



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobkyně:

T. H. G. P.

zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

**Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2018, č. j. MV-127283-10/SO-2017

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala svou žalobou zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2018, č. j. MV-127283-10/SO-2017. Tímto rozhodnutím zamítl žalovaný žalobkyni podané odvolání jako nepřipustné, neboť žalobkyně nebyla podle názoru žalovaného osobu oprávněnou odvolání podat (tj. nebyla účastnicí správního řízení, v rámci kterého bylo vydáno žalobkyni napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Odvolání, které žalobkyně podala dne 2. 10. 2017, směřovalo proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2016, č. j. OAM-31091-91/DP-2015, kterým nebylo podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu (dále jen „cizinecký zákon“), uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky panu A. D. D.
2. Žalobkyně je manželkou pana A. D. D. V průběhu správního řízení ve věci žádosti manžela žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky prvostupňový správní orgán s žalobkyní nejednal jako s účastnicí řízení a rozhodnutí ze dne 1. 9. 2016, č. j. OAM-31091-91/DP-2015, žalobkyni doručováno nebylo.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně v podané žalobě namítá:
4. Zaprvé, prvostupňový správní orgán dle žalobkyně pochybil, když s ní nejednal jako s účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Žalobkyně sice připouští, že účastníkem řízení o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem soužití rodiny je podle cizineckého zákona toliko žadatel (v projednávaném případě byl žadatelem manžel žalobkyně), avšak zároveň dodává, že předmět řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny se rovněž dotýká práva žalobkyně na soužití rodiny (resp. respektování rodinného a soukromého života). Správní orgán prvního stupně proto pochybil, pokud jí jako účastníka řízení nepřibral. Žalovaný správní orgán poté rovněž pochybil, když v rámci odvolacího řízení prvostupňové rozhodnutí pro vady řízení nezrušil.
5. Zadruhé, žalobkyně uvádí, že jí právo účastnit se správního řízení ve věci manželovy žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny plyne i z čl. 18 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na soužití rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“).
6. Zatřetí, žalobkyně tvrdí, že žalovaný správní orgán pochybil, pokud se nezabýval otázkou, zdali není možné považovat žalobkyni za účastníka řízení podle jiného ustanovení správního řádu, nežli pouze podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Výslovně přitom zmiňuje § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

7. Žalobkyně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.
8. Žalovaný ve svém vyjádření k obsahu žaloby uvádí, že žalobkyně nebyla účastníkem správního řízení na základě § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť se v jejím případě nejedná o společenství práv s manželem. Proto také nebyla oprávněna podat odvolání proti rozhodnutí, kterým byla žádost účastníka řízení – jejího manžela – o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny zamítnuta.
9. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

III.

Posouzení žaloby

10. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
11. Soud rozhodl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
12. Soud shledal důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí věci podle § 56 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně podáním doručeným soudu dne 31. 7. 2019 sdělila, že s jejím manželem bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění. Hrozí proto, že manžel žalobkyně bude nucen opustit území České republiky, protože by mohlo dojít k zásahu do práva žalobkyně na respektování rodinného a soukromého života. Soud proto rozhodl o věci bezodkladně poté, co se o této skutečnosti dozvěděl.
13. Žaloba není důvodná.
14. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jsou účastníky správního řízení: *„v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“*.
15. Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky správního řízení: *„v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.“*
16. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení: *„[...]též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“*
17. Podle § 84 odst. 1 správního řádu: *„Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledního z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 [správního řádu].“*
18. Podle § 89 odst. 2 správního řádu: *„Odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.“*
19. Podle čl. 18 směrnice 2003/86: *„Členské státy zajistí, aby osoba usilující o sloučení rodiny nebo její rodinní příslušníci měli právo obrátit se na soud, pokud je žádost o sloučení rodiny*

zamítnuta nebo doba platnosti povolení k pobytu není prodloužena, nebo je povolení k pobytu odejmuto nebo je nařízeno navrácení.“.

20. Podstatou projednávané věci je spor mezi žalobkyní a žalovaným správním orgánem, zda měla být žalobkyně považována za účastníka řízení, které se týkalo žádosti jejího manžela o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny, či nikoliv.
21. Co se týče otázky, zdali je třeba žalobkyni považovat za účastníka řízení ve věci žádosti jejího manžela o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, je třeba přisvědčit názoru žalovaného.
22. Aby totiž bylo možné považovat žalobkyni za účastnici řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musely by být splněny dvě podmínky. Jednak by musela být dotčenou osobou, tedy osobou, již se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jednak by musela být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. V projednávané věci je nepochybné, že se žalobkyně činnost správního orgánu dotýkala (ve smyslu jejího práva na respektování rodinného a soukromého života). Na druhou stranu nelze souhlasit s názorem žalobkyně, podle kterého mezi ní a jejím manželem existovalo společenství práv nebo povinností pouze na základě existence jejich rodinného pouta (tj. svazku manželského). Společenstvím práv nebo povinností se totiž rozumí toliko těsný svazek (v právním slova smyslu) mezi dotčenými subjekty. Typickým příkladem takového svazku může být podílové spoluvlastnictví určité věci, nebo vztahy mezi účastníky vzniklými na základě veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 6 As 133/2013-83).
23. Již z jazykového výkladu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu se podává, že účastníkem podle tohoto ustanovení je pouze ten, na koho se rozhodnutí o žádosti musí vztahovat, tj. jehož práva a povinnosti rozhodnutí explicitně řeší. Rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR explicitně řeší jen práva a povinnosti žadatele o dlouhodobý pobyt, nikoliv jeho rodinných příslušníků. Tito rodinní příslušníci jsou pouze takovýmto rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech (tj. v právu na respektování rodinného a soukromého života). Tomuto výkladu rovněž svědčí i výklad teleologický. V důvodové zprávě ke správnímu řádu se lze dočíst, že pouze žadatel (a další osoby, které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu) je v řízení zahajovaném na návrh pánem sporu, tj. *dominus litis*. Tomu pak odpovídá i další právní úprava ve správním řádu obsažená (namátkou lze upozornit např. na § 49 odst. 1, § 68 odst. 2, § 80 odst. 6 správního řádu atp.). Jinými slovy řečeno, správní řád zcela záměrně rozlišuje mezi různými kategoriemi účastníků řízení a některým přiznává více procesních práv nežli ostatním. Těmito subjekty, které jsou nadány více procesními právy, jsou přitom zcela logicky pouze takoví účastníci, na nichž se rozhodnutí musí vztahovat. Ti totiž mají na výsledku dotčeného řízení nejvyšší právní zájem. Jak již bylo uvedeno shora, žalobkyně ovšem takovou osobou není.
24. Podpůrně v této souvislosti zdejší soud dodává, že pokud by se akceptoval takový výklad § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, který přdestřela žalobkyně, vedlo by to k popření rozdílu v různých právních režimech účastenství (podle § 27 odst. 1 a § 27 odst. 2

správního řádu), což by mělo zcela zásadní (a zákonodárcem nepochybně nezamýšlené) dopady na průběh celé řady správních řízení.

25. Pokud jde o čl. 18 směrnice 2003/86, ten garantuje žalobkyni právo na přístup soudu, nikoli právo na účastenství ve správním řízení a už vůbec jí negarantuje právo být účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu.
26. Pouze pro úplnost se pak dodává, že poukaz žalobkyně na § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu rovněž není přiléhavý. Toto ustanovení se totiž týká účastenství v řízení zahajovaném z moci úřední. V případě řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny se ovšem jedná o řízení zahajované na návrh, nikoliv z moci úřední. Aplikace § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu proto nepřipadá v projednávané věci v úvahu.
27. Na druhou stranu je nezbytné zdůraznit, že žalobkyně byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně přímo dotčena (jak už bylo konstatováno výše) ve svém právu na rodinný život (resp. soužití rodiny). Svědčilo jí proto účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu.
28. Lze proto uzavřít, že žalovaný pochybil, pokud žalobkyni právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nepřiznal, jakkoliv žalobkyně výslovně svoji námitku uplatněnou v odvolacím řízení neformulovala s odkazem na § 27 odst. 2 správního řádu. Odvolací správní orgán totiž přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí nikoliv v mezích uplatněných námitek, nýbrž z moci úřední podle § 89 odst. 2 správního řádu.
29. Na tomto místě je nezbytné připomenout procesní postup žalobkyně v dotčené věci. Dne 7. 9. 2016 bylo rozhodnutí o žádosti manžela žalobkyně manželu doručeno. Dne 2. 10. 2017 podala žalobkyně proti tomuto rozhodnutí odvolání. Její odvolání tak bylo podáno zjevně opožděně, když lhůta pro podání odvolání v jejím případě uplynula nejpozději dne 7. 9. 2017 (§ 84 odst. 1 správního řádu). Žalovaný správní orgán přitom ve svém rozhodnutí opožděnost zmiňuje, přičemž jí odůvodňuje odkazem právě na § 84 odst. 1 správního řádu.
30. Jakkoliv tedy žalovaný správní orgán i správní orgán prvního stupně pochybily, když nepřiznaly žalobkyni postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, nejednalo se o vadu, která měla vliv na výsledek samotného řízení. V projednávané věci totiž vzhledem k opožděnosti podaného odvolání nepřipadalo v úvahu nic jiného, nežli odvolání zamítnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
32. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

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 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.

Praha 2. září 2019

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu