



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **M. M.**, zastoupena JUDr. Jiřím Gajdarusem, advokátem se sídlem Synkovská 1327/6, Praha 6, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2018, č. j. 13 A 106/2018 - 53,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 21. 7. 2018, č. j. KRPA-273969-19/ČJ-2018-000022-ZAM (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění z území členských států Evropské unie na dobu 6 měsíců.

[2] Po uplynutí lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně žádost o prominutí zmeškání tohoto úkonu dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), kterou odůvodnila zdravotními problémy svého zástupce v posledních dvou dnech lhůty pro podání odvolání. Současně podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

[3] Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl usnesením ze dne 27. 8. 2018, č. j. KRPA-273969-26/ČJ-2018-000022-ZAM. V odůvodnění uvedl, že ode dne 21. 7. 2018, kdy jí bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí, do dne 31. 7. 2018,

kteřý byl posledním dnem odvolací lhůty, měla dostatek času na podání alespoň blanketního odvolání. To žalobkyně, resp. její zástupce neučinili, přestože zdravotní indispozici zástupce udává až ode dne 30. 7. 2018 (tj. jeden den před skončením lhůty).

[4] Žalobkyně usnesení napadla odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 10. 2018, č. j. CPR-28308-5/ČJ-2018-930310-V243 (dále též „rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2018“), zamítl a usnesení potvrdil. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně neprokázala existenci překážek, které jí bránily ve včasném podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[5] Rozhodnutím ze dne 11. 10. 2018, č. j. CPR-28308-6/ČJ-2018-930310-V243 (dále též „rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2018“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí jako opožděné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

II.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2018 a rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2018 žalobou, o které rozhodl Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) shora označeným rozsudkem. Výrokem I odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2018 jako nepřipustnou s tím, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je rozhodnutím předběžné povahy. Výrokem II městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2018 jako nedůvodnou. V odůvodnění konstatoval, že se nemohl zabývat tím, zda byl správní orgán I. stupně, popř. žalovaný povinen vyzvat žalobkyni k prokázání důvodů žádosti o prominutí zmeškání úkonu, neboť žalobkyně takovou námitku ve lhůtě pro podání žaloby nevznesla. Soud dále uvedl, že žalobkyni, resp. jejímu právnímu zástupci nelze klást k tíži, jestliže plánoval učinit procesní úkon (podat odvolání) v poslední den lhůty, přičemž akutní zdravotní indispozice zástupce žalobkyně mohla představovat závažný důvod pro prominutí zmeškání úkonu ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. Podle městského soudu však žalobkyně neunesla důkazní břemeno ohledně prokázání závažných důvodů dle § 41 odst. 4 správního řádu; k žádosti o prominutí zmeškání úkonu nebyl přiložen žádný důkaz prokazující tvrzený závažný důvod. Městský soud neshledal důvodné ani námitky poukazující na vady v řízení před správními orgány. Rozsudek krajského soudu je v plném znění přístupný na www.nssoud.cz.

III.

[7] Žalobkyně („stěžovatelka“) napadla výroky II a III rozsudku městského soudu včasnou kasační stížností. Podle stěžovatelky se měl městský soud zabývat námitkou uplatněnou na soudním jednání, ve které poukazovala na povinnost správních orgánů vyzvat žalobkyni k prokázání důvodů žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Podle stěžovatelky správní orgány tíží povinnost vyzvat účastníka řízení k doložení důvodů bránících v podání včasného odvolání. Stěžovatelka dále namítla, že v žalobě nemohla uplatnit námitku proti závěru správních orgánů o neunesení jejího důkazního břemene, neboť správní rozhodnutí takový závěr neobsahovala. Městský soud pochybil i tím, že odmítl provést důkaz navrhovaný stěžovatelkou při soudním jednání (lékařské potvrzení zdravotní indispozice zástupce stěžovatelky) s tím, že byl uplatněn opožděně. Poukázala i na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala i na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Podle uvedeného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednatelce a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důležitých nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že správní orgány pochybily, jestliže jí nevyzvaly k prokázání důležitých důvodů ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu.

[15] Nejvyšší správní soud stran této námitky souhlasí s městským soudem, že tato námitka nebyla uplatněna ve lhůtě pro podání žaloby, a městský soud se jí tedy nebyl povinen zabývat. K tomu viz § 75 odst. 2 s. ř. s. a konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 A 72/2001 - 75, ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 313/2016 - 30, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2008 Sb. NSS. Např. v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby.*“

[16] S ohledem na znění § 104 odst. 4 s. ř. s. se pak uvedenou námitkou nemohl zabývat ani Nejvyšší správní soud. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních).

[17] Pokud pak stěžovatelka uváděla, že v žalobě nemohla uplatnit námitku proti závěru o nedostatečném prokázání důležitého důvodu bránícího jí učinit úkon (neboť správní rozhodnutí takový závěr neobsahovala) konstatuje soud, že žalovaný v rozhodnutí ze dne 10. 10. 2018 uvedl, že stěžovatelka „*neprokázala existenci překážek, které jí ve včasném podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění bráníly*“. Není přitom podstatné, že uvedenou úvahu uvedl až žalovaný v rozhodnutí o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Z judikatury zdejšího soudu totiž vyplývá, že takové rozhodnutí (ač samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu) podléhá soudní ochraně *v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání* (viz rozsudky ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49, č. 1881/2009 Sb. NSS, ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015 - 23, či ze dne 22. 2. 2017, č. j. 5 Afs 136/2016 - 36). V nynějším případě tedy stěžovatelka měla možnost brojit proti závěru tohoto rozhodnutí při napadení konečného rozhodnutí. Této možnosti však nevyužila.

[18] S městským soudem lze souhlasit i v tom, že v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného je soud 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 např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105. Přesně takto městský soud postupoval a zabýval se (na základě včas uplatněných námitek) zákonností žalobou napadeného rozhodnutí. Správně shledal, že stěžovatelka podala odvolání opožděně. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo stěžovatelce doručeno dne 21. 7. 2018, desetidenní odvolací lhůta dle § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců uplynula dne 31. 7. 2018, přičemž odvolání bylo podáno až dne 5. 8. 2018, tedy opožděně. Uvedené závěry mají jednoznačnou oporu ve správním spisu. To plně platí i pro argumentaci žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 11. 10. 2018. Toto rozhodnutí není zatíženo ani žádnou další vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

pokračování

[19] Je pravdou, že v rozhodnutí ze dne 11. 10. 2018 se žalovaný výslovně nezabýval existencí důvodů pro prominutí zmeškání lhůty. Posuzoval totiž primárně otázku, zda bylo či nebylo podáno odvolání včas. Nad rámec toho však žalovaný však odkázal na své dřívější rozhodnutí ze dne 10. 10. 2018, ve kterém uvedl, že stěžovatelka neprokázala existenci překážek, které jí bránily v podání včasného odvolání (viz výše). Z rozhodnutí žalovaného je tedy zřejmé, o co se opírá nemožnost prominutí zmeškání lhůty. Tímto důvodem je neunesení důkazního břemene stran překážek bránících včasnému podání odvolání, s čímž se ztotožnil i městský soud. Takový závěr má přitom oporu v právní úpravě a judikatuře. K tomu viz § 41 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán *promíne zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění*, resp. navazující judikaturu – např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 2 As 35/2011 - 54, ze dne 25. 1. 2018, č. j. 9 As 100/2017 - 46 atp. Jak již přitom bylo výše uvedeno, stěžovatelka v žalobě nenamítala, že ji správní orgány měly vyzvat k prokázání důležitých důvodů ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. Takové tvrzení uplatnila až po lhůtě pro podání žaloby, v důsledku čeho nebylo povinností soudu se jím zabývat.

[20] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v dílčím tvrzení, že městský soud odmítl přihlídnout k důkaznímu návrhu (lékařskému potvrzení stran zdravotní indispozice zástupce stěžovatelky) z důvodu jeho opožděnosti. Městský soud se v rozsudku v tomto smyslu nevyjádřil. Argumentace městského soudu ohledně opožděnosti se týkala námitek vznesených při jednání (a nikoli označeného důkazního návrhu). Z procesní opatrnosti soud dodává, že není povinností soudu vyhovět jakémukoliv důkaznímu návrhu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, či další rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05). To platí tím spíše s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci, resp. procesní taktiku stěžovatelky, která se jeví být účelovou. Jak vyplývá ze spisu, stěžovatelka v řízení před správními orgány nepředložila žádné lékařské potvrzení. Takové potvrzení nepřiložila ani k žalobě. Teprve při ústním jednání před krajským soudem začala navrhopvat provedení důkazu lékařským potvrzením. Takové potvrzení však nepředložila ani ke kasační stížnosti. Takový postup se jeví zdejšímu soudu jako účelový. Pokud stěžovatelka potvrzením od lékaře (či jiným relevantním podkladem) disponovala, není soudu zřejmé, proč jej nepředložila v řízení před správními orgány. S ohledem na uvedený procesní postup nelze souhlasit ani s obecnou námitkou o porušení zásad spravedlivého procesu v řízení před městským soudem.

[21] Nejvyšší správní soud tedy na podkladě argumentace obsažené v kasační stížnosti neshledal žádný důvod ke zrušení výroku II rozsudku, kterým byla zamítnuta žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2018. Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil s posouzením věci městským soudem a v podrobnostech na něj odkazuje.

[22] Pokud pak stěžovatelka navrhovala i zrušení výroku III rozsudku městského soudu, konstatuje soud, že tímto výrokem bylo rozhodnuto o nákladech řízení. Stěžovatelka přitom v kasační stížnosti neuvedla žádnou konkrétní argumentaci, kterou by zpochybnila uvedený výrok. Rezignovala-li stěžovatelka v této části kasační stížnosti na individualizaci domnělých pochybení městského soudu, není úkolem Nejvyššího správního soudu nahrazovat její procesní úkony. Soud totiž není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 8 As 33/2010 - 128, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60 atp.).

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 278/2016 - 16, ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 308/2016 - 35, ze dne 15. 6. 2016, č. j. 6 Azs 75/2016 - 27 atp.).

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 7. února 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu