



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Jany Kubenové v právní věci žalobkyně: **L.K.**, nar. ...., st. příslušnost Ruská federace, t.č. bytem ....., zast. JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem se sídlem Heršpická 5, P.O.Box 53, 639 53 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky**, oddělení pobytu cizinců Jihomoravský kraj, Hněvkovského 30/65, 617 00 Brno, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.
- IV.

O d ů v o d n ě n í :

Krajskému soudu v Brně byla dne 6.6.2011 doručena žaloba datovaná dne 1.6.2011, v níž žalobkyně namítá, že 17.1.2011 podala u žalovaného žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, která byla žalobkyni žalovaným dne 25.1.2011 vrácena zpět, neboť žádost byla podána prostřednictvím poštovní přepravy v rozporu s ust. § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). S tímto právním názorem se žalobkyně neztotožnila a dne 8.3.2011 podala stížnost k Ministerstvu vnitra. Po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí podle ust. § 71 odst. 3

zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) se žalobkyně obrátila na nadřízený správní orgán s podnětem k učinění opatření proti nečinnosti žalovaného, tento byl dne 13.5.2011 zamítnut.

Žalobkyně konstatuje, že v dané věci je dán spor o to, zda řízení ve věci žádosti žalobkyně bylo zahájeno, a žalovaný tedy je v prodlení s vydáním rozhodnutí ve věci samé, či toto řízení zahájeno nebylo. Žalobkyně je toho názoru, že řízení ve věci zahájeno bylo a žalovaný tedy zůstal nečinný.

Žalobkyně s poukazem na ust. § 44 odst. 1 správního řádu namítá, že žádost byla zaslána věcně a místně příslušnému správnímu orgánu poštovní přepravou. Protože žádost nebyla podána cestou jiných technických prostředků, ale způsobem, jímž má být v zákonem stanovených případech potvrzováno, tedy písemně, na daný případ nebylo možné aplikovat ust. § 37 odst. 4 správního řádu o nutnosti potvrzovat toto podání ve lhůtě 5 dnů způsobem v tomto ustanovení uvedeným. Žalobkyně dále namítá, že ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců neobsahuje klauzuli, že v případě nesplnění povinnosti v tomto ustanovení uvedené má za následek to, že v řízení ve věci není zahájeno. Žalobkyně uvádí, že jedinou podmínku, jejíž nesplnění má za následek nezahájení řízení, je stanovena v ust. § 169 odst. 13 téhož zákona.

S ohledem na uvedené skutečnosti má žalobkyně za to, že na projednávanou věc se vztahuje část druhá a třetí správního řádu, tedy řízení ve věci bylo v souladu s ust. § 44 odst. 1 správního řádu řádně zahájeno doručením žádosti žalobkyně, přičemž dospěl-li žalovaný k závěru, že žalobkyně nesplnila povinnost uloženou mu ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, měl postupovat podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu a žalobkyni vyzvat k odstranění případných vad žádosti, což se však nestalo.

Žalobkyně proto navrhuje, aby soud vydal rozsudek, kterým by byla žalovanému uložena povinnost vydat ve věci rozhodnutí ve věci samé.

Dne 17.8.2011 došlo soudu vyjádření žalovaného, v němž žalovaný zdůrazňuje, že dle ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu osobně. Doručení žádosti a příloh správnímu orgánu prostřednictvím držitele poštovní licence tak podle žalovaného nelze považovat za osobní podání žádosti ve smyslu tohoto ustanovení. Žalovaný uvádí, že ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je ve vztahu k ust. § 37 odst. 4 správního řádu speciální úpravou, která má před úpravou obecnou přednost. Žalovaný konstatuje, že není-li podání učiněno ve formě a způsobem, který správní řád v ust. § 37 odst. 4 výslovně předepisuje, nebo není-li ve lhůtě 5 dnů takové podání potvrzeno předepsaným způsobem, je nutné na něj pohlížet, jako by nebylo učiněno vůbec. Totéž pak musí platit i při nesplnění požadavku osobního podání žádosti daného ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný uvádí, že správní orgán jednal naprosto v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, když vyčkal s vrácením žádosti po dobu pěti dnů od doručení, zda bude potvrzena předepsanou osobní účastí žadatele na úkonu podání žádosti, a to ve shodě se zásadou procesní ekonomie, kdy vzal v potaz analogii k ust. § 37 odst. 4 správního řádu ve smyslu nedodržení předepsaného způsobu doručení podání. Jako neopodstatněnou žalovaný považuje námitku, že správní orgán měl v případě, kdy žádost nebyla podána osobně, postupovat podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu a vyzvat žalobkyni k odstranění vad žádosti. Žalovaný má za to, že nedostatek formy podání či způsobu jeho doručení správnímu orgánu nelze zaměňovat za chybějící náležitost podání či vadu podání, která by byla odstranitelná postupem uvedeným v ust. § 45 odst. 2 správního

řádu. Nedostatek formy podání či způsobu doručení správnímu orgánu je zhojitelný pouze ve lhůtě 5 dnů od doručení takového podání správnímu orgánu, a to způsobem uvedeným v ust. § 37 odst. 4 věta druhá správního řádu. Na místě podle žalovaného není ani srovnání s ust. § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců, neboť toto se týká právních důsledků podání některých druhů žádostí učiněných na místně nepřislušném zastupitelském úřadu.

Podle názoru žalovaného se tedy nejedná o nečinnost správního orgánu, a proto navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrvává na svých tvrzeních obsažených v podané žalobě, přičemž doplňuje, že výklad žalovaného, že řízení ve věci nebylo zahájeno, nemá oporu v žádném ustanovení správního řádu ani zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně poznamenává, že jí není známo, co má žalovaný na mysli předepsanou osobní účastí žadatele při úkonu podání žádosti, jelikož žalobkyně podávala žádost správnímu orgánu poštovní přepravou v originále a není zřejmé, jakým způsobem by tento úkon mohla zopakovat v situaci, kdy již touto žádostí nedisponovala. Pokud by se žalobkyně ke správnímu orgánu osobně dostavila, jen stěží by mohla učinit další úkon směřující k zahájení řízení, neboť veškeré listiny již měl správní orgán ve své dispozici. K analogické aplikaci ust. § 37 odst. 4 správního řádu žalobkyně namítá, že správní orgán je povinen postupovat striktně podle příslušných závazných právních předpisů, a není oprávněn, aby případnou nedostatečnou legislativní úpravu doplňoval či nahrazoval „připodobňováním“ k právní úpravě, která na danou otázku ať již vůbec nedopadá, popř. z jejíhož obsahu je zřejmé, že žalobkyně nepostupovala v jejím rozporu. Žalobkyně má tedy jednoznačně za to, že řízení o její žádosti o udělení dlouhodobého pobytu zahájeno bylo a žalovaný je nečinný. Podaná žaloba je tak zcela důvodná, neboť žalobkyně zjevně nemá jinou možnost, jak se domoci svých práv, zejména rozhodnutí ve věci.

Krajský soud v Brně přezkoumal žalobu a rozhodl na základě skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.)).

Spornou otázkou mezi účastníky je určení, zda bylo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu zahájeno, v důsledku čehož je žalovaný nečinný s vydáním rozhodnutí, nebo zda řízení zahájeno nebylo.

Podle ust. § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, který se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Podle ust. § 169 odst. 14 věty první zákona o pobytu cizinců je žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu cizinec povinen podat osobně. Tento požadavek osobního podání žádosti byl do zákona o pobytu cizinců včleněn novelou zákona o pobytu cizinců č. 427/2010 Sb. s účinností od 1.1.2011. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že účelem úpravy byla především snaha omezit závislost žadatelů na zprostředkovatelích, zkrácení doby řízení o žádosti, a že povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu souvisí rovněž se zavedením biometrických údajů do průkazu o povolení k pobytu. Jak vyplývá z koncepce celého ust. § 169 zákona o pobytu cizinců, který je nadepsán „Odchytky od správního řádu“, je třeba ust. 169 odst. 14 zákona považovat za speciální ustanovení ve vztahu k ust. § 37 odst. 4 správního řádu, přičemž tato speciální právní úprava má před úpravou obecnou přednost.

Podle ust. § 37 odst. 4 správního řádu je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu. V tomto ustanovení je obsažen jednak požadavek na formu podání (písemně nebo ústně), jednak i požadavky na možné způsoby doručení (elektronicky se zaručeným podpisem). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců potom obsahuje odchylnou úpravu od tohoto obecného pravidla, když v uvedených případech stanoví požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele. Ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců tedy v případě žádostí o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu upravuje oproti obecné úpravě speciální způsob doručení podání, a to tak, že žádost musí být podána osobně, tj. doručena správnímu orgánu osobou žadatele bez využití jakýchkoli prostředků, doručovatelů nebo zmocněných zástupců. Pokud se jedná o formu podání, tato je rovněž upravena ve vztahu k ust. § 37 odst. 4 správního řádu ustanovením speciálním, a to v § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců explicitně jako forma písemná, přičemž podání musí být učiněno na úředním tiskopisu. (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.4.2012, č.j. 10 A 290/2011-34 a rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2012, č.j. 5 Ans 9/2012-35, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Pokud žalobkyně namítá, že na daný případ nelze aplikovat ust. § 37 odst. 4 správního řádu o nutnosti potvrzovat podání ve lhůtě 5 dnů, protože podání učiněné žalobkyní bylo již samo o sobě učiněno způsobem, jímž má být podle zákona potvrzováno (písemně), soud konstatuje, že žalobkyně zaměňuje formu podání (písemná nebo ústní do protokolu) se způsobem doručení podání (poštou, osobně, elektronicky). Ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců obsahuje odchylnou úpravu ve vztahu ke správnímu řádu, pokud se týká otázky způsobu doručení, nikoli formy podání. Ze správního spisu je zřejmé, že žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu měla sice správně písemnou formu (byla i na předepsaném úředním tiskopisu); jelikož však byla správnímu orgánu doručena prostřednictvím držitele poštovní licence a nebyla podána osobně, žalobkyní nebyl dodržen způsob doručení podání předvídaný v ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Pokud žalovaný postupoval analogicky k ust. § 37 odst. 4 správního řádu v tom smyslu, že připodobnil nedostatek osobního podání k užití „jiných technických prostředků“, soud má za to, že tímto postupem nemohlo dojít k jakémukoliv zásahu do práv žalobkyně. Jediným důsledkem použití analogie bylo, že správní orgán vyčkal s vrácením žádosti po dobu pěti dnů od doručení žádosti, zda tato bude potvrzena předepsanou osobní účastí žalobkyně, čímž žalobkyně nemohla být jakkoliv poškozena, naopak jí byla dána možnost, aby v pětidenní lhůtě své podání osobní účastí potvrdila. K námitce žalobkyně, že v situaci, kdy již žádostí nedisponovala, nemohla další úkon směřující k zahájení řízení učinit, soud uvádí, že k potvrzení žádosti by stačila samotná její osobní účast na úkonu podání žádosti, tedy osobně se dostavit ke správnímu orgánu.

V případě, že nejsou splněny podmínky ust. § 37 odst. 4 správního řádu, např. je-li podání doručeno elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu, na podání se hledí, jako by nebylo učiněno. Totéž platí i při nesplnění požadavku osobního podání žádosti podle ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. V daném případě žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu nebyla správnímu orgánu doručena způsobem, který je zákonem vyžadován, nebyla ani potvrzena osobní účastí žalobkyně ve lhůtě 5 dnů od podání žádosti prostřednictvím pošty, správní orgán tedy postupoval zcela správně, když na žádost žalobkyně hleděl, jako by vůbec nebyla učiněna. Žádost nebyla doručena správnímu orgánu zákonem

předepsaným způsobem, a proto touto žádostí nebylo aktivováno zahájení řízení. Ve věci předmětné žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu tedy nelze konstatovat nečinnost žalovaného.

Pokud se jedná o námitku žalobkyně, že pokud dospěl žalovaný k závěru, že žalobkyně nesplnila povinnost uloženou jí ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, měl postupovat podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu a žalobkyni vyzvat k odstranění vad žádosti, tuto námitku soud neshledává důvodnou. Nedostatek způsobu doručení podání totiž nelze považovat za vadu žádosti samotné. Postupem podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu by byly odstranitelné pouze chybějící náležitosti či jiné vady podání, nikoli však nedostatky ve formě podání či způsobu doručení podání správnímu orgánu.

S ohledem na shora uvedené nelze konstatovat nečinnost žalovaného, a proto soud žalobu podle ust. § 81 odst. 3 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti 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. 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.

V Brně dne 29. dubna 2013

JUDr. Milada Haplová, v.r.  
předsedkyně senátu