



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **P. T. H. Y.**, zastoupené Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2013, č. j. MV-52062-4/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2015, č. j. 57 A 121/2013 – 72,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2015, č. j. 57 A 121/2013 – 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve správním řízení byla řešena otázka důvodnosti žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013, č. j. OAM-83266-45/DP-2011 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), platnost povolení neprodloužilo, neboť údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídaly skutečnosti. Odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla pro opožděnost podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaná vyjádřila také

k věcným námitkám žalobkyně a konstatovala, že neshledala předpoklady pro obnovu řízení, vydání nového rozhodnutí ani pro zahájení přezkumného řízení.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, které Krajský soud v Plzni ve výroku označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. S ohledem na nosné důvody napadeného rozhodnutí krajský soud považoval za předmět přezkumu toliko otázku, zda žalobkyně podala odvolání včas či nikoliv. Jelikož námitky zpochybňující závěr žalované o opožděnosti podaného odvolání vnesla žalobkyně až v doplnění žaloby s více než ročním odstupem od podání původní žaloby a uplynutí žalobní lhůty, nemohl se jimi krajský soud zabývat, neboť mu v tom bránila zásada dispoziční i zásada koncentrace řízení, kterými je řízení před ním ovládáno [srov. § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[3] Důvodnost žalobních námitek směřujících do věci samé krajský soud neposuzoval, neboť nesouvisely s předmětem řízení. Krajský soud však upozornil na to, že se žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí k věcným námitkám žalobkyně vyjadřovala, přestože odvolání zamítla pro opožděnost. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se tak ve svém důsledku stalo pro žalobkyni matoucím.

[4] Krajský soud následně dospěl k závěru, že je žaloba opodstatněná, avšak z jiných důvodů, než jaké v ní byly uplatněny. Poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, č. j. 11 Ca 334/2009 – 32 (veškerá zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz), a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87. Na jejich základě usoudil, že se žalovaná dopustila podstatného pochybení, které způsobilo vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí, když na jedné straně zamítla odvolání žalobkyně pro opožděnost a na straně druhé se v odůvodnění napadeného rozhodnutí věcně vypořádala s veškerými námitkami žalobkyně uplatněnými v odvolání. Žalovaná dle krajského soudu nebyla oprávněna přistoupit k meritornímu posouzení věci v situaci, kdy shledala odvolání opožděným, byť tak učinila s poukazem na § 92 odst. 1 správního řádu. Krajský soud byl toho názoru, že žalovaná měla opožděné, resp. nepřípustné, odvolání podle obsahu eventuálně vyhodnotit z hlediska možného zahájení řízení o některém z mimořádných opravných prostředků, avšak měla k němu přistupovat jako k samostatnému podnětu na zahájení některého z těchto řízení a dále postupovat v intencích shora zmíněné judikatury. Postup žalované měl dle krajského soudu za následek nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, a proto je krajský soud zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. K namítanému nesprávnému posouzení právní otázky krajským soudem stěžovatelka konstatovala, že poté, co shledala

pokračování

odvolání žalobkyně opožděným, postupovala v souladu se zákonem, neboť ve shodě s § 92 odst. 1 správního řádu zkoumala, zda jsou splněny předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Podotkla přitom, že citované ustanovení nestanovuje, jak a v jakém rozsahu se má správní orgán s danou otázkou vypořádat. Z obsahu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumávala dle § 89 odst. 2 správního řádu, ale pouze zkoumala předpoklady dle § 92 odst. 1 téhož předpisu. Stěžovatelka měla za to, že nebylo její povinností podrobně se zabývat tím, zda byly splněny předpoklady pro zahájení řízení o některém z mimořádných opravných prostředků, avšak pokud tak učinila, nemělo to za následek vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí. Domnívala se, že napadený rozsudek je projevem přepjatého formalismu a ve vypořádání většiny odvolacích námitek nespatořovala podstatné pochybení, naopak tím předešla případnému marnému podnětu či žádosti ze strany žalobkyně.

[6] Žalobkyně se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s odůvodněním napadeného rozsudku. Uvedla, že jejímu zástupci je z právní praxe známo, že v případě zamítnutí odvolání pro opožděnost má odůvodnění výroku ve vztahu k případné obnově řízení či k řízení přezkumnému v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu znít následovně: „*odvolací správní orgán dále dospěl k závěru, že nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení ve smyslu § 98 zákona č. 500/2004 Sb., nebyly shledány podmínky pro obnovu řízení*“. Odvolací správní orgán tedy má opožděné odvolání zamítnout, aniž by rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zkoumal z věcné stránky dle § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně dále citovala právní názor vyjádřený v odborné literatuře (JEMELKA L. a kol. Správní řád. Praha: C. H. Beck, 2008), podle něhož „*[n]aopak v případě, že odvolací orgán neshledá předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, není povinen sdělovat tuto skutečnost podle § 94 odst. 1 věty poslední odvolateli, postoupit žádost o obnovu řízení prvostupňovému orgánu k jejímu zamítnutí, neboť se neuplatnila fikce, že nepřipustné či opožděné odvolání jsou podnětem k zahájení přezkumného řízení či žádosti o obnovu řízení*“. Žalobkyně měla za to, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné a zatížené vadou vnitřní rozpornosti, nesrozumitelností a nepřezkoumatelností, neboť nelze meritorně přezkoumat odvolací námitky a zároveň odvolání pro opožděnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná její zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost je tedy přípustná.

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

[9] Obecně vznesené kasační námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku zdejší soud nepřisvědčil, neboť je z odůvodnění napadeného rozsudku patrné, jakými úvahami byl krajský soud veden a k jakým závěrům dospěl. Výroky napadeného rozsudku nejsou ve vzájemném rozporu a korespondují s tím, co je uvedeno v jeho odůvodnění. O přezkoumatelnosti napadeného rozsudku svědčí i to, že s jeho závěry stěžovatelka ve své kasační stížnosti bez problému polemizovala. Tato kasační námitka tudíž není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno přísnou dispoziční zásadou, která se projevuje mimo jiné tím, že je soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn přezkoumávat napadené výroky správního rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního rozhodnutí. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78). Soudní řád správní nicméně předpokládá zrušení napadeného správního rozhodnutí z moci úřední, tedy i bez návrhu, v případě nicotnosti takového rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Judikatura zdejšího soudu nad rámec uvedeného ustanovení dovodila, že postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek (viz usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73). Na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ovšem nelze pohlížet jako na výjimku z dispoziční zásady; k vadám uvedeným v tomto ustanovení soud nepřihlíží z moci úřední vždy, ale jen v případech, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Jinými slovy řečeno, krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, které nebyly žalobcem namítány, pouze pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Vady musí být takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu než zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84).

[11] V nyní posuzované věci žalobkyně žalobou brojila proti správnímu rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto její odvolání pro opožděnost (§ 92 odst. 1 správního řádu). Krajský soud tak byl oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání, nikoliv již uplatněné věcné námitky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 3 Azs 75/2015 – 38). Krajský soud tudíž nepochybil, pokud dospěl k závěru, že o žalobních námitkách směřujících do věci samé (tj. o námitkách, podle nichž žalobkyni mělo být prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu) nemohl rozhodovat, neboť se nevztahovaly k předmětu řízení. Tyto námitky bylo třeba zamítnout jako nedůvodné bez nutnosti vypořádat se s jejich obsahem. Žalobní námitky, které zpochybňovaly závěr stěžovatelky o opožděnosti podaného odvolání a které s předmětem řízení naopak souvisely, pak krajský soud zcela oprávněně považoval za opožděné, jelikož nebyly uplatněny ve lhůtě stanovené v § 71 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyně

pokračování

přitom ve své žalobě žádné další námitky, jejichž důvodnost by krajský soud mohl posuzovat, nevznesla.

[12] S ohledem na shora uvedené mohl krajský soud zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, aniž tato vada byla žalobkyní výslovně namítána, pouze v případě, kdy by napadené rozhodnutí nebylo možné přezkoumat z hlediska žalobních námitek. Tato základní premisa však v souzené věci naplněna nebyla, neboť žalobkyně nevznesla žádnou včasnou námitku vztahující se k nosným důvodům napadeného rozhodnutí, kterou by bylo možno soudnímu přezkumu podrobit. Postup krajského soudu, který „vyhledával“ vady napadeného rozhodnutí, ačkoliv pro to nebyly splněny stanovené podmínky, popírá dispoziční zásadu, na níž je správní soudnictví principiálně vystavěno. Jelikož krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí mimo rámec žalobních bodů, byl Nejvyšší správní soud povinen k této skutečnosti přihlédnout z úřední povinnosti jako k tzv. jiné vadě řízení před soudem mající vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nesdílí názor krajského soudu, podle něhož se stěžovatelka dopustila podstatného pochybení, které ve svém důsledku způsobilo vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí, pokud odvolání žalobkyně zamítla pro opožděnost a zároveň v rámci zkoumání předpokladů podle § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu posuzovala v odvolání napadené námitky žalobkyně i z toho hlediska, zda neodůvodňují obnovu řízení, změnu či zrušení prvostupňového rozhodnutí v přezkumném řízení, anebo vydání nového rozhodnutí.

[14] Nejvyšší správní soud se k výkladu ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu v minulosti již několikrát vyjadřoval (viz např. rozsudky ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 – 87, ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 – 32, nebo ze dne 3. 6. 2015, č. j. 3 Azs 75/2015 – 38). Dospěl přitom k závěru, že zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného správního rozhodnutí, ale jedná se pouze o procesní rozhodnutí konstatující opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoliv hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí. Dále ovšem vyložil, že pokud již prvostupňové správní rozhodnutí nabylo právní moci, je povinností odvolacího správního orgánu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro zahájení řízení o některém z mimořádných opravných prostředků (§ 92 odst. 1 věta druhá správního řádu). Pokud má odvolací správní orgán již v době, kdy vydává zamítavé rozhodnutí podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu, jasno v tom, že posuzované předpoklady dány nejsou, nelze v zásadě nic namítat proti tomu, že to účastníku řízení v odůvodnění zamítavého rozhodnutí sdělí. Jedná se nicméně o dodatečnou informaci, bez níž by rozhodnutí o zamítnutí odvolání zcela obstálo. Ačkoliv lze přisvědčit názoru žalobkyně, že se odvolací správní orgány v praxi většinou omezují pouze na strohé konstatování, že nutné předpoklady shledány nebyly, nelze správnímu orgánu vytýkat, pokud účastníka řízení obeznámí nejen se závěrem svého posouzení, ale i s důvody, které jej k tomuto závěru vedly; spíše je takový postup třeba ocenit, neboť přispívá k přesvědčivosti postupů veřejné správy.

[15] Správní akt, který v sobě obsahuje jak rozhodnutí podle § 92 odst. 1 věta první správního řádu, tak i důvody a závěr posouzení podle § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu, by bylo možné shledat nesrozumitelným pro vnitřní rozpornost zejména tehdy, pokud by napadené rozhodnutí obsahovalo vzájemně si odporující výroky, pokud by vůbec nebylo patrné, k jakému závěru odvolací správní orgán dospěl, nebo pokud by se odůvodnění takového správního aktu v obou oddělitelných částech prolínalo tak, že by nebylo patrné, která část odůvodnění se vztahuje k jakému závěru. Takové vady však napadené rozhodnutí nevykazuje, neboť je v jeho výroku srozumitelně a jednoznačně uvedeno, že se odvolání žalobkyně pro opožděnost zamítá. V samotném odůvodnění je pak shrnut průběh správního řízení a následně objasněno, proč podle stěžovatelky nebylo odvolání žalobkyně podáno v zákonem stanovené lhůtě, a tedy bylo opožděné. Až poté jsou v druhé části odůvodnění počínající citací celého § 92 odst. 1 správního řádu uvedeny důvody, pro které stěžovatelka nepovažovala věcné námitky žalobkyně za opodstatněné, a tato část je ukončena konstatováním, že nebyly shledány předpoklady pro zahájení řízení o některém z mimořádných opravných prostředků, případně pro vydání nového rozhodnutí. Napadené rozhodnutí tak zcela jistě ob stojí, neboť se jeho části vzájemně nepřekrývají, ale naopak na sebe logicky navazují.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud pochybil, když napadené rozhodnutí zrušil, aniž by pro tento postup byly splněny podmínky stanovené zákonem a zpřesněné judikaturou zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a žalobou napadené rozhodnutí přezkoumá pouze v mezích uplatněných žalobních bodů. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu