



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **T. H. G. P.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 1. 2018, č. j. MV-127283-10/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2019, č. j. 5 A 55/2018 - 43,

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 31. 1. 2018, č. j. MV-127283-10/SO-2017, zamítla žalobkyni podané odvolání jako nepřipustné. Žalobkyně totiž nebyla podle jejího názoru osobou oprávněnou odvolání podat, neboť nebyla účastnicí správního řízení, v jehož rámci bylo vydáno 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-31091-19/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 „zákon o pobytu cizinců“), panu A. D. D. uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Žalobkyně je manželkou pana A. D. D. V průběhu správního řízení ve věci žádosti jejího manžela o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky s ní prvostupňový správní orgán nejednal jako s účastnicí řízení a rozhodnutí ze dne 1. 9. 2016, č. j. OAM-31091-19/DP-2015, jí nebylo doručováno.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 2. 9. 2019 její žalobu zamítl. Uvedl, že žalobkyně není účastnicí řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Aby ji totiž bylo možné považovat za účastnicí řízení podle tohoto ustanovení, 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 jí činnost správního orgánu dotýkala ve smyslu jejího práva na respektování rodinného a soukromého života. Na druhou stranu nelze souhlasit s jejím názorem, podle kterého mezi ní a jejím manželem existovalo společenství práv nebo povinností, a to na základě jejich manželství. Společenstvím práv nebo povinností se totiž rozumí toliko těsný svazek v právním slova smyslu mezi dotčenými subjekty. Zároveň není tento výklad v rozporu s čl. 18 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na soužití rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“), neboť ten se vztahuje pouze na právo na přístup k soudu.

[3] Městský soud naopak uznal, že žalobkyně měla být účastnicí správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť se jí rozhodnutí prvostupňového správního orgánu dotýká. Žalovaná proto pochybila, pokud jí právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu nepřiznala. Odvolání žalobkyně bylo nicméně podáno až po uplynutí roční lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu, tedy opožděně, a mělo být z tohoto důvodu zamítnuto. Městský soud proto i přes tuto nezákonnost rozhodnutí žalované nezrušil a žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Správní orgány měly se stěžovatelkou jednat jako s účastnicí řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť sloučení rodiny se evidentně týká obou manželů a podmínka společenství práv a povinností je splněna. I v případě, že by stěžovatelka měla být účastnicí řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, však nelze aplikovat roční lhůtu k podání odvolání dle § 84 odst. 1 správního řádu pro rozpor s čl. 18 směrnice 2003/86. Právo na soudní ochranu podle tohoto článku je totiž stanovením této lhůty nepřipustně omezeno pouze na případy, kdy je včas podáno odvolání.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS

pokračování

přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti. Na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka nevysvětlila, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku, a NSS neshledal, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný. Napadený rozsudek je srozumitelný, logicky soudržný i odůvodněný. Stěžovatelčina námitka je proto nedůvodná.

[9] Následně NSS přistoupil k posouzení kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] 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.*

[11] 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.*

[12] 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.*

[13] 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 poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.*

[14] 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.

[15] NSS se předně zabýval tím, zda stěžovatelka měla status účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) nebo odst. 2 citovaného ustanovení. Je zřejmé, že nemohla být účastnicí řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny je řízením zahajovaným na žádost a

nikoliv z moci úřední. Od určení, zda stěžovatelka měla být účastnicí řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) či § 27 odst. 2 správního řádu, se odvíjí i určení lhůty pro podání odvolání.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti, shodně jako v žalobě, dovozovala, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. S tímto názorem se NSS neztotožňuje. Podle citovaného ustanovení jsou účastníky v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V daném případě nebyla stěžovatelka žadatelkou.

[17] Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu se na ni ani přímo nevztahovalo. NSS k tomu např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 6 As 133/2013 - 83, uvedl, že aby bylo možné osobu odlišnou od žadatele považovat za účastníka řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musí splnit dvě podmínky: *„Jednak musí být dotčenou osobou, tedy osobou, již se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), a jednak musí být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. Takovým společenstvím práv může být podílové spoluvlastnictví určité věci. Pokud např. jeden ze spoluvlastníků stavebního pozemku v podílovém spoluvlastnictví podá žádost o zahájení správního řízení týkající se této věci, jsou účastníky tohoto řízení i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost o zahájení řízení nepodali. Tito spoluvlastníci jsou pak dotčenými osobami. Lze uvést i obdobné případy, kdy dochází k velice těsnému propojení práv a povinností subjektů podobně jako je tomu v případě spoluvlastníků věci, např. v případě vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu.“*

[18] V případě stěžovatelky však nelze hovořit o splnění podmínek vymezených v § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť mezi ní a manželem nenastalo „společenství práv nebo povinností“ tak, jak je chápáno ve shora citovaném rozsudku. Stěžovatelka je sice manželkou žadatele a je zřejmé, že rozhodnutí o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny jejímu manželu se jí dotýká, zároveň však není bezprostředně rozhodováno o jejích právech a povinnostech, jak je tomu v případech uvedených v citovaném rozsudku NSS. Výrok rozhodnutí totiž zpravidla ukládá práva a povinnosti hlavním účastníkům řízení, tj. účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu. Naproti tomu účastníkovi řízení dle § 27 odst. 2 nevznikají z rozhodnutí, které se vydává v řízení, jehož účastníkem je, žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní, nebo negativní) na výkon jeho práv nebo povinností (viz Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vyd., Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 333).

[19] Účastenstvím rodinných příslušníků ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců se NSS zabýval již v minulosti, kdy potvrdil, že v úvahu přichází pouze účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. K závěru o účastenství rodinných příslušníků ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu se NSS ve vztahu ke správnímu vyhoštění vyjádřil v rozsudcích ze dne 11. 10. 2017, č. j. 9 Azs 214/2017 - 58, či ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 Azs 284/2015 - 25. Názor městského soudu, že stěžovatelce nesvědčilo účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, je tedy souladný

pokračování

s dosavadní judikaturou, která je aplikovatelná i na řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky.

[20] NSS se ztotožňuje i s jeho druhým závěrem, že měla být účastníci řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podmínkou účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je, aby byl rodinný příslušník správním rozhodnutím přímo dotčen, resp. aby dotčení na jeho právech potenciálně hrozilo. Takové dotčení se vztahuje přímo k rodinnému příslušníkovi – zde k manželce žadatele. NSS v tomto případě shledal, že stěžovatelka byla rozhodnutím správních orgánů ve věci žádosti jejího manžela o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny přímo dotčena, a měla být tedy účastníci správního řízení. Jak bylo uvedeno výše, NSS již právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu potvrdil blízkým rodinným příslušníkům osob, kterým bylo uděleno správní vyhoštění, a to v rozsudcích č. j. 9 Azs 214/2017 - 58 a č. j. 6 Azs 284/2015 - 25, či v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 95/2008 - 73. NSS ani nyní neshledal žádný důvod, pro který by tento závěr neměl vztáhnout na projednávanou věc. Stěžovatelka jako manželka žadatele je jedním z jeho nejbližších rodinných příslušníků a způsob vyřízení jeho žádosti se jí dotýká, ač není přímo rozhodováno o jejích právech nebo povinnostech. NSS se tedy ztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatelce svědčilo účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[21] V případě takových účastníků řízení je však lhůta k podání odvolání omezena podle § 84 odst. 1 správního řádu na rok ode dne, kdy bylo rozhodnutí skutečně *oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil*. V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelčino odvolání bylo podáno až po uplynutí této roční lhůty, neboť rozhodnutí o žádosti jejího manžela mu bylo doručeno dne 7. 9. 2016 a ona odvolání podala dne 2. 10. 2017, tedy ve smyslu § 84 odst. 1 správního řádu více než rok poté, kdy bylo rozhodnutí oznámeno jejímu manželovi.

[22] Stěžovatelka se domnívá, že pravidlo obsažené v § 84 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 2 správního řádu je v rozporu s unijním právem, konkrétně s čl. 18 směrnice 2003/86. Čl. 18 směrnice 2003/86 však zaručuje pouze právo na přístup k soudní ochraně, nikoliv právo na podání odvolání v rámci správního řízení. Žádný jiný význam nelze ze znění čl. 18 vyvodit a ani judikatura jeho použití nerozšiřuje (viz např. zmínka o právu na soudní ochranu v rozsudku NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016 - 37, č. 3595/2017 Sb. NSS). Je sice pravdou, že stanovení roční lhůty k podání odvolání může nepřímou cestou vést i k omezení práva na soudní ochranu osobám, které tuto roční lhůtu nestihnou, avšak z takových nepřímých důsledků nelze dovodit nepřípustný rozpor s unijním právem. I neopomenutým účastníkům správního řízení je vnitrostátním právem stanovena lhůta pro podání odvolání, přičemž její zmeškání má obdobné následky. Zákonné stanovení lhůt k podání opravných prostředků ve správním řízení je standardním prostředkem ke zvýšení hospodárnosti a efektivity správního řízení a nepřípustně nezasahuje do práva na soudní ochranu. Nad rámec výše uvedeného lze rovněž uvést, že v čl. 18 není ani uvedeno, že by právo na soudní ochranu mělo náležet jak osobě žadatele, tak jeho rodinným příslušníkům, a to s ohledem na použitou spojku „nebo“.

[23] NSS se proto zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že § 84 odst. 1 správního řádu není v rozporu s čl. 18 směrnice 2003/86 a že stěžovatelčino odvolání bylo podáno opožděně. Za takové situace rozhodl městský soud správně, když rozhodnutí žalované nezrušil, neboť by žalovaná musela stejně stěžovatelčino odvolání pro opožděnost zamítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu