ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **A. P.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2017, č. j. 11 A 6/2015 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, č. j. MV-95432-5/SO/sen-2014, žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 30. 4. 2014, č. j. OAM-11730-7/DP-2014, kterým bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[2] Stěžovatel proti rozhodnutí žalované brojil žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[3] Městský soud konstatoval, že stěžovateli se nepodařilo doložit, že podal odvolání v zákonem stanovené lhůtě; jeho obecná tvrzení nemají oporu ve správním spise. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že podání, které bylo stěžovatelem učiněno po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (jím předložené listiny), mělo být

vyhodnoceno jako odvolání. Podle závěrů městského soudu se jednalo pouze o doplnění podkladů, k jejichž doložení byl stěžovatel dříve správním orgánem I. stupně vyzván a které nedoplnil; právě z tohoto důvodu bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo rozhodnutím procesním, nemusely správní orgány dle městského soudu posuzovat zásah rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24). Podle městského soudu se žalovaná také správně vypořádala s otázkou opožděnosti odvolání stěžovatele ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu. V souladu s uvedeným ustanovením bylo rovněž dostačující, pokud se žalovaná vyjádřila k tomu, zda byly splněny podmínky pro přezkum rozhodnutí, obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. Městský soud konstatoval, že jiný postup by znamenal meritorní posouzení opožděného odvolání, čímž by byl popřen smysl zamítnutí odvolání pro opožděnost. Dále neshledal městský soud důvodnou ani námitku o formě určení lhůty k odstranění vad podání – žádosti stěžovatele, neboť ta byla správně stanovena usnesením, jehož absenci stěžovatel vytýkal. Obdobný závěr učinil rovněž ve vztahu k námitce týkající se toho, že správní orgán I. stupně neměl vyrozumět stěžovatele o pokračování v řízení po přerušení řízení. Správní orgán I. stupně jej totiž o uvedeném vyrozuměl přípisem ze dne 28. 4. 2014, který byl stěžovateli doručen náhradním způsobem. K pokračování v řízení přitom postačila pouze skutečnost, že uplynula lhůta stanovená k odstranění vad podání – žádosti stěžovatele.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[4] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel uvedl, že městský soud v předcházejícím řízení nesprávně věc po právní stránce posoudil a jeho rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[6] Městský soud se podle stěžovatele kvalitativně relevantně nevypořádal s žalobními námitkami, neboť pouze převzal argumentaci žalované a její rozhodnutí aproboval, čímž vyjádřil také souhlas s postupem a rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou ovšem dle stěžovatele nezákonná a nepřezkoumatelná; z uvedeného důvodu jsou jednotlivé žalobní námitky, s nimiž se městský soud ostatně ani dostatečně nevypořádal, relevantní také v řízení o kasační stížnosti.

[7] Stěžovatel namítl, že odvolání podal v zákonné lhůtě; zamítnutím odvolání žalovaná porušila § 89 správního řádu. Stěžovatel je přesvědčen, že ručně psané odvolání bylo vložené do podání správnímu orgánu I. stupně, které bylo odesláno dne 26. 5. 2014, tedy v odvolací lhůtě. V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že dle § 36 odst. 1 správního řádu platí, že účastníci řízení mohou navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí již dne 30. 4. 2014 a stěžovatel poté nemohl disponovat s předmětem řízení a navrhovat důkazy, popř. činit jiné návrhy, mělo být jeho jakékoliv následné podání vyhodnoceno jako odvolání. Po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně totiž jediným úkonem, který mohl stěžovatel učinit, bylo podání odvolání. V souladu se

pokračování

zásadami státní správy tedy mělo být uvedené podání vyhodnoceno jako odvolání a měl být vyzván k odstranění vad podání.

[8] Dále stěžovatel uvedl, že v případě opožděně podaného odvolání je povinností správního orgánu zkoumat, zda nejsou splněny předpoklady pro přezkumné řízení, obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Jestliže shledá splnění těchto předpokladů, posuzuje se opožděné podání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo o vydání nového rozhodnutí. Žalovaná ovšem pouze formalisticky konstatovala, že tyto předpoklady splněny nebyly. Pokud by se touto otázkou ovšem zabývala také po věcné stránce, dospěla by k opačnému závěru. Stěžovatel setrval na tom, že správní orgán I. stupně porušil zákon, neboť jej vyzval k odstranění vad žádosti a k tomu stanovil lhůtu pouhým přípisem, ačkoli stěžovatel měl být podle § 39 odst. 1 správního řádu vyzván formou usnesení. Vzhledem k tomu, že výzva nebyla řádně provedena, nemohla lhůta, která byla stanovena stěžovateli, začít běžet. Stěžovatel argumentoval, že již pro uvedenou zásadní procesní vadu mělo být v přezkumném řízení rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, a to bez ohledu na to, zda bylo odvolání podáno opožděně či nikoliv.

[9] Stěžovatel také namítal, že správní orgán I. stupně pokračoval v přerušeném řízení, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky. Dle § 65 odst. 2 správního řádu platí, že správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, anebo uplyne lhůta stanovená dle § 64 odst. 2 či 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že lhůta k provedení úkonu nebyla stanovena dle § 64 odst. 2 ani 3 správního řádu, bylo možné v řízení pokračovat až po odpadnutí překážky, pro kterou bylo řízení přerušeno. Stěžovatel požadované náležitosti nedoplnil, a tudíž nebylo možno v přerušeném řízení pokračovat. Stěžovatel rovněž namítl, že správním orgánem I. stupně nebyl vyrozuměn o pokračování v řízení. Vzhledem k postupu správního orgánu I. stupně tedy neměl stěžovatel důvod se domnívat, že některé zásadní podklady pro rozhodnutí o jeho žádosti stále chybí.

[10] Stěžovatel rovněž vytkl, že správní orgány mu neumožnily seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. V projednávané věci je podle stěžovatele procesní rozhodnutí v podstatě totožné s rozhodnutím ve věci samé, neboť řeší pobytovou otázku cizince (stěžovatele); v jeho důsledku byl stěžovateli znemožněn další pobyt na území. V takové situaci stěžovatel měl být seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí bez ohledu na formu rozhodnutí.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[12] Žalovaná odkázala na své rozhodnutí a napadený rozsudek městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení

napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu a napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným. Městský soud vypořádal všechny žalobní námitky a učiněné závěry v dostatečném rozsahu odůvodnil; jeho právní názory jsou srozumitelné a logické (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36). Ostatně sám stěžovatel s argumentací městského soudu v kasační stížnosti polemizuje, což by jistě nebylo možné, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. To, zda jsou postup a závěry městského soudu a správních orgánů zákonné, je pak předmětem posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, č. j. 4 Azs 107/2016 - 25).

[17] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel dne 13. 3. 2014 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Výzvou ze dne 13. 3. 2014 správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele k odstranění vad žádosti, a to doložení dokladu o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, dokladu o cestovním zdravotním pojištění, dokladů prokazujících jeho úhrnný měsíční příjem a s ním společně posuzovaných osob ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, potvrzení o bezdlužnosti od finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení a stanovil mu k tomu lhůtu 30 dnů. Současně tuto lhůtu stanovil také usnesením ze dne 13. 3. 2014, kterým řízení rovněž přerušil. Stěžovatel ve stanovené lhůtě výzvě nevyhověl a správní orgán I. stupně jej přípisem ze dne 28. 4. 2014 vyrozuměl o pokračování v řízení. Následně usnesením ze dne 30. 4. 2014 správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno formou náhradního doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu dne 15. 5. 2014. Stěžovatel dne 26. 5. 2014 podal k poštovní přepravě část listin, k jejichž doložení byl vyzván přípisem ze dne 13. 3. 2014. Dne 9. 6. 2014 oznámil právní zástupce stěžovatele správnímu orgánu I. stupně převzetí právního zastoupení a současně podal proti jeho rozhodnutí odvolání, v němž uvedl, že odvolání bylo už dříve podáno, a to spolu s dalšími listinami dne 26. 5. 2014, jejichž kopie k odvolání připojil. Dne 10. 7. 2017 předložil výpis z živnostenského rejstříku.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno dne 15. 5. 2014, lhůta k podání odvolání mu tedy uplynula dne 30. 5. 2014. Stěžovatel dne 26. 5. 2014 zaslal pouze listiny, k jejichž doložení byl vyzván přípisem ze dne 13. 3. 2014. Tvrzení stěžovatele, že k tomuto podání bylo připojeno také ručně psané odvolání, nemá oporu ve správním spise; odvolání není součástí svazku

