



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobkyně: **P. T. H. Y.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, zastoupené Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-4/SO/sen-2013,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-4/SO/sen-2013, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 14 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo též „ministerstvo vnitra“), ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-83266-45/DP-2011. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně a neprodloužena doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití

rodiny dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

I. Obsah žaloby

Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že pokládá napadené rozhodnutí (především rozhodnutí prvostupňového správního orgánu) za zcela nezákonné, neboť správní orgán v případě zamítnutí žádosti žalobkyně aplikoval na danou věc ustanovení § 44a odst. 4, ve spojení s § 46a odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že „*ministerstvo dále zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže zjistí, že náležitosti předložené k žádosti o vydané nebo prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny jsou padělané anebo pozměněné nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti v nich uvedené neodpovídají skutečnosti*“. Žalobkyně zdůraznila, že dikce citovaného ustanovení jasně stanoví, že se musí jednat o údaje podstatné, které navíc neodpovídají skutečnosti. V posuzované věci však ze spisového materiálu nic takového nevyplynulo. Správní orgán prvního stupně ospravedlnil aplikaci tohoto ustanovení tím, že žalobkyně nebydlí na adrese ..., kterou doložila k žádosti jako doklad o zajištěném ubytování. K tomuto závěru správní orgán dospěl na základě učiněných pobytových kontrol na této adrese, kdy spisový materiál obsahuje dva úřední záznamy o výsledku těchto kontrol. Žalobkyně však v této souvislosti upozornila, že dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), správní orgán má v případě místního šetření shromáždit důkazní prostředky a na základě tohoto zjištění nařídit ústní jednání a předvolat si účastníky a svědky. Skutečnosti zjištěné na základě místního šetření tedy nelze použít jako podklady pro odůvodnění rozhodnutí bez předvolání účastníků a svědků. V posuzované věci to tedy znamenalo, že úřední záznamy, resp. záznamy o provedeném místním šetření, nebylo možno v řízení použít jako důkazní prostředky. Žalobkyně taktéž namítala, že pokud měl správní orgán pochybnosti o místě jejího pobytu, měl v souladu s ustanovením § 18 správního řádu žalobkyni, případně další osoby, předvolat a procesně použitelným způsobem ověřit sporné skutečnosti.

Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že z výše uvedeného nelze ani dospět k závěru, že by údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídaly skutečnosti, kdy vzhledem k tomu, že bylo doloženo potvrzení o zajištěném ubytování s úředně ověřeným podpisem majitele nemovitosti, je správní orgán povinen presumovat správnost údajů v tomto potvrzení uvedených. Žalobkyně dovozovala, že i pokud by se na uvedené adrese nezdržovala, správnímu orgánu by to neumožňovalo její žádost zamítnout, neboť se u doloženého potvrzení o ubytování jednalo o adresu, kde se bude zdržovat v budoucnu poté, co jí bude povolen pobyt.

Stejně tak ve vztahu k odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované žalobkyně namítala nezákonnost aplikace ustanovení § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 46 odst. 2 písm. f) tohoto zákona. Rovněž žalovaná ospravedlnila aplikaci těchto ustanovení kontrolami provedenými v místě bydliště vykonaných dle § 165 písm. m) a § 165a

odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně uvedla, že nemá námitky proti výkonu zákonných oprávnění ze strany správních orgánů, avšak trvala na tom, že správní orgány byly povinny postupovat v souladu se správním řádem a umožnit žalobkyni, aby se k provedeným šetřením mohla procesně použitelným způsobem vyjádřit a uplatnit své stanovisko.

Ve vztahu k aplikaci ustanovení § 46a odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců pak žalobkyně namítala, že vydaná rozhodnutí jsou v hrubém nepoměru k jejich celkovým důsledkům do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejího manžela; a rovněž se domnívala, že celkovou nepřiměřenost napadených rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejího manžela zkoumaly správní orgány hrubě nepřiměřeně. V této souvislosti zdůraznila, že si řádně (jakož i její manžel) plní všechny své zákonné povinnosti, řádně podává daňová přiznání a odvádí zákonné odvody. Tyto skutečnosti žalobkyně uvedla i v té souvislosti, že její manžel pobývá na území České republiky po dobu delší 5 let za účelem podnikání, přičemž i on řádně své zákonné povinnosti plní.

Nezákonnost a nepřezkoumatelnost vydaného druhostupňového rozhodnutí pak žalobkyně spatřovala také v tom, že se žalovaná žádným způsobem nevypořádala s hlavní námitkou žalobkyně uplatněnou v odvolacím řízení, tj. že prvostupňové správní rozhodnutí bylo vydáno na základě informací získaných jiným způsobem, než jak předepisuje správní řád, kdy z tohoto důvodu nemohly být informace získané na podkladě úředních záznamů použity jako důkazy, nadto v neprospěch žalobkyně. Žalobkyně proto závěrem navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí ministerstva vnitra, zrušil a věc vrátil správním orgánům k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě poukázala na skutečnost, že námitky uváděné v podané žalobě jsou téměř shodné s námitkami obsaženými v odvolání, které byly v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě vypořádány. Dále upozornila, že žalobkyně většinu svých námitek směřovala proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaná vydaným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně jako opožděné poté, co zamítla i odvolání proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu spočívajícím v pozdě podaném odvolání.

K rozsahu, v jakém se žalovaná vypořádala s námitkami obsaženými v odvolání, uvedla, že tak činila v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu, přičemž smyslem citovaného ustanovení zcela jistě není, aby odvolací správní orgán vždy, když zamítá odvolání pro opožděnost, se ve svém rozhodnutí podrobně zabýval každou dílčí námitkou a rozsáhle odůvodňoval, proč neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Opačný závěr by ve svých důsledcích vedl k meritornímu posouzení jakéhokoli odvolání, tedy i odvolání opožděného.

Žalovaná se poté podrobně věnovala jednotlivým námitkám žalobkyně uplatněným v podané žalobě, dle kterých žalobkyni nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, včetně použitelnosti úředních záznamů o provedených pobytových kontrolách, jakož i přiměřenosti vydaných rozhodnutí do soukromého a rodinného života

žalobkyně. Žalovaná se plně ztotožnila s právním názorem prvostupňového správního orgánu a závěrem navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Doplnění žaloby

V podání ze dne 21. 1. 2015 žalobkyně uvedla, že jednotlivé již uplatněné žalobní body doplňuje následovně:

Žalobkyně konstatovala, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalované je rozhodnutím vydaným podle § 92 odst. 1 správního řádu, a je tedy rozhodnutím procesním, jehož podstatou je konstatování opožděnosti odvolání, pokládala žalobkyně napadené rozhodnutí za nezákonné z toho důvodu, že prvostupňové správní rozhodnutí, proti kterému směřovalo podané odvolání, jí prokazatelně nebylo nikdy doručeno. Žalovaná tak dle názoru žalobkyně nebyla oprávněna postupovat podle § 92 odst. 1 správního řádu, ale naopak bylo její povinností odvolání meritorně přezkoumat. Žalobkyně se domnívala, že listinami založenými ve správním spisu prokázala svou nepřítomnost na území České republiky v místě bydliště v období od 13. 1. 2013 do 13. 2. 2013, v důsledku čehož nemohlo napadené rozhodnutí nabýt dne 12. 2. 2013 právní moci. Pobyt v cizině (ve Švédsku) žalobkyně pokládala za důvody na její vůli nezávislé ospravedlňující podanou žádost o navrácení lhůty k podání odvolání. Žalobkyně rovněž upozornila, že správní orgán prvního stupně měl postupovat v souladu s § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a ustanovit žalobkyni opatrovníka pro doručování.

IV. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané žaloby:

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-4/SO/sen-2013, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně jako opožděné. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-83266-45/DP-2011, správní orgán prvního stupně podle § 44a odst. 4, ve spojení s § 46a odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, zamítl žádost žalobkyně a neprodloužil dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, neboť údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti. Uvedené rozhodnutí bylo zasláno na adresu, kterou žalobkyně dne 15. 11. 2012 nahlásila jako místo pobytu na území České republiky. Jelikož žalobkyně nebyla v době doručení rozhodnutí zastižena, bylo jí dne 15. 1. 2013 v poštovní schránce ponecháno poučení, že si může zásilku vyzvednout na pobočce České pošty. Žalobkyně si však v úložní době zásilku nevyzvedla, proto jí byla vhozena do schránky, a k doručení rozhodnutí tak ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu došlo dnem 25. 1. 2013.

Žalovaná dále uvedla, že žalobkyně podala dne 13. 3. 2013 prostřednictvím zplnomocněného zástupce odvolání a současně požádala o navrácení v předešlý stav, resp. o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání dle § 41 odst. 4 správního řádu. Tuto žádost

žalobkyně odůvodnila tím, že prvostupňové rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nemohla převzít z důvodů na její vůli nezávislých, které správnímu orgánu doloží.

Usnesením ze dne 3. 4. 2013 správní orgán prvního stupně nevyhověl žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání; odvolání proti tomuto usnesení pak žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-3/SO/sen-2013.

Žalovaná poté odvolání žalobkyně žalobou napadeným rozhodnutím jako opožděné zamítla. Uvedla, že vzhledem k tomu, že prvostupňové správní rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 25. 1. 2013, konec patnáctidenní lhůty pro podání odvolání připadl na den 11. 2. 2013. Žalobkyně však odvolání podala až dne 13. 3. 2013, tj. po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Žalovaná následně citovala ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, podle kterého opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. *Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.*

V návaznosti na výše citované ustanovení žalovaná pokračovala, že námitky žalobkyně uvedené v odvolání, včetně jeho doplnění, neshledala důvodnými a ztotožnila se se závěry správního orgánu prvního stupně, že v daném případě bylo pobytovými kontrolami podle § 165 písm. m) a § 165a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zjištěno, že žalobkyně k žádosti doložila doklad o zajištění ubytování, který neodpovídá skutečnosti, jelikož

na uvedené adrese se žalobkyně trvale nezdržuje. Při výslechu žalobkyně vypověděla, že bydlí se svým manželem na adrese ... (adresa původně doložená k žádosti), nicméně pobytovou kontrolou bylo zjištěno, že se zde žalobkyně zdržuje pouze občas, protože pobývá u sestry v Praze a ubytování jí bude zrušeno. Následně žalobkyně doložila nový doklad o zajištění ubytování na adrese ... nicméně i zde bylo pobytovou kontrolou zjištěno, že majitelka nemovitosti na této adrese vystavila potvrzení o zajištění ubytování, aniž by zde žalobkyně a její manžel bydleli. Další pobytovou kontrolou pak bylo zjištěno, že žalobkyně je uvedena na poštovní schránce na adrese ... Žalovaná proto dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě dostatečně zjištěného stavu věci a postupoval v souladu se zákonem o pobytu cizinců, pokud dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně podle § 44a odst. 4, ve spojení s § 46 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců neprodloužil.

Žalovaná rovněž nesouhlasila s odvolací námitkou žalobkyně, že byl správní orgán prvního stupně povinen presumovat správnost dokladu o zajištění ubytování, jelikož ten byl opatřen úředně ověřeným podpisem majitele nemovitosti. Důvodnou pak neshledala ani námitku žalobkyně týkající se nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů odvoláním napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. V této souvislosti uvedla, že prvostupňový správní orgán se přiměřeností dopadů rozhodnutí zabýval způsobem, který odpovídá požadavkům zákona o pobytu cizinců, když zhodnotil dobu pobytu žalobkyně na území, její rodinné vazby v zemi původu i na území České republiky, jakož i skutečnost, že na prodloužení či neprodloužení doby platnosti jejího povolení k pobytu není vázáno

prodloužení povolení k pobytu dalších rodinných příslušníků, neboť manžel žalobkyně i její sestra pobývají na území ČR na základě dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Žalovaná uzavřela, že nadto nic nebrání společnému životu s manželem v zemi původu, neboť oba jsou státními příslušníky Vietnamské socialistické republiky.

Žalovaná se poté vypořádala s otázkou nezákonného či nesprávného doručování v průběhu nalézacího řízení, přičemž nesouhlasila s námitkou, že žalobkyni měl být ustanoven opatrovník, jelikož se jí nedařilo doručovat. Žalovaná ze spisového materiálu zjistila, že původně žalobkyně k žádosti doložila doklad o zajištění ubytování na adrese ..., kam bylo žalobkyni např. doručováno předvolání k výslechu ze dne 26. 1. 2012. Přestože toto předvolání bylo doručeno tzv. fikcí, žalobkyně se k výslechu řádně dostavila. Stejně tak žalobkyně reagovala i na výzvu k odstranění vad žádosti ze dne 2. 10. 2012, která taktéž byla doručována fikcí doručení. Na v pořadí druhou adresu hlášeného pobytu (tj. ...) bylo žalobkyni zasláno vyrozumění o neprodloužení lhůty k doložení dokladů ze dne 22. 11. 2012, které si žalobkyně osobně převzala. Nicméně další písemnosti již byly doručovány podle § 24 odst. 1 správního řádu, kdy bylo pobytovými kontrolami zjištěno, že žalobkyně se na uvedené adrese dlouhodobě nezdržuje a má označenu poštovní schránku v Praze. V posuzovaném případě tak dle žalované nebyly splněny podmínky pro doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky, nebo ustanovení opatrovníka, jak žalobkyně požadovala.

Žalovaná uzavřela, že neshledala podmínky pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení ani pro vydání nového rozhodnutí, a proto rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části, tj. odvolání jako opožděné zamítla.

V. Posouzení věci krajským soudem

Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaná souhlasily s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o věci samé bez jednání. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel krajský soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná, byť z jiných důvodů, než žalobkyně uplatnila v podané žalobě.

Předně je nutno konstatovat, že žalobou napadeným rozhodnutím došlo k zamítnutí podaného odvolání žalobkyně z toho důvodu, že bylo podáno opožděně. Předmětem řízení tak mohlo být toliko posouzení otázky, zda žalobkyně podala odvolání včas či nikoli. Žalovaná přitom dospěla k závěru, že žalobkyně podala odvolání až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, což také promítla do výroku žalobou napadeného rozhodnutí, že se odvolání zamítá jako opožděné, tj. z formálních důvodů.

Má-li tedy soud v následném soudním řízení správním přezkoumat zákonnost tohoto rozhodnutí žalované a v něm obsaženého závazného výroku o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost, nemůže se zabývat ničím jiným než posouzením právě této otázky, tj. zda na straně žalované byly důvody pro zamítnutí odvolání z důvodu jeho opožděnosti, či nikoli.

Povinností soudu, který musí předmět správního řízení při přezkumné činnosti zohlednit, tak je na základě vznesených žalobních námitek posoudit, zda takto učiněný závěr žalované o tom, že odvolání bylo podáno po uplynutí zákonem stanovené lhůty, má oporu v obsahu spisového materiálu. V tomto ohledu je však krajský soud nucen konstatovat, že žalobkyně v podané žalobě žádné námitky, které by zpochybňovaly zákonnost vydaného rozhodnutí žalované a právě tohoto výroku, neuplatnila, resp. učinila tak až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby.

V doplnění žaloby ze dne 21. 1. 2015 žalobkyně konstatovala, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalované je rozhodnutím vydaným podle § 92 odst. 1 správního řádu, a je tedy rozhodnutím procesním, jehož podstatou je konstatování opožděnosti odvolání, je nutno pokládat napadené rozhodnutí za nezákonné z toho důvodu, že prvostupňové správní rozhodnutí, proti kterému směřovalo podané odvolání, jí prokazatelně nebylo nikdy doručeno. Žalovaná tak dle názoru žalobkyně nebyla oprávněna postupovat podle § 92 odst. 1 správního řádu, ale naopak bylo její povinností odvolání meritorně přezkoumat. Žalobkyně se domnívala, že listinami založenými ve správním spisu prokázala svou nepřítomnost na území České republiky v místě bydliště v období od 13. 1. 2013 do 13. 2. 2013, v důsledku čehož nemohlo napadené rozhodnutí nabýt dne 12. 2. 2013 právní moci. Pobyt v cizině (ve Švédsku) žalobkyně pokládala za důvody na její vůli nezávislé ospravedlňující podanou žádost o navrácení lhůty k podání odvolání. Žalobkyně rovněž upozornila, že správní orgán prvního stupně měl postupovat v souladu s § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a ustanovit žalobkyni opatrovníka pro doručování.

Vznesla-li tedy žalobkyně až v doplnění žaloby ze dne 21. 1. 2015 námitky zpochybňující ve svém důsledku závěry žalované o opožděnosti podaného odvolání, je nutno konstatovat, že tento žalobní bod byl uplatněn opožděně.

Žalobní řízení ve správním soudnictví je založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkouvává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Podle § 71 odst. 2, věty druhé a třetí, s. ř. s. žalobce může v žalobě formulované žalobní body kdykoli za řízení omezit, tzn. určitý žalobní bod vypustit nebo zúžit námitky v něm uvedené; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body však může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Podstata citovaných zásad přitom spočívá nejenom v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení, ale také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně vymezení předmětu soudního řízení, kdy po uplynutí zákonem stanovené lhůty je definitivně a najisto určeno, co bude předmětem soudního přezkumu.

V dané věci je z obsahu podané žaloby zřejmé, že žaloba takto formulované žalobní námitky co do skutkových ani právních důvodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neobsahuje. V této podobě byly žalobkyní nově vzneseny až v doplnění žaloby, tj. s více než jednoráčním odstupem od podání původní žaloby. Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalobkyně tuto námitku uplatnila až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, tj. v době, kdy již nebylo možné žalobu o nové žalobní body rozšířit. Zároveň vzhledem k tomu, že

uvedenou námitku nelze ani náznakem dovodit z obsahu původního textu žaloby, nelze ji pokládat ani za rozšíření již vzneseného žalobního bodu. Z tohoto důvodu se proto krajský soud nemohl těmito námitkami věcně zabývat.

Pokud pak žalobkyně v podané žalobě namítala zejména pochybení správních orgánů při aplikaci konkrétních ustanovení zákona o pobytu cizinců, procesních pochybení ve vztahu ke zjišťování skutkového stavu věci ohledně adresy pobytu žalobkyně a použitelnosti vypracovaných úředních záznamů o místním šetření, jakož i nedostatečného posouzení otázky přiměřenosti dopadů prvostupňového správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, je nutno konstatovat, že tyto námitky se co do svého obsahu míjejí s předmětem řízení žalované, která (jak již bylo uvedeno výše) výrokem napadeného rozhodnutí odvolání žalobkyně zamítla z důvodu jeho opožděnosti.

Krajský soud na tomto místě podotýká, že odvolání ve správním řízení je řádným opravným prostředkem. Účastník řízení jím žádá správní orgán vyššího stupně, aby přezkoumal rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (tzv. dvojinstančnost správního řízení). K podání odvolání je správním řádem obecně stanovena lhůta 15 dnů ode dne oznámení napadeného rozhodnutí, ledaže zvláštní zákon stanoví lhůtu jinou. Závaznost odvolacího rozhodnutí pak zákon vyjadřuje již tím, že proti rozhodnutí o odvolání se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu (§ 91 odst. 1 tamtéž). Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně odvolací orgán zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí (§ 92 tamtéž).

Krajský soud se proto nemohl zabývat žalobními námitkami směřujícími do věci samé, tj. jakým způsobem mělo být o žádosti žalobkyně věcně rozhodnuto a zda prvostupňový správní orgán pochybil při aplikaci ustanovení § 44a odst. 4, ve spojení s § 46a odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, zda se správní orgány v této souvislosti (pokud jde o zjišťování skutkového stavu věci a adresy pobytu žalobkyně) dopustily vytýkaných procesních pochybení a zda se náležitě vypořádaly s přiměřeností dopadů prvostupňového správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. To jsou námitky, které soud nemohl přezkoumávat, neboť se týkají věci samé, meritorního přezkumu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně, kdy věcný přezkum tohoto rozhodnutí byl vyloučen výrokem rozhodnutím žalované o opožděnosti podaného odvolání. Krajský soud tedy nebyl oprávněn přezkoumávat závěry, které v této souvislosti žalovaná zaujala v odůvodnění napadeného rozhodnutí a které se ve svém důsledku staly matoucími i pro žalobkyni, která proti nim brojila svými námitkami v podané žalobě.

Krajský soud se na tomto místě ztotožňuje s již vyslovenými závěry Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, č. j. 11 Ca 334/2009 - 32, dostupného na www.nssoud.cz, který

ve vztahu k aplikaci ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu uvedl, že smyslem a cílem ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu není to, aby správní orgán v každém případě opožděně podaného odvolání rozsáhle odůvodňoval, že nebyly splněny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je jistě povinností správních orgánů zabývat se těmito otázkami, postačí však vyjádření o tom, zda byly podmínky pro přezkum (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) shledány či nikoliv. Opačný závěr by totiž ve svých důsledcích znamenal, že by se odvolací orgán zabýval věcí meritorně přesto, že odvolání bylo podáno opožděně. Takový závěr by ovšem popíral smysl ustanovení o tom, že opožděně podané odvolání správní orgán zamítne a již jej dále meritorně nepřezkoumává, neboť podrobné zdůvodňování závěru o tom, že nejsou splněny podmínky a předpoklady pro zahájení přezkumného řízení (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) by ve své podstatě znamenalo to, že se správní orgán problematikou věcně zabývá.

Shodné závěry pak ve své rozhodovací činnosti vyslovil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 - 87, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterého zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí.

V návaznosti na výše uvedené však krajský soud dospěl k závěru, že se žalovaná ve své rozhodovací činnosti dopustila podstatného pochybení, které ve svém důsledku způsobilo vnitřní rozpornost žalobou napadeného rozhodnutí, pokud na straně jedné výrokem napadeného rozhodnutí zamítla odvolání žalobkyně jako opožděné, na druhé straně se však v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí v rozporu s tímto výrokem věcně vypořádala s veškerými námitkami žalobkyně uplatněnými v odvolání. Zvolený postup žalované dle krajského soudu způsobuje vnitřní rozpornost vydaného rozhodnutí, zejména ve vztahu k výroku tohoto rozhodnutí, a tedy jeho nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dle krajského soudu není možné shledat zákonným a srozumitelným postup žalované, která odvolání žalobkyně shledala opožděným a současně věcně vypořádala veškeré v něm uplatněné námitky, byť tak učinila s odkazem na ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu. Dle krajského soudu správní orgán nebyl oprávněn přistoupit k meritornímu posouzení věci samé v případě, pokud shledá podané odvolání opožděným. A pokud tak učinil, nemůže toto rozhodnutí pro jeho vnitřní rozpornost obstát. Závěrem krajský soud doplňuje, že z hlediska požadavku obsaženému v ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu žalovaná měla opožděné (resp. nepřípustné) odvolání podle obsahu event. vyhodnotit z hlediska možného zahájení některého z mimořádných opravných řízení, avšak měla k němu přistupovat jako k samostatnému podnětu k zahájení některého z těchto řízení, a dále postupovat podle výsledku tohoto posouzení v intencích shora citované judikatury.

VI. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů tak krajský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalované podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušil. Současně krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto má vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 4 000 Kč, a to ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu a ve výši 1 000 Kč za podaný návrh na přiznání odkladného účinku, který byl žalobě přiznán usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2014, č. j. 57 A 121/2013 - 42. Dále náklady řízení spočívají v nákladech právního zastoupení v celkové výši 10 200 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jednalo o odměnu advokáta, Mgr. Štěpána Svátka, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu ve věci samé - podání žaloby a doplnění žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Celkově se tedy jedná o částku 14 200 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalované stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 27. února 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová