



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Aleny Pavlíčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: [redacted], státní příslušník Tuniské republiky
poslední adresa místa pobytu [redacted]
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 22, Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2016, č.j. MV-68897-4/SO-2016

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, které mu bylo doručeno dne 25. 8. 2016 a kterým bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen jako „ministerstvo“) ze dne 26. 11. 2012, č.j. OAM-5643-25/TP-2011 (dále jen jako „prvostupňové rozhodnutí“), zamítnuto dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen jako „správní řád“), jako opožděné.

2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobce podal dne 25. 5. 2011 žádost o povolení k trvalému pobytu za rodinným účelem dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen jako „zákon o pobytu cizinců“). Jako adresu místa pobytu na území ČR i doručovací adresu uvedl adresu svého předchozího přechodného pobytu a adresu bydliště manželky [REDAKCE], tj. [REDAKCE], jako adresu posledního bydliště v zemi původu uvedl [REDAKCE].
4. Při šetření Policie ČR na adrese pobytu žalobce dne 8. 7. 2011 bylo zjištěno, že na adrese bydlí manželka žalobce [REDAKCE] se svým dvanáctiletým synem, sousedé si nebyli vědomi, že by se žalobce na adrese zdržoval. Na adrese byl zastižen pan [REDAKCE], otec nezl. syna paní [REDAKCE], který uvedl, že neví, zda žalobce s manželkou žije, ale dlouho ho již neviděl. Při výsledku dne 25. 11. 2011 manželka žalobce uvedla, že s žalobcem žila cca tři měsíce, avšak od listopadu 2008, kdy žalobce odjel zpět do Tuniska, nevedou společnou domácnost a žalobce má byt v P..
5. Žalobce byl opakovaně předvolán k výsledku na pracoviště odboru azylové a migrační politiky ministerstva v Českých Budějovicích, avšak nejprve se několikrát nedostavil a poté se dostavil bez tlumočníka, ačkoliv byl správním orgánem v předvoláních poučen, že pokud neovládá český jazyk, má právo na tlumočníka, kterého si musí obstarat na své náklady. Žalobce při výsledcích žádnou novou konkrétní adresu nesdělil, pouze uvedl, že žije v bytě kamaráda na Praze 2.
6. Přípisem ze dne 25. 4. 2012 ministerstvo vyrozumělo žalobce o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, tato zásilka byla žalobci doručena na adresu [REDAKCE], uložením na poště.
7. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012, č.j. OAM-5643-25/TP-2011, žádost žalobce zamítlo dle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, jelikož nebyly potvrzeny důvody dle § 87g nebo § 87h téhož zákona, a rovněž dle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož ministerstvo dospělo k závěru, že se žalobce dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, kdy účelově uzavřel manželství s českou státní příslušnicí.
8. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci nejprve zasláno na doručovací adresu uvedenou v žádosti a na poslední adresu pobytu v zemi původu žalobce, zásilky se však nepodařilo ani na jednu z adres doručit. Následně bylo rozhodnutí doručováno veřejnou vyhláškou, kdy bylo dne 7. 12. 2012 na úřední desce ministerstva (ve fyzické i elektronické podobě) vyvěšeno oznámení o možnosti převzít písemnost dle § 25 odst. 2 správního řádu, které bylo snato dne 27. 12. 2012. Žalobce si během této doby písemnost nevyzvedl.
9. Dne 14. 4. 2016 nahlédl žalobce do spisu ke své žádosti o povolení k trvalému pobytu a dne 20. 4. 2016 podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž namítl, že mu nebylo doručováno v souladu se zákonem, byla mu odepřena možnost se adekvátně vyjádřit, správní orgán nepřihlédl ke skutkovým tvrzením jeho manželky [REDAKCE] a dostatečně nezohlednil veškeré okolnosti věci.

10. Rozhodnutím ze dne 24. 8. 2016, č.j. MV-68897-4/SO-2016, žalovaný odvolání žalobce zamítl dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné. Předně konstatoval, že rozhodnutí bylo vypraveno dne 26. 11. 2012 a jelikož nebylo doručeno na adresu pro doručování ani adresu místa pobytu v zemi původu žalobce, ministerstvo doručovalo písemnost veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena 7. 12. 2012, k doručení tedy došlo dne 22. 12. 2012. Lhůta pro podání odvolání skončila dne 7. 1. 2013, žalobce však odvolání podal až dne 20. 4. 2016, aniž by požádal o prominutí zmeškání lhůty dle § 41 správního řádu. K námitce žalobce ohledně doručování v rozporu se zákonem uvedl, že v řízení o povolení k trvalému pobytu není ve smyslu § 32 odst. 3 správního řádu ukládána povinnost ani odnímáno právo, v tomto případě je tedy možné doručovat veřejnou vyhláškou. K tvrzení, že rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, jelikož žalobce je neopominutelným účastníkem dle § 84 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 1 správního řádu, žalovaný uvedl, že se zde jednalo o řízení o žádosti, nikoli o řízení z moci úřední. Žalovaný se zabýval ve stručnosti rovněž tím, zda nejsou dány důvody pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, avšak žádné takové předpoklady neshledal.

II. Argumentace účastníků

11. Žalobce předně namítl, že prvostupňové rozhodnutí ministerstva mu nebylo řádně doručeno, jeho odvolání tak bylo podáno v zákonné lhůtě a mělo být projednáno. Pokud tak žalovaný neučinil, postupoval v rozporu se zákonem. Žalobce spatřuje chybný postup ministerstva v tom, že ve chvíli, kdy se nepodařilo žalobci doručit, přikročilo okamžitě k doručování veřejnou vyhláškou, takové doručení však nemohlo být vůči žalobci účinné. V případě osob, kterým se nedaří doručovat, musí být splněny dvě podmínky, a to že nemožnost doručování musí být prokazatelná a musí být opakovaná. Nelze tak po jednom neúspěšném doručování přikročit hned k doručování veřejnou vyhláškou. Správní orgán navíc u osoby, které se prokazatelně nedaří doručovat, má ustanovit dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu opatrovníka a jemu doručovat. Tento postup se nepoužije pouze v případě, že se nejedná o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, tedy nejedná se o účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu. Žalobce však měl postavení účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu a bylo tak zcela vyloučeno, aby mu bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Tento postup správního orgánu tak ovlivnil i zákonnost vydaného rozhodnutí.
12. Dále žalobce namítl, že ministerstvo porušilo § 36 odst. 3 správního řádu, jelikož mu neumožnilo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, když mu tato možnost nebyla řádně sdělena, neboť už v té době muselo být správnímu orgánu zřejmé, že žalobci nelze na předmětnou adresu doručovat.
13. V poslední žalobní námitce žalobce uvedl, že z velmi stručného a čistě formalistického odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k posouzení opožděného odvolání jako podnětu k přezkumnému řízení, žádosti o obnovu řízení nebo žádosti o vydání nového rozhodnutí vůbec nelze dojít k závěru, že se danou věcí žalovaný zabýval. Žalovaný nepřipustně ignoroval nezákonné praktiky ministerstva, které byly řádně popsány v podaném odvolání. Jeho závěry o nedůvodnosti zahájení přezkumného řízení, příp. obnovy řízení musí být řádně odůvodněny, opačný postup je v rozporu s požadavky správního řádu na řádné odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu.

14. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Předně uvedl, že dle § 93 a násl. zákona o pobytu cizinců má cizinec povinnost hlásit místa pobytu na území. Žalobce měl nahlášeno od 17. 10. 2008 do 24. 5. 2011 místo pobytu u [REDACTED] na adrese [REDACTED], a od 25. 5. 2011 do 24. 1. 2013 u bytového družstva na téže adrese, žádné další místo pobytu nenahlásil. Prvostupňové rozhodnutí bylo doručováno na adresu hlášeného pobytu a na adresu v zemi původu. Jelikož se ani na jednu adresu nepodařilo doručit, přistoupilo ministerstvo k doručování veřejnou vyhláškou dle § 25 odst. 1 správního řádu, kterou bylo rozhodnutí doručeno 15. dnem od jejího vyvěšení.
15. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný konstatoval, že vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí dle § 24 správního řádu. Ohledně poslední námítky doplnil, že žádné předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí nebyly zjištěny.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

16. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejíc přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen jako „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s., neboť oběma účastníkům byla doručena výzva k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání, spolu s poučením, že nevyjádří-li se do dvou týdnů od doručení této výzvy, má se za to, že souhlas byl udělen, přičemž žalobce se k výzvě nevyjádřil a žalovaný s rozhodnutím bez jednání souhlasil.
18. Dle § 25 odst. 1 správního řádu se 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, doručuje veřejnou vyhláškou.
19. Dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.
20. Dle § 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.
21. Dle § 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 nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.
22. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce ohledně doručování rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jeho žádost o povolení k trvalému pobytu, veřejnou vyhláškou.

Žalovaný zamítl odvolání žalobce dle § 92 odst. 1 správního řádu, jelikož dospěl k závěru, že žalobci bylo prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno, a jeho odvolání proto bylo podáno opožděně.

23. Správní orgán doručuje veřejnou vyhlášku dle § 25 odst. 1 správního řádu mj. v případě, že osobě, které má být doručováno, se prokazatelně doručovat nedaří, nebo v případě, že se jedná o osobu neznámého pobytu. Žalobce v žalobě namítal, že ministerstvo v okamžiku, kdy se žalobci jednou nepodařilo doručit, ihned přikročilo k doručování veřejnou vyhláškou, takové doručování však nemohlo být účinné, neboť nebylo dostatečně ověřeno, že se žalobci skutečně nedaří doručovat. Žalobce se však mylí, pokud se domnívá, že ministerstvo doručovalo žalobci jako osobě, které se takové doručování nedaří. Ze správního spisu totiž bez pochyby plyne, že žalobci bylo doručováno jako osobě neznámého pobytu. Žalobce se na své poslední nahlášené adrese již nezdržoval, ministerstvu však nebyla žádná jiná adresa známa, jelikož žalobce případnou novou adresu svého pobytu v ČR nenahlásil, čímž ostatně nesplnil své povinnosti uložené mu v § 98 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a nebylo ani zřejmé, zda se ještě zdržuje na území ČR. Pokud v takovém případě postupovalo ministerstvo tak, že ihned poté, co se nepodařilo doručit na poslední známou adresu pobytu žalobce ani na adresu posledního bydliště v zemi původu, přistoupilo k náhradnímu způsobu doručení, postupovalo zcela v souladu se zákonem.
24. Rovněž volba náhradního způsobu doručování, a to veřejnou vyhláškou, byla v souladu se zákonem, konkrétně s § 32 odst. 3 správního řádu. Žalobce namítal, že mu měl být ustanoven opatrovník pro doručování, jelikož byl účastníkem řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu. Ani této interpretaci zákona žalobcem však nelze přisvědčit. Ustanovení opatrovníka účastníku správního řízení, jak jej zakotvuje § 32 odst. 2 správního řádu, se nevztahuje na všechny účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy tzv. hlavní účastníky, jimiž jsou žadatel a dotčené osoby ve společenství práv nebo povinností s tímto žadatelem, nebo osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, ale pouze ti účastníci dle § 27 odst. 1 správního řádu, kterým má být uložena povinnost, nebo odňato právo. V řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu je žadateli udělováno (přiznáno) právo za určitých podmínek po neomezenou dobu (tj. dokud povolení nezanikne, nebo není zrušeno) pobývat na území České republiky. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 10. 8. 2017, čj. 3 Azs 25/2017-33, dospěl k závěru, že ani v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nedochází v důsledku vydání zamítavého rozhodnutí k odnětí pobytového oprávnění. Tím spíše (a minori ad maius) pak k takovému odnětí práva (neboť uložení povinnosti zde v podstatě nepřipadá v úvahu, srov. bod 19. odůvodnění výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu) nedochází v řízení, v němž je teprve o udělení příslušného pobytového oprávnění, tedy práva ve smyslu § 32 odst. 3 správního řádu, rozhodováno. S ohledem na výše uvedené tedy v daném případě, kdy není ukládána povinnost ani odnímáno právo, není nutné ustanovovat opatrovníka a je možno doručovat účastníku veřejnou vyhláškou dle § 32 odst. 3 správního řádu.
25. Jelikož ministerstvo žalobci doručovalo prvostupňové rozhodnutí v souladu se zákonem, písemnost byla žalobci doručena již dne 22. 12. 2012. Pokud žalobce podal odvolání až dne 20. 4. 2016, postupoval žalovaný zcela správně, pokud se jím

meritorně nezabýval a zamítl jej v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné. Tuto námitku žalobce tedy soud shledal jako nedůvodnou.

26. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že ani druhá žalobní námitka nemůže být úspěšná, neboť ministerstvo řádně vyrozumělo žalobce na poslední jim známou adresu jeho pobytu na území ČR o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a zásilka tak byla doručena fikcí, tj. 10. dnem od uložení na příslušné poště.
27. Ve své poslední námitce pak žalobce napadl nedostatečné odůvodnění toho, zda nejsou dány důvody pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.
28. Žalovaný stručně ve svém odvolacím rozhodnutí konstatoval, že předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí neshledal. Takové odůvodnění je zcela v souladu s požadavky zákona a rovněž zcela dostačující. Zkoumání předpokladů k uplatnění mimořádných opravných prostředků ve správním řízení není předmětem posuzování v odvolacím řízení a neodráží se ani ve výroku vydaného rozhodnutí, nemá tedy na výsledek daného řízení žádný vliv. Sám správní řád v § 92 odst. 1 předpokládá, že danou úvahu odvolací správní orgán učiní až po právní moci rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost v rámci své úřední činnosti, aniž by se jakkoli promítla do vydaného rozhodnutí. Jedná se tak pouze o dodatečnou informaci, bez níž by odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí bylo zcela v souladu zákonem. Takové rozhodnutí proto nemůže být nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodu, jak namítá žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, čj. 9 As 172/2012 – 32). Ani tato námitka žalobce proto není opodstatněná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
30. O náhradě nákladů rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jelikož žalobce byl v řízení neúspěšný a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 11. prosince 2019

Milan Tauber
předseda senátu