

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. N. B.**, zastoupeného JUDr. Matoušem Jírou, advokátem se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 3. 2. 2016, č. j. MV-146268-4/SO-2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2017, č. j. 5 A 34/2016 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále též městský soud), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 2. 2016. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla podle § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako opožděné odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 19. 3. 2015.

[2] Při posouzení věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu. Oznámením ze dne 25. 9. 2014, bylo ministerstvem vnitra zahájeno správní řízení ve věci zrušení žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu neplnění účelu, pro který

bylo vízum uděleno. Usnesením ze dne 18. 11. 2014 správní orgán prvého stupně ustanovil žalobci podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu opatrovníka – Arcidiecézní charitu Praha, Středisko migrace; žalobci se totiž nepodařilo doručit oznámení o zahájení správního řízení, neboť byl na adrese místa hlášeného pobytu (P. L. X, P. 4) neznámý a jiná adresa jeho pobytu nebyla správnímu orgánu známa.

[3] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně pak byla žalobci podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců zrušena platnost povolení k dlouhodobému pobytu a podle § 37 odst. 3 téhož zákona mu byla stanovena třicetidenní lhůta k vycestování z území České republiky. V odůvodnění správní orgán uvedl, že žalobce účel pobytu (spočívající v podnikání – osoba samostatně výdělečně činná) neplnil v období od 2. 12. 2013 do 18. 6. 2014, tj. než získal nové živnostenské oprávnění. Prodleva mezi zánikem původního a vznikem nového živnostenského oprávnění v délce přesahující sedm měsíců přitom nebyla ze strany žalobce, resp. opatrovníka žádným relevantním způsobem vysvětlena. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu správní orgán konstatoval, že neplnění účelu pobytu po dobu několika měsíců představuje důvod pro zrušení platnosti povolení k pobytu; opačný závěr neodůvodňuje ani skutečnost, že cizinec posléze svou zákonnou povinnost opět začal plnit.

[4] Žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce pro opožděnost zamítnuto. Jelikož bylo rozhodnutí správního orgánu prvého stupně opatrovníkovi žalobce doručeno dne 25. 3. 2015, mohlo být odvolání ve věci podáno nejpozději 9. 4. 2015; odvolání podané žalobcem dne 17. 9. 2015 proto bylo žalovanou vyhodnoceno jako opožděné.

[5] K námitkám uplatněným žalobcem pak městský soud uvedl, že správní orgán nepochybil, když žalobci ustanovil opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu; oznámení o zahájení správního řízení ve věci zrušení žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu totiž nebylo možno žalobci doručit, neboť byl na adrese hlášeného pobytu neznámý. Správní orgán tak v souladu se zákonem (§ 25 správního řádu) toto oznámení vyvěsil na úřední desce s tím, že žalobce jakožto adresáta poučil o možnosti písemnost převzít. K ověření místa pobytu žalobce požádal správní orgán prvního stupně Policii České republiky o provedení pobytové kontroly, která proběhla ve dnech 21. 10. 2014 a 5. 11. 2014 s výsledkem, že nebylo možno zjistit, zda žalobce na dané adrese bydlí. Z výpisu z informačního systému založeného ve správním spise je dále zřejmé, že žalobce měl zajištěno ubytování (na adrese P. L., P., u paní V. K.) pouze do 20. 6. 2014, přičemž žádnou novou adresu místa pobytu správnímu orgánu neohlásil. S přihlédnutím k těmto skutečnostem soud shrnul, že správní orgán prvního stupně postupoval při zjišťování pobytu žalobce aktivně a jeho postupu se tak nedá nic vytknout. Pokud žalobce změnil místo pobytu, bylo podle § 98 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jeho povinností nahlásit tuto změnu do 30 dnů správnímu orgánu. Naopak, pokud žalobce i nadále pobýval na totožné adrese, měl odpovědnost za to, aby v místě svého hlášeného pobytu umožnil doručování zásilek (například uvedením svého jména a příjmení na poštovní schránku, kam mu mohou být písemnosti vhozeny), jakož i zajistil jejich přebírání. Za shora popsané situace neměl správní orgán jinou možnost, než žalobci opatrovníka ustanovit, neboť došlo

k naplnění zákonných podmínek. Navíc překážka při doručování vznikla výhradně zaviněním žalobce.

[6] Námitku žalobce, že správním orgánem ustanovený opatrovník dostatečně nehájil jeho práva a správní orgán tak měl žalobci ustanovit opatrovníka nového, nepovažoval městský soud za opodstatněnou. Byl si přitom vědom judikatury Ústavního soudu (např. nálezu ze dne 22. 11. 2012, sp. zn. II. ÚS 194/11), podle níž byla funkce opatrovníka vytvořena proto, aby byly do důsledku hájeny zájmy opatrovance, což představuje kromě jiného studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce; funkce opatrovníka tedy nebyla procesním řádem zakotvena, aby usnadňovala činnost soudu či správního orgánu tím, že okleští procesní práva účastníka. V nyní projednávaném případě však městský soud z protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 17. 2. 2015 zjistil, že opatrovník žalobce se s podklady seznámil a že se k nim vyjádřil tak, že rozhodnutí ponechává na úvaze správního orgánu. Opatrovník tedy byl seznámen s důvody, pro které bylo se žalobcem zahájeno správní řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, jakož i s důvody, pro které nebylo možno písemnosti doručovat přímo žalobci. Dle názoru soudu tak ustanovený opatrovník nemohl o práva a zájmy žalobce dbát více, neboť bez kontaktu se žalobcem nemohl ve věci uplatňovat relevantní námitky, předkládat důkazy atp. Důvody pro zrušení ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 7 správního řádu tak nebyly dány.

[7] Městský soud v této souvislosti (shodně jako žalovaná) dále odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, s jejímiž závěry se naprosto ztotožnil. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2014, č. j. 3 Azs 137/2014 - 49, konstatoval, že „*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 (...) nemohly být objektivně známy relevantní důvody pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Důvod rozhodnutí byl 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.*“

[8] Názor žalobce, že citovanou judikaturu nelze aplikovat na nyní posuzovanou věc městský soud nesdílel; rozsudek Nejvyššího správního soudu se totiž týkal obdobné situace, jako je nyní projednávaný případ.

[9] Zbylými námitkami žalobce (o nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně, jakož i celého správního řízení), které směřovaly k meritornímu posouzení věci, se městský soud dle svého přesvědčení nemohl zabývat, neboť předmětem řízení bylo výhradně přezkoumání napadeného rozhodnutí žalované o zamítnutí odvolání žalobce jako opožděného.

[10] S ohledem na výše uvedené skutečnosti vyhodnotil městský soud napadené rozhodnutí žalované jako zákonné a podanou žalobu jako nedůvodnou.

[11] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně namítal, že ač samotné ustanovení opatrovníka bylo v souladu se zákonem, správní orgán poté pochybil, pokud jeho ustanovení podle § 32 odst. 7 správního řádu v souladu s judikaturou Ústavního soudu (nálezy Ústavního soudu vydané pod sp. zn. II. ÚS 629/04, sp. zn. IV. ÚS 2992/08 a sp. zn. I. ÚS 559/2000) nezrušil. Bez ohledu na to, jestli mohl mít opatrovník jakékoliv informace od stěžovatele, je zřejmé, že rozhodnutí ministerstva vnitra i samotné řízení, tak jak bylo zahájeno, jsou nezákonné. Podle názoru stěžovatele v případě, že před samotným zahájením správního řízení o zrušení povolení k pobytu již stěžovatel začal účel svého pobytu plnit, nebylo možno postupovat podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Se závěrem městského soudu, že opatrovník nemusí ničeho namítat, pokud se nemůže spojit s osobou, jejíž zájmy má hájit, se nelze ztotožnit. V praxi by to znamenalo, že takto ustanovený opatrovník nemusí nikdy nic dělat, vyjma přebírání pošty, jelikož tento opatrovník je ustanovován právě za situace, kdy jím zastupovaná osoba je nekontaktní. Je pochopitelné, že opatrovník nemůže namítat skutečnosti, které by se mohl dozvědět pouze od opatrovance, pokud však jde o nezákonnost postupu správního orgánu, která je patrná přímo ze spisu, je tuto nezákonnost povinen namítat sám. Pokud tak nečiní, nehájí zájmy zastupované osoby. Stěžovatel tak byl po celou dobu řízení zastoupen naprosto pasivním opatrovníkem, který očividně jeho zájmy nehájil, v důsledku čehož došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[12] Stěžovatel dále namítal, že se městský soud vůbec nezabýval jeho námitkami ohledně nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Soud uvedl, že se jimi nemohl zabývat, neboť směřovaly k meritornímu posouzení věci, zatímco předmětem řízení je pouze posouzení otázky včasnosti podaného odvolání. Podle názoru stěžovatele se jimi ale soud zabývat měl, neboť uvedenými námitkami poukazoval právě na nečinnost ustanoveného opatrovníka a tedy i na skutečnost, že rozhodnutí ministerstva vnitra nemohlo být v důsledku toho považováno za řádně doručené. Městský soud měl tedy námitky stěžovatele řádně posoudit a v odůvodnění rozsudku se k nim vyjádřit. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, má stěžovatel za to, že je jeho rozsudek v tomto směru nepřezkoumatelný. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek Městského soudu v Praze, tak i rozhodnutí žalované.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných námitek a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, Nejvyšší správní soud tedy vycházel ze skutkových závěrů obsažených v napadeném rozsudku.

[14] K jednotlivým stížnostním bodům pak uvádí následující. Stěžovatel nepopírá, že usnesení žalovaného ze dne 18. 11. 2014, jímž mu byl podle § 32 odst. 2 písmeno h)

správního řádu ustanoven opatrovník, bylo zákonné. Opatrovník se dne 17. 2. 2015 seznámil s podklady pro rozhodnutí, podal k nim svoje vyjádření a dne 25. 3. 2015 převzal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, jaké jiné úkony by měl v této fázi řízení učinit a co by mělo být důvodem pro zrušení jeho ustanovení. I kdyby měl opatrovník za to, že k tomuto úkonu nebyl důvod, samotné oznámení o zahájení řízení z moci úřední žádnými opravnými prostředky napadnout nelze (řízení není zahajováno usnesením!), obsah vyjádření k podkladům rozhodnutí je pak věcí takto ustanoveného zástupce a „nehájení práv účastníka řízení" zajisté nelze spatřovat v tom, že zde neprezentoval stejný názor, jako později stěžovatel (respektive jeho nynější zástupce) v žalobě a v kasační stížnosti. Důvody pro zrušení ustanovení zde tedy zřetelně nebyly dány. Nejvyšší správní soud tak má za to, že oznámení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně proběhlo v souladu s § 72 odst. 1 správního řádu jeho doručením řádně ustanovenému opatrovníku účastníka řízení.

[15] Spatřuje-li stěžovatel nečinnost opatrovníka v tom, že proti rozhodnutí nepodal odvolání, nemá tato skutečnost na posouzení věci žádný vliv. Jednak lze opětovně zdůraznit, že provedení tohoto úkonu bylo (obdobně jako vyjádření k podkladům rozhodnutí) na úvaze opatrovníka, a pokud odvolání nepodal, neznamená to automaticky, že postupoval v rozporu s účelem svého ustanovení, jednak, a to je podstatnější, ze samé této skutečnosti nelze ve vztahu k doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ničeho vytěžit. Stěžovatel totiž svojí argumentací staví zcela na hlavu posloupnost dějů. Úsudek o tom, zda bylo rozhodnutí řádně doručeno, si činí správní orgány i soudy podle skutkového stavu v době doručení. Skutkové novoty, k nimž došlo až po doručení rozhodnutí, již nemají na posouzení této otázky žádný vliv. Právě jejich zohlednění se však stěžovatel domáhá. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že pro takový postup nelze nalézt oporu v žádném zákonu, navíc aplikace názoru stěžovatele by vedla v praxi ke kuriosním výsledkům. Znamenalo by to totiž, že pokud by ustanovený opatrovník v nějaké věci odvolání podal, bylo by možné považovat předchozí doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vždy za řádné, pokud by je však nepodal, bylo by v některých případech možné prohlásit je i při stejných okolnostech doručení zpětně za neúčinné. Ve kterých případech by se tak mělo stát, jakým způsobem by to mělo být provedeno a za jakých podmínek by tak mohl správní orgán učinit, ani sám stěžovatel neuvádí.

[16] Podporu pro názor stěžovatele nelze nalézt ani v jím uváděných nálezech Ústavního soudu. Ve všech případech, které zde Ústavní soud řešil, totiž byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu nezákonnost samotného usnesení o ustanovení opatrovníka, a to z toho důvodu, že byla soudem či správním orgánem zvolena pro výkon funkce nevhodná osoba, která nebyla způsobilá zájmy opatrovance řádně hájit (soudní tajemnice, justiční čekatel, pracovník správního orgánu rozhodujícího ve věci). V projednávané věci ovšem o zákonnosti usnesení o ustanovení opatrovníka nepochybuje ani sám stěžovatel, přitom důvody, pro které by mělo být jeho ustanovení zrušeno, Nejvyšší správní soud, jak bylo vysvětleno výše, nesdílí a ani z citovaných nálezů je dovodit nelze.

[17] Tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

[18] Ke stejnému závěru pak dospěl Nejvyšší správní soud při posouzení související námitky nevypořádání žalobního bodu. Stěžovatel má za to, že se krajský soud měl zabývat i zákonností správního rozhodnutí prvního stupně, a pokud tak neučinil, nemohl řádně posoudit otázku včasnosti podané žaloby. V tomto údajném pochybení spatřuje dokonce nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud ovšem jeho názor nesdílí. K věci předesílá, že nevypořádání žalobní námitky je zajisté vadou řízení a v krajním případě může vést až k závěru o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. To ovšem není projednávaný případ.

[19] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedenou námitku nepominul a v odůvodnění vysvětlil, proč její zodpovězení nepovažuje pro rozhodnutí ve věci za podstatné. V žádném případě se tedy nemůže jednat o nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nanejvýš, pokud by se ukázalo, že se soud v tomto bodu mýlí, by mohlo jít o jeho nezákonnost. Ani v tomto však Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli za pravdu. Krajský soud při posouzení věci vycházel z premisy, že jedinou otázkou, kterou je povinen řešit, je otázka včasnosti podaného odvolání. Dospěl přitom k závěru, že zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v tom nehraje žádnou roli. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Již výše bylo rozebráno, jaké skutečnosti byly v projednávané věci podstatné pro posouzení, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo řádně doručeno a kdy v důsledku toho začala běžet lhůta pro podání odvolání. Názor stěžovatele, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nezákonné, mezi rozhodné skutečnosti nepatří, a to ani v návaznosti na další počínání opatrovníka. Krajský soud proto nepochybil, pokud se k zákonnosti tohoto rozhodnutí nijak nevyjádřil.

[20] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný, kasační stížnost proti němu podanou proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[21] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaná byla ve věci úspěšná, nevznikly jí však náklady přesahující běžný rámec její úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. května 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu