



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 Lifky v právní věci žalobkyně: **I. L.**, st. příslušnost U., bytem G., P., zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, 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 2.12.2014, č. j. MV-131405-4/SO-2012,

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 ě n í :

Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo jako opožděné zamítnuto její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8.10.2012, č. j. OAM-19369-8/DP-2012. Tímto usnesením správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, neboť ve stanovené lhůtě neodstranila vady své žádosti, když nedoplnila chybějící podklady.

Žalobkyně uvádí, že postupem správních orgánů bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 3,4, §§ 3, 68 odst. 3, 89 odst. 2 správního řádu a § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně namítá nesprávnou identifikaci účastníka v rozhodnutí odvolacího orgánu, vadné doručení prvoinstančního rozhodnutí, nesprávně určený okamžik doručení a z toho plynoucí nezákonný a nepřezkoumatelný závěr o opožděnosti podaného odvolání, které podala v dobré víře o jeho včasnosti. Žalovaný se v rozporu s § 89 správního řádu nevypořádal s námitkami odvolání, nezabýval se otázkou zákonnosti prvoinstančního orgánu dle § 92 odst. 1 správního řádu. Zároveň žalovaný neaplikoval ust. § 174a zákona o pobytu cizinců. Dále žalobkyně konstatovala vady řízení

před správním orgánem I. stupně, který ji vyzval k doplnění žádosti pouze „dopisem“ nikoli usnesením, správní orgán tak neučinil výzvu k doplnění žádosti a nestanovil lhůtu k doplnění žádosti, žalobkyně tak neměla možnost zjistit své pochybení a vadu žádosti odstranit. Jelikož bylo řízení dle § 64 správního řádu přerušeno a požadovaná listina nebyla doložena, nebylo možné v řízení pokračovat. Zároveň bylo v řízení pokračováno, aniž by o této skutečnosti byla žalobkyně informována. Žalobkyně také namítla, že nebyla seznámena s podklady před vydáním rozhodnutí.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, přičemž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vada označení žalobkyně v napadeném rozhodnutí byla odstraněna opravným rozhodnutím ze dne 4.1.2015, č.j. MV-131405-9/SO-2012. Jelikož řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, správní orgány neposuzovali přiměřenost rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a zároveň neseznámily žalobkyni s podklady před vydáním rozhodnutí. Prvoinstanční rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 17.10.2012

Ve věci se dne 22. 3. 2017 konalo ústní jednání, při kterém žalobce odkázal na svá předchozí podání.

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

Dne 10.4.2012 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Téhož dne správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni, aby do 30 dnů odstranila vady své žádosti spočívající v nepředložení potřebných dokladů a řízení přerušil dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Sdělením ze dne 5.10.2012 byla žalobkyně vyrozuměna o pokračování řízení.

Usnesením ze dne ze dne 8.10.2012, č. j. OAM-19369-8/DP-2012, správní orgán I. stupně řízení o žádosti žalobkyně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť nebyly odstraněny vady žádosti ve stanovené lhůtě v důsledku nepředložení dokladu o příjmu. Dle doručky, která je součástí správního spisu, bylo usnesení o zastavení řízení doručeno žalobkyni dne 17.10.2012, převzetí usnesení stvrdila žalobkyně svým podpisem.

Dne 5.11.2012 podala žalobkyně odvolání s tím, že ve stanovené lhůtě doložila potvrzení finančního úřadu, doklad o příjmu doložila dodatečně z důvodu na straně zaměstnavatele.

Rozhodnutím ze dne 2.12.2014, č. j. MV-131405-4/SO-2012, které je napadeno žalobou, žalovaný odvolání zamítl jako opožděné. Uvedl, že prvostupňové usnesení bylo žalobkyni doručeno dne 17.10.2012, dne 2.11.2012 nabylo právní moci. Žalobkyně podala odvolání až dne 5.11.2012, tedy po lhůtě dle § 83 odst. 1 správního řádu.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4.1.2015, č.j. MV-131405-9/SO-2012, bylo opraveno označení žalobkyně ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

Předně žalobkyně namítala, že adresátem rozhodnutí byl někdo jiný než ona. Tato námitka je však zjevně neopodstatněná, neboť v záhlaví bylo uvedeno jméno žalobkyně se zjevnou chybou v psaní. Tuto vadu žalovaný zhojil svým rozhodnutím ze dne 4.1.2015, č.j.MV-131405-9/SO-2012, jímž dle § 70 správního řádu zřejmou nesprávnost v označení účastníka (žalobkyně) opravil. Žalobou tvrzená vada rozhodnutí žalovaného tak byla odstraněna, neboť rozhodnutí o opravě je součástí žalobou napadeného rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že odvolání žalobkyně bylo zamítnuto z důvodu opožděnosti, se soud zabýval pouze tímto aspektem věci a související žalobní argumentací. Pro posouzení, zda bylo odvolání podáno opožděně, je třeba nejprve postavit najisto, kdy bylo žalobkyni doručeno prvostupňové usnesení o zastavení řízení. Žalobkyně tvrdila, že jí prvostupňové usnesení nebylo doručeno řádně, tedy do vlastních rukou. Toto tvrzení však neodpovídá skutečnosti, neboť, jak plyne z výše uvedené rekapitulace správního spisu, žalobkyně svým podpisem stvrdila převzetí usnesení správního orgánu I. stupně dne 17.10.2012. Tuto skutečnost v žalobě nepopřela ani nezpochybnila. Posledním dnem k podání odvolání tedy byl 1.11.2012. Žalobkyně podala odvolání dne 5.11.2012, a učinila tak tedy po 15denní lhůtě dle § 83 odst. 1 správního řádu; proto žalovaný v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu odvolání zamítl pro opožděnost. Údaj o okamžiku osobního převzetí usnesení o zastavení řízení žalobkyní vyplývá jednoznačně z doručky, vzhledem k jednoznačnosti takového zjištění nebyl žalovaný povinen výslovně uvést, že okamžik doručení dovozuje z data převzetí zásilky žalobkyní.

Nelze přistoupit ani na tvrzení žalobkyně, že byla v dobré víře ohledně včasnosti podaného odvolání. Okamžik převzetí zásilky prvostupňového rozhodnutí měl být žalobkyni znám, pokud potvrdila její osobní převzetí. Proto je dobrá víra žalobkyně, že podala odvolání v zákonné 15denní lhůtě, vyloučena. Zároveň nelze zásadu dobré víry vykládat natolik extenzivně, aby vnitřní stav mysli účastníka, který nemá oporu ve skutkovém stavu (obsahu správního spisu), byl způsobilý vyloučit účinky zákonem stanovené lhůty k podání odvolání.

Dále žalobkyně namítala, že jí žalovaný před vydáním rozhodnutí ve věci neumožnil seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Ani tato námitka však není důvodná. Platí totiž, že je-li odvolání odmítnuto pro opožděnost, není odvolací orgán povinen postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jediným podkladem pro rozhodnutí je doklad o doručení prvostupňového rozhodnutí a o podání odvolání, tedy podklady odvolateli (zde žalobkyni) známé. Správní spis tak neobsahoval nové skutečnosti, které by žalobkyně neznala.

Pro případ, že by se soud neztotožnil s námitkami týkajícími se opožděnosti odvolání, žalobkyně též tvrdila, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s otázkou, zda jsou přítomny důvody pro zahájení přezkumného řízení. Tyto důvody je v případě zamítnutí odvolání pro opožděnost dle § 94 odst. 1 správního řádu třeba zkoumat z úřední povinnosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu však vyložila, že sdělení podle § 94 odst. 1 správního řádu nepodléhá soudním přezkumům a spadá mezi kompetenční výluky dle § 70 odst. a) s.ř.s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, č. j. 7 As 55/2007-71, a ze dne 15.7.2015, č. j. 2 As 127/2015-24). Žalovaný sdělením o nezahájení přezkumného řízení nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil práva a povinnosti žalobkyně. Sdělením žalovaného podle § 94 odst. 1 správního řádu bylo pouze sděleno, že žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení z úřední povinnosti. Žalobní námitky o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti postupu žalovaného v tomto rozsahu proto nejsou způsobilé soudního přezkumu, neboť vyrozumění účastníka v rámci odůvodnění žalobou

napadeného rozhodnutí o tom, že správní orgán nevyužije dozorčího opravného prostředku, nemůže zasáhnout do subjektivních práv účastníka řízení.

K žalobní námitce o absenci aplikace ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaný soud poukazuje na skutečnost, že přezkoumával rozhodnutí žalovaného, který zamítl odvolání žalobkyně z důvodu jeho opožděnosti. K přezkumu těchto rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 As 6/2005-59, tak, že bude-li prokázáno, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu bylo podáno opožděně, nebyla vyčerpána možnost správního orgánu II. stupně, tedy žalovaného, zabývat se meritem věci a lze dovodit, že takovým postupem se zbavila žalobkyně možnosti tvrdit, že byla zkrácena na svých právech meritorním rozhodnutím. Je-li totiž napadáno rozhodnutí žalovaného, které se v souladu se zákonem meritem věci vůbec nezabývalo, ale zabývalo se pouze posouzením opožděnosti odvolání, tak lze proti takovému rozhodnutí účinně brojit pouze tvrzením o tom, že odvolání bylo podáno včas. Jedině tímto způsobem a bylo-li by prokázáno, že odvolání podáno včas bylo, a došlo by v přezkumném soudním řízení ke zrušení takového rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byla by prolomena právní moc rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc by mohla být žalovaným správním orgánem posouzena v meritu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2014, č.j. 7 As 105/2013-27). Rozhodne-li správní orgán o zamítnutí odvolání cizince po opožděnosti, není povinen posuzovat přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života odvolatele.

Žalobkyně v žalobě též ve zcela obecné rovině tvrdila, že napadené rozhodnutí odporuje požadavkům na postup odvolacího orgánu uvedeným ve správním řádu. Pokud jde o náležitosti žalobních bodů, § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ukládá straně žalující povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 4 Azs 149/2004-52). Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobkyně byla povinna v žalobě vylíčit, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči ní dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinna ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č.j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42).

Konkretizace tvrzení žaloby je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení rozsahu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro právo žalovaného se k žalobě vyjádřit. Není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí. Nejvyšší správní soud např. v odůvodnění rozsudku ze dne 27. 2. 2015, č. j. 6 Ads 5/2015 – 20, konstatoval, že „soud ... v žádném případě není povinen žalobní body domýšlet, fantazijně o nich spekulovat, resp. konstruovat namísto žalobce všechny možné zásahy do jeho veřejných subjektivních práv, jinak by porušil dispoziční zásadu, podle níž má žalobce ve

svých rukou určit, proti čemu a proč žalobu podává, a tím i závazně vymezit rozsah, v němž se má soud zabývat.“

Žalobou napadené rozhodnutí zcela dostalo požadavkům ust. § 3 i § 68 odst. 3 správního řádu, neboť skutkové zjištění žalovaného o okamžiku doručení prvostupňového rozhodnutí žalobkyni má oporu v obsahu správního spisu, odůvodnění obsahuje rozhodné úvahy o marném uplynutí lhůty pro podání odvolání. Žalobkyni nesvědčilo v dobré víře nabyté právo „v podání odvolání v zákonné lhůtě“ ani právo na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže o takové prodloužení teprve požádala, proto žalovaný postupoval v souladu s § 2 odst. 3 správního řádu. Žalobou tvrzené porušení § 2 odst. 4 správního řádu žalobkyně nespecifikovala tak, aby bylo zřejmé, jakým okolnostem daného případu neodpovídalo žalobou napadené rozhodnutí. Případné ztížení získání pobytového statutu je obecným důsledkem neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.

Soud se nezbyval dalšími tvrzeními žaloby, která se týkala důvodů zastavení řízení prvostupňovým usnesením. Je-li předmětem soudního řízení rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí odvolání účastníka pro opožděnost, soud není oprávněn se zabývat žalobní argumentací týkající se tvrzené nezákonnosti usnesení o zastavení řízení, resp. nezákonnosti správního řízení před správním orgánem I. stupně. Pokud žalobkyně podala odvolání opožděně, nemůže se domáhat soudního přezkumu takových námitek, které směřují do merita věci, neboť těmi se na základě opožděně podaného odvolání nemohl zabývat ani žalovaný (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3.2014, č.j. 7 As 105/2013-27). Žalovaný tak postupoval v souladu s § 89 správního řádu, jestliže své úvahy omezil na zjištění včasnosti odvolání, aniž by se zabýval námitkami ve věci samé (podmínky pro vydání usnesení o zastavení řízení, posouzení přiměřenosti zásahu do poměrů žalobkyně).

Jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný, soud žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla v řízení úspěšná a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti 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 22. března 2017

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

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková