



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobců: **a) E. S.**, nar. X., **b) E. S.**, nar. X., oba st. přísl. Ázerbájdžánská republika, oba zastoupeni Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 23.8.2016, č.j. MV-129199-4/SO/sen-2012 a č.j. MV-129195-6/SO/sen-2012,

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 :

Žalobci se jednotlivě podanými žalobami domáhají přezkoumání rozhodnutí žalované uvedených v záhlaví, kterými byla zamítnuta jednotlivá odvolání žalobců pro opožděnost. V řízení před prvostupňovým správním orgánem byla vydána usnesení o zastavení řízení o poslední žádosti žalobců o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny pro neodstranění vad podaných žádostí.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8.10.2013, č.j. 10 A 200/2013-29, byla samostatná řízení ve věcech jednotlivých žalob žalobců spojena ke společnému projednání.

Žalobci v žalobě namítli, že žalovaná porušila ustanovení správního řádu pro odvolací řízení, když nepřezkoumala podaná odvolání v rámci uplatněných námitek. Dle názoru žalobců byla odvolání proti prvoinstančním rozhodnutím podána v zákonné lhůtě, neboť bylo nesprávně doručováno přímo do poštovní schránky zástupce účastníků řízení, aniž by bylo přistoupeno k opakovanému doručení tak, aby byla zajištěna maximální ochrana práv

účastníků řízení. Žalobci jsou přesvědčeni, že v případě meritorních rozhodnutí tak zásadního významu, jakým jsou nepochybně rozhodnutí de facto ukončující pobyt žalobců na území České republiky, je správní orgán povinen zajistit doručení takovým způsobem, aby bylo postaveno najisto, že účastníci řízení měli možnost se s vydanými rozhodnutími seznámit. Nevěděl-li správní orgán, zda se účastníci řízení skutečně seznámili s obsahem prvoinstančních rozhodnutí, je evidentní, že odvolání byla podána v zákonné lhůtě, tj. do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

I v případě, kdy by byla odvolání podána opožděně, postupovala žalovaná v rozporu s ust. § 92 odst. 1 správního řádu, neboť ze stručného a čistě formalistického konstatování žalované v napadených rozhodnutích lze jen stěží dojít k závěru, že se otázkou zákonnosti postupu prvoinstančního orgánu věcně zabývala. Žalovaná v napadených rozhodnutích tvrdí, že „Komise konstatuje, že neshledala důvody pro zahájení přezkumného řízení a s ohledem na procesní charakter rozhodnutí nejsou dány předpoklady pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí“, avšak žalobci jsou přesvědčeni, že takové důvody dány byly, ale žalovaná se jimi nezabývala, resp. ani žádné neshledala. Výše uvedený závěr žalované považují žalobci za nepřezkoumatelný. Nelze přijmout takovéto prosté konstatování; závěr o nedůvodnosti zahájení přezkumného řízení, příp. obnovy řízení musí být řádně zdůvodněn. Postup, který zvolila žalovaná, je v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobci tedy uzavírají, že závěr žalované o nezjištění důvodů pro zahájení přezkumného řízení musel být řádně zdůvodněn, což se v daném případě nestalo.

Ačkoliv žalovaná označuje prvostupňové rozhodnutí za čistě procesní, nelze nevidět, že se svou podstatou jedná o rozhodnutí meritorní, kterým je celá záležitost vyřešena, neboť zastavení uvedených řízení znamená ukončení pobytu žalobců na území České republiky. Žalobci konstatují, že v řízení mělo být přihlíženo ke skutečnosti, že žalobci byli nezletilí, a proto mělo být k celé záležitosti přistupováno s mimořádnou péčí. Správní orgány však nezhodnotily přiměřenost dopadu rozhodnutí ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, ani nedbaly požadavku ust. § 2 správního řádu, který správním orgánům ukládá šetřit práva nabytá v dobré víře, stejně jako oprávněné zájmy dotčených osob, přičemž musí dbát, aby řešení odpovídalo okolnostem daného případu.

Žalobci proto shrnuli, že správní řízení o jejich žádostech byla zatížena nezákonností v postupu prvoinstančního orgánu, kdy tento neposkytl plnou ochranu právům a oprávněným zájmům účastníků řízení při přihlídnutí ke specifickým okolnostem případu. Pochybení odvolacího správního orgánu pak spočívá v nezohlednění nezákonného postupu prvoinstančního orgánu, čímž došlo k zatížení nezákonností taktéž i napadených rozhodnutí.

Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě uvedla, že s ohledem na skutečnost, že žádosti žalobců trpěly vadami, byla řízení přerušena a žalobci byli vyzváni k odstranění specifikovaných vad. Jejich zmocněný zástupce výzvy dne 21.3.2012 osobně převzal. Předmětné vady nebyly v uvedené lhůtě odstraněny, a proto správní orgán prvního stupně správní řízení o obou žádostech usneseními č.j. OAM-15615-6/DP-2012 a č.j. 15626-6/DP-2012 ze dne zastavil a obě usnesení zaslal na adresu uvedenou v plné moci zmocněného zástupce. Provozovatel poštovních služeb adresáty vyzval k vyzvednutí zásilek a zanechal jim poučení. V souladu s ust. § 24 správního řádu byla usnesení zmocněnci žalobců doručena dne 23.7.2012. Posledním dnem pro podání odvolání bylo 7.8.2012. V této lhůtě odvolání podána nebyla, a proto dne 8.8.2012 nabyla usnesení o zastavení řízení právní moci. Žalobci podali odvolání dne 1.10.2012, tato byla posouzena jako opožděná. Vzhledem k tomu žalovaná

odvolání zamítla a v souladu s ust. § 92 odst. 1 věty první správního řádu se již nezabývala jejich obsahem. V souladu s předmětným ustanovením správního řádu žalovaná přezkoumávala obě usnesení i z důvodu, zda nesplňují důvody pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Tyto důvody neshledala a dospěla k závěru, že k porušení právního předpisu, které by mohlo mít za následek nezákonnost přezkoumávaných rozhodnutí, nedošlo. Otázka přiměřenosti zde není dána. Usnesení o zastavení řízení je procesního charakteru a správní orgán není povinen zkoumat přiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života cizince. Rovněž odvolací orgán ve svém rozhodnutí o opožděném odvolání přiměřenost nezkoumá. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tedy byla řádně odůvodněna a korespondují s ustanoveními zákona o pobytu cizinců, tak i s ustanoveními správního řádu.

Žalobci v replice setrvali na svých právních závěrech učiněných v podané žalobě.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 21.3.2012 podali žalobci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K žádostem připojili plné moci ze dne 15.3.2012, kterými jejich matka jako jejich zákonná zástupkyně zmocnila pana M. M., bytem P., k podání žádosti a vyzvednutí písemné korespondence.

Jelikož podané žádosti trpěly vadami bránícími v pokračování řízení, byla řízení o žádostech přerušena a oba žalobci byli vyzváni k odstranění specifikovaných vad ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy; zmocněný zástupce výzvy osobně převzal dne 21.3.2012. Jelikož ve stanovené lhůtě nebyly vady odstraněny, Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, usneseními ze dne 9.7.2012, č.j. OAM-15615-6/DP-2012 a č.j. OAM 15623-6/DP-2012, řízení zastavil. Obě usnesení by doručována zmocněnému zástupci na adresu uvedenou v plné moci. Zásilka obsahující usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobkyně a) byla připravena k vyzvednutí dne 13.7.2012 a následně dne 24.7.2012 vhozena do schránky. Zásilka obsahující usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobce b) připravena k vyzvednutí dne 12.7.2012 a následně dne 24.7.2012 vhozena do schránky.

Dne 1.10.2012 podali žalobci prostřednictvím nového zmocněného zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, blanketní odvolání proti usnesením o zastavení řízení, která byla k výzvě správního orgánu doplněna dne 5.11.2012. Rozhodnutími žalované ze dne 23.8.2016, č.j. MV-129199-4/SO/sen-2012 a č.j. MV-129195-6/SO/sen-2012, byla odvolání pro opožděnost zamítnuta. Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí konstatovala, že odvolání byla podána po zákonné lhůtě, a proto je žalovaná zamítla a nezabývala se jejich obsahem. Současně žalovaná konstatovala, že neshledala důvody pro zahájení přezkumného řízení a s ohledem na procesní charakter rozhodnutí nejsou dány předpoklady pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí.

V rámci nařízeného jednání právní zástupce žalobce vnesl shodnou argumentaci jako v žalobě, žalovaný se z účasti na jednání omluvil.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Doručování upravuje správní řád ve svých ustanoveních § 20 - § 26.

Podle ust. § 20 odst. 1 správního řádu *fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování, na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.*

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

Podle ust. § 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.*

Ministerstvo vnitra doručovalo usnesení o zastavení řízení ze dne 9.7.2012, č.j. OAM-15615-6/DP-2012 a č.j. OAM 15623-6/DP-2012, prostřednictvím provozovatele poštovních služeb zmocněnému zástupci žalobců panu M. M. na adresu uvedenou v plné moci, tj. P. Zásilka obsahující usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobkyně a) byla připravena k vyzvednutí dne 13.7.2012, zásilka obsahující usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobce b) připravena k vyzvednutí dne 12.7.2012. Dnem doručení v souladu s výše citovaným ust. § 24 odst. 1 správního řádu je tedy 23.7.2012. Ode dne následujícího počala běžet 15 denní lhůta pro podání odvolání, která však marně uplynula, neboť odvolání žalobců byla podána prostřednictvím nového zmocněného zástupce Mgr. Václavka, advokáta, až dne 1.10.2012.

Z výše uvedených skutečností soud shledal, že doručování usnesení o zastavení řízení žalobcům proběhlo v souladu se správním řádem, odvolání proti těmto usnesením bylo podáno opožděně, a proto napadené rozhodnutí žalované o zamítnutí odvolání pro opožděnost nelze považovat za nezákonné.

Soud nemůže souhlasit ani s námitkou, že se žalovaná dopustila nezákonnosti, pokud se v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nezabývala věcnými námitkami v odvolání. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku 27.4.2012, č. j. 5 As 111/2011-87, rozhodnutím podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, 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 nepřípustného odvolání současně potvrzováno (contr. ust. § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v ust. § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v ust. § 90 odst. 1 až 4 správního řádu, 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 ust. § 92 odst. 1, věty první, citovaného zákona, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí. Pokud v takovém

případě žalobci žalované vytýkají, že se nezabývala věcnými námitkami, nemůže být tato jejich námitka úspěšná.

Co se týče námitky absence posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců soud konstatuje, že z dikce zákona o pobytu cizinců vyplývá, že správní orgány mají v některých případech vymezených tímto zákonem povinnost přezkoumávat dopady svých rozhodnutí do soukromého života cizince. Neznamená to však, že by tak měly činit v rámci veškeré své rozhodovací činnosti. Pouze na základě ust. § 174a zákona o pobytu cizinců nelze určit okruh rozhodnutí dle tohoto zákona, u nichž je povinností správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí. Z ust. § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné ji hodnotit z hledisek, která demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje, jsou-li pro daný případ relevantní. Ze samotného jazykového vyjádření § 174a zákona o pobytu cizinců (*„při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména“* [...]) lze dovodit jen to, jak se má postupovat při posuzování přiměřenosti dopadů. Dané ustanovení však neobsahuje žádné vodítko pro to, u jakých rozhodnutí se má k posuzování přiměřenosti přikročit. Zda je třeba u jednotlivých typů rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů zkoumat, nelze určit na základě § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je k tomu nutno užít jiná hlediska. Typicky půjde o příkaz zákonodárce vtělený do těch ustanovení zákona o pobytu cizinců, která výslovně přikazují u jednotlivých typů rozhodnutí přiměřenost prověřit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.1.2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30).

Procesní rozhodnutí, mezi něž patří i usnesení o zastavení řízení, však jmenovanému přezkumu nepodléhají, neboť zákon tuto povinnost správním orgánům nestanoví. Ostatně dokonce i v případech některých meritorních rozhodnutí není tento postup vyžadován (je tomu tak např. u ust. § 87e zákona o pobytu cizinců, jež stanoví povinnost zkoumání dopadů rozhodnutí jen v případě zamítnutí žádosti cizince z důvodů ohrožování veřejného zdraví, zatímco v důsledku ostatních důvodů nikoliv). Správní orgán prvního stupně, jakož i žalovaná tak správně uzavřely, že v případě rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu nejsou správní orgány povinny zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části týkající posouzení předpokladů pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí ve smyslu ust. § 92 odst. 1 správního řádu soud uvádí, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje skutečnost, že v něm žalovaná blíže neodůvodnila, proč dospěla k vyjádřenému závěru, že nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

Z dikce ust. § 92 odst. 1 správního řádu vyplývá, že je-li odvolání podáno opožděně, odvolací správní orgán je z tohoto důvodu vždy zamítne, účastníku se tak dostane soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu v otázce opožděnosti odvolání. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, ust. § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 1.3.2013, č.j. 9 As 172/2012-32, dospěl k závěru, že *„...posouzení toho, zda nejsou dány uvedené předpoklady, nelze pojímat jako předmět posuzování v odvolacím řízení, který by měl odraz ve výroku rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení. Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1, věty první,*

správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný či záporný. Jejich posouzení tak nemá na výsledek pokračování řízení o odvolání žádný vliv, není tedy nutné, aby jejich posouzení bylo součástí řízení o odvolání. Pokud zde takové posouzení uvedeno není, zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tím nemůže být vůbec dotčena.“ To, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nebo nikoli, je rozhodné pro další postup správního orgánu, nikoli však pro výsledek řízení o odvolání.

V tom, že žalovaná nerozvedla důvody, proč má za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, tak nelze spatřovat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tato úvaha totiž vůbec netvoří rozhodovací důvod, na němž by bylo postaveno rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost. I tuto námitku žalobců proto shledal soud nedůvodnou.

S ohledem na výše uvedené neshledal soud žalobu důvodnou, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobci neměli ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

V Praze dne 7. června 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková