



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lífky v právní věci žalobce: **J. W.**, nar. ..., st. příslušnost Čínská lidová republika, bytem P., zast. JUDr. Pavlínou Vanickou, advokátkou, sídlem Slezská 1357/1, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2016, č. j. MV-67641-4/SO-2016,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 3. 2016, č. j. OAM-40474-10/DP-2015, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nepředložení náležitostí potřebné k vyhovění žádosti.

Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, s § 33 odst. 1, § 34 odst. 2 a § 96 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně dle žalovaného nerozhodoval dle stavu v době vydání usnesení ze dne 15. 3. 2016 a nedošlo k účinnému doručení tohoto usnesení žalobci, v důsledku čehož nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení. Žalovaný poté vytykané vady neodstranil.

V dané věci nebylo možné odmítnout doplnění podkladů z důvodu koncentrace řízení, neboť „*doložení dokladů předcházelo podání vlastního odvolání*“ a zároveň bylo provedeno v době, kdy usnesení správního orgánu I. stupně nebylo účinně doručeno žalobci.

Žalobce dále namítá, že rozhodnutí odvolacího orgánu vůbec nereflektuje odůvodnění odvolání ze dne 16. 5. 2016, přitom žalovaný měl přezkoumat soulad usnesení správního orgánu I. stupně dle § 82 odst. 2 správního řádu v celém rozsahu, a tím měl vytykané vady odhalit a napravit.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout, odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a konstatoval, že se vypořádal s námitkami žalobce.

Ze správního spisu plynou následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Žalobce dne 21. 12. 15 podal žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny dle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zároveň předložil plnou moc pro zastupování zmocněncem M. F. Téhož dne byl žalobce prostřednictvím svého zmocněnce vyzván k odstranění vad žádosti a to předložením dokladu o cestovním pojištění a dokladu o příjmu rodiny, k doplnění žádosti byla stanovena lhůta 30 dnů a řízení bylo po danou dobu přerušeno.

Dne 25. 2. 2016 bylo žalobce vyrozuměn o pokračování řízení.

Dne 2. 3. 2016 byla správnímu orgánu doručena plná moc pro JUDr. Pavlínou Vanickou společně se žádostí o nahlédnutí do spisu.

Dne 15. 3. 2016 správní orgán I. stupně usnesením č. j. OAM-40474-10/DP-2015 řízení o žádosti žalobce zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nepředložení dokladu o cestovním pojištění a dokladu o příjmu rodiny, přestože byl žalobce k předložení těchto podkladů vyzván. Jako zástupce žalobce byl v záhlaví usnesení uveden M. F., kterému bylo usnesení dne 18. 3. 2016 doručeno.

Dne podal žalobce prostřednictvím své zástupkyně, JUDr. Vanické, odvolání bez uvedení důvodů, které doplní do 20 dnů. Tentýž den žalobce předložil pracovní smlouvu pro žalobce i manželky, potvrzení průjmů obou manželů a průkaz pojištěnce.

Dne 5. 4. 2016 nahlédl zástupce žalobce do správního spisu.

Dne 13. 4. 2016 byl žalobce prostřednictvím své zástupkyně, JUDr. Vanické, vyzván ve lhůtě 5 dnů k odstranění vady odvolání. Dne 27. 4. 2016 byl spis postoupen odvolacímu orgánu.

Odvolání žalobce bylo doplněno dne 16. 5. 2016, avšak doplnění odvolání bylo postoupeno odvolacímu orgánu až dne 7. 6. 2016. V doplnění odvolání žalobce namítl nepřiměřenost rozhodnutí vzhledem k okolnostem případu bez další specifikace, dále že rozhodnutí má zásadní dopad do jeho soukromého a rodinného života. Dále uvedl, že rozhodnutí bylo nesprávně doručeno původnímu zástupci, přestože před vydáním rozhodnutí byla předložena nová plná moc a nový zástupce požádal o nahlédnutí do spisu. Nový zástupce byl přitom vyzván k doplnění odvolání, aniž by mu odvoláním napadené rozhodnutí bylo doručeno, proto žalobce navrhl, aby správní orgán I. stupně vydal nové rozhodnutí a přihlédl k nově předloženým podkladům.

O odvolání rozhodl žalovaný dne 25. 5. 2016, kdy odvolání zamítl s tím, že jej žalobce ani po výzvě nedoplnil, a proto žalovaný přezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí dle § 82 odst. 2 správního řádu. Žalobce přes výzvu správního orgánu I. stupně předložil podklady dle § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců až v rámci odvolacího řízení, proto k nim žalovaný v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédl.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili. O návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nerozhodoval, neboť ve věci bylo rovnou vydáno meritorní rozhodnutí. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, a věc posoudil následovně.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu, neboť bylo doručeno M. F., který již žalobce nezastupoval, neboť žalobce dne 2. 3. 2016 (cca 14 dní před vydáním rozhodnutí) předložil plnou moc pro JUDr. Vanickou; udělením nové právní moci tak zanikla plná moc pro M. F. Takovýto vadný postup správního orgánu I. stupně však nezaložil nezákonnost řízení jako celku, neboť žalobce podal odvolání proti rozhodnutí, a zároveň se s obsahem rozhodnutí správního orgánu I. stupně seznámil, jestliže v blanketním odvolání ze dne 21.3.2016 uvádí, že podává odvolání proti rozhodnutí ze dne 15. 3. 2016, kterým bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nedoložení zákonem stanovených náležitostí, které také ve stejný den doložil. Žalobci tak bylo známo, kdy, jak, dle jakého zákonného ustanovení a na základě jakých důvodů žalovaný rozhodl, proto lze mít za to, že se žalobce seznámil s obsahem napadeného rozhodnutí nejpozději ke dni podání odvolání. Takováto znalost obsahu rozhodnutí zakládá účinky doručení, což plyne z ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu, dle něhož se neoznámění rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením o možnosti podat odvolání. Zcela nepochybně potom je, že se žalobce s obsahem rozhodnutí plně seznámil dne 5. 4. 2016, kdy jeho zástupkyně nahlédla do spisu.

Jakkoli byl postup správního orgánu vadný, nemohl způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. i II. st., přestože žalovaný ve svém rozhodnutí takovou vadu řízení neidentifikoval. Nedoručení rozhodnutí zakládá „pouze“ vyloučení nabytí právní moci, nikoli nezákonnost rozhodnutí. Žalobce však s obsahem rozhodnutí byl seznámen, podal odvolání, o kterém bylo rozhodnuto, proto nastaly účinky spojené s doručením, a to nabytí právní moci. Pokud by bylo podáno odvolání, aniž by odvolatel byl seznámen s obsahem odvoláním napadeného rozhodnutí, odvolací orgán by takovou vadu byl oprávněn odstranit pouze tím, že by správnímu orgánu I. stupně uložil povinnost odvolatele seznámit s obsahem rozhodnutí nebo takto učinil sám. Zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně pouze z důvodu vady doručení rozhodnutí samého postrádá nejen oporu v zákoně ale i v racionálním vnímání aplikace práva. Vadným postupem při doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo nijak žalobci odepřeno jeho právo na právní pomoc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jestliže žalobce prostřednictvím svého právního zástupce podal odvolání proti rozhodnutí. Skutečnost, že žalobce opakovaně, bez ohledu na osobu zástupce, nerespektoval lhůty stanovené ve výzvách správního orgánu, jde výlučně k jeho tíži.

Žalobce předložil požadované podklady (doklad o cestovním pojištění a o příjmu rodiny) ve shodný den jako podal blanketní odvolání (dne 22. 3. 2016), skutkové zjištění žalovaného je tak v souladu s obsahem správního spisu, neboť pro okamžik doručení je vzhledem k povaze obou podání rozhodné pouze určení dne, a nikoli přesného času

odeslání do datové schránky správního orgánu. Zároveň je určení pořadí podání v dané věci zcela nerozhodné, neboť podle § 82 odst. 4 správního řádu „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Druhá věta citovaného ustanovení se v této věci nepochybně neuplatní, neboť žalobce netvrdí, že požadované podklady (doklad o cestovním pojištění a o příjmu rodiny) nemohl předložit dříve, než v den podání odvolání, přičemž již ke dni podání žádosti byl řádně vyzván k doplnění podkladů. Bylo tedy třeba posoudit, ve kterém okamžiku došlo k účinkům koncentrace řízení.

Zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jedná se o procesní institut, který je součástí komplexu práv a povinností účastníka řízení a povinností správního orgánu v řízení v prvním stupni. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). V řízení zahájeném na návrh účastníka je tak tvrzení účastníka určující pro vymezení správním orgánem posuzovaného skutkového stavu, a proto je okamžik koncentrace řízení dán vydáním rozhodnutí dle § 71 odst. 2 správního řádu, tedy jeho vypravením. Smyslem úpravy § 71 správního řádu je postavit najisto okamžik, od něhož je podoba rozhodnutí nutno považovat za konečnou a od nějž již nemůže správní orgán rozhodnutí měnit (s výjimkou zákonem upravených postupů). Je pak logické, že za tento okamžik musí být považován moment, kdy se rozhodnutí projeví navenek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

Tento okamžik je taky jedinou smysluplnou hranicí koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Naznačuje-li žalobce, že mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a podáním odvolání existuje prostor pro tvrzení nových skutečností nebo navrzení nových důkazů, zcela pomíjí výše vyložený smysl a účel koncentrace řízení. Je zřejmé, že správní orgán I. stupně k novotám po vydání svého rozhodnutí již přihlédnout nemůže a z hlediska odvolacího orgánu je zcela lhostejné, zda žalobce nové důkazy předložil před nebo po podání odvolání. Pokud by soud přistoupil na žalobcem nastíněný výklad, vytvořilo by se mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a podáním odvolání bezúčelné vakuum, během něž by účastníci mohli napravit svá procesní opomenutí z prvostupňového řízení. Tím by však došlo k rozvratu procesního rámce, jímž zákonodárce účastníky řízení vede k tomu, aby svá tvrzení a navržené důkazy uplatnili co nejdříve, zpravidla ještě v prvostupňovém řízení.

Jak již bylo uvedeno, otázku dne vydání prvostupňového rozhodnutí je nutno posoudit podle § 71 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení se vydáním rozhodnutí rozumí mj. předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:". Žalobce pak dovozoval, že za den vydání rozhodnutí není možno považovat den, kdy rozhodnutí bylo předáno k doručení na jinou adresu, než je adresa pro doručování. S tímto názorem však soud nesouhlasí.

Je nutno vidět, že i v případě, kdy správní orgán odešle účastníkovi rozhodnutí na jinou adresu, než je adresa pro doručování, může být rozhodnutí na této adrese účastníkovi i přesto účinně doručeno (viz ust. § 20 odst. 1 správního řádu, část první věty za středníkem: „*fyzické osobě lze doručit, kdekoli bude zastížena*“). Pokud by měl být akceptován žalobcův výklad, došlo by v takovém případě k doručení rozhodnutí, aniž by bylo vydáno, což je

důsledek zjevně absurdní. Rozhodnutí je proto třeba považovat za vydané i v případě předání stejnopisu písemného vyhotovení k doručení na adresu, která je odlišná od adresy pro doručování. V daném případě proto bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno dne 17. 3. 2016, kdy bylo předáno k doručení do datové schránky M. F., a tehdy též nastaly účinky koncentrace řízení.

Soud podotýká, že shora uvedené úvahy pochopitelně nic nemění na tom, že takový postup správního orgánu je vadný – v případě doručování na chybnou adresu např. nemůže dojít k fikci doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu a případné průtahy v řízení z tohoto chybného postupu vyplývající mohou být důvodem pro náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. S vadným postupem správního orgánu I. stupně při doručování však nelze spojovat následky, které dovozoval žalobce.

Soud se dále zabýval námitkou žalobce, že žalovaný v rozhodnutí o odvolání nereagoval na doplnění odvolání ze dne 16. 5. 2016. Toto podání bylo správním orgánem I. stupně žalovanému postoupeno dne 7. 6. 2016, tedy po vydání napadeného rozhodnutí, proto se k odvolání žalovaný nevyjádřil. Soud spatřuje pochybení v postupu správního orgánu I. st., pokud doplnění odvolání bezodkladně, v řádu několika dnů, nepostoupil žalovanému, neboť řádný postup žalovaného by vyloučil skutečnost, že žalovanému ke dni vydání rozhodnutí (dne 25. 5.) nebylo známo, že odvolání bylo doplněno. Nelze však pominout skutečnost, že žalobce v podaném odvolání uvedl, že jeho odůvodnění doplní do dvaceti pracovních dnů, tedy do 18. 4. 2016. Výzvou doručenou žalobci dne 13. 4. 2016 jej správní orgán I. stupně vyzval k doplnění odvolání ve lhůtě 5 dnů, tedy do 18. 4. 2016. Žalobce však doplnění odvolání doručil správnímu orgánu I. stupně o téměř měsíc později, nemohl tedy mít legitimní očekávání, že se jeho podání včas dostane k orgánu odvolacímu (žalovanému), jestliže odvolací spis byl v souladu s § 88 odst. 1 s.ř. postoupen žalovanému dne 26. 4. 2016. Kromě námítky včasného předložení podkladů ve smyslu koncentrace řízení, bylo v doplnění odvolání namítnuto nedoručení rozhodnutí správního orgánu I. st. právnímu zástupci žalobce. Nevyjádření správního orgánu k námitce nedoručení rozhodnutí právnímu zástupci žalobce sice může založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí, avšak vzhledem k výše uvedeným závěrům soudu o účincích doručení rozhodnutí žalobci s ohledem na obsah odvolání se jednalo o odvolací námitku zjevně nedůvodnou, nezpůsobilou ovlivnit věcné posouzení včasné podané odvolání, proto má soud za to, že namítaná vada nepřezkoumatelnosti se zřetelem k marnému uplynutí lhůty k doplnění odvolání nedosahuje takové intenzity, aby byla důvodem pro zrušení rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Lze tedy shrnout, že žalobce byl v prvostupňovém řízení řádně vyzván k doplnění potřebných podkladů, což do vydání usnesení o zastavení řízení neučinil. Následně sice podklady doložil, avšak po koncentraci řízení, proto nebylo možné k nim přihlédnout. Vada řízení spočívající v nesprávném postupu správního orgánu I. stupně při doručování usnesení o zastavení řízení nemohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, a tedy podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Vada řízení spočívající v nesprávném postupu správního orgánu I. stupně při postoupení doplnění odvolání, které žalovaný učinil po lhůtě k doplnění odvolání ke správnímu orgánu I. stupně, sice založila vadu rozhodnutí žalovaného spočívající v nevyjádření se k doplnění odvolání v celém rozsahu, avšak nikoli vadu natolik intenzivní, aby založila nepřezkoumatelnost rozhodnutí jako takového, neboť otázka doručení rozhodnutí správního orgánu I. st. neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, jestliže žalobci i jeho zástupci byl obsah rozhodnutí znám již před podáním odvolání. Doručení účastníkovi nebo jeho zástupci má vliv pouze na posouzení včasnosti podání odvolání a tedy možnosti uplatnění práva na odvolání. Odvolací námitka žalobce o nedoručení právnímu zástupci by tak nebyla způsobilá mít vliv na věcné posouzení odvolání žalovaným.

Soud tedy dospěl k závěru, že uplatněné žalobní body nebyly důvodné, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá na náhradu nákladů právo proto, že v řízení nebyl úspěšný, a žalovanému žádné náklady nevznikly.

P o u ě 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 nejbližší 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 12. srpna 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová