



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **R. Y.**, zastoupená JUDr. Jirím Gajdarusem, advokátem se sídlem Synkovská 1327/6, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 10. 2018, čj. CPR-27620-7/ČJ-2018-930310-V261, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, čj. 1 A 100/2018-48-56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (dále „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 21. 7. 2018, čj. KRPA-274017-16/ČJ-2018-000022-ZAM, rozhodl o správním vyhoštění žalobkyně z území členských států EU na dobu jednoho roku.

[2] Po uplynutí lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí (dne 31. 7. 2018) podala žalobkyně dne 5. 8. 2018 žádost o prominutí zmeškání tohoto úkonu dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), kterou odůvodnila zdravotními problémy svého zástupce v posledních dvou dnech lhůty pro podání odvolání. Současně podala téhož dne proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání, které dne 27. 8. 2018 odůvodnila.

[3] Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu nevyhověl usnesením ze dne 1. 9. 2018, čj. KRPA-274017-24/ČJ-2018-000022-ZAM. Připomněl, že dne 21. 7. 2018 bylo žalobkyni doručeno prvostupňové rozhodnutí. Zástupce si zvolila až 25. 7. 2018.

pokračování

Jestliže zmocněný zástupce onemocněl, měl žalobkyni informovat, aby si mohla zajistit v dostatečné časové lhůtě jiného zástupce, anebo podat odvolání osobně. Zmocněný zástupce toto neučinil, ač si musel být vědom, že lhůtu nestihne. Žalobkyně byla dne 21. 7. 2018 při převzetí rozhodnutí řádně poučena o svém právu podat odvolání do 10 dnů.

[4] Žalobkyně toto usnesení napadla odvoláním, které žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 10. 2018, čj. CPR-27620-5/ČJ-2018-930310-V261, zamítla a napadené usnesení potvrdila. Žalobkyně neprokázala existenci překážek, které jí bránily ve včasné podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalobkyně mohla podat sama např. i blanketní odvolání, totéž mohl učinit také její zástupce po převzetí zastoupení.

[5] Rozhodnutím ze dne 31. 10. 2018, čj. CPR-27620-7/ČJ-2018-930310-V261, následně žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí o správním vyhoštění jako opožděné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované ze dne 26. 10. 2018 i ze dne 31. 10. 2018 žalobou, o které rozhodl Městský soud v Praze (dále „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem. Městský soud výrokem I. odmítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 10. 2018 jako nepřijatelnou s tím, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je rozhodnutím předběžné povahy. Výrokem II. zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 10. 2018 jako nedůvodnou. Konstatoval, že se nemohl zabývat tím, zda byl správní orgán I. stupně (popř. žalovaná) 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 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 současně určil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobkyně („stěžovatelka“) napadla výroky II. a III. rozsudku městského soudu kasační stížností podanou k městskému soudu, který ji 25. 1. 2019 předložil Nejvyššímu správnímu soudu. Podle stěžovatelky se měl městský soud zabývat námitkou, ve které poukazovala na povinnost správních orgánů vyzvat ji k prokázání důvodů žádosti o prominutí zmeškání úkonu. 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 (lékařské potvrzení zdravotní indispozice zástupce stěžovatelky) s tím, že byl uplatněn opožděně. Poukázala i na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ve výrocích II. a III. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a rozsudku městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud 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, a stěžovatelka je v souladu s § 105

odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala mimo jiné na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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. náleze ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z 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, čj. 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 zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[13] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že napadený rozsudek 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30).

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval stěžovatelkou uplatněnými důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. K tomu je třeba předeslat, že se v nedávné době zabýval *de facto* skutkově i právně totožnou věcí, a to v rozsudku ze dne 7. 2. 2019, čj. 7 As 14/2019-17. V nyní projednávané věci neshledal důvod se od svých dřívějších závěrů jakkoliv odchýlit.

[15] Stěžovatelka i v nyní projednávané věci v kasační stížnosti namítla, že správní orgány pochybily, jestliže ji nevyzvaly k prokázání důležitých důvodů ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud stran této námítky souhlasí s městským soudem, že 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. rozsudek ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 313/2016-30, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, 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.*“

pokračování

[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, čj. 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 žalovaná v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2018 uvedla, že stěžovatelka „*neprokázala existenci překážek, které jí ve včasném podání odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění bránily*“. Není přitom podstatné, že uvedenou úvahu uvedla až žalovaná v rozhodnutí o odvolání proti 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 rozsudek ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007-49, č. 1881/2009 Sb. NSS). 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91). 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 žalované v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 31. 10. 2018. Toto rozhodnutí není zatíženo ani žádnou další vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[19] Je pravdou, že v rozhodnutí ze dne 31. 10. 2018 se žalovaná výslovně nezabývala existencí důvodů pro prominutí zmeškání lhůty. Posuzovala totiž primárně otázku, zda bylo či nebylo podáno odvolání včas. Nad rámec toho však žalovaná odkázala na své dřívější rozhodnutí ze dne 26. 10. 2018, ve kterém uvedla, že stěžovatelka neprokázala existenci překážek, které jí bránily v podání včasného odvolání (viz výše). Z rozhodnutí žalované 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 „*promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění*“, resp. navazující judikaturu – např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 2 As 35/2011-54. 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 o zdravotní indispozici zástupce stěžovatelky) z důvodu jeho opožděnosti. Městský soud se v rozsudku v tomto smyslu nevyjádřil. Argumentace městského soudu ohledně opožděnosti se týkala námitek uplatněných poprvé v replice ze dne

12. 12. 2018 (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 se zmínila, že má lékařské potvrzení k dispozici, potvrzení však nepředložila ani ke kasační stížnosti. 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 žalované ze dne 31. 10. 2018. Plně se ztotožnil s posouzením věci městským soudem a v podrobnostech na něj odkazuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] 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.).

[23] 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 As 278/2016-16).

[24] 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. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 22. února 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu