



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **D. O.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4 v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2012 čj. MV-33722-8/SO-2011

t a k t o :

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

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen správní orgán prvního stupně), ze dne 3. 12. 2010, č. j. CPPH-091765/CI-2010-60, a toto rozhodnutí potvrzeno. Citovaným usnesením správní orgán prvního stupně zastavil řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Žalobce v žalobě uvádí, že dne 7. 7. 2010 podal předmětnou žádost a současně doložil nezbytné náležitosti, vyjma dokladu prokazujícího výši prostředků k pobytu na území, čehož si však nebyl vědom. Výzva k odstranění nedostatků žádosti byla žalobci doručena fikcí a žalobce se fakticky o tom, že jeho žádost vykazovala nedostatky, dověděl až v den doručení usnesení o zastavení řízení. Žalobce proto podal blanketní odvolání. Výzva k odůvodnění odvolání byla žalobci opět doručena fikcí. K odůvodnění odvolání byl žalobce znovu vyzván i odvolacím orgánem, tato výzva však byla vrácena zpět jako nedoručená.

Přestože v řízení docházelo zcela evidentně k problémům při doručování, neboť se žalobci vůbec doručovat nedařilo, a to opakovaně, přičemž zároveň správní orgán musel mít důvodné pochybnosti o faktickém pobytu žalobce, žalovaný ani správní orgán prvního stupně

se nepokusili v řízení doručovat zákonem pro takovou situaci předpokládaným, tedy za pomoci veřejné vyhlášky či za pomoci ustanoveného opatrovníka. Správní orgán doručoval tedy nezákonným způsobem, aniž dbal na ochranu práv žalobce, jelikož v té době nemohl v žádném případě presumovat důvody, pro které se žalobce na adrese svého hlášeného pobytu nezdržuje.

Žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné především s ohledem na skutečnost, že žalovaný nezdůvodnil svůj postup při doručování a neopřel ho o konkrétní ustanovení zákona a již vůbec blíže neobhájil zákonnost svého postupu v případě, kdy zásilka byla dne 5. 3. 2012 vrácena jako nedoručená, nadto v posledním odstavci odůvodnění uvádí, že účastník řízení se opakovaně nedaří doručovat a se správním orgánem nespolupracuje. Žalovaný tak sám uznává, že se žalobci opakovaně nedaří doručovat, což je základním zákonným důvodem, proč by měl doručovat veřejnou vyhláškou či za pomoci ustanoveného opatrovníka.

Žalobce dále poukazuje na to, že správní orgány se nezabývaly otázkou přiměřenosti rozhodnutí co do jeho důsledků do práva na respektování soukromého života garantovaného Listinou základních práv a svobod i mezinárodními dokumenty. Žalobou napadené rozhodnutí je nepřiměřené následkům, zejména s ohledem na skutečnost, že žalobce v době podání žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu fakticky disponoval dostatečnými prostředky zákonem požadovanými pro vyhovění žádosti, pouze nevědomě došlo k tomu, že potvrzení nebylo doloženo přímo s žádostí. Žalobce má na území České republiky vytvořeno funkční rodinné a sociální zázemí, má zde přítelkyni, která má úředně povolen platný pobyt a v blízké době chystají uzavřít manželství.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že výzva k odstranění vad žádosti i usnesení o zastavení řízení byly doručeny podle § 24 odst. 1 správního řádu. Obě zásilky byly vloženy do poštovní schránky označené jménem žalobce. S usnesením o zastavení řízení se žalobce prokazatelně seznámil, neboť proti němu podal odvolání. Žalobce nebyl osobou neznámého pobytu, neboť v místě hlášeného bydliště byla k dispozici poštovní schránka označená jeho jménem a nedošlo ke vrácení zásilky. Nelze hovořit o tom, že by se žalobci nedařilo doručovat, neboť žalobce se prokazatelně seznámil minimálně s usnesením o zastavení řízení.

Žalovaný přiznal pochybení, že výzvu k odůvodnění odvolání zaslanou 16. 2. 2012 nedoručil veřejnou vyhláškou. Nedomnívá se však, že by tato chyba měla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož žalobce byl k odůvodnění odvolání již jednou vyzván správním orgánem prvního stupně a tato výzva byla řádně doručena.

Žalovaný je toho názoru, že by mělo být ve vlastním zájmu žalobce, aby v řízení postupoval v souladu s pokyny správního orgánu a aby mu poskytl patřičnou součinnost. Pokud žalobce skutečně krátkodobě pobýval mimo místo hlášeného bydliště v době doručování výzvy k odstranění vad žádosti, měl možnost po doručení usnesení o zastavení řízení na tuto skutečnost poukázat a vytýkanou vadu neprodleně odstranit, což neučinil.

Žalobce byl v daném případě účastníkem řízení o žádosti, nikoliv tedy řízení, kdy mu měla být stanovena povinnost nebo odňato právo, a proto nebyl důvod k ustanovení opatrovníka.

K námitce dopadu do soukromého a rodinného života žalobce žalovaný upozorňuje, že řízení bylo zastaveno pro neodstranění podstatné vady žádosti. Žádost tak nebyla vůbec věcně posouzena a proto nebylo možno posuzovat ani dopad zastavení řízení do soukromého rodinného života žalobce.

Ze shora uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

K tomuto vyjádření podal žalobce repliku, ve které zdůraznil, že mu bylo ze strany správních orgánů doručováno téměř výhradně tzv. fikcí doručení dle § 24 správního řádu. Správní orgán tak musel vědět, že práva a oprávněné zájmy účastníka řízení nejsou za dané situace dostatečným způsobem chráněna a že hrozí zásah do jeho práv. Žalobce je toho názoru, že s ohledem na opakované nevyzvednutí uložené písemnosti v úložní době byl správní orgán povinen doručovat prostřednictvím veřejné vyhlášky. Poukázal také za to, že ze strany žalovaného nedošlo k žádné úvaze o tom, proč nebylo k doloženému potvrzení o příjmech žalobce přihlédnuto, jakou částku obsahovalo a jak bylo s tímto doloženým potvrzením naloženo. Také to je důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Při ústním jednání žalobce setrval na podané žalobě a poukázal na judikaturu, která podle jeho názoru svědčí pro důvodnost jeho žaloby. Žalovaný se z účasti u ústního 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.

Ze správního spisu vyplývají následující je pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 13. 10. 2010 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Výzvou ze dne 10. 11. 2010 byl žalobce vyzván, aby k podané žádosti doplnil „*prostředky k pobytu na území § 13*“. K odstranění nedostatků žádosti byla žalobci stanovena lhůta 5 dnů od převzetí usnesení. Výzva byla žalobci doručena vhozením do poštovní schránky dne 23. 11. 2010.

Usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 12. 2010 čj. CPPH–091765/CI–2010–60 bylo řízení o žádosti zastaveno s odůvodněním, že ani přes výzvu nebyly odstraněny nedostatky žádosti. Zásilka obsahující toto usnesení byla žalobci doručena vhozením do jeho domovní schránky dne 20. 12. 2010.

Žalobce podal proti tomuto usnesení blanketní odvolání, které bylo podáno k poštovní přepravě dne 20. 12. 2010 a správnímu orgánu prvního stupně bylo doručeno dne 21. 12. 2010.

Výzvou ze dne 27. 12. 2010 správní orgán prvního stupně žalobce vyzval k doplnění důvodů jeho odvolání ve lhůtě pěti dnů od doručení výzvy. Tato výzva byla žalobci doručena vhozením do jeho poštovní schránky dne 11. 1. 2011.

Poté, co byl správní spis předložen k rozhodnutí o odvolání odvolacímu orgánu, vyzval odvolací orgán žalobce znovu k doplnění důvodů odvolání, a to výzvou ze dne 16. 2. 2012, č. j. MV – 33722 – 2/SO – 2011. Zásilka obsahující tuto výzvu byla žalovanému vrácena s poznámkou pošty „*adresát je na uvedené adrese neznámý*“. Dne 18. 4. 2012 byla žalovanému doručena žádost žalobce o prověření stavu řízení. Na tuto výzvu reagoval žalovaný sdělením ze dne 25. 4. 2012. Zásilka obsahující toto sdělení byla žalovanému opět vrácena s poznámkou pošty „*adresát je na uvedené adrese neznámý*“.

Dne 12. 6. 2012 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí je čj. MV–33722–8/SO–2011, kterým odvolání žalobce zamítl a usnesení správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že neshledal žádné pochybení správního orgánu prvního stupně. Žalobce k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu nepředložil doklad prokazující výši prostředků k pobytu na území. Dále uvedl, že žalobci se opakovaně nedaří doručovat a se správním orgánem nespolupracuje. Doklad o výši prostředků k pobytu na území nebyl doručen ani po výzvě ze dne 10. 11. 2010 a ani žalovanému nebyl do dne rozhodnutí předložen. Rozhodnutí převzal žalobce dne 12. 6. 2012 osobně na pracovišti žalovaného.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle § 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.*

Zákon tu tedy konstruuje zákonnou fikci, podle níž se písemnost považuje za doručenou uplynutím uvedené lhůty, bez ohledu na to, zda její adresát se s obsahem zásilky fakticky seznámil či nikoli. Fakt, že písemnost se považuje za doručenou, je nutno vnímat tak, že nastaly všechny důsledky, které zákon s doručením písemnosti spojuje. Všechny písemnosti, které žalobci adresoval správní orgán prvního stupně, tak byly žalobci účinně doručeny. Právě proto, že byly všechny písemnosti žalobci doručeny, nelze tvrdit, že by se mu „nedařilo doručovat“. Žalobci se totiž doručovat písemnosti dařilo (alespoň v prvoinstančním řízení), čehož nejlepším dokladem je fakt, že mu všechny písemnosti byly účinně a v souladu se zákonem doručeny.

Žalobce měl možnost postupovat podle ust. § 24 odst. 2 správního řádu, podle něhož *prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.* Této možnosti však nevyužil, účinnost doručení tedy nezpochybnil.

Fakt, že užitý způsob doručování v daném případě skutečně vedl k tomu, že se žalobce mohl i fakticky seznámit s obsahem písemností, které mu byly adresovány, lze nejlépe demonstrovat na tom, že proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, a to též den, co mu byla zásilka s tímto rozhodnutím vhozena do jeho poštovní schránky.

Soud shledal, že závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52A 72/2012, jehož se žalobce dovolával při ústním jednání před soudem, na věc nemohou dopadat. V uvedené věci krajský soud dospěl k závěru, že opatrovník má být doručen účastníkovi řízení v případě, kdy se jemu adresované zásilky vrací s poznámkami pošty „odstěhoval se“, „adresát neznámý“ apod. V daném případě však byly zásilky určené žalobci v prvoinstančním řízení vhazovány do jeho poštovní schránky a zvolený způsob očividně vedl k tomu, že žalobce se obsahem jemu adresovaných zásilek mohl seznámit. Nadto jsou tyto závěry krajského soudu v přímém rozporu s tím, co se uvádí v dalším rozsudku, jehož se žalobce dovolával, a to rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 23/2011, podle něhož *do kategorie osob, „jímž se prokazatelně nedaří doručovat“ [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004], nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem*

opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení.

Soud tedy uzavírá, že správní orgán prvního stupně neměl žádný důvod pro to, aby žalobci ustanovil opatrovníka či aby mu doručoval písemnosti veřejnou vyhláškou.

Jelikož žalobce podal odvolání pouze blanketně (bez uvedení důvodů, v nichž spatřuje nesprávnost prvoinstančního rozhodnutí), bylo povinností správních orgánů jej k uvedení těchto důvodů vyzvat. Pro úplnost soud odkazuje na judikaturu uveřejněnou ve Sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 1578/2008 Sb. NSS a č. 1580/2008 Sb. NSS (oba v čísle 6/2008 Sb. NSS) a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 4/2009-53 ze dne 6. března 2009. Správní orgán prvního stupně také žalobce k odstranění vad podaného odvolání vyzval a zásilku obsahující s touto výzvou opět žalobci účinně a v souladu s právními předpisy doručil.

Žalobce byl k odstranění vad odvolání vyzván znovu i odvolacím orgánem. Tato výzva však již byla nadbytečná, správní orgány nebyly povinny žalobce k odstranění vad odvolání vyzývat znovu. O procesní vadu by se tedy nejednalo ani v případě, kdy by tato opakovaná výzva vůbec nebyla žalovaným učiněna. I pokud by při doručování této (nadbytečné) výzvy bylo postupováno vadně, nemohlo by to mít žádný vliv na zákonnost řízení, neboť k zachování žalobcových práv plně postačoval fakt, že byl k odstranění vad odvolání vyzván správním orgánem prvního stupně.

Podané blanketní dovolání žalobce tak zůstalo přes výzvu prvoinstančního orgánu nedoplněno. Podle § 89 odst. 2 správního řádu *správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem*. Protože žalobce přes výzvu neuvedl žádné důvody svého odvolání, je zřejmé, že žalovaný jako odvolací orgán nemohl vypořádávat žádné námitky a vyvracet žalobcovy argumenty, pokud jím nebyly vzneseny. Za této situace nemůže být napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to ani ve vztahu k užitému způsobu doručování písemností, neboť žalobce nic takového ve svém odvolání nenamítal. Samo rozhodnutí o odvolání pak žalobce osobně převzal přímo na pracovišti správního orgánu a při doručování tohoto rozhodnutí tak zcela zjevně nemohlo dojít k žádné procesní vadě. Vzhledem k tomu, že odvolací orgán nemusel žalobci v řízení doručovat žádné další písemnosti, nebylo jeho povinností ustanovovat žalobci opatrovníka ani nemusel písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou.

Důvodná není ani námitka týkající se údajně nepřiměřených dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Soud souhlasí s žalovaným v tom, že uvedenými aspekty se správní orgány zabývat vůbec nemohly, neboť o žalobcově žádosti vůbec věcně nerozhodovaly. Řízení o žalobcově žádosti totiž bylo zastaveno pro neodstranění jejích podstatných vad. Žádost tak vůbec nebyla způsobilá k tomu, aby byla podrobena věcnému přezkumu, který také neproběhl. Pouze při věcném přezkumu důvodů žádosti by se přitom dalo uvažovat o tom, že by měly být zkoumány dopady rozhodnutí do života žalobce. K věcnému přezkumu však správní orgány vůbec nebyly oprávněny přikročit a nebyly tak oprávněny přikročit ani ke zkoumání dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

Námitkou žalobce, podle níž se žalovaný nijak nevypořádal s předloženými doklady o příjmech žalobce, které byly doloženy přímo odvolacímu orgánu, se soud nemohl pro její opožděnost zabývat. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky*

rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Uvedenou námitku žalobce formuloval až v replice na vyjádření žalovaného. Nemá přitom žádný předobraz v žádném z argumentů, které žalobce uplatnil přímo v podané žalobě. Žalobou napadené rozhodnutí žalobce převzal dne 12. 6. 2012. Třicetidenní lhůta pro podání žaloby tak uplynula dnem 12. 7. 2012. Žalobní námitku uplatněnou nově dne 2. 10. 2012 proto soud zohlednit nemohl.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

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 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.

V Praze dne 24. září 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu