



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **M. S.**, nar. X, X,
zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, Opletalova 1417/25,
110 00 Praha 1,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064,
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2018, č.j. MV-7334-5/SO-2018,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 1. 6. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 30. 4. 2018, č.j. MV-7334-5/SO-2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jako opožděné zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvoinstanční správní orgán“ nebo „ministerstvo“), ze dne 2. 11. 2017, č.j. OAM-4509-17/DP-2017 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 2 písm. b) zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žalobkynina žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání, neboť žalobkyně v uplynulých 5 letech porušila povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců.

2. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

3. Žalobkyně primárně nesouhlasila se závěrem žalované, že její odvolání bylo opožděné.
4. Žalobkyně měla za to, že správní orgán v jejím případě doručoval chybně, pokud doručoval fikci dle § 24 správního řádu. Správní řád totiž vedle ustanovení o tzv. fikci doručení obsahuje též ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou (§ 25 odst. 1 správního řádu) a prostřednictvím správním orgánem ustanoveného opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu], a to pro případy, kdy se adresátovi nedaří doručovat. Správní řád dále v § 32 odst. 3 stanovuje, že v případě, že se nejedná o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, doručuje se veřejnou vyhláškou.
5. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č.j. 8A 71/2014-45, ve kterém tento soud mj. uvedl: *„Byť tedy prvostupňové rozhodnutí, jímž nebylo žádosti vyhověno, není expressis verbis rozhodnutím, jímž by se odnímalo právo, tak svými důsledky pro právní sféru žalobkyně právě takový efekt má. Za takového stavu věci soud má za to, že nelze aplikovat zmíněnou výjimku z obecné povinnosti ustanovit opatrovníka účastníkovi, který je osobou neznámého pobytu nebo sídla nebo osobou, jíž se prokazatelně nedá doručovat. Za stavu, jaký existoval v inkriminované věci, bylo tedy na místě, aby bylo žalobkyni doručováno prostřednictvím opatrovníka.“* Žalobkyně byla tedy přesvědčena, že vzhledem k tomu, že v jejím případě došlo de facto k odnětí práva a písemnost nebylo možné doručit, bylo na místě doručovat prostřednictvím opatrovníka. Pokud správní orgán doručoval nesprávným způsobem, nemohlo dojít k řádnému oznámení rozhodnutí (§ 72 správního řádu), a tudíž ani k nabytí právní moci takového rozhodnutí (§ 73 správního řádu). Není tak možné přisvědčit závěru, že odvolání žalobkyně bylo opožděné.
6. Pokud by soud neakceptoval výše uvedené, pak žalobkyně namítla, že dle doručky prvoinstančního rozhodnutí obsažené ve spisovém materiálu byla zásilka obsahující toto rozhodnutí připravena k vyzvednutí dne 6. 11. 2017. Dle dikce správního řádu, konkrétně § 23 odst. 4, má být adresát zásilky v případě jeho nezastižení písemně vyrozuměn o tom, že jemu určená zásilka byla uložena a že je možné ji vyzvednout na určeném místě ve lhůtě 10 dnů a že po uplynutí 10 dnů bude tato vhozena do poštovní schránky. Zásilka se považuje za doručenou právě tímto desátým dnem (§ 24 odst. 1 správního řádu) a právě od tohoto dne začíná běžet odvolací lhůta účastníka řízení. Zákonodárce naprosto záměrně s tímto okamžikem sjednotil i okamžik, kdy má být nedoručitelná zásilka vhozena do poštovní schránky, tedy do potenciální dispozice účastníka řízení, aby byla zachována jeho práva, konkrétně právo na přezkum rozhodnutí nadřízeným správním orgánem.
7. Z doručky obsažené ve spisovém materiálu však vyplývá, že zásilka byla vhozena do schránky žalobkyně až 21. 11. 2017, tj. dnem patnáctým. Tímto zásadním pochybením pracovníka poskytovatele právních služeb bylo zásadním způsobem zasaženo do procesních práv žalobkyně, neboť byla ochuzena o celou třetinu odvolací lhůty. Žalobkyně s vědomím, že byla zásilka doručena, resp. ji lze považovat za doručenou dne 21. 11. 2017, kontaktovala ihned po jejím vyzvednutí ze schránky svého právního zástupce a spolu s ním podala v dobré víře v zákonné lhůtě odvolání. To, že tato lhůta již marně uplynula (dle názoru správního řádu), se žalobkyně dozvěděla až z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobkyně měla za to, že pochybení poskytovatele poštovních služeb není možné přičítat k její tíži.

8. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č.j. 7 As 53/2011-77, dovodil, že fikce doručení dle § 24 správního řádu může nastat až po vložení do poštovní schránky. Přestože v citovaném případě byla zásilka vrácena provozovateli poštovních služeb po uplynutí delší doby než 10 dní, měla žalobkyně za to, že základní právní názory prezentované Nejvyšším správním soudem lze aplikovat i na její případ. Žalobkyně považovala za nepřiměřené, pokud žalovaná bez dalšího přičítala pochybení poskytovatele poštovních služeb k tíži žalobkyně a de facto ji tak zkrátila na jejích procesních právech a právu na spravedlivý proces.
9. Ve výše uvedených pochybeních správních orgánů obou stupňů lze dále sledovat znaky přepjatého právního formalismu, jenž je však judikaturou konstantně označován za zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. Z obecného hlediska je namístě připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům, formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13; nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19).
10. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou rovněž s ohledem na jejich dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně nepřiměřené. Žalobkyně uvedla, že v době rozhodnutí správních orgánů žila na území České republiky téměř 8 let, sdílela společnou domácnost s manželem, který disponoval povolením k dlouhodobému pobytu, a věnovala se úspěšně svým prosperujícím podnikatelským aktivitám. Vlastní zde majetek. Správní orgány, přestože mají zákonnou povinnost posoudit přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života dle § 174a zákona o pobytu cizinců, naprosto bagatelizovaly zásah rozhodnutí nejen do života žalobkyně, ale i jejího manžela, přestože takové rozhodnutí znamenalo okamžitou ztrátu pobytového oprávnění, ztrátu možnosti pokračovat v podnikatelských aktivitách a sdílet společný život se svým manželem. Vedle § 174a zákona o pobytu cizinců pak povinnost respektovat rodinný a soukromý život vyplývá jak z ústavně zaručených práv (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), tak z mezinárodních závazků České republiky, konkrétně čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
11. Žalobkyně dále z procesní opatrnosti trvala na námitkách, které vznesla proti meritornímu posouzení její žádosti a které žalovanou v důsledku jejího (chybného) dovození opožděně podaného odvolání nebyly vypořádány.
12. Žalobkyně považovala rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

13. Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 3. 7. 2018. Konstatovala, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí.
14. Žalovaná připomněla, že doručování fikcí je zákonný způsob doručování předvídaný § 24 odst. 1 správního řádu. Není proto pravdou, že písemnost nebylo možno doručit. K námitce žalobkyně, že v jejím případě bylo na místě doručovat prostřednictvím opatrovníka, žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2017, č.j. 3 Azs 25/2017, ve kterém tento soud uvedl, 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“.
15. Stran námítky týkající se běhu odvolací lhůty ve vztahu k okamžiku vhození zásilky do poštovní schránky, žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č.j. 3 As 240/2014-41, podle kterého „[n]a uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta“. Pro fikci

doručení písemnosti stanoví § 24 odst. 1 správního řádu podmínku, že písemnost byla připravena k vyzvednutí a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, že by okamžik doručení písemnosti měl být určen okamžikem jejího vložení do domovní schránky.

16. Z doručení prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že písemnost byla uložena k vyzvednutí dne 6. 11. 2017 a téhož dne byla žalobkyni zanechána výzva k vyzvednutí uložené zásilky s poučením o právních důsledcích jejího nevyzvednutí či odmítnutí převzetí, fikce doručení nastala uplynutím 10 dnů, tedy 16. 11. 2017, přičemž není rozhodné, kdy byla zásilka vhozena do schránky. Ode dne 17. 11. 2017 běžela zákonná patnáctidenní lhůta pro podání odvolání, během které, konkrétně dne 21. 11. 2017, byla písemnost vhozena do domovní schránky žalobkyně. Lhůta pro podání odvolání marně uplynula dne 1. 12. 2017, žalobkyně tedy měla čas na to, aby proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala včasné odvolání. Prvoinstanční rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 12. 2017. Žalobkyně podala odvolání až dne 5. 12. 2017, tedy opožděně.
17. K námitce přepjatého formalismu žalovaná uvedla, že § 92 správního řádu stanoví povinnost opožděné odvolání zamítnout a v případě, že rozhodnutí již nabylo právní moci, zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaná postupovala v souladu s § 92 správního řádu, považovala tuto námitku za nedůvodnou.
18. Žalovaná stran námitky o nepřiměřenosti rozhodnutí s ohledem na dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně uvedla, že v případě prvoinstančního rozhodnutí přezkoumávala v souladu s § 92 správního řádu toto rozhodnutí z důvodu, zda nesplňuje důvody pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, přičemž tyto důvody neshledala. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalovaná uvedla, že rozhodne-li správní orgán o zamítnutí odvolání po opožděnosti, není povinen posuzovat přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života.
19. S ohledem na shora uvedené žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[IV] Posouzení věci soudem

20. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
21. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
22. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
23. Při jednání před soudem dne 4. 3. 2020 zástupce žalobkyně i žalovaná setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci.
24. Žaloba není důvodná.
25. Napadeným rozhodnutím žalované bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto žalobkynino odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí pro opožděnost.
26. Soud předně připomíná konstantní judikaturu správních soudů, podle které, je-li žalobou napadeno rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání jako opožděné, zkoumá soud pouze to, zda byl správný závěr o opožděnosti podaného odvolání.
27. Podle § 24 odst. 1 správního řádu platí: *„Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.“*

28. Podle § 25 odst. 1 správního řádu platí: „*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.*“
29. Podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu platí: „*Správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.*“
30. Podle § 32 odst. 3 správního řádu platí: „*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.*“
31. Předně, soud neshledal důvod, aby v případě žalobkyně bylo doručováno jiným způsobem než prostřednictvím provozovatele poštovní licence. Jak vyplývá z výše uvedených ustanovení správního řádu, doručování veřejnou vyhláškou, ustanovenému opatrovníkovi by v daném případě připadalo do úvahy tehdy, byla-li by žalobkyně osobou neznámého pobytu, příp. osobou, které se prokazatelně nedaří doručovat. Nic takového však ze správního spisu nevyplývá, nadto, netvrdí to ani žalobkyně. Správní orgán tedy v souladu se správním řádem zvolil způsob doručování skrze provozovatele poštovní licence.
32. Námitka nebyla důvodná.
33. Dále, žalobkyně byla prostřednictvím provozovatele poštovní licence vyrozuměna o svých právech a povinnostech souvisejících s doručováním, tj. byla vyrozuměna o tom, že nebyla zastižena a že zásilka obsahující rozhodnutí správního orgánu (= prvoinstanční rozhodnutí) bude uložena na poště. Uložení začala plynout lhůta pro vyzvednutí zásilky, jejím marným uplynutím (= 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena) pak došlo k fikci doručení. Poté začala plynout lhůta k podání odvolání.
34. Žalobkyně namítala, že „*zásilka byla vložena do schránky žalobkyně až 21. 11. 2017, tj. dnem patnáctým*“, přičemž „*tímto zásadním pochybením pracovníka poskytovatele právních služeb bylo zásadním způsobem zasaženo do procesních práv žalobkyně, neboť byla ochuzena o celou třetinu odvolací lhůty.*“
35. Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2016, č.j. 3 As 241/2014-41 (všechna rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), vyslovil pro případ žalobkyně zásadní právní větu: „*Na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vložení doručované písemnosti do schránky adresáta.*“
36. Ergo, fikce doručení nastane, jestliže jsou splněny podmínky nastavené v § 24 správního řádu a k jejímu prolomení nedochází vhozením příslušné zásilky do schránky adresáta až po uplynutí zmíněných deseti dnů (či zda vůbec), ale toliko případnou aktivitou adresáta samotného za podmínek dále uvedených v § 24 správního řádu (k tomu srov. § 24 odst. 2 správního řádu). Žádná taková aktivita však nebyla žalobkyní tvrzena.
37. Shrnutí, v případě žalobkyně nastala fikce doručení dne 16. 11. 2017, a byť bylo prvoinstanční rozhodnutí vhozeno do schránky žalobkyně až dne 21. 11. 2017, počala lhůta pro odvolání plynout dne 17. 11. 2017 a skončila dne 1. 12. 2017. Žalobkyně podala odvolání dne 5. 12. 2017, tedy opožděně.
38. Námitka nebyla důvodná.
39. Jak bylo uvedeno výše, soud v případě žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto jako opožděné, zkoumá pouze to, zda byl správný závěr o opožděnosti podaného odvolání. V souzené věci tomu tak bylo, a soud se proto nezabýval námitkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
40. Vzhledem k výše uvedenému soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

[V] Náklady řízení

41. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 4. 3. 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu