



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **V. D.**, zast. Mgr. Alenou Holubkovou, advokátkou se sídlem Revoluční 762/13, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 71/2014 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 71/2014 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl jako opožděné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 22. 9. 2011, č. j. OAM-5286-4DP-2011, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Městský soud dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně pochybil, doručoval-li prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou a nikoliv prostřednictvím opatrovníka, kterého měl žalobkyni ustanovit z důvodu, že mu nebyl znám její pobyt. Prvostupňové rozhodnutí tudíž nebylo žalobkyni účinně doručeno. Městský soud označil tuto skutečnost za hlavní důvod zrušení přezkoumávaného rozhodnutí.

[3] Nad rámec uvedeného městský soud dovodil, že z předloženého správního spisu plyne, že veřejnou vyhláškou bylo žalobkyni doručováno patrně jiné rozhodnutí, než které bylo vydáno ve věci její žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. K této úvaze jej vedla skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno pod číslem jednacím OAM-5286-4/DP-2011, zatímco veřejná vyhláška byla označena číslem jednacím OAM-5286-5/DP-2011. Touto vyhláškou bylo navíc dle městského soudu doručováno usnesení o zastavení správního řízení o žádosti č. j. OAM-5286-5/DP-2011. Prvostupňovým rozhodnutím bylo nicméně rozhodnuto o zamítnutí žádosti žalobkyně s tím, že povolení k pobytu se neuděluje. S ohledem na uvedené městský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, a proto je podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel má za to, že v projednávané věci bylo zcela namístě doručovat žalobkyni prvostupňové rozhodnutí prostřednictvím veřejné vyhlášky. Správní orgán prvního stupně doručoval nejdříve na adresu hlášeného pobytu žalobkyně, nicméně zásilka se mu vrátila zpět s informací, že žalobkyně se odstěhovala. Přistoupil proto k doručení veřejnou vyhláškou ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Stěžovatel se neztotožňuje s názorem městského soudu, že správní orgán prvního stupně byl povinen ustanovit žalobkyni opatrovníka. V této souvislosti odkázal na § 32 odst. 3 správního řádu, dle něhož správní orgán tuto povinnost nemá vůči osobám, kterým není v rámci řízení uložena povinnost či odňato právo. V takovém případě je doručováno veřejnou vyhláškou. Řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (resp. o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu) přitom není řízením, v němž má být cizinci uložena povinnost nebo odňato právo; předmětem tohoto řízení je právě rozhodnutí o možném přiznání práva pobytu na území České republiky cizinci po stanovenou dobu.

[5] Stěžovatel dále poznamenal, že žalobkyně se z místa hlášeného pobytu odstěhovala, aniž by správní orgán prvního stupně včas (tj. do 30 dnů) informovala o novém místě hlášeného pobytu, čímž porušila svou povinnost podle § 98 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Učinila tak až po vydání a doručení rozhodnutí o zamítnutí její žádosti. Vzhledem k absenci jakékoliv doručovací adresy a k neexistenci povinnosti ustanovit žalobkyni opatrovníka proto správní orgán prvního stupně postupoval dle názoru stěžovatele správně, doručoval-li prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[6] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že nesrovnalosti v označení písemnosti doručované veřejnou vyhláškou a číslech jednacích představují zjevné písařské chyby, které však nezpochybnují, že bylo skutečně doručováno prvostupňové rozhodnutí. Ze spisového materiálu je zřejmé, že předmětné rozhodnutí má pořadové číslo 4 a veřejná vyhláška, jakožto dokument následující, má pořadové číslo 5. Rovněž je z veřejné vyhlášky patrné, že doručovaný dokument je ze dne 22. 9. 2011, kdy bylo vydáno toliko prvostupňové,

pokračování

nikoliv žádné jiné rozhodnutí. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

[8] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 věta první s. ř. s.), je přípustná (§ 102 věta druhá a § 104 s. ř. s. *a contrario*) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Při přezkoumání napadeného rozsudku postupoval zdejší soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s., dle něhož je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)], nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou projednávané věci je posouzení otázky, zda správní orgán prvního stupně postupoval správně, doručoval-li prvostupňové rozhodnutí žalobkyni prostřednictvím veřejné vyhlášky. Pro posouzení této otázky zjistil Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu následující rozhodné skutečnosti:

[12] Žalobkyně podala dne 24. 11. 2010 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (předchozí povolení k pobytu jí bylo uděleno na dobu od 10. 12. 2008 do 9. 12. 2010), v níž jako adresu místa pobytu na území České republiky uvedla H. 630/11, P. 10. V průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně žalobkyně změnu adresy místa pobytu nenahlásila. Dne 7. 3. 2011 si na této adrese převzala písemnost – vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně poté na tuto adresu doručoval i prvostupňové rozhodnutí (tzn. rozhodnutí ze dne 22. 9. 2011, č. j. OAM-5286-4/DP-2011), nicméně zásilka se mu vrátila z důvodu, že její adresát byl z daného místa odstěhován. Správní orgán prvního stupně následně dne 17. 10. 2011 provedl doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[13] Podle § 25 odst. 1 správního řádu „[o]sobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.“

[14] Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu „[s]právní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.“

[15] Podle § 32 odst. 3 správního řádu „[n]ejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.“

[16] Citovaná ustanovení správního řádu se v řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uplatní na základě § 168 (*a contrario*) zákona o pobytu cizinců.

[17] Správní řád upravuje vedle klasického způsobu doručování písemností prostřednictvím doručovatele též jejich doručování veřejnou vyhláškou. Jak vyplývá z § 25 odst. 1 tohoto zákona, takový postup celkem obvyklý a pro jeho využití musí být splněna alespoň jedna ze stanovených alternativních podmínek. Jelikož se žalobkyně z místa svého hlášeného pobytu odstěhovala, aniž by správní orgán prvního stupně informovala o své nové adrese, jednalo se v posuzované věci o případ, kdy správní orgán doručoval rozhodnutí osobě neznámého pobytu (neboť při pokusu o doručení na hlášenou adresu se mu zásilka vrátila s informací, že žalobkyně byla odstěhována, přičemž adresa nového místa jejího pobytu mu nebyla známa).

[18] Je však zjevné, že ustanovení § 25 odst. 1 správního řádu je nutno vykládat ve vzájemné souvislosti s § 32 odst. 3 tohoto zákona, jenž stanoví, že účastníkům, kterým nemá být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, neustanovuje správní orgán v konkrétních případech vymezených v § 32 odst. 2 opatrovníka, ale doručuje veřejnou vyhláškou (v případech vypočtených v § 32 odst. 2 je jinak správní orgán povinen ustanovit opatrovníka a doručovat toliko jemu – srov. § 34 odst. 2 správního řádu). Jinými slovy – doručování osobě neznámého pobytu [resp. osobám neznámého sídla nebo osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy – srov. shodnou textaci § 25 odst. 1 správního řádu a § 32 odst. 2 písm. d) a e) téhož zákona] prostřednictvím veřejné vyhlášky není možné v řízení, v němž má být této osobě uložena povinnost nebo odňato právo.

[19] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je tak stěžejní zodpovědět otázku, zda řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze považovat za řízení, v němž má být účastníkovi odňato právo (o možnosti uložení povinnosti nelze dle názoru rozhodujícího senátu uvažovat již ze samotné povahy tohoto řízení, které je zahajováno na žádost, a jehož výsledkem je udělení nebo neudělení povolení k dlouhodobému pobytu). Městský soud dospěl v této souvislosti k závěru, že jelikož prvostupňovým rozhodnutím nebylo žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu vyhověno, bylo jí v důsledku jeho vydání odňato právo k dlouhodobému pobytu, které již existovalo, neboť žalobkyně na území České republiky povolení k dlouhodobému pobytu měla. Nejvyšší správní soud se s tímto právním hodnocením nemůže ztotožnit.

[20] Nutno především zdůraznit, že povolení k dlouhodobému pobytu se uděluje na dobu určitou s možností případného opakovaného prodloužení (viz § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců); právo cizince pobývat na území České republiky proto zanikne samotným uplynutím doby, na kterou bylo povolení k pobytu uděleno (resp. v případě uplatnění tzv. fikce trvání platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti – srov. § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění), přičemž na uplynutí této doby nemá rozhodnutí o zamítnutí nové žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu žádný vliv. Lze sice připustit, že zamítnutí žádosti cizince o udělení povolení k dlouhodobému pobytu, který na území České republiky doposud pobýval na základě

pokračování

dříve vydaného povolení, se v rámci jeho právní sféry projeví i tím způsobem, že po právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti již nebude disponovat žádným pobytovým oprávněním, tato skutečnost nicméně neznamená, že by cizinec právo pobytu pozbyl přímo v důsledku tohoto rozhodnutí (nebo jinak řečeno, že by mu právo pobytu bylo v důsledku rozhodnutí o zamítnutí jeho nové žádosti odňato).

[21] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud k této otázce uzavírá, že řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením, jehož výsledkem může být toliko přiznání nebo nepřiznání práva, nikoliv jeho odnětí. Správní orgán prvního stupně tudíž nepochybil, pokud žalobkyni neustanovil opatrovníka, ale doručoval prvostupňové rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Zdejší soud proto shledal napadený rozsudek nezákonným z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[22] Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadený rozsudek nebo řízení před městským soudem nevykazuje vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 část věty za středníkem s. ř. s.); v tomto ohledu shledal, že řízení bylo zatíženo několika vadami, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[23] První pochybení městského soudu spočívá v tom, že se zabýval otázkou, zda bylo veřejnou vyhláškou doručováno právě prvostupňové rozhodnutí. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. totiž platí, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Citované ustanovení je jedním z projevů dispoziční zásady, na které je správní soudnictví postaveno. Za výjimku z této zásady nelze považovat ani městským soudem odkazované ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jenž stanoví, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[24] Jak konstatoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), „[u]stanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídit jednání, a to proto, že by to bylo nadbytečné a neekonomické, neboť soudu je ze spisu či z rozhodnutí dostatečně zřejmé, že procesní postup či rozhodnutí jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno. Neznamená to ovšem, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. totiž není výjimkou z dispoziční zásady.“ Zdejší soud pak v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že „[k]rajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.“

[25] V projednávané věci žalobkyně v řízení před městským soudem nečinila spornou skutečnost, že prostřednictvím veřejné vyhlášky bylo doručováno prvostupňové rozhodnutí, nýbrž namítala, že správní orgán prvního stupně vůbec neměl prostřednictvím veřejné vyhlášky doručovat, jelikož byl povinen ustanovit žalobkyni opatrovníka a doručovat pouze jemu. Dospěl-li městský soud k závěru (být nesprávnému), že správní orgán prvního stupně pochybil, doručoval-li veřejnou vyhláškou, nebylo namístě zabývat se nad rámec žalobních bodů otázkou, zda bylo touto veřejnou vyhláškou skutečně

doručováno prvostupňové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto musí městskému soudu vytknout, že překročil rámec soudního přezkumu vymezený žalobními body, navzdory tomu, že hodnocení předmětné otázky nebylo nezbytné pro posouzení důvodnosti žalobních bodů. Takový postup představuje vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; srov. v této souvislosti přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 3 Ads 211/2015 – 35].

[26] Zcela mylný je pak závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Žalobkyně se i dle svého vlastního tvrzení o vydání prvostupňového rozhodnutí dozvěděla dne 27. 12. 2011 (viz odvolání žalobkyně ze dne 11. 1. 2012, doplnění odvolání ze dne 5. 4. 2012 a zejména pak i samotnou žalobu, v níž žalobkyně tuto skutečnost namítala), přičemž její právní zástupce se navíc následně s prvostupňovým rozhodnutím prokazatelně seznámil (viz protokol o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 21. 2. 2012). Měl-li městský soud za to, že veřejnou vyhláškou nebylo žalobkyni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně doručeno, nic mu nebránilo v tom, aby na základě aplikace § 84 odst. 1 a 2 správního řádu posoudil projednávaný případ věcně a vypořádal se s otázkou včasnosti podaného odvolání (zdejší soud nicméně opětovně připomíná svůj závazný právní názor, dle něhož prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni řádně doručeno veřejnou vyhláškou).

[27] Další, a to poměrně zásadní pochybení shledal Nejvyšší správní soud v tom, že městský soud zcela opomenul změnu právního zastoupení žalobkyně, ke které došlo v průběhu řízení o žalobě. O této skutečnosti informovala městský soud nová zástupkyně žalobkyně přípisem „Oznámení o převzetí zastoupení“ ze dne 12. 8. 2015, k němuž přiložila plnou moc k zastupování ze dne 13. 7. 2015 (viz č. l. 35 – 36 soudního spisu). Městský soud i přesto nadále jednal s původním zástupcem žalobkyně (viz záznam z jednání na nosiči dat na č. l. 42 soudního spisu), kterému také doručoval napadený rozsudek (viz doručenká připojená k č. l. 50 soudního spisu). Městský soud tak zcela nepochybně zkrátil právo žalobkyně zvolit si svého zástupce ve smyslu § 35 odst. 2 věty první s. ř. s. V důsledku tohoto postupu došlo současně k vadě doručování, neboť městský soud doručoval napadený rozsudek advokátu, který v době doručování již nebyl zástupcem žalobkyně. Napadený rozsudek proto nelze považovat za řádně doručенý (viz § 42 odst. 2 větu první s. ř. s.; neprodleně po zjištění předmětné vady řízení před městským soudem doručil zdejší soud nové zástupkyni žalobkyně kopii napadeného rozsudku spolu s kasační stížností k případnému vyjádření, nicméně zástupkyně žalobkyně se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila – pozn. rozhodujícího senátu.).

[28] Na základě všech shora nastíněných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V navazujícím řízení tak bude městský soud nadále jednat se současnou advokátkou žalobkyně a při posouzení věci bude vycházet ze závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni řádně doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky.

pokračování

[29] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. srpna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu