



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **T. R.**, zastoupené Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2009, č. j. CPR-17252/ČJ-2008-9CPR-C241, o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2009, č. j. 10 Ca 60/2009 - 47,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2009, č. j. CPR-17252/ČJ-2008-9CPR-C241. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 2. 10. 2008, č. j. CPPH-041809/Cl-2008-60, o neudělení povolení k dlouhodobému

pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání podle zákona č. 326/1999 Sb.

Stěžovatelka označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Neztotožňuje se se závěry městského soudu, vyslovenými v napadeném usnesení, neboť dle jejího názoru v průběhu řízení došlo k závažné okolnosti, která vylučuje užití úvah o striktní koncentraci řízení vázané na zákonem stanovené lhůty dle § 72 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelce bylo prostřednictvím jejího zástupce zasláno usnesení ze dne 4. 3. 2009, které pod písm. d) obsahovalo také výzvu k doplnění žalobních bodů, stěžovatelka byla oprávněna bez dalšího předpokládat, že závaznou lhůtou pro doplnění žaloby je až lhůta stanovená v tomto usnesení, a tedy že žaloba byla následně v řádném termínu doplněna a její nedostatky odstraněny. Dle názoru stěžovatelky nelze argumentovat, že na běh třicetidenní zákonné lhůty pro podání žaloby nemohla mít jakýkoli vliv výzva soudu ze dne 4. 3. 2009, neboť to byl právě městský soud, který stěžovatelku zavádějícím způsobem vyzval k odstranění vad žaloby, ačkoli v současné době tvrdí, že v dané chvíli nebyly splněny podmínky řízení. Městský soud tak sice poučil stěžovatelku o možnosti zhojit nedostatky jí podaného návrhu, ve svém následném rozhodnutí však uvedl, že odstranění nedostatků nebylo dodatečně možné. Chybnou a zmatečnou výzvou městského soudu ohledně možnosti odstranění vad žalobního návrhu tak stěžovatelka byla uvedena v omyl, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k obsahu podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobou ze dne 24. 2. 2009, podanou téhož dne k poštovní přepravě a doručenou městskému soudu dne 25. 2. 2009, stěžovatelka prostřednictvím svého zplnomocněného zástupce napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2009, č. j. CPR-17252/ČJ-2008-9CPR-C241. Kromě žádosti o přiznání odkladného účinku stěžovatelka v žalobě pouze uvedla, že tuto odůvodní ve lhůtě 10 dnů.

Městský soud usnesením ze dne 4. 3. 2009, č. j. 10 Ca 60/2009 - 6, vyzval zástupce stěžovatelky, aby ve lhůtě 14 dnů od doručení tohoto usnesení odstranil následující nedostatky žaloby:

- a) předložil plnou moc udělenou advokátovi Mgr. Marku Sedlákov, označenému v žalobě jako zástupce žalobce (§ 35 s. ř. s.);
- b) upřesnil, kdy mu bylo napadené rozhodnutí doručeno [§ 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s.];

- c) označení žalobce uvedl do souladu s ustanovením § 37 odst. 3 s. ř. s., tj. doplnil adresu bydliště žalobce;
- d) uvedl, které výroky rozhodnutí napadá a z jakých důvodů (skutkových i právních) považuje napadené výroky za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.];
- e) formuloval návrh výroku rozsudku, jehož se na soudě domáhá [§ 71 odst. 1 písm. f) a § 65 odst. 3 s. ř. s.];
- f) připojil doplnění žaloby v potřebném počtu stejnopisů, aby mohlo být zasláno dalším účastníkům řízení (§ 37 odst. 3 s. ř. s.);
- g) založil do spisu stejnopis (kopii) napadeného rozhodnutí pro potřeby soudu; nestane-li se tak, pořídí soud tyto stejnopisy (kopie) na náklad žalobce (§ 71 odst. 2 s. ř. s.);
- h) pro případ, že soud rozhodne bez jednání (§ 51, § 76 s. ř. s.), předložil současně specifikaci nákladů řízení (§ 57 a násl. s. ř. s.) a pro účely případného přiznání nákladů řízení nechť sdělí a doloží soudu, zda je zástupce žalobce plátcem DPH.

Dne 10. 3. 2009 stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce doručila městskému soudu odůvodnění žaloby, k němuž přiložila plnou moc a fotokopie rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (zásilka byla podána k poštovní přepravě dne 9. 3. 2009).

Městský soud následně žalobu stěžovatelky napadeným usnesením odmítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že neobsahuje-li žaloba žádný žalobní bod, lze jej podle § 71 odst. 2 s. ř. s. doplnit pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Pokud tedy třicetidenní lhůta k podání žaloby uplynula dnem 27. 2. 2009 a až teprve dne 10. 3. 2009 (k poštovní přepravě předáno dne 9. 3. 2010) soud obdržel podání stěžovatelky, ve kterém uvádí konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy, nemohl již k němu přihlížet. Městský soud dále zdůraznil, že na běh lhůty k podání žaloby, tj. lhůty pro uplatnění žalobních bodů, nemohla mít vliv ani výzva soudu ze dne 4. 3. 2009 k odstranění vad žaloby. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka ve svém prvotním podání neuvedla, kdy jí bylo napadené rozhodnutí doručeno, soud musel postupovat podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatelku vyzvat k odstranění vad žaloby. Jelikož však lhůta k podání žaloby (a potažmo k uvedení žalobních námitek) je lhůtou zákonnou, jejíž zmeškání navíc nelze prominout, nemůže být prodloužena žádným úkonem ze strany soudu. Vzhledem k tomu, že nedostatek žalobních bodů představuje nesplnění podmínek řízení, který nelze po uplynutí lhůty odstranit, postupoval soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a žalobu odmítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí krajského (zde městského) soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti zdejší soud vycházel z následujících úvah:

Žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či porušeno, poskytl spravedlivou ochranu. Soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak ovšem proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem pro poskytování zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení.

Je-li účastníkem řízení podán návrh na zahájení řízení (žaloba), pak takové podání musí splňovat především obecné obsahové náležitosti podání, jak je upravuje § 37 odst. 3 s. ř. s., podle něhož z každého podání musí být zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co navrhuje, a musí být podepsáno a datováno. Vedle uvedených obecných náležitostí je však nutno, aby každé podání splňovalo také další náležitosti, které pro příslušný návrh (zde žalobu) vyplývají ze zvláštních ustanovení o řízení podle části třetí hlavy druhé s. ř. s.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu musí žalobce v podané žalobě (kromě shora vyjmenovaných obecných náležitostí) uvést také další náležitosti, k nimž podle § 71 odst. 1 s. ř. s. patří:

- a) označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci;
- b) označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy;
- c) označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá;
- d) *žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné;*
- e) jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést;
- f) návrh výroku rozsudku.

Žalobní řízení ve správním soudnictví je dále založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [srovnej shora citovaný § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle § 71 odst. 2, věty druhé a třetí, s. ř. s. žalobce může v žalobě formulované žalobní body kdykoli za řízení omezit, tzn. určitý žalobní bod vypustit nebo zúžit námitky v něm uvedené; rozšířit žalobu na dosud

nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body však může jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Racionální podstata citovaných dvou zásad spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně vymezení předmětu soudního řízení, neboť po uplynutí této lhůty je definitivně určeno, co bude předmětem soudního přezkumu.

V dané souvislosti je nutno podotknout, že s omezením práva na rozšíření žaloby podle shora citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. byla co do svého obsahu prakticky shodná předchozí úprava (srovnej ustanovení § 250h odst. 1, část věty za středníkem, o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002), která byla Ústavním soudem shledána jako „interpretovatelná v ústavních mezích“. To dokládají např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, či nález ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, vyhlášený pod č. 232/2000 Sb. Stejně tak Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. II. ÚS 136/06, uvedl, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno přísnou koncentrační zásadou, a to na rozdíl od řízení o kasační stížnosti. Proto v souladu s § 71 odst. 2 s. ř. s. lze žalobu rozšířit na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby (k tomu shodně také nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

Z těchto rozhodnutí, jakož i ze starší judikatury správních soudů (srovnej např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1999, č. j. 6 A 28/98 - 47, publikované pod č. 1038/2002 SoJ., či rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 5. 8. 2002, č. j. 29 Ca 416/2001 - 18, publikované pod č. 1047/2002 SoJ.) jednoznačně vyplývá, že žalobce sice může měnit rozsah, v jakém rozhodnutí správního orgánu napadá a uvádět příslušné důvody (tzv. žalobní body), avšak rozšiřovat je může pouze do konce lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby. Není proto možné po uplynutí této lhůty vznášet další výhrady proti správnímu rozhodnutí (až na zákonem stanovené výjimky) a toto rozhodnutí přezkoumávat z hlediska později uplatněných žalobních bodů. V judikatuře zdejšího soudu jsou shora uvedené závěry obsaženy např. v rozhodnutí ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004 - 48, dostupném na www.nssoud.cz.

Ve vztahu k nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud z obsahu předloženého soudního spisu ověřil následující skutečnosti:

Stěžovatelka dne 24. 3. 2009, tj. tři dny před koncem třicetidenní zákonné lhůty pro její podání, předala k poštovní přepravě žalobu obsahující toliko označení účastníků soudního řízení a označení napadeného správního rozhodnutí s tím, že bude odůvodněna ve lhůtě 10 dnů. Ačkoli žaloba byla sepsána prostřednictvím

advokáta, který stěžovatelku zastupoval již v řízení před správními orgány, byla tato v rozporu s § 71 odst. 1 s. ř. s. podána bez uvedení jakýchkoli dalších náležitostí stanovených soudním řádem správním. V žalobě nebyl mimo jiné obsažen žádný žalobní bod ani údaj o doručení napadeného správního rozhodnutí stěžovatelce. V důsledku toho městskému soudu nebylo a ani nemohlo být v okamžiku posuzování náležitostí žaloby známo, v jaké fázi zákonné lhůty pro podání žaloby se nachází a zda vůbec má stěžovatelku s ohledem na uplatnění koncentrační zásady k odstranění vad žaloby vyzývat či nikoli.

V dané procesní situaci, v níž se městský soud ocitl nikoli svou vinou, ale vinou právního zástupce stěžovatelky, proto postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud stěžovatelku vyzval k odstranění vad podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. a v této výzvě specifikoval veškeré nedostatky, které u přijatého podání shledal a které bylo nutno odstranit. Stejně tak nelze městskému soudu vytýkat, že pro odstranění vad žaloby stanovil stěžovatelce, resp. jejímu zástupci, lhůtu v délce 14 dnů, neboť (jak již bylo uvedeno výše) neměl v okamžiku vydání výzvy k dispozici žádné informace o doručení napadeného rozhodnutí stěžovatelce ani o dalších skutečnostech, z nichž by mohl jakkoli odvodit, zda žaloba byla podána na počátku zákonem stanovené lhůty či na jejím konci.

Až následně, po předložení správního spisu ze strany žalovaného, městský soud zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo zplnomocněnému zástupci stěžovatelky doručeno již dne 28. 1. 2009 a žaloba, podaná k poštovní přepravě dne 24. 2. 2009 a doručená městskému soudu dne 25. 2. 2009, byla podána na samém sklonku zákonné lhůty, která uplynula dnem 27. 2. 2009. Přestože tedy městský soud ve výzvě ze dne 4. 3. 2009 stanovil k odstranění vad žaloby lhůtu v délce 14 dnů, je nutno přisvědčit jeho závěrům, že v důsledku nově učiněných zjištění již uvedená výzva ani následné doplnění žaloby nemohly zvrátit skutečnost, že lhůta pro podání žaloby a tedy i pro uplatnění žalobních bodů uplynula dnem 27. 2. 2009. Tato lhůta je lhůtou zákonnou, jejíž zmeškání nelze prominout, a proto nemůže být prodloužena žádným úkonem ze strany soudu.

Shora uvedené závěry korespondují také s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudkem ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003 - 40, publikovaným pod č. 113/2004 Sb. NSS, v němž zdejší soud konstatoval: „V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť – takto

široce pojímaná – povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.“

Dodržování a uplatňování koncentrační zásady ze strany soudů tak nelze s ohledem na charakter řízení a povahu přezkumu ve správním soudnictví považovat za projev přílišného právního formalismu, ale naopak, opačný přístup by porušoval zásadu rovnosti účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) a vytvářel by prostor pro neomezené, případně i účelové protahování soudního řízení, což by ve svých důsledcích vedlo k prodlužování stavu právní nejistoty.

Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelce (resp. jejímu zástupci) nic nebránilo, aby žalobní body, tj. skutkové a právní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, uplatnili ihned při prvotním podání žaloby. Přestože zástupce stěžovatelky tuto zastupoval již v řízení před správními orgány, a tedy mu byly známy veškeré okolnosti, z nichž správní orgány vycházely při vydání napadeného rozhodnutí, v žalobě v tomto směru na obranu práv stěžovatelky zcela rezignoval, ačkoli si musel si být vědom negativních následků, které tímto svým jednáním stěžovatelce přivodí, totiž že žalobu podanou na samém sklonku zákonné lhůty již nebude možno o nové žalobní body úspěšně rozšířit.

Vzhledem k tomu, že žaloba neobsahovala žádný žalobní bod a tento nedostatek již nebylo možno po uplynutí lhůty pro podání žaloby odstranit, nebyl předmětný návrh stěžovatelky meritorně projednatelný a z tohoto důvodu nebylo možno v řízení pokračovat. Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se nedopustil nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pokud žalobu stěžovatelky odmítl, neboť dospěl k závěru, že po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty k podání žaloby se absentující žalobní bod stal takovým nedostatkem podmínek řízení, který již nelze odstranit [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění žádného z důvodů uplatněných stěžovatelkou v kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a proto kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle něhož stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 29. dubna 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu