



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. M.**, zast. Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Riegrova 223/20, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 10. 2019, č. j. 30 A 95/2019 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2019, č. j. MV-93280-4/SO-2019, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 5. 2019, č. j. OAM-18137-13/ZM-2019, kterým nebyl žalobci jako držiteli zaměstnanecké karty udělen souhlas se změnou zaměstnavatele z důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) 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“).

[2] Proti uvedenému rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni dne 23. 9. 2019.

[3] Krajský soud podanou žalobu napadeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost.

[4] V odůvodnění svého usnesení krajský soud poukázal na to, že dle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí lhůta pro podání žaloby proti správním rozhodnutím vydaným podle tohoto zákona 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo zástupkyni žalobce ve správním řízení doručeno dne 6. 8. 2019, připadl poslední den lhůty na čtvrtek 5. 9. 2019. Žaloba však byla podána až dne 23. 9. 2019, nelze tedy než

uzavřít, že byla podána opožděně, krajský soud se proto nezabýval věcnou stránkou žalobní argumentace a žalobu odmítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž odkazuje na kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel uvádí, že správní řízení, které vedlo k vydání žalobou napadeného rozhodnutí, trpí vadami spočívajícími v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech. Správní orgán prvního stupně totiž učinil závěr o tom, že stěžovatel vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah a že vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou a povolením k zaměstnání, přičemž tento závěr byl opřen pouze o zjištění uvedená v protokolu ze dne 7. 11. 2017, č. j. 2124/6.71/17-9, o kontrole provedené Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj. Podle stěžovatele protokol o kontrole nezakládá kontrolovaným osobám žádná práva ani povinnosti, a nemůže proto nahradit správní rozhodnutí o uložení sankce jako doklad o existenci závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. To platí tím spíše, že závěry předmětného protokolu byly fakticky odmítnuty odvolacím rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. S6-2018-47.

[7] Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro jeho nesrozumitelnost spočívající v nejednoznačném vymezení období tvrzeného protiprávního jednání a v tom, že správní orgán prvního stupně dle stěžovatele dostatečně neodůvodnil svůj závěr, podle něhož stěžovatel vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah a vykonával práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou a povolením k zaměstnání. Rozhodnutí žalované je dle stěžovatele nepřezkoumatelné i z toho důvodu, že se nevypořádala s odvolacími námitkami stěžovatele, zejména s tím, že bylo rozhodnuto výlučně na základě protokolu o kontrole.

[8] V rámci námítky nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatel uvedl, že rozhodnutí žalované neobsahovalo poučení o možnosti podat návrh na přezkum tohoto rozhodnutí ani informaci o lhůtě, v níž může být takový návrh podán. Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců stanoví lhůtu pro podání žaloby odlišně od soudního řádu správního, měla žalovaná stěžovatele poučit o tom, že návrh na přezkum rozhodnutí musí podat do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Tím, že tak neučinila, žalovaná dle názoru stěžovatele porušila svou poučovací povinnost vyplývající z § 4 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel v této souvislosti odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2012, č. j. 1 As 51/2010 – 214, publ. pod č. 2235/2011 Sb. NSS (všechny zde uváděné rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné též na www.nssoud.cz.)

[9] Stěžovatel namítá, že napadeným rozhodnutím krajského soudu o odmítnutí žaloby byla zkrácena jeho práva garantovaná Listinou základních práv a svobod. Stěžovatel výslovně upozorňuje na zásadu rovnosti dle čl. 1 Listiny, která měla být porušena nepoučením stěžovatele a rovněž tím, že lhůta pro podání správní žaloby u cizince je o polovinu kratší než u občana České republiky, neboť v této otázce dochází k neodůvodněné diskriminaci na základě státní příslušnosti. Tím byl dle stěžovatele současně porušen zákaz diskriminace zakotvený v čl. 3 odst. 1 Listiny. Dále stěžovatel namítá porušení práva na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 odst. 2 Listiny a práva na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny.

pokračování

[10] Stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Spolu s kasační stížností podal stěžovatel i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[11] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na napadené usnesení krajského soudu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Vzhledem k tomu, že krajský soud odmítl žalobu stěžovatele jako opožděnou a věcí samou se nezabýval, lze podanou kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). V případech, kdy kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud není oprávněn zabývat se věcí samou, tj. zabývat se otázkou zákonnosti žalobou napadených rozhodnutí správních orgánů. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení je toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost odmítl. Kasačními námitkami, které se netýkaly zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby, se proto zdejší soud nezabýval.

[15] Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

[16] Zvláštní lhůtu pro podání žaloby stanoví § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí (vydaného podle tohoto zákona) podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni a zmeškání této lhůty nelze prominout. Dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění podána dokonce do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, o tento případ se však v nyní posuzované věci nejedná.

[17] Dle § 40 odst. 1 s. ř. s., lhůta stanovená tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.

[18] Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Podle § 68 odst. 5 správního řádu správní orgán v poučení svého rozhodnutí uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možné tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.

[19] Zdejší soud ze správního spisu zjistil, že rozhodnutí žalované bylo zástupkyni stěžovatele ve správním řízení řádně doručeno dne 6. 8. 2019. Tato skutečnost tedy určila počátek běhu lhůty ve smyslu § 40 odst. 1 s. ř. s. Den následující po dni doručení se tak považuje za první den běhu třicetidenní lhůty pro podání žaloby; konec lhůty pro podání žaloby tak připadl na 5. 9. 2019. Zákonná lhůta uplynula stěžovateli marně, neboť stěžovatel podal žalobu ke krajskému soudu až dne 23. 9. 2019. Jak vyplývá z citovaného § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, zmeškání uvedené lhůty nelze prominout. Krajský soud neměl jinou možnost než žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost.

[20] Stěžovatel ovšem namítá, že v žalobou napadeném rozhodnutí žalované nebyl poučen o svém právu podat proti němu žalobu ani o tom, že lhůta pro podání žaloby je stanovena odlišně od obecné lhůty. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na svůj rozsudek ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 47/2007 - 90, který při posuzování postupu dle obdobné speciální třicetidenní lhůty pro podání správní žaloby dle § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 17. 11. 2009, konstatoval: „*Stěžovatel se mylí, dovozuje-li povinnost žalovaného poučit jej o možnosti napadení svého rozhodnutí žalobou u správního soudu včetně uvedení lhůty pro podání takové žaloby. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, takovou povinnost nelze z § 68 odst. 1, 5 a 6 správního řádu dovodit a Nejvyšší správní soud doplňuje, že taková povinnost žalovanému v posuzované věci nevyplývala ani z jiného zákonného ustanovení.*“

[21] Tato povinnost tedy nevyplývá ani z obecné poučovací povinnosti správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu a bez dalšího ji nelze dovodit ani ze samotné skutečnosti, že adresátem rozhodnutí správního orgánu je cizinec. Ostatně v nyní posuzované věci byl stěžovatel ve správním řízení zastoupen zmocněnkyní I. K. a následně pak právním profesionálem, advokátem Mgr. Janem Blažkem, který dle právní moci založené ve správním spise věc stěžovatele převzal již dne 13. 8. 2019 a téhož dne žádal o možnost nahlédnout do spisu, přesto žalobu jménem stěžovatele podal až dne 23. 9. 2019. Povinnost odvolacího orgánu poučit odvolatele o právu podat proti jeho rozhodnutí správní žalobu v příslušné lhůtě rozhodně nevyplývá ani ze stěžovatelem zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2012, č. j. 1 As 51/2010 – 214, který se danou otázkou vůbec nezabýval a navíc dospěl k závěru, že povinností správního orgánu, jež by vyplývala z § 4 odst. 2 správního řádu, obecně není ani poučit v rámci řízení o odstranění stavby jejího vlastníka o tom, že je oprávněn požádat o její dodatečné povolení.

[22] Povinnost žalované poučit o lhůtě pro podání žaloby proti jejímu odvolacímu rozhodnutí ve věci zaměstnanecké karty nezakládá ani čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „*[v] písemném oznámení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení odnímá na základě požadavků stanovených unijním nebo vnitrostátním právem, je uvedeno odůvodnění*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „*[p]roti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení či o odnětí jednotného povolení je možné podat opravný prostředek v dotčeném členském státě v souladu s vnitrostátním právem. V písemném oznámení podle odstavce 1 je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůta pro toto podání.*“ Tyto požadavky směrnice tedy v podmínkách vnitrostátní právní úpravy dopadají v nyní posuzované věci na poučení o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o žádosti stěžovatele, přičemž v tomto rozhodnutí byl stěžovatel skutečně řádně poučen o možnosti podání odvolání k žalované prostřednictvím správního orgánu prvního stupně v patnáctidenní lhůtě ode dne oznámení rozhodnutí, čehož stěžovatel také využil.

[23] Žalovaná potom splnila svou poučovací povinnost vyplývající z § 68 odst. 5 správního řádu, když stěžovatele v žalobou napadeném rozhodnutí poučila o tom, že proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat. Odvolací orgán nepochybně může nad rámec této své

pokračování

poučovací povinnosti uvést i možnost podat žalobu ve správním soudnictví a takový postup může být i žádoucí, zejména, je-li lhůta pro podání žaloby kratší než obecná lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. a odvolatel či jiný účastník řízení není v odvolacím řízení zastoupen. Pokud tak však odvolací orgán neučiní, nelze v tom spatřovat nedostatek jeho rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 3 Ads 68/2011 - 47) a tím méně pak může taková skutečnost prodloužit zákonem stanovenou lhůtu pro podání žaloby, jejíž zmeškání, jak již bylo konstatováno, nelze prominout.

[24] Pokud jde o námitku stěžovatele zpochybňující ústavnost § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, touto otázkou se zabýval rovněž Ústavní soud např. již v usnesení ze dne 5. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01: „*Ústavní soud v prvé řadě konstatuje, že - z ústavněprávního hlediska - je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správně právní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni (...). Samotné stanovení speciální lhůty (...) - se kterou se lze setkat v podobě třicetidenní lhůty například v ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách nebo v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů - nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavněprávního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců - ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu - s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznačnými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit. Ústavní soud zde připomíná, že jeho úkolem není hodnotit účelnost nebo vhodnost zvoleného zákonného řešení, nýbrž vyhradně jeho případnou protiústavnost. Lze tedy dovozovat, že napadené ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o lhůtě pro podání správní žaloby, žádné z ústavních kautel neodporuje a je proto ústavně konformní.“*

[25] K tomuto závěru se následně Ústavní soud plně přihlásil také ve svém plenárním nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, když konstatoval: „*Teze, podle níž nelze dovodit ústavní garanci obecné lhůty k podání správní žaloby a podle níž určujícím je pouze to, zda zvláštní lhůta respektuje ústavně zaručená základní práva, je bez dalšího použitelná i pro návrh nyní posuzovaný.*“ Následně však Ústavní soud odlišil posuzování výrazně kratší (sedmidenní) lhůty pro podání správní žaloby dle § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v tehdejší znění: „*V ostatním však reagoval Ústavní soud uvedeným usnesením na konkrétní souvislosti speciálního ustanovení zákona o pobytu cizinců; usnesení se především týkalo 30 denní lhůty, nyní je přezkoumávána ústavnost lhůty sedmidenní, tedy výrazně kratší. Navíc řízení podle zákona o pobytu cizinců není striktně jednoinstanční, jak je tomu v případě azylového správního řízení, což umožňuje hodnotit zpřísnění podmínek přístupu ke správnímu soudu oproti úpravě standardní do jisté míry benevolentněji.*“ (K posouzení ústavnosti desetidenní lhůty pro podání žaloby ve věci rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 – 52, publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 7/2009 – 49).

[26] Z uvedených závěrů je tedy zřejmé, že ani námitka stěžovatele, podle níž postupem dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla porušena stěžovatelova ústavní práva, nemůže obstát.

IV.

Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] Soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť o kasační stížnosti rozhodl bezodkladně po dokončení nezbytných úkonů v tomto řízení.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. listopadu 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu