



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové, ve věci žalobkyně: **I. G.**, nar., státní příslušnost Ukrajina, t. č. bytem, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-137085-8/SO/sen-2012,

takto:

- I. Žaloba **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou žalobkyně brojí proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-137085-8/SO/sen-2012, kterým žalovaná podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítla její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 29. 8. 2012, č. j. OAM-16338-21/DP-2011, jako opožděné.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle ust. § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) a povolení k dlouhodobému pobytu dle ust. § 46 odst. 1 ve spojení s ust. § 56 odst. 1 písm. a) zákona

o pobytu cizinců jí nebylo uděleno, neboť po vyhodnocení předložených dokladů se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.

Žalobkyně namítá, že žalovaná nepostupovala v souladu s ust. § 92 odst. 1 správního řádu, jehož nedílnou součástí je povinnost odvolacího orgánu i v případě opožděného odvolání zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Ze stručného a formalistického konstatování obsaženého v závěru napadeného rozhodnutí jde podle názoru žalobkyně stěží dojít k závěru, že se otázkou zákonnosti postupu prvoinstančního orgánu žalovaná skutečně věcně zabývala. Žalobkyně je přesvědčena, že i při pominutí věcných odvolacích námitek bylo nutné dojít k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v rozporu se zákonem.

Porušení ust. § 6 odst. 2 a ust. 2 odst. 3 správního řádu žalobkyně spatřuje v opakovaných výzvách a požadavcích správního orgánu na dokládání nových dokladů. Správní orgán podle názoru žalobkyně nesprávně zaměňoval údaje uváděné v žádosti s náležitostmi žádosti. Žalobkyně je přesvědčena, že správní orgán hodnotil žalobkyní předložené doklady v rozporu se zákonem, když vyžadoval doklady k prokázání příjmu účastníka nad rámec zákona. Z ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců podle jejího názoru neplyne požadavek na prokázání pravidelného měsíčního příjmu. Žalobkyně namítá, že účastník řízení není omezen, pokud jde o formu, jakou příslušné údaje prokáže, přičemž pracovní smlouva je dle jejího názoru dostatečným dokladem ke splnění požadavků vyplývajících z ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaná podle názoru žalobkyně postupovala v rozporu se zákonem, pokud zcela ignorovala naprosto evidentní, nezákonné praktiky správního orgánu prvního stupně, vyplývající z podaného odvolání, které měl v souladu se zákonem považovat za podnět k zahájení přezkumného řízení. Žalobkyně je přesvědčena, že ačkoli žalovaná v rozhodnutí *„dospěla k závěru, že k porušení právního předpisu, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci, nedošlo ..., neshledala tedy předpoklady pro zahájení přezkumného řízení“*, takové důvody jednoznačně dány byly, ale žalovaný orgán se jimi absolutně nezabýval. Žalobkyně rovněž poukazuje na nepřezkoumatelnost daného závěru. Podle jejího názoru nelze přijmout takovéto prosté konstatování, ale závěr o nedůvodnosti zahájení přezkumného řízení, případně obnovy řízení, musí být řádně zdůvodněn. Opačný postup žalobkyně považuje za rozporný s požadavky kladenými správním řádem na odůvodnění správních rozhodnutí ust. § 68 odst. 3 správního řádu.

S ohledem na shora uvedené žalobkyně navrhuje, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení, a aby žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že správní orgán prvního stupně postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a provedl veškeré kroky nezbytné pro řádné zjištění stavu věci, přičemž žalobkyni v žádném případě neznemožnil účinně uplatňovat svá práva.

Žalovaná neshledala důvodnou ani námitku týkající se výkladu ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ze zákonné dikce tohoto ustanovení je podle názoru žalované patrné, že zákonodárce měl na mysli jistou minimální částku, kterou cizinec může disponovat každý měsíc za účelem zajištění základních potřeb, tedy částku, jejíž příjem je periodický.

Skutečnost, že cizinec disponuje k určitému dni smlouvou, podle níž mu náleží mzda ve výši 14.950 Kč, neznamená, že jeho úhrnný měsíční příjem nebude nižší než zákonem stanovená výše minimálních měsíčních prostředků, neboť smlouva může být účelová, nebo mohl být pracovní poměr např. zrušen ve zkušební době. Žalovaná má za to, že potvrzení zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku správní orgán prvního stupně nevyžadoval v rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a pokud by žalobkyně tento doklad doložila, jednalo by se o důkaz, který by přispěl ke zjištění stavu věci, o němž by nebyly pochybnosti. Žalovaná se ztotožňuje rovněž s názorem správního orgánu prvního stupně, že náležitosti žádosti jsou nedílnou součástí žádosti.

Pokud žalobkyně namítá, že odvolací orgán nedostatečně zkoumal, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, žalovaná uvádí, že ust. § 92 odst. 1 správního řádu výslovně neurčuje, jak by měl správní orgán postupovat, pokud by předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí neshledal, tzn., zákon mu neukládá povinnost informovat odvolatele o negativním výsledku takového posouzení. Komise se s otázkou, zda jsou dány předpoklady pro přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, vypořádala v odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí odvolání.

S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaná navrhuje, aby soud rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

Žaloba byla přezkoumána v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházejícího vydání, přičemž soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.).

Krajský soud úvodem považuje za důležité zdůraznit, že v daném případě bylo odvolání žalobkyně žalovanou zamítnuto pro opožděnost dle ust. § 92 odst. 1 správního řádu, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně projednat. Jinými slovy, rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nelze považovat za součást meritorního projednávání věci, neboť v něm odvolací orgán pouze vyslovuje závěr o tom, že odvolání proti rozhodnutí bylo podáno opožděně, v důsledku čehož nelze odvoláním napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat. Žalovaná v odvolacím řízení zkoumala pouze skutečnosti rozhodné pro posouzení opožděnosti odvolání a odvolání neprojednávala po věcné stránce. Rozhodnutím tudíž nebylo zasaženo do hmotných práv žalobkyně, neboť ta jsou určena rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, které bylo již v době rozhodování žalovaného pravomocné. Zasažena tak mohou být pouze práva procesní. Soud je v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. V případě úspěchu, tj. zrušení rozhodnutí o opožděnosti odvolání, by žalobce dosáhl věcného přezkoumání svého odvolání a teprve proti tomuto rozhodnutí pak může posléze u soudu brojit námitkami směřujícími do věci samé. Jestliže však správní orgán při posouzení opožděnosti odvolání nepochybil, žalobce definitivně ztrácí možnost soudního přezkumu ve věci (podobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2006, č. j. 4 As 36/2005-67, www.nssoud.cz).

Z uvedených závěrů vyplývá, že žalobkyně se v řízení před soudem mohla účinně dovolávat zkrácení svých práv ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze v tom rozsahu, v jakém odvolací správní orgán rozhodoval, tedy mohla tvrdit pouze to, že odvolání bylo podáno včas. Jen v tomto rozsahu je totiž soud oprávněn rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně pro opožděnost, přezkoumávat.

Pokud tedy žalobkyně svými žalobními námitkami směřovala do věci samé (poukazuje na porušení ust. § 6 odst. 2 a § 2 odst. 3 správního řádu či na nesprávný výklad ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců), tyto námitky nemohla účinně uplatnit, neboť se jedná o skutečnosti, o nichž žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí vůbec nerozhodovala. Těmito námitkami se proto soud nezabýval.

Obstát nemůže ani argumentace, že se žalovaná nedostatečným způsobem zabývala otázkou, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, a že závěr, proč nebyly shledány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, je nepřezkoumatelný, protože nebyl řádně zdůvodněn.

Z díkce ust. § 92 odst. 1 správního řádu je patrné, že je-li odvolání podáno opožděně, odvolací správní orgán je z tohoto důvodu vždy zamítne, přičemž účastníku řízení se dostane soudně přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu v otázce opožděnosti odvolání (k tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publikovaný jako N 93/57 SbNU 221, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>). Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, ust. § 92 odst. 1 správního řádu následně ukládá správnímu orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 – 32, dostupném na www.nssoud.cz, v němž se zabýval touž právní otázkou jako zdejší soud v nyní projednávané věci (namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí odvolacího orgánu z důvodu bližšího neodůvodnění závěru, že nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí), uvedl, že „posouzení toho, zda nejsou dány uvedené předpoklady, nelze pojímat jako předmět posuzování v odvolacím řízení, který by měl odraz ve výroku rozhodnutí vydaném v odvolacím řízení. Opožděné odvolání totiž musí být ve smyslu § 92 odst. 1, věty první, správního řádu zamítnuto, ať je výsledek zkoumání zmíněných předpokladů kladný či záporný. Jejich posouzení tak nemá na výsledek řízení o odvolání žádný vliv, není tedy nutné, aby jejich posouzení bylo součástí řízení o odvolání. Pokud zde takové posouzení uvedeno není, zákonnost rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tím nemůže být vůbec dotčena.“

Nejvyšší správní soud ostatně již v minulosti ve vztahu ke zkoumání předpokladů pro zahájení přezkumného řízení konstatoval, že nejde o předmět soudního řízení týkajícího se rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, neboť zde je pouze zkoumáno posouzení, že odvolání bylo opožděné (viz rozsudek ze dne 2. 4. 2008, č. j. 3 As 2/2008-152, dostupný na www.nssoud.cz). To, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nebo nikoli, je rozhodné pro další postup správního orgánu, nikoli však pro výsledek řízení o odvolání. Dalším postupem zde Nejvyšší správní soud míní to, jakým způsobem bude po zamítnutí odvolání pro opožděnost na toto odvolání nutno nahlížet. V případě, že nejsou shledány předpoklady pro

zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, je procesní význam takového odvolání vyčerpán zamítavým rozhodnutím o něm v odvolacím řízení z důvodu opožděnosti. Jiná je však situace, kdy tyto předpoklady shledány jsou, tehdy má podání obsahující opožděné odvolání dvojí roli a vystupuje 1) jako odvolání a 2) s přihlédnutím k jeho obsahu buďto jako podnět k přezkumnému řízení, nebo jako žádost o obnovu řízení, nebo jako žádost o vydání nového rozhodnutí. V takovém případě bude o podání obsahujícím opožděné odvolání nutno rozhodnout nejen v odvolacím řízení, ale posléze jej vyřídit i příslušným postupem, který správní řád předpokládá u podnětu k přezkumnému řízení, nebo žádosti o obnovu řízení, nebo žádosti o vydání nového rozhodnutí (shodně Ondruš, R. Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 293). Zdejší soud na tomto místě poznamenává, že přistupovat k opožděnému odvolání jako k podání uvedenému výše ad 2) lze až tehdy, je-li odvolání zamítnuto pro opožděnost a je tedy již postaveno na jisto, že je splněn vstupní předpoklad § 92 odst. 1 správního řádu, že odvolání bylo podáno opožděně (nebo je nepřijatelné) a napadené správní rozhodnutí tak nebude věcně přezkoumáno v odvolacím řízení. K úvahám v předchozí větě srov. obdobné hodnocení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005-165, dostupném na www.nssoud.cz, který pojednával o správním řádu z roku 1967.

Závěrem Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 – 32, dostupném na www.nssoud.cz, konstatoval, že „v případě, že odvolací orgán již v průběhu odvolacího řízení, které hodlá ukončit zamítnutím odvolání pro opožděnost, má předběžně jasno v tom, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, nelze v zásadě nic namítat proti tomu, když to účastníkovi sdělí v odůvodnění rozhodnutí o odvolání (k tomu srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 795). Jde však o pouhou dodatečnou informaci účastníkovi, bez které by rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost zcela obstálo. V tom, že žalovaná nerozvedla důvody, proč má za to, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, tak nelze spatřovat nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí. Tato úvaha totiž vůbec netvoří rozhodovací důvod, na němž by bylo postaveno rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost.“ Tyto závěry Nejvyššího správního soudu jsou podle názoru zdejšího soudu plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Závěr žalované, že neshledala předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí, tvořil rozhodovací důvod rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Odvolacímu orgánu tedy nelze s odkazem na ust. § 68 odst. 3 správního řádu přičítat k tíži, že tento svůj závěr blíže nerozvedl. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soud proto neshledal důvodnou.

Co se týče otázky posouzení opožděnosti/včasnosti podaného odvolání, žalobkyně v tomto směru ničeho nenamítala, resp. závěr žalované, že odvolání bylo podáno po zákonem stanovené lhůtě, nijak nezpochybovala. Soud proto jen stručně konstatuje, že podle ust. § 83 odst. 1 správního řádu činí odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Jak vyplývá ze správního spisu, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zmocněnci žalobkyně (JUDr. Edvardu Petříkovi) doručeno do datové schránky dne 29. 8. 2012. Lhůta pro podání odvolání běžela ode dne 30. 8. 2012 do dne 13. 9. 2012; nejpозději dne 13. 9. 2012 mělo být v souladu s ust. § 83 odst. 1 správního řádu odvolání podáno. Odvolání však žalobkyně podala ke správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím svého zmocněnce až dne 27. 9. 2012, tj. po uplynutí odvolací lhůty, žalovaná tedy postupovala zcela v souladu se zákonem, pokud odvolání žalobkyně jako opožděné zamítla.

Na základě shora uvedeného právního posouzení žalobních námitek dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 14. dubna 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová