



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **R.B.**, zast. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky**, Poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného ve věci žádosti žalobce o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu podané dne 30.12.2010 k poštovní přepravě,

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

Žalobce se domáhal žalobou proti nečinnosti správního orgánu podanou dne 13.9.2011 zdejšímu soudu vydání rozsudku, jímž bude uložena Ministerstvu vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu podané dne 30.12.2010 k poštovní přepravě.

V žalobě žalobce uvedl, že dne 30.12.2010 podal žalobce k poštovní přepravě žádost o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu (tj. do 31.12.2010). Jelikož žalovaný nevydal rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů podle § 71 odst. 3 správního řádu, ani ve lhůtě 60 dnů dle ust. § 169 odst.1 písm. e) zákona č. 326/1999Sb., o pobytu cizinců a byl nečinný, podal žalobce dne 10.8.2011 návrh na opatření proti nečinnosti. K žalobě přiložil tyto důkazy: Vrácení náležitosti žádosti o vydání povolení ze dne 28.1.2011 a Návrh na provedení opatření proti nečinnosti ze dne 10.8.2011.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že popírá oprávněnost podané žaloby a nesouhlasí s ní, neboť žalovaný správní orgán není a nebyl nečinný. Žalobce podal dne 30. 12. 2010 k poštovní přepravě žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, změna účelu. Žádost byla správnímu orgánu doručena až dne 3.1.2011, tedy za účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., účinného od 1.1.2011. Dle § 44 odst. 1 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Na základě § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1.1.2011, je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem osobně. Požadavek osobního podání žádosti je speciálním ustanovením k § 37 odst. 4 správního řádu, podle něhož je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným 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 zaručeného elektronického podpisu. Toto ustanovení tedy obsahuje jednak požadavky na formu podání ("písemně nebo ústně"), jednak i požadavky na možné způsoby jeho doručení (elektronicky se zaručeným podpisem). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., obsahuje navíc speciální požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele. Nejsou-li splněny podmínky § 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 při nesplnění požadavku osobního podání žádosti podle § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., pokud nedojde ke splnění tohoto požadavku ve lhůtě uvedené ve druhé větě § 37 odst. 4 správního řádu, tedy pokud do 5 dnů od doručení není žádost učiněná jinak než formou osobního podání žadatele potvrzena právě touto formou, kterou zákon č. 326/1999 Sb., v § 169 odst. 14 stanoví i jako nutnou. Žalobce podal žádost k poštovní přepravě dne 30.12.2010, nicméně správnímu orgánu byla doručena až dne 3. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., účinného od 1. 1. 2011. Jelikož nebyly splněny výše uvedené požadavky na osobní podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem, správní orgán vyčkal oněch 5 dní od jejího doručení stanovených v § 37 odst. 4 větě druhé správního řádu, zda dojde k jejímu potvrzení osobním podáním cizince, nicméně k tomuto úkonu z jeho strany nedošlo a zůstalo tak pouze u podání prostřednictvím pošty. Na podání bylo hleděno, jako by nebylo učiněno a náležitosti žádosti byly posléze cizinci vráceny zpět. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že nebylo reagováno na návrh na provedení opatření proti nečinnosti, neboť Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 21.9.2011, s čj. MV-89546-4/SO-2011, návrh žalobce zamítla. Žalovaný tvrdí, že nemohl být nečinný, neboť řízení, jehož se žalobou namítaná nečinnost týká, nebylo vůbec zahájeno.

V rámci jednání nařízeného k projednání věci účastníci setrvali na svých stanoviscích vyjádřených v písemných podáních. Zástupce žalobce zdůraznil, že žádost byla podána k poštovní přepravě v době účinnosti zákona před novelou, kdy nebylo potřeba podávat žádost osobně, a proto mu nelze přičítat k tíži, že žádost došla úřadu až následně dne 3.1.2011. Žalobce uvedl, že žádost byla žadateli vrácena s vyrozuměním, takovýto postup však správní řád nezná a žalovaný měl postupovat dle § 43 odst. 1 písm. a) tj. odložit věc usnesením. Úkon, jímž byla žádost žalobci vrácena nelze vyhodnotit jako řádný úkon, neboť proti němu neměl žalobce obranu. Pokud by žalovaný postupoval tak, jak měl, tj. podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu, mohl by žalobce podat proti takovému rozhodnutí odvolání. Písemné podání žalovaného ze dne 28.1.2011- Vrácení náležitostí žádosti o vydání povolení, obsahuje navíc zmatečný závěr, v němž žalovaný žalobce vyzývá, aby žádost podal znovu do 3 dnů ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy v rámci fikce prominutí zmeškání

lhůty s tím, že poté bude k podané žádosti přihlíženo jako k řádně došlé poště, žalobce na výzvu nereagoval, neboť považoval takový postup za irelevantní. Dále žalobce poukazoval na výklad § 37 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že pokud podání bylo učiněno jiným způsobem než stanovuje zákon, lze jej v takové lhůtě „nějakou nouzovou formou“ doplnit.

Zástupce žalovaného uvedl, že § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je ustanovením nově do právního řádu vloženým sloužící zrychlení řízení a vyžaduje osobní podání žádosti. Přístup žalovaného k žalobci v daném případě byl až nadstandardní, ozval se žalobci a nabídl mu řešení – osobní podání žádosti. Nečinnost v řízení nemohla nastat, neboť řízení nebylo zahájeno.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobu a rozhodl na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“).

Spornou otázkou mezi účastníky je určení, zda-li bylo, resp. mělo být, řízení o žádosti zahájeno podle zákona o pobytu cizinců účinného před datem 1.1.2011, nebo účinného po 1.1.2011, a s tím související způsob podání žádosti.

Z podkladů předložených soudu účastníky řízení vyplývají tyto skutečnosti: Žádost žalobce byla podána k poštovní přepravě dne 30.12.2010 a správnímu úřadu došla dne 3.1.2011. Následně správní úřad postupoval tak, že žádost včetně dokladů k ní přiložených žalobci dopisem ze dne 28.1.2011 vrátil („Vrácení náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem“). V dopise žalovaný uvedl, že žádost vrátil, neboť v případě, že nejsou splněny podmínky § 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 při nesplnění požadavku osobního podání žádosti podle § 169 odst. 14 zák.č. 326/1999 Sb., pokud nedojde ke splnění tohoto požadavku ve lhůtě uvedené ve druhé větě § 37 odst. 4 správního řádu, tedy pokud do 5 dnů od doručení není žádost učiněná v jinak než formou osobního podání žadatele potvrzena právě touto formou, kterou zákon č. 326/1999 Sb. v § 169 odst. 14 stanoví jako nutnou. Proto žalovaný vyčkal oněch 5 dní od doručení žádosti stanovených v § 37 odst. 4 větě druhé správního řádu, zda dojde k jejímu potvrzení osobním podáním žalobce, jelikož však k tomuto úkonu ze strany nedošlo, žalovaný vyrozuměl žalobce, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o žádosti, resp. že na žádost žalobce je třeba hledět jako by nebyla učiněna. Žalovaný současně s ohledem na problematiku převodu kompetencí mezi Službou cizinecké policie a Ministerstvem vnitra zakotvenou zákonem č. 427/2010 Sb. uvedl, že pokud žalobce žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu se změněným účelem za současného podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podá osobně nejpozději do 3 pracovních dnů od doručení tohoto sdělení, bude správní orgán považovat žádost žalobce za včas podanou ve smyslu § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., a to i v případě, že by žádost byla podána po zákonné lhůtě uvedené v § 47 odst. 1 věta první téhož zákona (tedy nejpozději 14 dní před uplynutím platnosti dlouhodobého víza / dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu). Následně se žalobce osobně se žádosti k jejímu podání nedostavil.

Podle čl. II zákona č. 427/2010 Sb., účinného od 1.1.2011: „Řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Dle § 44 odst. 1 zákona č.500/2004 Sb., správní řád, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1.1.2012, je žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.

K námitce žalobce učiněné u jednání, že žádost byla podána k poštovní přepravě v době účinnosti zákona před novelou, kdy nebylo potřeba podávat žádost osobně, a proto mu nelze přičítat k tíži, že žádost došla úřadu až následně dne 3.1.2011, soud uvádí, že řízení je dle § 44 odst. 1 správního řádu zahájené, až když návrh správnímu orgánu došel. Jelikož návrh došel žalovanému po 1.1.2011, tj. až za účinnosti nové úpravy, nemohlo být řízení zahájené podle staré úpravy, která nevyžadovala osobní podání žádosti.

Novela cizineckého zákona zakotvila v ust. § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců požadavek osobního podání žádosti. Podle důvodové zprávy, kvůli zrychlení řízení a proto aby byla eliminována závislost žadatelů na zprostředkovatelích. Požadavek osobního podání žádosti je speciálním ustanovením k ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, podle něhož je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným 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 zaručeného elektronického podpisu. V tomto ustanovení je obsažen jednak požadavky na formu podání (písemně nebo ústně), jednak i požadavky na možné způsoby jeho doručení (elektronicky se zaručeným podpisem). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. obsahuje navíc speciální požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele.

V případě, že nejsou splněny podmínky § 37 odst. 4 správního řádu, např. je-li podání doručeno elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu, na podání se hledí, jako by nebylo učiněno. Proto platí totéž i při nesplnění požadavku osobního podání žádosti podle § 169 odst. 14 zák.č. 326/1999 Sb., pokud nedojde ke splnění tohoto požadavku ani ve lhůtě uvedené ve druhé větě § 37 odst. 4 správního řádu, tedy pokud do 5 dnů od doručení není žádost učiněná jiným než zákonem vyžadovaným způsobem, tj. formou osobního podání žadatele, potvrzena právě touto formou, kterou zákon č. 326/1999 Sb. v § 169 odst. 14 stanoví jako nutnou, hledí se na něj jako by nebylo učiněno.

Postup žalovaného, který poskytl žalobci ještě další lhůtu ke splnění předepsaného způsobu podání žádosti, lze hodnotit jako jakýsi nadstandard, ačkoliv byl odůvodněný změnou kompetencí a změnou právní úpravy. Nelze jej však hodnotit jako zmatečný, naopak poskytl žalobci poučení o účinné právní úpravě a možnost dodatečné lhůty pro osobní podání žádosti.

Žalobce uvedl, že žádost byla žadateli vrácena s vyrozuměním, takovýto postup však správní řád nezná a žalovaný měl postupovat dle § 43 odst. 1 písm. a) tj. odložit věc usnesením;úkon, jímž byla žádost žalobci vrácena nelze vyhodnotit jako řádný úkon, neboť proti němu neměl žalobce obranu.

Žalovaný nemohl postupovat způsobem, jenž uvádí žalobce, neboť předpokladem takového postupu existence podání učiněného zákonnou formou i způsobem. Podle ust. § 43

se postupuje, když podání, ač učiněné zákonnou formou i způsobem vykazuje obsahovou vadu.

Dále žalobce poukazoval na výklad § 37 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že pokud podání bylo učiněno jiným způsobem než stanovuje zákon, lze jej v takové lhůtě „nějakou nouzovou formou“ doplnit.

Jak již soud výše uvedl ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců je ve vztahu k ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu speciální právní úpravou, která má před úpravou obecnou přednost. Ostatně celý § 169 zákona o pobytu cizinců je nadepsán "Odchylky od správního řádu". Forma podání 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, navíc s tím, že podání musí být učiněno na úředním tiskopisu, a ust. § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb. upravuje způsob doručení takového podání, a to tak, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu musí být podána osobně, tj. doručena osobou žadatele bez využití jakýchkoli prostředků, doručovatelů nebo zmocněných zástupců, správnímu orgánu. Dle § 37 odst. 4 správního řádu lze v případě nedodržení způsobu podání ve lhůtě 5 dnů tento nedostatek způsobu doručení odstranit, jinak se hledí na tento úkon jakoby nebyl učiněn. Ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu upravuje jednak požadavky na formu podání ("písemně nebo ústně do protokolu"), jednak i požadavky na možné způsoby jeho doručení ("v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem"). Právě v předepsané písemné formě podání a ve stanoveném způsobu osobního doručení spočívá specialita vůči správním řádem umožněné formě ústního podání do protokolu, kdy se podatel již z podstaty věci dostaví ke správnímu orgánu osobně, anebo tak učiní jeho zmocněný zástupce, pokud ovšem není zvláštním zákonem vyžadována osobní účast podatele u tohoto úkonu, jako je tomu v případě ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný postupoval v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, když vyčkal s vrácením žádosti po dobu pěti dnů od jejího doručení, zda bude potvrzena předepsanou osobní účastí žadatele na úkonu podání žádosti, a to zcela ve shodě se zásadou procesní ekonomie.

Žalobce se mylí, pokud se domnívá, že měl být v souladu s ustanovením § 37 odst. 2 správního řádu vyzván k odstranění nedostatku podání, neboť striktně vzato nedostatek způsobu doručení podání není vadou žádosti samotné.

Vzhledem k tomu, že k osobnímu potvrzení podání žádosti ze strany žadatele v tomto případě nedošlo, nezabýval se správní orgán logicky ani dalším zkoumáním žádosti z hlediska věcných vad a pohlížel na věc tak, jako by podání nebylo učiněno. Žádostí podanou k poštovní přepravě 30.12.2010 nebylo aktivováno zahájení řízení, neboť toto podání nedošlo správnímu orgánu dle staré úpravy nevyžadující speciální osobní způsob podání. Podání bylo doručeno žalovanému až za účinnosti nové právní úpravy, a proto již byl u něj zákonem stanoven způsob podání žádosti osobně. Žádost podána osobně nebyla ve lhůtě 5 dnů dle § 37 odst. 4 správního řádu, ani ve lhůtě, kterou nad rámec zákonné úpravy nicméně ve prospěch žalobce stanovil žalovaný. Tím návrh neaktivoval zahájení řízení a na návrh – úkon žalobce bylo nutno ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu hledět, jakoby nebyl učiněn. Žádost podaná k poštovní přepravě dne 30.12.2010 nebyla podána zákonem předepsaným způsobem, proto nemohlo být o této žádosti zahájeno řízení, a nelze proto konstatovat nečinnost žalovaného ve věci předmětné žádosti.

Z této skutečnosti vyplývá, jelikož soud rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, že nelze konstatovat nečinnost žalovaného, a proto soud žalobu jako nedůvodnou dle § 81 odst.3 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů s tímto řízením spojených a žalovanému žádné náklady v 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 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 26.dubna 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu