



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců: JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: **V. D., státní příslušnost Ukrajina**, zastoupena Mgr. Alenou Holubkovou, advokátkou v Praze 1, Revoluční 762/13, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013,

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:

Žalobkyně se včas podanou žalobou dne 2. 5. 2014 domáhala u Městského soudu v Praze zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013, kterým podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, ze dne 22. 9. 2011, č. j. OAM-5286-4DP-2011, o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná podle § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

V odůvodnění rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, ze dne 22. 9. 2011, č. j. OAM-5286-4DP-2011, se uvádí, že důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná byla skutečnost, že žadatelka předložila spolu se svou žádostí padělaný doklad o ubytování.

Ve věci byl vyslechnut JUDr. V. P. a Mgr. J. P., kteří shodně uvedli, že žadatelce skončila nájemní smlouva v roce 2009, a že nový doklad o zajištěném ubytování na adrese X na dobu od 10. 12. 2010 do 10. 12. 2012, pan P. nepodepsal, a že na předloženém dokladu není jeho podpis.

Správní orgán prvního stupně doručoval marně žadatelce na adresu X, na níž se podle záznamu pošty na obálce žadatelka v inkriminované době již nezdržovala. Prvostupňové rozhodnutí bylo posléze žadatelce doručeno veřejnou vyhláškou.

Žadatelka proti tomuto rozhodnutí podala dne 11. 1. 2012 odvolání, které bylo zamítnuto žalobou napadeným rozhodnutím Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013, a to jako opožděné. Žalovaný správní orgán v odůvodnění uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo žadatelce doručeno veřejnou vyhláškou dne 15. 11. 2011, a že tedy byla oprávněna podle § 83 odst. 1 věta první správního řádu podat odvolání do 30. 11. 2011. Odvolání podané dne 11. 1. 2012 bylo podáno opožděně.

Žalobkyně se svým podáním domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, z důvodu nezákonnosti, neboť žalovaný správní orgán porušil své povinnosti, když nepřezkoumal podané odvolání v rozsahu odvolacích námitek tak, jak mu ukládá správní řád.

Žalobkyně namítala, že její odvolání nebylo opožděné, neboť žalovaný doručoval veřejnou vyhláškou v rozporu se zákonem, a to § 25 odst. 1 správního řádu. Namítala, že v jejím případě bylo nezbytně nutné ustanovit opatrovníka a doručovat jí jeho prostřednictvím.

Žalovaný správní orgán ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2014 navrhnul žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Městský soud v Praze nařídil ve věci jednání, které se konalo dne 13. 12. 2016, při němž účastníci řízení setrvali na svých dříve písemně vyjádřených stanoviscích. K výzvě podle § 51 odst. 1 soudního řádu správního ze dne 12. 9. 2017 se účastníci nevyjádřili. Výzva byla doručena zástupkyni žalobkyně dne 14. 9. 2017, stejně jako žalovanému.

Ze správního spisu soud ověřil, že je zde založena písemnost označená jako „Veřejná vyhláška oznámení o možnosti převzít písemnost“ ze dne 17. 10. 2011, č. j. OAM-5286-5/DP-2011, jíž se v řízení o žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle § 45 zákona o pobytu cizinců paní V. D., státní příslušnost Ukrajina, k pobytu hlášena na adrese: X, oznamuje podle § 25 odst. 2 správního řádu, že Usnesení o zastavení

správního řízení o žádosti č. j. OAM-5286-5/DP-2011 ze dne 22. 9. 2011, adresované výše jmenované.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto rozsudkem ze dne 13. prosince 2016, č. j. 8 A 71/2014 – 45, napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 2. 4. 2014, č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013, zrušil.

Nicméně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. srpna 2017, č. j. 3 Azs 25/2017 – 33, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. prosince 2016, č. j. 8 A 71/2014 – 45, z důvodu nesprávného posouzení právní otázky doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 25 odst. 1 správního řádu osobám 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.

Podle § 25 odst. 2 správního řádu doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat,

Podle § 32 odst. 3 nejde-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.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 17. října 2012, sp. zn. I. ÚS 2545/12, i ve správním řízení - s odkazem na ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a ustanovení § 128 o. s. ř - je před ustanovením opatrovníka osobě, které se nepodařilo doručit písemnost na adresu trvalého bydliště, třeba vyčerpat všechny možnosti za účelem zjištění místa jejího pobytu.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2011, č. j. 2 As 23/2011 – 118, do kategorie osob, „jimž se prokazatelně nedaří doručovat“ [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu z roku 2004], nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení. Tato kategorie osob směřuje spíše na případy, kdy je adresátovi opakovaně

doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení.

V inkriminované věci 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 X. 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.

Nejvyšší správní soud v bodech 17 až 21 zrušujícího rozsudku č. j. 3 Azs 25/2017 – 33 uvedl, že „*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). 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. 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. 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 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). 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.“

Pokud tedy žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně vůbec neměl prostřednictvím veřejné vyhlášky doručovat, jelikož byl povinen ustanovit žalobkyni opatrovníka a doručovat pouze jemu, musel Městský soud v Praze tuto námitku odmítnout jako neodůvodněnou. Správní orgán prvního stupně nepochybil, doručoval-li veřejnou vyhláškou, jak podrobně vysvětlil Nejvyšší správní soud, veřejnou vyhláškou bylo žalobkyni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně doručeno. Podle záznamu ve správním spise bylo žalobkyni tímto způsobem doručeno prvostupňové rozhodnutí dne 15. 11. 2011, podle § 83 odst. 1 věta první správního řádu byla tedy potom oprávněna podat odvolání do dne 30. 11. 2011. Vzhledem k tomu, že žalobkyně podala odvolání až dne 11. 1. 2012 (doplněno dne 5. 4. 2012), podala je po marném uplynutí zákonné lhůty. Žalovaný nepochybil, když toto odvolání jako opožděné zamítnul.

Městský soud v Praze stejně jako v předcházejícím rozsudku ze dne 13. prosince 2016, č. j. 8 A 71/2014-45, se neztotožnil s žalobní námitkou, která vytýkala žalovanému správnímu orgánu, že porušil své zákonné povinnosti podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, a že tedy nedostatečně zkoumal možné předpoklady pro zahájení přezkumného řízení pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí za situace, kdy tedy dospěl k závěru, že to odvolání bylo podáno opožděně. K tomuto žalobnímu bodu soud konstatuje, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí je obsaženo stručné konstatování Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, že neshledala předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí, majíc za to, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem o pobytu cizinců.

K této námitce lze konstatovat, že dosavadní judikatura i doktrína nevyžadují po odvolacím orgánu, aby pokud dospěje k závěru, že odvolání je podáno opožděně, prováděl rozsáhlou analýzu prvostupňového rozhodnutí a z vlastní úřední povinnosti obsáhle a detailně zkoumal, zda rozhodnutí vydané v prvním stupni, popř. v řízení, kterému předcházelo, ve všech směrech vyhovuje podmínkám zákona, resp. je věcně správné. Žalovaná Komise ve svém rozhodnutí, které je napadeno žalobou, takovou úvahu, byť velmi stručnou, uvedla. Z tohoto důvodu soud má za to, že tato žalobní námitka byla neodůvodněná.

Městský soud v Praze, který byl při svém rozhodování v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního), dospěl k závěru, že žalovaný správní orgán při svém rozhodování neporušil zákonem

stanovené povinnosti a nevydal nezákonné rozhodnutí. Z těchto důvodů proto soud podané žalobě nevyhověl a podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního jí zamítl tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady 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 (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 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 21. prosince 2017

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:
S. K.