



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně

O. M.

bytem ...

zastoupená advokátem JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M.
sídlem Oveňská 33, Praha 7

proti
žalovanému

**Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců**

sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2020, č. j. MV-7345-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2020, č. j. MV-7345-4/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. R.

- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 13 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokáta JUDr. Maroše Matiaška, LL.M.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 10. 9. 2019, č. j. OAM-17669-8/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo zastaveno správní řízení ve věci žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ze znění účinném při podání žádosti.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně je státní příslušnicí Ukrajiny a pobývala na území České republiky na základě zaměstnanecké karty s platností od 24. 9. 2018 do 23. 9. 2020.
4. Dne 26. 3. 2019 podala žalobkyně u správního orgánu žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Přílohou žádosti byla mj. pracovní smlouva ze dne 20. 2. 2019, dle které měla žalobkyně pro nového zaměstnavatele vykonávat práci na pozici sanitáře oddělení následné intenzivní péče.
5. Správní orgán vyzval žalobkyni dne 10. 7. 2019 k předložení dokladu prokazujícího odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání dle § 42 zákona č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních. Výzva byla žalobkyni zaslána na adresu pro doručování uvedenou v části F tiskopisu žádosti. Tato zásilka se však vrátila správnímu orgánu zpět jako nedoručená. Na zásilce je zaškrtnuto políčko „adresát je na uvedené adrese neznámý“. Zároveň je na zásilce otištěno razítko „ADRESÁT NEMÁ SCHRÁNKU“. Na doručence je vyznačeno, že adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení. Zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 11. 7. 2019.
6. Žalobkyně na výzvu nereagovala a doklad nedoložila. Správní orgán dne 10. 9. 2019 vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým správní řízení zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně neodstranila vady žádosti.
7. Žalobkyně se odvolala, přičemž namítala, že doručovací adresou byla skutečně do 31. 3. 2019 adresa uvedená v části F žádosti, avšak dne 1. 4. 2019 se žalobkyně přestěhovala na novou adresu. Žalobkyně uvedla, že tuto změnu správnímu orgánu nahlásila, a dodala, že úředníka požádala o odstranění dosavadní doručovací adresy z evidence. Žalobkyně nerozuměla, proč byla výzva doručena na adresu, kde již nebydlela. Žalobkyně přiložila doklad o odborné způsobilosti k odvolání a současně požádala o prominutí zmeškání lhůty k úkonu.

8. Správní orgán usnesením ze dne 5. 11. 2019, č. j. OAM-17669-12/ZM-2019, zmeškání úkonu neprominul. Proti tomuto usnesení žalobkyně odvolání nepodala.
9. Žalovaná vydala dne 5. 3. 2020 napadené rozhodnutí, v němž uvedla, že výzva byla žalobkyni doručena na adresu pro doručování uvedenou v tiskopisu žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele. Výzva byla řádně doručena fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. Spisový materiál neobsahuje žádost o zrušení adresy pro doručování, ani žádost o doručování na jinou adresu. K předloženému diplomu o absolvovaném vzdělání na Izjumské lékařské střední škole v oboru „Zdravotní sestra“ žalovaná nepřihlédla s odkazem na zásadu koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu.
10. Žalovaná přesto konstatovala, že předložený diplom nebyl opatřen nostrifikační doložkou o uznání rovnocennosti vzdělání se středoškolským vzděláním zakončeným maturitní zkouškou v oboru „Všeobecná sestra“, které zákon požaduje k výkonu zdravotnického povolání sanitáře.
11. Na základě této úvahy žalovaná odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II.