stěžovatelem předložených listin a ani jinak z obsahu správního spisu nevyplývá. Kopie stěžovatelem uváděného ručně psaného odvolání byla připojena jako příloha teprve k odvolání, které podal právní zástupce stěžovatele dne 9. 6. 2014. K listinám zaslaným stěžovatelem dne 26. 5. 2014 správní orgány nemohly přihlížet jako k odvolání, neboť se jedná pouze o doklady (např. platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2013, přehled předpisů a plateb pro OSVČ ke dni 21. 5. 2014, smlouva o nájmu bytu atd.), které k výzvě ze dne 13. 3. 2014 stěžovatel ve lhůtě stanovené usnesením z téhož dne nedoložil. Ve vztahu k posuzovanému správnímu řízení z nich nevyplývá jakýkoli procesní úkon stěžovatele. Rovněž z předloženého podacího lístku lze pouze dovodit, že stěžovatel dne 26. 5. 2014 zaslal správnímu orgánu I. stupně zásilku. Námitky stěžovatele v tomto směru vznesené jsou proto nedůvodné.

[19] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani kasační námitku nedostatečného posouzení předpokladů pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí žalovanou (§ 92 odst. 1 věta druhá správního řádu). Žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že tyto předpoklady splněny nejsou. Žalovaná uvedené závěry skutečně blíže nerozvedla, ale jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 - 32: *„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.“*
[20] Z výše uvedeného je zřejmé, že odvolání stěžovatele bylo podáno opožděně, přičemž žalovaná se v napadeném rozhodnutí v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu zabývala také tím, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 – 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 105, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, ze

dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 – 135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 – 75, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 7 As 195/2016 – 21, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

[22] Z uvedeného vyplývá, že městský soud byl oprávněn, pokud jde o žalobu stěžovatele, přezkoumat rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů pouze z toho hlediska, zda bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako opožděné po právu. Nemusel se tedy zabývat stěžovatelem uplatněnými námitkami údajné nezákonnosti předchozího postupu správního orgánu I. stupně, proti jehož rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, jež bylo žalovaným zamítnuto jako opožděné.

[23] Vypořádal-li ovšem městský soud rovněž tyto další žalobní námitky (zejména námitku týkající se formy výzvy k odstranění vad žádosti a formy stanovení lhůty k odstranění těchto vad, námitku týkající se okolností pokračování v přerušeném řízení před správním orgánem I. stupně, námitku neposkytnutí možnosti stěžovateli vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu), nemůže mít tato skutečnost s ohledem na svou povahu jakýkoli vliv na zákonnost výroku jeho rozsudku. Rozhodujícím důvodem, pro který byla žaloba stěžovatele městským soudem zamítnuta, byl závěr městského soudu, že odvolání stěžovatele bylo opožděné. Uvedenými námitkami, které stěžovatel uplatnil rovněž v kasační stížnosti, se ovšem z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nezabýval a v tomto směru nehodnotil ani závěry městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalované, která měla ve věci úspěch a měla by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. září 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu