

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Y. H.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 10. 2015, č. j. MV-123352-8/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 6. 2017, č. j. 30 A 168/2015 – 66,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny, na území České republiky měl od 1. 2. 2012 do 31. 1. 2013 povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání. Dne 7. 11. 2012 podal žádost o nové povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu změny účelu pobytu na podnikání. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 15. 8. 2013, č. j. OAM-69919-12/DP-2012 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), žádost zamítlo dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť dospělo k závěru, že předložený údaj o místě, kde má žalobce zajištěno ubytování, neodpovídá skutečnosti. Odvolání proti rozhodnutí správního

orgánu prvního stupně žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) jako opožděné zamítla.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Krajský soud předně konstatoval, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného 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 (viz rozsudek sp. zn. 5 As 111/2011). Z obsahu podání ze dne 19. 8. 2013 nelze dovodit, že by se jednalo o odvolání, byť blanketní. Podání nebrojí proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, naopak reaguje na seznámení se s podklady rozhodnutí a namítá průtahy v řízení o žalobcově žádosti. K námitce týkající se nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně krajský soud uvedl, že žalobce byl po celou dobu správního řízení zastoupen, a konstatoval, že v plné moci byla jasně uvedena kontaktní adresa zástupkyně. Správní orgán prvního stupně v souladu s § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, doručoval zástupkyni žalobce, přičemž rozhodnutí jí bylo doručeno fikcí desátým dnem ode dne, kdy bylo připraveno k vyzvednutí. Krajský soud odmítl, že by se v řízení prokazatelně nedařilo zástupkyni doručovat, neboť žalobce se během řízení na základě vyrozumění zaslaného zástupkyni dostavil k seznámení se s podklady pro rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Stěžovatel předně namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami. Dále brojí proti závěru o opožděnosti podaného odvolání. Podle stěžovatele je třeba podání ze dne 19. 8. 2015 (správně 19. 8. 2013 – pozn. Nejvyššího správního soudu) posoudit dle jeho obsahu ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu jako odvolání (a to včasné). Na podání ze dne 21. 8. 2013 je třeba hledět jako na doplnění odvolání. Žalovaná se však s žádným z podání věcně nevypořádala, čímž zatížila napadené rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností a zasáhla do stěžovatelova práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel dále uvádí, že napadený rozsudek nesprávně posoudil přiměřenost zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života, neboť relevantní okolnosti jeho života na území České republiky je třeba posuzovat komplexně, a nikoli izolovaně. Kvůli postupu správních orgánů stěžovatel přijde o vybudované zázemí a přátele a nebude se moci nadále věnovat svým volnočasovým a rodinným aktivitám. Na udělení víza není právní nárok a stěžovatel může být od své rodiny odtržen definitivně. Správní orgány rovněž řádně nezohlednily všechna kritéria dle § 174a zákona o pobytu cizinců.

[4] Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[7] Podle § 83 odst. 1 správního řádu „[o]*dvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty*“.

[8] Podle § 92 odst. 1 správního řádu „[o]*požděné nebo nepřípustné 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. 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*“.

[9] Krajský soud správně v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu*“ (rozsudky ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87, či ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017 – 51, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Krajský soud tedy zcela správně přezkoumal žalobu stěžovatele pouze z hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako opožděné. Věcnými námitkami ohledně nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se zabývat nemohl.

[10] Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[11] S ohledem na velmi obecně formulované kasační námitky Nejvyšší správní soud předně připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[12] Jádrem sporu je, zda je možné považovat podání stěžovatele ze dne 19. 8. 2013 za odvolání, což by znamenalo, že byla dodržena odvolací lhůta a zamítnutí odvolání pro opožděnost by bylo nezákonné.

[13] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu „[p]*odání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*." To platí i pro odvolání. „*Není tedy podstatné, zda se v textu podání objeví či neobjeví slovo ‚odvolání'; důležité je to, zda z takového podání vyplývá nesouhlas účastníka řízení s vydaným rozhodnutím*" (srov. VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 494). Z uvedeného vyplývá, že každý úkon učiněný vůči správnímu orgánu prvního stupně v průběhu odvolací lhůty nelze automaticky považovat za odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 Azs 216/2017 – 32). Smyslem § 37 odst. 1 správního řádu „*je přinutit správní orgány k tomu, aby podání účastníků nehodnotily jen podle formálních kritérií nebo formálního označení, ale aby zkoumaly skutečný obsah podání, tj. co účastník řízení požaduje. Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu však rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje.*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28).

[14] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel spolu s žádostí o nové povolení k pobytu doložil správnímu orgánu prvního stupně plnou moc, kterou byla k jeho zastupování v celém řízení zmocněna paní L. H. Dne 11. 7. 2013 správní orgán prvního stupně zástupkyni stěžovatele doručil vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim ve lhůtě 5 dnů od doručení tohoto vyrozumění. Podle protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí se stěžovatel dne 31. 7. 2013 dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně, aby se s podklady seznámil, a uvedl, že má za to, že žádost je úplná a kompletní a že do 15 dnů doplní své stanovisko. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 8. 2013 bylo zástupkyni stěžovatele doručeno dne 29. 8. 2013. Dne 22. 8. 2013 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno podání ze dne 19. 8. 2013, ve kterém zástupkyně stěžovatele uvádí, že dne 25. 7. 2013 využila možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Dále uvedla, že žádost je úplná a že správní orgán prvního stupně dělá neoprávněné průtahy. K podání doložila platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2012, č. j. 702729/13/2301-24803-402778, vydaný Finančním úřadem pro Plzeňský kraj dne 12. 4. 2013, potvrzení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ke dni 14. 8. 2013 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2012. Dne 17. 9. 2013 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno podání ze dne 12. 9. 2013 označené jako odvolání, ve kterém zástupkyně stěžovatele výslovně uvedla, že se odvolává proti rozhodnutí ze dne 15. 8. 2013. Nejprve zrekapitulovala, že správní orgán

prvního stupně zamítl stěžovatelovu žádost z důvodu uvedení místa ubytování, kde fakticky nebydlel, a namítla, že stěžovatel podniká, a proto jezdí za prací po celé České republice. V době kontroly pracoval u Prahy a v průběhu správního řízení několikrát změnil bydliště, přičemž vždy změnu řádně hlásil. Dále uvedla, že stěžovatel v České republice pracuje legálně, platí sociální a zdravotní pojištění a odvádí daně.

[15] Z uvedeného vyplývá, že podáním ze dne 19. 8. 2013 se zástupkyně stěžovatele vyjadřovala k podkladům pro vydání rozhodnutí, které bylo avizováno při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dne 31. 7. 2013. V podání zástupkyně pouze uvádí, že žádost byla úplná, doplňuje další podklady a namítá průtahy v řízení. Z obsahu podání není zřejmé, že by brojila proti zamítnutí žádosti ani že by se jakkoli vymezovala proti rozhodovacímu důvodu - závěru správního orgánu prvního stupně o nesprávném uvedení místa ubytování. Naopak v podání ze dne 12. 9. 2013 zástupkyně stěžovatele jasně napadá závěr o nesprávném uvedení místa ubytování, když vysvětluje, že stěžovatel podniká, a proto jezdí po celé České republice. Dále rekapituluje jednotlivá místa ubytování v průběhu správního řízení a zdůrazňuje, že stěžovatel řádně plní veškeré své zákonné povinnosti. Zástupkyně mimoto výslovně v podání uvádí, že se odvolává proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a podání označuje jako „odvolání“. Nadto je třeba poznamenat, že dne 19. 8. 2013 zástupkyně stěžovatele nemohla znát obsah rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť dne 19. 8. 2013 jí teprve byla do schránky vložena výzva k vyzvednutí písemnosti. Zástupkyně si zásilku ve lhůtě deseti dnů nevyzvedla, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jí proto bylo doručeno fikcí dne 29. 8. 2013. Nejvyšší správní soud proto v souladu s krajským soudem uzavírá, že podání ze dne 19. 8. 2013 nelze chápat jako odvolání. Odvolání bylo zástupkyní stěžovatele podáno až dne 16. 9. 2013, přičemž odvolací lhůta uplynula již 13. 9. 2013. Odvolání tedy bylo podáno opožděně. Žalovaná zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou nejprve zkoumala splnění procesních podmínek a po zjištění, že odvolání bylo podáno opožděně, se již námitkami ve věci samé nezabývala.

[16] S ohledem na výše uvedenou judikaturu týkající se rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami směřujícími proti nepřiměřenosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pro úplnost pouze uvádí, že tvrzení stěžovatele o tom, že v důsledku rozhodnutí může být definitivně odtržen od své rodiny, považuje za zcela zavádějící s ohledem na to, že ze správního spisu jasně vyplývá, že stěžovatel má rodinu na Ukrajině, a nikoli na území České republiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná netvrdila, že by jí nad rámec její

běžné činnosti jakékoli náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalované náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 21. září 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu