

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **P. V. N.**, zastoupeného JUDr. Matoušem Jírou, advokátem se sídlem Praha 1, 28. října 1001/3, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra,** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 12. 4. 2011, č. j. 59 A 14/2011 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010, č. j. CPUL-02067/Cl-2010-044062 (dále jen „napadené rozhodnutí“) vydaným Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorátem cizinecké policie Liberec, bylo rozhodnuto, že se podle § 37 odst. 1 písm. b), v návaznosti na § 46 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“) ruší platnost dlouhodobého pobytu žalobce za účelem podnikání. Současně byla žalobci podle § 37 odst. 3 citovaného zákona stanovena lhůta k vycestování z území ČR. Toto rozhodnutí napadl žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci žalobou, ten ji usnesením ze dne 12. 4. 2011, č. j. 59 A 14/2011 – 36, odmítl.

Krajský soud konstatoval, že žaloba je nepřípustná podle § 68 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Ze správního spisu krajský soud ověřil, že napadené rozhodnutí bylo doručeno dne 21. 7. 2010 opatrovníku žalobce a jelikož proti němu nebyl podán opravný prostředek (odvolání), rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 8. 2010. Z tohoto důvodu žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odvolávající se na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b), e) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti, i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně věcí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nezakládá proto nedostatek návrhu. K tomu srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Nezákonnost napadeného usnesení spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud vůbec nezabýval důvody, pro které nebylo stěžovateli umožněno domáhat se nápravy v rámci správního řízení. Stěžovatel uvádí, že žalovaný považuje napadené rozhodnutí za pravomocné od 6. 8. 2010; když se stěžovatel na začátku měsíce února 2011 dozvěděl o existenci napadeného rozhodnutí, nemohl se již bránit cestou odvolání a podal proto správní žalobu. Vzhledem k okolnostem případu považuje stěžovatel usnesení krajského soudu i za nepřezkoumatelné, neboť vůbec nebylo zohledněno, že rozhodnutím žalovaného došlo zásadním způsobem k zásahu do práv stěžovatele, aniž na tom měl nějaké zavinění.

Stěžovateli v rámci správního řízení nebyla doručena vůbec žádná písemnost žalovaného. Doručováno mu bylo na adresu pobytu *Ch., S. v. 537*; z důvodu svých častých pobytů v Praze si však stěžovatel nechával poštu dosílat na adresu *P. 10, M. 466/1*. Stěžovatel se domnívá, že mu zásilky žalovaného nebyly doslány do Prahy z důvodu záplav, které postihly také budovu České pošty v Chrastavě; takto své pochybení odůvodňuje i Česká pošta.

Dále stěžovatel namítá, že vůbec nebyl důvod ustanovovat mu opatrovníka z důvodu neznámého pobytu, neboť jeho pobyt znám byl, pouze mu nebylo doručováno z důvodu pochybení České pošty. Opatrovník přitom vůbec neplnil povinnosti, které pro něj z institutu opatrovnictví vyplývají, nereprezentoval zájmy stěžovatele, neuvedl v řízení nic v jeho prospěch a ani za něj nepodal odvolání. Stěžovatel nepovažuje za řádné ani doručování veřejnou vyhláškou. Rovněž namítá, že žalovaný vycházel ve správním řízení z nesprávných skutkových zjištění, neboť oznámení Magistrátu města Mladá Boleslav o zániku živnostenského oprávnění stěžovatele se nezakládalo na pravdě.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a setrval na své argumentaci, uvedené ve vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

S ohledem na změnu právní úpravy v otázce kompetencí správních orgánů při rozhodování dle zákona o pobytu cizinců, byl Nejvyšší správní soud nejprve povinen posoudit, zda nedošlo ke změně, která by vyústila ve změnu na straně pasivně legitimovaného účastníka soudního řízení. Jak již bylo uvedeno, napadené rozhodnutí vydala organizační složka Policie České republiky, služba cizinecké policie. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti v oblasti povolování dlouhodobého pobytu na území ČR z Policie České republiky na Ministerstvo vnitra. Procesní nástupnictví na straně žalovaného je výslovně upraveno v § 69 s. ř. s., podle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, *nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Na základě tohoto ustanovení se tedy stal žalovaným přímo ze zákona správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, tedy Ministerstvo vnitra.

Pokud jde o samotný důvod odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, který žalobu posoudil jako nepřípustnou, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky, které zákon, v rámci správního řízení, připouští. Tento názor je zcela konzistentní s ustálenou judikaturou správních soudů. Jak například zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, *„[p]odmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“*

Krajský soud se zcela správně před vlastním meritorním projednáním žaloby nejprve zabýval posouzením procesních podmínek, tedy i otázkou přípustnosti žaloby. Aplikoval-li ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., dle kterého je že žaloba nepřípustná, *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*, jde o zcela logický důsledek nesporné skutečnosti, a sice že

stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky, tedy nepodal odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Následná aplikace § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, který je podle tohoto zákona nepřípustný*, je pak jen nutným důsledkem uvedeného.

Namítá-li stěžovatel, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí dozvěděl (bez své viny) až po uplynutí odvolací lhůty, na shora uvedeném závěru to nemůže změnit ničeho. I za jím popsané situace měl totiž řádného opravného prostředku (odvolání) využít, a uvést v něm důvody, jež uplatnil v žalobě před krajským soudem, tj. námitky stran doručování a objektivní důvody, které mu zabránily v tom, aby se vůbec o správním řízení a o vydaném rozhodnutí dozvěděl. Za takové situace by správní orgán příslušný k projednání odvolání byl povinen posoudit, zda zde existovaly podmínky pro ustanovení opatrovníka stěžovateli, kterému bylo jinak zcela v souladu se zákonem prvostupňové rozhodnutí doručeno a z jeho strany nebylo napadeno v otevřené lhůtě odvoláním. Pokud by tomu tak nebylo, nemohlo by jistě být prvostupňové rozhodnutí považováno za řádně (stěžovateli, tedy účastníku řízení) oznámené. Omezení pro podání odvolání, které nebylo účastníku řízení (řádně) oznámeno, vyplývající z § 84 odst. 1 správního řádu, pro stěžovatele neplatilo (viz poslední věta citovaného ustanovení), neboť stěžovatel byl nepochybně účastníkem, na kterého dopadá definice účastníka řízení, uvedená v § 27 odst. 1 správního řádu. Takový účastník, byl-li skutečně při oznamování správního rozhodnutí opomenut, má právo podat odvolání kdykoli, kdy je „*bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že (...) seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118). Tento názor, jakkoli byl vysloven v souvislosti s předchozí úpravou správního řízení (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), je plně aplikovatelný i na recentní úpravu správního procesu; pokud by stěžovatel v jeho intencích postupoval a nedobral by se nápravy v rámci správního řízení, mohl napadnout žalobou rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým by jeho odvolání bylo nejspíše zamítnuto postupem dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu.

Pokud jde o věcné výhrady stěžovatele, poukazující na údajná pochybení žalovaného ve správním řízení, v případě kasační stížnosti směřující proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby jsou předmětem přezkumu zdejším soudem toliko důvody pro odmítnutí žaloby. Věcnými argumenty stěžovatele se proto Nejvyšší správní soud nemohl z povahy věci vůbec zabývat.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

Stěžovatel současně s podáním kasační stížnosti požádal, aby jí byl přiznán odkladný účinek, ve smyslu ustanovení § 107 s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti (tedy v meritu věci) rozhodl bezodkladně, nebylo nutné o tomto procesním návrhu rozhodovat samostatně.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. července 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu