



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobkyně: A.G.**, státní příslušnost Ruská federace, *zastoupené Mgr. Matějem Šedivým, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1*, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15.9.2015, čj. MV-3923-3/SO/sen-2014

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 15.9.2015, čj. MV-3923-3/SO/sen-2014 a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 22.11.2013, čj. OAM-49023-5/DP-2013 se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. **Žádný z účastníků n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15.9.2015, čj. MV-3923-3/SO/sen-2014 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*), ze dne 22.11.2013, čj. OAM-49023-5/DP-2013 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž bylo podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem studia, neboť žádost byla podána v době, kdy k tomuto úkonu již nebyla žalobkyně oprávněna.

II. Důvody žaloby

Důvodem zastavení řízení o žádosti žalobkyně bylo, že podala žádost 24.9.2013, ačkoliv k tomu byla dle § 47 odst. 1 ZPC povinna v rozmezí od 3.7.2013 do 17.9.2013, tj. v intervalu 90 až 14 dní před koncem platnosti původního oprávnění. Žalobkyně zmeškala lhůtu pro podání žádosti o prodloužení pobytového oprávnění o 7 dní. Není však pravdou, že by v zákonné lhůtě pro podání žádosti nebyla procesně aktivní. Písemnou žádost o prodloužení pobytového oprávnění podala dne 16.9.2013, tedy v zákonem stanovené lhůtě. K tomuto podání však nebylo přihlédnuto, neboť namísto adresáta „*Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, Koněvova 188/32, 130 00 Praha*“ podání adresovala „*Oddělení cizinecké policie, Koněvova 188/32, 130 00 Praha*“. Ačkoliv první žádost o prodloužení pobytu byla adresována na správnou adresu, byl chybně nadepsán název správního orgánu, pročež se žalobkyni vrátila. Žalobkyně neprodleně po doručení písemnosti podala (se zmíněným týdenním zpožděním) žádost opětovně s tím, že poukázala a důkazně doložila, že v inkriminované době byla jednak zdravotně indisponována v důsledku následků prodělaného lékařského zákroku, a žádost podala včas, avšak z důvodu omluvitelné chyby nebyla doručena věcně příslušnému správnímu orgánu.

Ad 1) Nezákonnost napadeného rozhodnutí

Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřovala v tom, že bylo řízení o žádosti bez meritorního posouzení zastaveno, s odkazem na § 169 odst. 8 písm. c) ZPC, tj. z toho důvodu, že žádost byla podána v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna. Žalobkyně nezpochybňovala, že žádost podala se sedmidenním zpožděním, avšak tuto skutečnost nepovažovala za natolik zásadní překážku v pokračování v řízení, aby bylo nutné řízení o žádosti zastavovat. Ačkoliv dle tehdejší právní úpravy bylo úmyslem zákonodárce vynutit podávání žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v rozmezí od 90 do 14 dnů před koncem platného pobytového oprávnění, bylo zároveň pamatováno na situace, kdy bude tato lhůta zmeškána, a to nejen s ohledem na obecné ustanovení § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*), ale i s ohledem na speciální úpravu § 47 odst. 1 ZPC. Včasnému podání žádosti zabránil jednak zdravotní stav žalobkyně, ale především omluvitelná chyba v podobě zaslání písemné žádosti o prodloužení pobytu buď na správnou adresu, tak chybně nadepsanému správnímu orgánu. Je projevem přepjatého formalismu, pokud správní orgány v tomto pochybení nespatřují relevantní důvod pro prominutí zmeškání lhůty dle § 47 odst. 1 ZPC, a bez dalšího řízení zastaví, aniž by v souladu s § 3 správního řádu zjistily skutečný stav věci.

Žalobkyně proto namítala porušení § 47 odst. 1 ZPC, § 2 odst. 3, 4 a § 4 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgány nešetřily práva a oprávněné zájmy žalobkyně, a uchýlily se k řešení, které je v rozporu s veřejným zájmem a v hrubém konfliktu s individuálními okolnostmi projednávané věci, neboť nikterak závažné pochybení při nadpisu adresáta žádosti o prodloužení pobytu interpretují jako porušení pobytových povinností žalobkyně a řízení zastavují, což je v konečném důsledku nutno označit za projev přepjatého formalismu. Dle žalobkyně neodpovídá postup správních orgánů požadavkům na výkon dobré správy, a to jak ve vztahu k otázce zmeškání lhůty pro podání žádosti, tak i ve

vztahu k doložení dokladů prokazujících existenci důvodů na vůli žalobkyně nezávislých, ve smyslu § 47 odst. 1 ZPC. Dle žalobkyně nebyla dána překážka meritorního posouzení věci.

V další části tohoto žalobního bodu žalobkyně poukázala na zásadu materiální pravdy, na povinnost správních orgánů při její aplikaci odhlédnout od formalistického přístupu. Namítala, že měl správní orgán dostatek podkladů odůvodňujících, že žalobkyně splňuje zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění, nebo alespoň pro meritorní posouzení žádosti, kdy již při podání žádosti žalobkyní tvrzené skutečnosti umožňovaly správnímu orgánu prominout zmeškání lhůty. V té souvislosti žalobkyně poukázala na konstantní judikaturu Ústavního soudu týkající se přepjatého formalismu, zmínila nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 21/96 a sp.zn. 19/98 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003-56 (dostupný na www.nssoud.cz) a vyjádřila přesvědčení, že v jejím případě bylo rozhodováno v rozporu s tam uvedenými principy. Uvedla, že je cizinkou, neznalou práva, toho času nezastoupenou, která podala první žádost včas, toliko chybně nadepsala adresáta, což vedlo k nedoručení písemnosti a zmeškání lhůty. To je nepochybně důvod pro prominutí zmeškání lhůty dle § 47 odst. 1 ZPC za situace, kdy podala druhou žádost ihned po vrácení nedoručené písemnosti. Na adrese uvedené na první žádosti skutečně v minulosti sídlila tzv. „Cizinecká policie“, která byla do roku 2011 správním orgánem udělujícím pobytové oprávnění. Dle žalobkyně může zdejší krajský soud ze své rozhodovací praxe jistě potvrdit, že žalobkyně není jedinou cizinkou, která v rámci písemného podání imigrační instituci uvedla nepřesnou identifikaci, neboť i v současné době je většina cizinců bytostně přesvědčena, že jejich „pobytové žádosti“ nerozhoduje Ministerstvo vnitra, ale ona „Cizinecká policie“. Jedná o zažitou představu, odvozenou od dřívější právní úpravy a praxe.

Ad 2) Absence usnesení o posouzení důvodů pro prominutí zmeškání lhůty

Žalobkyně namítala vadu řízení spočívající v tom, že nebylo rozhodnuto usnesením o její žádosti o prominutí zmeškání lhůty. Uvedla, že si je vědoma speciální úpravy v § 47 odst. 1 ZPC, avšak v něm obsažená možnost podání opožděné žádosti z omluvitelných důvodů je ustanovením spíše hmotně právního charakteru, proto by se na rozhodnutí o žádosti měl vztahovat § 41 odst. 6 správního řádu, dle kterého rozhoduje o prominutí zmeškání lhůty správní orgán usnesením. Oporou pro tuto argumentaci je, že navrácení v předešlý stav dle § 47 odst. 1 ZPC je úpravou důvodů a lhůty pro podání žádosti, nikoli procesního postupu, proto by měl být použit procesní postup *lex generalis*, neboť jiný postup pro rozhodnutí právní úprava nenabízí. Z procesního hlediska není rozhodné, zda je žádosti o prominutí zmeškání lhůty vyhověno či nikoliv, neboť v obou případech musí být rozhodnuto usnesením nebo alespoň samostatným výrokem rozhodnutí. Posouzení žádosti o navrácení v předešlý stav by mělo předcházet rozhodnutí ve věci samé. Ani k jednomu z uvedených postupů však nedošlo, neboť prvostupňový správní orgán se žádostí žalobkyně vůbec nezabýval. Nebylo vydáno samostatné rozhodnutí a ani v napadeném rozhodnutí žalovaný tuto otázku nijak neřeší. Předmětné pochybení není dle žalobkyně marginálního rázu. V konečném důsledku zkracuje žalobkyni na právu podat proti němu opravný prostředek ještě před tím, než bylo rozhodováno ve věci samé.

Ad 3) Absence výzvy k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření k nim

V průběhu řízení došlo k procesnímu pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Prvostupňový správní orgán nevyzval žalobkyni v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, a případně k nim poskytla vlastní vyjádření. Ačkoliv bylo v řízení rozhodnuto o zastavení řízení, je zjevné, že fakticky má toto procesní rozhodnutí povahu meritorního rozhodnutí, a je tedy na místě aplikovat veškeré povinnosti, které musí správní orgán v této souvislosti splnit, tedy i povinnosti dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by se žalobkyně tohoto práva vzdala.

Ad 4) Absence posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí

Žalobkyně namítala porušení § 174a ZPC, tj. posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, neboť se domnívala, že se povinnost stanovená v tomto ustanovení vztahuje i na rozhodnutí o zastavení řízení, zvláště pak na rozhodnutí dle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC, které považovala za kvazimeritorní. S ohledem na absenci předmětné úvahy je dle žalobkyně napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Není zřejmé, nakolik byla posouzena přiměřenost rozhodnutí, alespoň v rozsahu požadovaném § 174a ZPC, tj. v rozsahu posouzení závažnosti pochybení žalobkyně, celkové délky jejího pobytu na území České republiky, věku, zdravotního stavu, povahy a pevnosti rodinných vztahů, ekonomických poměrů, společenských a kulturních vazeb a intenzity vazeb k domovskému státu.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby. Uvedla, že jsou námitky uváděné v žalobě zčásti shodné s odvolacími námitkami a odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Další námitky měla žalobkyně možnost uplatnit již v odvolání podaném dne 11.12.2013, což neučinila.

K námitce ad 1) žalovaná uvedla, že bylo řízení zastaveno podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC, neboť žalobkyně podala žádost v době, kdy k tomu nebyla již oprávněna. K věcnému posouzení žádosti tudíž prvostupňový správní orgán nepřistoupil. Porušení § 2 odst. 3 a 4, § 3 a § 4 odst. 1 správního řádu dle žalované žalobkyně pouze konstatuje, aniž by jej konkrétně odůvodnila. Žalovaná ve smyslu § 3 správního řádu spolehlivě zjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a takto zjištěný skutkový stav posoudila v souladu se správním řádem a zákonem o pobytu cizinců. Při posuzování případu je důležité vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, žalovaná se však neztotožnila s názorem žalobkyně ohledně přepjatého formalismu ve smyslu formulace uvedené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003-56. Právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky, takové právo mají pouze občané České republiky podle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (*dále jen „Listina“*). Tento závěr judikoval Ústavní soud v usnesení ze dne 9.6.2004, sp.zn. III. ÚS 260/04, kde uvedl: „*Subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území*“. Z uvedeného vyplývá, že Česká republika, jako

suverénní stát, stanoví podmínky, za kterých připustí pobyt cizích státních příslušníků na svém území s ohledem na veřejný zájem a pořádek. Žalobkyně je proto povinna podat žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tak, aby vyhověla všem podmínkám zákona o pobytu cizinců. Také vzhledem k tomu, že žalobkyně pobývala na území České republiky od roku 2008, se předpokládá, že jí mohly být známy povinné náležitosti a lhůty pro podání předmětné žádosti. Prvostupňový správní orgán aplikoval ustanovení § 47 odst. 1 ZPC v souladu s jeho smyslem a účelem.

K námitce ad) 2 žalovaná uvedla, že právní úprava § 41 odst. 6 správního řádu je úpravou obecnou ke speciální právní úpravě obsažené v § 47 ZPC. V souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* žádost o prominutí zmeškání úkonu se v tomto případě posuzuje podle § 47 odst. 1 ZPC a nikoli podle § 41 odst. 6 správního řádu (viz rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 5Ca 268/2008). Prvostupňový správní orgán proto nepochybil, když zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání lhůty odůvodnil až v prvostupňovém rozhodnutí.

K námitce ad 3) a 4) žalovaná uvedla, že prvostupňové rozhodnutí, usnesení, jímž bylo řízení zastaveno, je rozhodnutím procesním a správní orgán nemá povinnost zkoumat přiměřenost jeho dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a ZPC. Vzhledem k tomu, že je usnesení o zastavení řízení rozhodnutím procesním, nebylo povinností prvostupňového správního orgánu postupovat podle § 36 odst. 2 a 3 správního řádu a seznámit žalobkyni s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním.

Žalovaná při svém rozhodování přihlédla ke všem individuálním skutkovým okolnostem posuzovaného případu, napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se správním řádem a zákonem o pobytu cizinců a dle žalované není nezákonné ani nepřezkoumatelné.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobkyně po provedeném jednání, kterého se zúčastnila žalobkyně a její zástupce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Žaloba je důvodná.

Právní hodnocení

Ad 1)

Důvodnou shledal soud námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí pro nesprávnou aplikaci ustanovení § 47 odst. 1 ZPC.

V § 47 odst. 1 ZPC, ve znění účinném v době podání žádosti, bylo stanoveno, že *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.* Podle § 44a odst. 3 věta druhá ZPC *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.*

Řízení o žádosti bylo zastaveno podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC, podle něhož *usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn.*

Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1.9.2012 do 30.9.2013. Ve smyslu § 47 odst. 1 ZPC byla proto povinna podat žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nejdříve 90 dnů a nejpozději 14 dnů před uplynutím doby platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, tj. od 3.7.2013 do 17.9.2013. Dle prvostupňového správního orgánu a žalované podala žalobkyně žádost až dne 24.09.2013, tedy v době, kdy k jejímu podání již nebyla oprávněna. Řízení bylo proto zastaveno podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC a odůvodněno tím, že žalobkyně podala žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Žalovaná se s tímto závěrem prvostupňového správního orgánu ztotožnila.

Žalobkyně spolu s opožděně podanou žádostí dne 24.9.2013 podala také žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání předmětné žádosti, kde odůvodňovala opožděné podání žádosti tak, že vzhledem ke své dlouhodobé nemoci odeslala předmětnou žádost prostřednictvím České pošty dne 16.9.2013 (což doložila ověřenou kopií podacího lístku) na adresu Oddělení cizinecké policie Koněvova 188/32, Praha 3. Uvedla, že si neuvědomila, že v současné době žádosti nenabírá Cizinecká policie ale MV, proto na obálku napsala špatný název (místo MV – Odbor azylové a migrační politiky napsala Oddělení cizinecké policie). Adresu napsala správně. Zásilka se jí vrátila dne 23.9.2013 z důvodu, že se adresát odstěhoval.

Prvostupňový správní orgán shledal důvody žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro podání předmětné žádosti jako důvody, které nejsou ve smyslu § 47 odst. 1 ZPC na vůli žalobkyně nezávislé. Uvedl, že *„vzhledem k tomu, že žadatelka pobývá v České republice za účelem studia již od roku 2007 a od přechodu agendy dlouhodobých pobytů z cizinecké policie na OAMP žádala o prodloužení dlouhodobého pobytu celkem třikrát, musí znát věcně*

příslušný správní orgán k podání žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu. Správní orgán tak zastává názor, že žadatelka neměla žádný důvod adresovat zásilku cizinecké policii. Správní orgán dále konstatuje, že odmítnutí převzetí zásilky je zcela v zájmu ochrany listovního tajemství, plynoucího z Listiny základních práv a svobod, čl. 13. Z výše uvedeného tak vyplývá, že OAMP v zájmu ochrany listovního tajemství nemohl zásilku s nesprávným označením adresáta převzít. Žadatelka měla vzhledem k dostatečné délce lhůty stanovené pro podání žádosti a své dlouhodobé nemoci, kterou ovšem nepodložila lékařskou zprávou, možnost předejít nesprávnému označení adresáta podáním žádosti prostřednictvím zmocněného zástupce.“

V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uváděla žalobkyně důvody pro zmeškání lhůty pro podání předmětné žádosti obdobně, jak jsou uvedeny výše. Společně s odvoláním doložila potvrzení o ambulantním vyšetření ze dne 7.3.2013 ve 13:48 vydané příslušným ošetřujícím lékařem a propouštěcí zprávu ze dne 20.9.2011 vystavenou příslušnou ošetřující lékařkou.

Žalovaná k tomu v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že „uvedený důvod, tj. neznalost spočívající v uvedení nesprávného adresáta, nelze zařadit mezi důvody na vůli účastnice řízení nezávislé, neboť právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky, takové právo mají pouze občané České republiky podle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Vychází se tedy z toho, že Česká republika, jako suverénní stát, stanoví podmínky, za kterých připustí pobyt cizích státních příslušníků na svém území s ohledem na veřejný zájem a pořádek. V zájmu každého cizince je opatřit si veškeré potřebné informace týkající se jeho pobytu. Účastnice řízení je proto povinna podat žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tak, aby vyhověla všem podmínkám zákona č. 326/1999 Sb. V odvolání účastnice řízení namítá, že v České republice pobývá od roku 2007 na dlouhodobý pobyt za účelem studia. Komise z cizineckého informačního systému zjistila, že od příjezdu na území České republiky dne 12.1.2008 podala účastnice řízení již několik žádostí o dlouhodobý pobyt, proto jí měla být známa skutečnost, k jakému věcně příslušnému správnímu orgánu má žádost podat. Komise se proto ztotožňuje s názorem správního orgánu I. stupně, že účastnice řízení neměla žádný důvod adresovat zásilku cizinecké policii. Doloženou propouštěcí zprávu ze dne 20.9.2011 a dále potvrzení o vyšetření ze dne 7.3.2013 považuje Komise za irelevantní, neboť ke zdravotním potížím prokázaným těmito potvrzeními došlo mnoho měsíců před lhůtou stanovenou k podání žádosti, navíc se jednalo o ambulantní vyšetření.“

S tímto závěrem žalované se krajský soud neztotožňuje. Pokud má být posouzeno, zda byly důvody, které uvádí žalobkyně jako důvody, které vedly k opožděnému podání předmětné žádosti, ve smyslu § 47 odst. 1 ZPC na vůli žalobkyně závislé či nezávislé, je nutno posoudit, co bylo bezprostředním důvodem, bezprostřední příčinnou souvislostí, pro kterou nebyla žádost odeslána žalobkyní 16.9.2013 prvostupňovému správnímu orgánu doručena. Jednalo se o žádost zasílanou prostřednictvím České pošty a dle kopie podacího lístku založené ve správním spise zasílanou prostřednictvím pracoviště České pošty Praha 1. Uvedená žádost by nepochybně byla do 17.9.2013, tedy posledního dne zákonem stanovené lhůty pro podání předmětné žádosti, doručena prvostupňovému správnímu orgánu se sídlem v Praze 3. Z ověřené kopie obálky, kterou byla tato žádost zasílána, je zřejmé, že na adresu

„Oddělení cizinecké policie Praha, Koněvová 188/32, 130 00 Praha 3 (podatelna)“ nebyla Poštou Praha 3 doručena proto, že je zaškrtnuta kolonka „odstěhoval se“. Na čelní straně obálky je v levém horním rohu uvedeno jméno, příjmení a adresa žalobkyně v Praze 9. Z uvedeného je dle názoru soudu zřejmé, že to nebyla vůle žalobkyně, ale vůle poštovního doručovatele, podle které bylo rozhodnuto, co se s předmětnou zásilkou stane. Žalobkyně uzavřela s Českou poštou podáním doporučené zásilky poštovní smlouvu. Česká pošta se zavázala doručit zásilku na adresu uvedenou na obálce a to příslušnému adresátu tam uvedenému, to znamená Oddělení cizinecké policie. Bylo pak pouze na vůli poštovního doručovatele, co s touto zásilkou udělá. Poštovnímu doručovateli mělo být při doručování předmětné zásilky zřejmé, resp. měl zjistit, že se na adrese, na kterou je zásilka doručována, nachází správní orgán. Bez ohledu na jeho označení, měla být zásilka doručena správnímu orgánu nacházejícímu se na adresátem označené adrese.

Správní orgán, kterému je doručeno podání, které mu nepřísluší, postupuje podle správního řádu, kde jsou uvedena ustanovení upravující postoupení pro nepřislušnost. Konkrétně v § 12 správního řádu je stanoveno: *„Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen „podatel“). Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu.“*

Povinností poštovního doručovatele bylo zásilku doručit správnímu orgánu sídlícímu na adresátem označené adrese, který by v případě, že by po otevření zásilky zjistil, že není příslušným správním orgánem ohledně tohoto podání, by postupoval podle správního řádu, například způsobem vyplývajícím z § 12 správního řádu. V případě, že by správní orgán, v adrese nesprávně označený, ale nacházející na adrese adresátem označené shledal, že je k vyřízení doručeného podání příslušný, zahájil by řízení a o podání, zde žádosti žalobkyně, by jednal.

Na doručované obálce není v adrese pro doručování uvedeno Ministerstvo vnitra, není tam uvedeno ani Policie České republiky. V adrese je uvedeno Oddělení cizinecké policie, tedy subjekt, který neexistuje. Označeno je tak oddělení, které spadá pod neoznačený správní orgán. Přesto poštovní doručovatel zaškrtnul „odstěhoval se“. Takový subjekt se však nikdy na adrese uvedené na obálce nenacházel, proto bylo na vůli poštovního doručovatele, když ohledně tohoto subjektu napsal „odstěhoval se“, i když se žádný takto označený správní orgán s adresátem označené adresy neodstěhoval. Žalobkyně v adrese neuvedla Policie České republiky, která tam snad někdy bývala. Pokud by žalobkyně adresáta označila jako „Odbor azylové a migrační politiky“ a neuvedla by Ministerstvo vnitra, mohl by poštovní doručovatel rovněž dojít k názoru, že takový adresát na uvedené adrese neexistuje. Bezprostřední příčinou, která ovlivnila to, že zásilka žalobkyně (předmětná žádost) nebyla doručena prvostupňovému správnímu orgánu, resp. orgánu sídlícímu na žalobkyní uvedené adrese, bylo jednání poštovního doručovatele, jednání nezávislé na vůli žalobkyně ale na vůli poštovního doručovatele, který podle názoru soudu nepostupoval, jak bylo jeho povinností.

Z toho důvodu neobstojí závěry správních orgánů obou stupňů, neboť se bezprostřední příčinnou souvislostí a konkrétními tvrzeními žalobkyně nezabývaly v naznačených intencích, ve kterých se jimi zabývat měly. Dle názoru soudu byly u žalobkyně ve smyslu § 47 odst. 1 ZPC dány důvody na její vůli nezávislé, které jí znemožnily podat žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v zákonem stanovené lhůtě. Žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty mělo být vyhověno a o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu mělo být rozhodnuto věcně.

Ad 2)

Nedůvodnou je námitka, že prvostupňový správní orgán pochybil, když nerozhodl usnesením o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty, kterou podala dne 24.9.2013, po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty dne 17.9.2013, společně s žádostí o prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem studia.

Prvostupňový správní orgán posuzoval tuto žádost zcela správně podle tehdy platného znění § 47 odst. 1 ZPC, kde bylo stanoveno, že *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.* Dospěl-li prvostupňový správní orgán k závěru, že žalobkyně podala předmětnou žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna, bylo jeho povinností postupovat podle 169 odst. 8 písm. d) ZPC, usnesením řízení zastavit a v odůvodnění usnesení zdůvodnit, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl.

To prvostupňový správní orgán v daném řízení učinil a v odůvodnění svého rozhodnutí k tomu uvedl: *„Žadatelka v žádosti dále uvedla důvody podání žádosti mimo zákonem stanovenou lhůtu uvedenou v ust. § 47 zák. č. 326/1999 Sb., doložila žádost o prominutí zmeškání lhůty ze dne 24.09.2013. Ve zmíněné žádosti o prominutí zmeškání lhůty žadatelka uvádí, že vzhledem k dlouhodobé nemoci odeslala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (dále jen žádost) prostřednictvím České pošty dne 16.09.2013 na adresu Oddělení cizinecké policie Praha, Koněvova 188/32. Žadatelka ve své žádosti o prominutí zmeškání lhůty odůvodňuje nadepsání nesprávného adresáta neuvědoměním si skutečnosti, že žádosti v současné době nenabírá cizinecká policie, ale Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen OAMP). Podání zásilky dne 16.09.2013 doložila žadatelka originálem podacího lístku a poštovní obálky. Dne 23.09.2013 byla zásilka žadatelce vrácena s odůvodněním, že se adresát odstěhoval. Správní orgán zastává názor, že uvedené důvody nelze podřadit ve smyslu ust. § 47 odst. 1 zák.č. 326/1999 Sb., důvodům na žadatelčině vůli nezávislých. Vzhledem k tomu, že žadatelka pobývá v České republice za účelem studia již od roku 2007 a od přechodu agendy dlouhodobých pobytů z cizinecké policie na OAMP žádala o prodloužení dlouhodobého pobytu celkem třikrát, musí znát věcně příslušný správní orgán k podání žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu. Správní orgán tak zastává názor, že žadatelka neměla žádný důvod adresovat zásilku cizinecké policii.“*

Prvostupňový správní orgán nepochybil, když žádost žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti, kterou žalobkyně podala dne 24.9.2013, posuzoval podle § 47 odst. 1 ZPC a nikoli, jak namítá žalobkyně v žalobě, podle právní úpravy *lex generalis*, když jiný postup pro rozhodnutí právní úprava obsažená v zákoně o pobytu cizinců nenabízí. Žalobkyně má nepochybně na mysli postup podle § 41 správního řádu, tj. navrácení v předešlý stav s tím, že má být o takové žádosti rozhodnuto samostatným usnesením. Podle § 41 odst. 1 správního řádu se *navrácením v předešlý stav rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit*. Podle § 41 odst. 2 správního řádu *může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá*. V té souvislosti soud odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze publikované pod č. 2095/2010 Sb. NSS (dostupné na www.nssoud.cz) a v tom duchu aplikovanou judikaturu soudů ve správním soudnictví, podle níž nebylo možné v předcházejícím správním řízení o žádosti žalobkyně využít institutu navrácení v předešlý stav ve smyslu úpravy obsažené v § 41 odst. 1 a 2 správního řádu. Tento institut je při rozhodování o žádostech cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu vyloučen vzhledem k existenci speciální úpravy obsažené v § 47 odst. 1 věty druhé ZPC, kde je stanoveno, z jakých důvodů je cizinec oprávněn podat žádost i po uplynutí zákonné lhůty a že je tak povinen učinit v náhradní lhůtě tří pracovních dnů po zániku důvodů, které mu v podání žádosti bránily. V souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* se tedy cizinci v případě zmeškání lhůty k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nemohou dovolávat navrácení v předešlý stav žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu, a to ve lhůtě tam stanovené (15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit), ale mohou postupovat pouze podle úpravy obsažené v § 47 odst. 1 větě druhé ZPC. I to je důvod, proč nebyl prvostupňový správní orgán povinen rozhodovat o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty samostatným usnesením. Jeho povinností bylo zvážit, zda je žalobkyně oprávněna žádost podat, a to z hlediska lhůt upravených v § 47 odst. 1 ZPC. Pro posouzení nedůvodnosti tohoto žalobního bodu není rozhodné, že soud dospěl k závěru odlišnému od správních orgánů obou stupňů, když shledal důvody na vůli žalobkyně nezávislé, které jí zabránily podat příslušnou žádost v zákonem stanovené lhůtě.

Ad 3)

Podle § 36 odst. 3 správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal*.

Uvedené ustanovení se týká pouze „rozhodnutí ve věci“. Co je rozhodnutím ve věci lze dovodit jednak z ustanovení § 9 správního řádu, podle něhož je *správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*. Dále je nutno vycházet z ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu, kde je stanoveno, že *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo*

v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Posledně jmenované ustanovení správního řádu rozlišuje rozhodnutí konstitutivní, deklaratorní (obě jsou rozhodnutími ve věci) a rozhodnutí procesní povahy.

Pro posouzení zda je usnesení o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC rozhodnutím ve věci, či ne, souvisí s posouzením, zda „*zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“. Podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC dochází k zastavení řízení z důvodu, že cizinec podal příslušnou žádost v době, kdy k tomu již nebyl oprávněn. Nedojde tak k meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti, tedy k posouzení, zda žadatel splňuje podmínky stanovené příslušným ustanovením zákona o pobytu cizinců, podle něhož o určitý druh pobytu na území České republiky žádal. Důvodem je, že zákon o pobytu cizinců stanoví, resp. v době rozhodování o žádosti žalobkyně stanovil v § 47 odst. 1 lhůtu, ve které bylo možné v případě žalobkyně podat žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a lhůtu, pro podání žádosti v případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé. Zastavení řízení z důvodu, že cizinec podal žádost po uplynutí zákonem stanovené lhůty, není vyslovením právního názoru správního orgánu k meritu posuzované žádosti. Jde o procesní důsledek zmeškání zákonem stanovené lhůty k podání příslušné žádosti. Je tak nutno dospět k závěru, že usnesení o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC „*nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí*“, proto „*není rozhodnutím ve věci*“.

Správní orgány obou stupňů nebyly proto povinny seznámit žalobkyni ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu s podklady pro rozhodnutí před vydáním usnesení o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

Ad 4)

Nedůvodnou shledal soud rovněž námitku porušení ustanovení § 174a ZPC, když v souvislosti se zastavením řízení nebyla posouzena přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Dle žalobkyně se povinnost stanovená v tomto ustanovení vztahuje i na rozhodnutí o zastavení řízení, zvláště pak na rozhodnutí dle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC, které žalobkyně označila za kvazimeritorní.

Podle § 174a ZPC *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*

Řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno podle § 169 odst. 8 písm. d) ZPC, které, jak již bylo uvedeno, je rozhodnutím procesní povahy, nikoli rozhodnutím ve věci, tedy rozhodnutím meritorním, resp. kvazimeritorním, jak jej označila žalobkyně. Při rozhodování o zastavení řízení podle uvedeného ustanovení, je důvodem zastavení řízení skutečnost, že

cizinec nepodal příslušnou žádost v zákonem stanovené lhůtě, resp. podal žádost v době, kdy k jejímu podání již nebyl oprávněn. Pokud je tedy podána žádost, která již podána být nemohla, není rozhodné, jak procesní rozhodnutí o zastavení řízení pro pochybení na straně cizince zasáhne do jeho soukromého a rodinného života. V souvislosti s ustanovením § 169 odst. 8 písm. d) ZPC je navíc nutno konstatovat, že je povinností správních orgánů postupovat podle něj vždy při naplnění podmínek v něm stanovených, tedy při podání žádosti v době, kdy k tomu žadatel již není oprávněn. Aplikace tohoto ustanovení je v takovém případě nutná bez dalšího, neboť zde není stanovena podmínka pro jeho aplikaci, pokud nezasáhne do soukromého a rodinného života žadatele. Tak je to např. rozlišeno v právní úpravě důvodů neudělení dlouhodobého víza, kde jsou uvedeny v § 56 důvody jeho neudělení, a to v odst. 1 bez dalšího a v odst. 2 *za podmínky, že důsledky neudělení dlouhodobého víza budou přiměřené důvodu pro neudělení dlouhodobého víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince.* Při posuzování podmínky přiměřenosti rozhodnutí podle odst. 2 uvedeného ustanovení je nutno vycházet z § 174a ZPC. Takovou úpravu ustanovení § 169 odst. 8 písm. d) ZPC neobsahuje.

Závěr

Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že je žaloba důvodná. Zrušil proto rozhodnutí žalované podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Obdobnými vadami řízení trpí také prvostupňové správní rozhodnutí, proto soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. rozhodl také o jeho zrušení. Podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalované k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaná podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázána právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku.

VI. Náklady řízení

Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto měla právo, aby jí soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila. Žalobkyně se tohoto práva výslovně vzdala, proto soud rozhod, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

V Plzni dne 8. listopadu 2016

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová