že funkce ustanoveného opatrovníka byla „vysoce formální", neboť opatrovník zůstal ve věci nečinný. Tento závěr nelze dovodit ani z toho, že opatrovník nepodal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Řádný výkon opatrovnictví nelze poměřovat jen vyčerpáním opravných prostředků, neboť případné vedení řízení bez relevantních odvolacích námitek účel opravného prostředku nenaplňuje. Ze správního spisu sice nevyplývá, že by opatrovník studoval spis, podával vyjádření či vedl spor jménem stěžovatelky, nelze však přehlédnout, že již v samotném usnesení o ustanovení opatrovníkem byly uvedeny podrobně veškeré zásadní informace o věci. Těžko si lze představit, jaké relevantní námitky měl opatrovník uplatnit, když neměl možnost kontaktu se stěžovatelkou.

Podle názoru krajského soudu stěžovatelka v doplnění odvolání ze dne 20. 2. 2013 neuvedla, že by snad na adrese v Trutnově byla jen dočasně nepřítomná, neuvedla ani žádný jiný důvod, pro který by na této či jiné adrese nebyla k zastižení. Nebyly splněny ani další podmínky pro aplikaci § 24 správního řádu, neboť v projednávané věci nebylo rozhodnutí doručováno stěžovatelce fikcí.

Krajský soud tedy uzavřel, že správní orgán I. stupně stěžovatelce, jakožto osobě neznámého pobytu, důvodně ustanovil opatrovníka, kterému bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci doručeno 10. 8. 2013. Lhůta pro podání odvolání proti tomuto rozhodnutí tak uplynula dnem 25. 8. 2011 a blanketní odvolání stěžovatelky (doručené správnímu orgánu I. stupně 9. 11. 2011, podané prostřednictvím advokátní kanceláře Čechovský&Václavek a partn.) tedy bylo podáno opožděně.

Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky, že jí nebylo oznámení o zahájení řízení doručováno způsobem umožňující dálkový přístup, neboť neodpovídala obsahu správního spisu.

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností v celém rozsahu a odkázala na důvody podle ust. § 103 odst. 1 a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s."). Namítala, že ustanovení opatrovníka správním orgánem I. stupně bylo nedůvodné a znemožnilo jí v řízení náležitě hájit svá práva. Stěžovatelka nebyla osobou neznámého pobytu, neboť jí správní orgán I. stupně doručoval na dvě známé adresy (v České republice a ve Vietnamu). Stěžovatelka rovněž označila za protismyslný postup správního orgánu I. stupně, který jí doručoval na adresu, o níž věděl, že na ní nebude k zastižení.

Dále stěžovatelka namítá, že ustanovený opatrovník byl ve věci nečinný a neplnil tak své zákonné povinnosti. Opatrovník nijak nereagoval na podklady obsažené ve správním spise a nepokusil se ani o podání opravného prostředku. Správní orgán tedy měl ustanovení tohoto opatrovníka zrušit a ustanovit opatrovníka jiného. Nečinnost ustanoveného opatrovníka má podle judikatury Ústavního soudu za následek zásah do práva účastníka řízení na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 629/04).

Stěžovatelka též namítala nepřiměřenost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované vytkla, že neposoudila opožděné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 23. 9. 2014, v němž odkázala na svoje rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje stěžovatelka podle jejího obsahu důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což je důvod přípustný. V řízení o kasační stížnosti je stěžovatelka zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je proto věcně projednatelná. Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Při posouzení otázky, zda stěžovatelka byla ve správním řízení osobou neznámého pobytu, Nejvyšší správní soud vyšel z vlastní judikatury. V rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011 – 118, (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), aplikoval na otázku ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu ve správním řízení závěry judikatury Ústavního soudu týkající se ustanovování opatrovníka v soudním řízení (nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 204/2000) a dospěl k závěru, že účastník správního řízení není osobou neznámého pobytu v případech, kdy je jeho nepřítomnost na adrese, na kterou mu bylo doručováno, pouze *krátkodobá*. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od těchto závěrů v projednávané věci odchýlit. V daném případě sice správní orgán I. stupně doručoval stěžovatelce skutečně na adresu

v Trutnově a na adresu ve Vietnamu, stěžovatelka však nijak nezpochybnila fakt, že na těchto byla nepřítomná dlouhodobě, na adrese v Trutnově ve skutečnosti trvale.

Nejvyšší správní soud rovněž nepřehlédl, že u adresy v Trutnově fakt dlouhodobé nepřítomnosti stěžovatelky vyplýval již ze samotného sdělení ubytovatele, který uvedl, že stěžovatelčino ubytování na této adrese bylo ukončeno a nebude jí dále poskytováno. Uvedený fakt byl navíc potvrzen sdělením doručujícího orgánu *„adresát odstěhován“* při pokusu o doručení oznámení o zahájení správního řízení ze dne 27. 4. 2011. Adresa stěžovatelky ve Vietnamu byla (a ze stejného důvodu je dosud) pro účely doručování nepoužitelná, neboť byla nedostatečná. To bylo prokázáno pokusem správního orgánu I. stupně doručit na tuto adresu oznámení o zahájení správního řízení, při němž byla zásilka doručujícím orgánem vrácena se sdělením *„nedostatečná adresa“*.

Pro ustanovení opatrovníka ve správním řízení tedy byly v rozhodné době podmínky splněny, neboť stěžovatelka byla osobou neznámého pobytu. Námitka stěžovatelky, že se jí správní orgán I. stupně pokusil „protismyslně“ doručit na adresu, o které věděl, že na ní stěžovatelka není přítomna, není oprávněná. Správní orgán I. stupně takto správně ověřil, že se stěžovatelka skutečně z adresy v Trutnově odstěhovala. Tento postup správního orgánu I. stupně nemohl nijak zasáhnout do práv stěžovatelky, naopak byl ve prospěch ochrany jejího procesního postavení. Ustanovení opatrovníka stěžovatelce nijak neznemožnilo výkon jejích procesních práv, naopak se jednalo o jediný možný způsob jejich zajištění za situace, kdy nebyl znám, a to jejím vlastním přičiněním, její pobyt. Je totiž třeba připomenout, že stěžovatelka sama neposkytla správnímu orgánu I. stupně žádnou adresu, na kterou by jí bylo možno doručovat, a to i přes to, že podle § 98 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“), ve znění pozdějších předpisů byla povinna hlásit změnu pobytu do 30 dnů od této změny.

Nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatelky, že ustanovený opatrovník dostatečně neplnil své zákonné povinnosti. Podle judikatury Ústavního soudu funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mimo jiné studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce. V projednávané věci byl usnesením správního orgánu I. stupně ustanovený opatrovník (Magistrát města Hradec Králové) podrobně informován o celém průběhu správního řízení včetně předchozích neúspěšných pokusů o doručování písemností a důvodů vedoucích k zahájení správního řízení. Nahlédnutím do správního spisu by tedy opatrovník ani nemohl zjistit žádné skutečnosti, které nevyplývaly již z tohoto usnesení.

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.

Nejvyšší správní soud tudíž nesdílí přesvědčení stěžovatelky, že by v projednávané věci ustanovený opatrovník dostatečně nedbal o ochranu jejích práv nebo zájmů. Pravda je, že o tuto ochranu víc dbát ani nemohl, a to právě v důsledku chování samotné stěžovatelky. Podmínky pro zrušení ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 7 správního řádu tedy rozhodně splněny nebyly. Lze tedy plně aprobovat názor krajského soudu, že procesní práva stěžovatelky nebyla ustanovením opatrovníka a jeho počínáním ve správním řízení nijak negativně dotčena.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem řízení je přezkoumání napadeného rozhodnutí žalované o zamítnutí odvolání stěžovatelky jako opožděného.

Nejvyšší správní soud se tak nemůže zabývat námitkou stěžovatelky proti nepřiměřenosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z ustálené judikatury zdejšího soudu totiž vyplývá, že rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného může být soudně přezkoumáno pouze z hlediska, zda bylo odvolání žalobce důvodně zamítnuto jako opožděné či nikoliv, tedy zda žalobce jako odvolatel byl či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 112). Nejvyšší správní soud se ze stejných důvodů nemohl zabývat námitkou stěžovatelky, že žalovaná měla posoudit její opožděné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) nebyl dán. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ze dne 1. 9. 2014, neboť stěžovatelka neuhradila odpovídající soudní poplatek, k jehož zaplacení byla vyzvána usnesením zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2014, č. j. 3 Azs 137/2014 – 37.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží, procesně úspěšný žalovaný náhradu nákladů nežádal a ze spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady, v rozsahu převyšujícím náklady jeho úřední činnosti, vznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. listopadu 2014

Mgr. Radovan
Havelec
předseda senátu