Argumentace účastníků

12. Žalobkyně v žalobě vznesla jeden žalobní bod. V předmětné věci nebyl dán důvod pro zastavení správního řízení, protože žalobkyně nebyla dle § 45 odst. 2 správního řádu řádně vyzvána k odstranění vad její žádosti. Žalobkyně dne 23. 4. 2019 správnímu orgánu ohlásila změnu místa svého pobytu, společně s titulem k užívání bytu. Řízení o změně adresy bydliště bylo vedeno pod sp. zn. OAM-109937/MC-2019. Adresa pro doručování je místem odlišným od místa hlášeného pobytu osoby na území. Formulář žádosti v části F pro adresu doručování uvádí: „*Vyplňte adresu, je-li odlišná od místa pobytu.*“ Žalobkyně v části E (místo pobytu) a F formuláře uvedla odlišné adresy. Formulář žádosti byl dostupný pouze v česko-anglickém provedení, nikoli v ukrajinštině, kterou žalobkyně ovládá. Žalobkyně zjevně chtěla, aby jí bylo doručováno na adresu místa pobytu dle části E. Proto je nesmyslný závěr žalované, že žalobkyně si přála, aby jí bylo doručováno na adresu, na které se již nezdržuje. Na základě ohlášení nové adresy místa pobytu a dle obsahu doručenky výzvy k odstranění vad měl správní orgán pojmout důvodné pochybnosti o tom, že žalobkyně může i nadále poštu přebírat na adrese vyplněné v části F žádosti, a proto měl výzvu k odstranění nedostatků žádosti doručit na novou adresu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, č. j. 6 As 13/2013-33, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2016, č. j. 30 A 45/2015-64). Tímto postupem žalovaná porušila zásadu vstřícnosti veřejné správy jakožto služby veřejnosti dle § 4 správního řádu, což je navíc umocněno skutečností, že žalobkyně dostatečně neovládá český jazyk a není plně znalá právního řádu České republiky.
13. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dodala, že spisový materiál neobsahuje žádost o zrušení doručovací adresy. Správní orgán neměl důvod se domnívat, že při změně adresy hlášeného pobytu došlo také ke změně doručovací adresy.
14. Žalobkyně v replice odkázala na žalobní body a uvedla na pravou míru některé žalobní údaje, které v okamžiku podání žaloby nebyla s to ověřit, neboť nemohla kvůli pandemii nahlédnout do správního spisu.

III.

Posouzení žaloby

15. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).
16. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
17. Žalobkyně namítala, že správní řízení nemělo být zastaveno, protože výzva k odstranění vad žádosti nebyla řádně doručena. Správní orgán výzvu doručoval na adresu, na níž se žalobkyně již nezdržovala, a o této skutečnosti věděl. Předmět sporu spočívá v tom, zda byla žalobkyni předmětná výzva řádně doručena.
18. Ustanovení § 169a odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsahuje zvláštní úpravu doručování písemností ve vztahu k § 20 odst. 1 správního řádu. V řízení o žádosti dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců proto platí, že správní orgán doručuje pouze na adresu evidovanou v informačním systému cizinců nebo na adresu sdělenou účastníkem řízení dle § 19 odst. 4 správního řádu (zákon o pobytu cizinců odkazuje nesprávně na odst. 3); není-li žádná z těchto adres evidována, pak doručuje na adresu místa hlášeného pobytu cizince na území.
19. Žalobkyně uvedla v části F žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele adresu pro doručování, která se lišila od adresy pobytu uvedené v části E žádosti. Potud lze souhlasit s názorem žalované, že doručovala správně, když doručovala na adresu pro doručování. Tento závěr však neobstojí při zvážení všech okolností případu.
20. Žalobkyně oznámila správnímu orgánu změnu adresy svého bydliště dne 23. 4. 2019, což vyplývá z oznámení změny č. j. OAM-109937/MC-2019. Změna bydliště tak byla správnímu orgánu oznámena před vydáním výzvy k odstranění vad žádosti dne 10. 7. 2019. Této změny si byl správní orgán vědom, neboť v hlavičce výzvy uvádí novou adresu žalobkyně. Tato skutečnost sama o sobě nevyvolává pochybnost o tom, že písemnost mohla být žalobkyni úspěšně doručena na adresu pro doručování. Na obálce vrácené zásilky obsahující výzvu je však napsáno, že adresát je na adrese uvedené v části F žádosti neznámý.
21. V rozsudku ze dne 30. 5. 2013, č. j. 6 As 13/2013-33, body 18 a 22, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Správní orgán tak jedná v souladu se zákonem, jestliže doručuje na adresu uváděnou účastníkem řízení na jeho písemnostech, pokud si tento účastník na této adrese až dosud poštu přebíral a v řízení nevyvstaly pochybnosti o tom, že tak může činit i nadále. K platnému doručení na účastníkem udávanou adresu může za těchto okolností dojít i náhradním způsobem, tedy fikcí. Z platné právní úpravy pak logicky nelze dovodit povinnost správního orgánu „preventivně“ ověřovat před každým doručováním, kde má adresát trvalý pobyt. [...] V tomto konkrétním případě však měl vzbudit pochybnosti správního orgánu o správnosti doručování na dosavadní adresu návrat předvolání k ústnímu jednání ze dne 7. února 2011 s poznámkou „adresát je na uvedené adrese neznámý.“*“ V daném případě tedy dle Nejvyššího správního soudu nebyly naplněny podmínky pro aplikaci fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu.

22. Městský soud dospěl k názoru, že shodná situace nastala v nyní posuzovaném případě. I v tomto případě se zásilka s výzvou vrátila správnímu orgánu jako nedoručitelná s tím, že adresát je na uvedené adrese neznámý. Zároveň si byl správní orgán vědom skutečnosti, že žalobkyně změnila svou adresu pobytu, která je také evidována v informačním systému cizinců. Za těchto okolností měl správní orgán pojmout pochybnost, zda měla žalobkyně k adrese pro doručování, uvedené v části F žádosti, stále přístup, nebo o něj přišla v důsledku změny bydliště.
23. Účelem doručování je umožnit adresátovi, aby se s písemností seznámil. Smyslem právní úpravy doručování je poté naplnění tohoto účelu napomoci. Jejím primárním smyslem není a nemůže být konstruovat pravidla, která by z doručování udělala pouze formální podmínku splnitelnou správním orgánem bez ohledu na skutečné naplnění účelu doručování. Na druhou stranu pravidla doručování nemohou doručování znemožnit a zamezit správnímu orgánu dovést správní řízení ke konci. Proto zákon zná i fikci doručení podle čl. 24 odst. 1 správního řádu, kterou soud obecně považuje za zcela legitimní procesní nástroj. Nicméně tato fikce se nemůže uplatnit automaticky bez naplnění zákonných podmínek a bez zohlednění skutkových okolností případu. Správní orgán se zejména nemůže bez dalšího spolehnout na platné doručení zásilky, pokud se mu zásilka vrátí s informací, že adresát je na uvedené adrese neznámý. V takové situaci totiž nelze bez dalšího předpokládat, že účel doručování byl naplněn.
24. V nyní posuzované věci tedy nastaly dvě okolnosti, které společně vedou soud k závěru, že fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu nenastala. Zásilka se ministerstvu vrátila jako nedoručená s tím, že adresát je na uvedené doručovací adrese neznámý. Již to je do značné míry protimluv, aby adresát byl neznámý na adrese pro doručování. Zároveň bylo ministerstvu známo, že žalobkyně změnila bydliště. To bylo tedy další indicií, že na dříve uvedenou adresu doručovat nelze. Tyto dvě okolnosti dohromady měly vést správní orgán k pochybnostem o platném doručení. Žalovaný však tyto okolnosti nezohlednil, čímž porušil princip dobré správy.
25. Zároveň soud zohlednil, že ze správního spisu ani v náznaku nevyplývá, že by se ze strany žalobkyně jednalo o jakkoliv obstrukční jednání, kterým by se snažila mařit řádné vedení správního řízení.
26. Za těchto okolností nemohla fikce doručení nastat. Žalobkyně v důsledku toho nemohla ve stanovené lhůtě napravit vady žádosti a předejít zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Chybné doručení výzvy představuje vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 78 odst. 1 soudního řádu správního.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.
28. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Městský soud jí proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení.
29. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a náklady na zastoupení za tři úkony právní

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. R.

služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, žaloba dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a návrh na prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby dle § 11 odst. 2 písm. b) advokátního tarifu. Náklady na zastoupení, včetně režijního paušálu dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tak činí 10 200 Kč. Repliku žalobkyně soud neposoudil jako samostatný úkon právní služby, protože pouze měnila a doplňovala dílčí skutečnosti uvedené v žalobě. Zástupce žalobkyně je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně. Konečná výše náhrady nákladů je 13 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze 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.

Praha 3. června 2021

JUDr. Karla C h á b e r o v á v. r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. R.