



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **H. Z.**, zastoupená Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2014, č. j. MV-26183-21/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2016, č. j. 11A 205/2014 – 77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí městského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalované

[1] Rozsudkem ze dne 8. 11. 2016, č. j. 11A 205/2014 – 77, městský soud zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2014, č. j. MV-26183-21/SO-2014, jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 7. 11. 2013, č. j. OAM-81245-13/DP-2012, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve zrekapituloval dosavadní průběh dané věci, přičemž upozornil na skutečnost, že sama žalobkyně v podané žalobě připouští, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno opožděně. Podstatou jejích žalobních námitek tak bylo vyjádření nesouhlasu s tím, že nebylo

vyhověno její žádosti o prominutí zmeškání lhůty, přičemž další námitky směřovaly proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, jakož i do řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo.

[3] Následně městský soud konstatoval, že předmětem odvolacího řízení bylo v tomto případě pouze posouzení otázky, zda žalobkyně podala odvolání včas či nikoliv. Žalovaná přitom dospěla k závěru, že žalobkyně podala odvolání až po uplynutí zákonem stanovené lhůty v rozporu s poučením, které bylo uvedeno v prvostupňovém správním rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zamítnutí žádosti bylo zástupci žalobkyně doručeno již dne 20. 11. 2013. Odvolací lhůta podle § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, a skončila tudíž dne 5. 12. 2013. V této lhůtě však nebylo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podáno. Tuto skutečnost žalobkyně ani nerozporovala, když naopak připouští, že odvolání podala až dne 27. 1. 2014.

[4] Opožděné podání odvolání se pak žalobkyně pokusila zvrátit tím, že dne 3. 2. 2014 podala žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, avšak tuto žádost správní orgán I. stupně zamítl. Důvodem, který správní orgán I. stupně k tomuto závěru vedl, byla skutečnost, že předmětná žádost nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která účastníci řízení bránila tento úkon učinit (§ 41 odst. 2 správního řádu). Tuto překážku žalobkyně spatřovala v tom, že ji zmocněný zástupce neinformoval o vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci. Podle správního orgánu I. stupně však došlo k odpadnutí uvedené překážky nejpozději v den, kdy nahlížela do spisu nově ustanovená zástupkyně žalobkyně, tj. dne 15. 1. 2014. Pokud tedy žalobkyně podala žádost o prominutí zmeškání úkonu až dne 3. 2. 2014, nesplnila podmínku uvedenou v § 41 odst. 2 správního řádu. Toto hodnocení následně potvrdila žalovaná v rámci odvolacího řízení a vycházela z něj i při vydání napadeného rozhodnutí.

[5] Dále městský soud uvedl, že při posuzování důvodnosti žaloby ve správním soudnictví je nutné zohlednit předmět správního řízení. V dané věci žalovaná dospěla k závěru, že odvolání bylo žalobkyní podáno opožděně. Povinností městského soudu proto bylo posoudit, zda má tento názor oporu v obsahu spisového materiálu. V rámci běhu 15denní odvolací lhůty odvolání podáno nebylo. Závěr žalované o tom, že žalobkyně podala odvolání opožděně, proto městský soud shledal správným.

[6] Městský soud poté zdůraznil, že se s ohledem na shora uvedené zabýval důvodností podané žaloby pouze v kontextu toho, zda byl závěr žalované o opožděnosti podaného odvolání správný. Nemohl tedy řešit námitky týkající se nedostatků výzvy k odstranění vad žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky ani to, že jí nebylo umožněno seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí, že bylo nesprávně postupováno při přerušení řízení a že nebyla posouzena otázka zásahu do jejího soukromého a rodinného života.

[7] V dané věci pak městský soud konstatoval, že z § 41 odst. 4 správního řádu skutečně vyplývá, že správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Toto ustanovení je však třeba vykládat v návaznosti na § 41 odst. 2 správního řádu, z něhož vyplývá, že aby se mohl správní orgán podanou žádostí o prominutí zmeškání úkonu zabývat věcně, musí s ní

pokračování

podatel zmeškaný úkon spojit (1. podmínka), přičemž je též povinen předmětnou žádost podat v zákonem stanovené lhůtě (2. podmínka). Druhou z uvedených podmínek žalobkyně nesplnila, a proto žalované povinnost zabývat se podanou žádostí věcně vůbec nevznikla. Správní orgány totiž zcela správně vyhodnotily, že k odpadnutí žalobkyní uváděné překážky došlo nejpozději ve chvíli, kdy se její nová zástupkyně při nahlížení do spisu seznámila s vydaným rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Právě od této chvíle počala běžet 15denní lhůta ve smyslu § 41 odst. 2 správního řádu, ve které měla žalobkyně možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty.

[8] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že za shora popsané situace správní orgán I. stupně nemohl rozhodnout tak, že se zmeškání lhůty nepromíjí, a měl využít jinou formu rozhodnutí, i když sama žalobkyně výslovně neuvedla jakou. Městský soud dospěl k závěru, že správní orgán jinou možnost rozhodnutí neměl. Z § 41 odst. 6 a 7 správního řádu vyplývá, že správní orgán o žádosti o prominutí zmeškání úkonu rozhodne usnesením, a to tak, že buď zmeškání úkonu promine, nebo nepromine. Jiný způsob rozhodnutí správní řád neuvažuje. O neprominutí úkonu podle § 41 odst. 7 správního řádu proto správní orgán rozhodne i v případě, že není dodržena některá ze lhůt uvedených v odst. 2 uvedeného ustanovení, jak to správně učinil správní orgán I. stupně v projednávané věci.

[9] Žalobkyně dále namítla, že žalovaná nesprávně vyložila okamžik, kdy měla odpadnout překážka pro učinění úkonů, avšak ani v této námitce žalobkyně podle městského soudu neuvedla žádné argumenty, kterými by zpochybnila závěr správních orgánů o tom, že překážka odpadla nejpozději ve chvíli, kdy se nová zástupkyně žalobkyně seznámila s vydaným rozhodnutím.

[10] Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal vady rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, dospěl k závěru, že žalovaná nepochybila, pokud napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně jako opožděné právě s odkazem na usnesení, jímž nebylo prominuto zmeškání lhůty pro podání odvolání z důvodu, že žalobkyně podala žádost o prominutí zmeškání lhůty až po uplynutí zákonem stanovené lhůty.

[11] Žalobkyně také namítla porušení § 92 odst. 1 správního řádu, neboť žalovaná měla povinnost v případě opožděného odvolání zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Ani tuto námitku však městský soud neshledal důvodnou. Smyslem § 92 odst. 1 správního řádu totiž není to, aby správní orgán v každém případě opožděně podaného odvolání rozsáhle odůvodňoval, že nebyly zjištěny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je jistě povinností správních orgánů zabývat se těmito otázkami, avšak postačí vyjádření o tom, zda byly podmínky pro přezkum (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) shledány, či nikoliv. Opačný závěr by ve svých důsledcích znamenal, že by se odvolací orgán zabýval věcí meritorně přesto, že odvolání bylo podáno opožděně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, proč neshledala předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení a pro vydání nového rozhodnutí. Toto, byť stručné odůvodnění dle městského soudu splňuje shora uvedená kritéria, neboť z něj vyplývá, že žalovaná se touto otázkou zabývala.

[12] Na základě shora uvedeného tak městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[13] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti tomuto rozsudku podala v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[14] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve v obecné rovině namítla, že se městský soud řádně nevypořádal s jednotlivými žalobními námitkami, přičemž je odůvodnění napadeného rozsudku nedostatečné, když pouze přebírá argumentaci žalované. Městský soud tedy své rozhodnutí náležitě neodůvodnil a nezabýval se ani skutečným stavem věci, proč měl tento postup dle názoru stěžovatelky vliv na zákonnost rozhodnutí soudu ve věci samé. Městský soud tak aprobační nezákonného rozhodnutí žalované zatížil i své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[15] Stěžovatelka dále uvedla, že správní orgány postupovaly nesprávně a v rozporu se zákonem, když neuznaly jako důvodnou její žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci, a v návaznosti na to bylo toto odvolání zamítnuto pro opožděnost. Takový postup je dle stěžovatelky nejen nesprávný, ale také velmi přísný a přepjatě formalistický. Stěžovatelka si je přitom vědoma faktické opožděnosti jí podaného odvolání, avšak je přesvědčena, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, pokud neuznaly uplatněné důvody opožděnosti odvolání a nepřistoupily k prominutí zmeškání lhůty. Správní orgán I. stupně rozhodl tak, že neprominul zmeškání lhůty s odůvodněním, že žádost nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která bránila provedení úkonu. Ačkoliv byl tento závěr vysloven v samostatném řízení, nemohla se proti němu stěžovatelka bránit soudní cestou, a proto spojila námitky ve vztahu k rozhodnutí ve věci s otázkou prominutí lhůty, neboť tyto spolu bezprostředně souvisí. Pokud by totiž byla lhůta prominuta, žalovaná by se musela zabývat (opožděným) odvoláním po věcné stránce. Stěžovatelka pak v této souvislosti poukázala na způsob, jakým správní orgán I. stupně rozhodl o její žádosti o prominutí zmeškání úkonu, když tento vůbec nezkoumal důvodnost podané žádosti, ale toliko zkonstatoval absenci podmínek pro řízení, tedy bez věcného projednání předmětnou žádost odmítl. Správní orgán I. stupně tudíž podle názoru stěžovatelky nemohl rozhodnout tak, že se zmeškání lhůty nepromijí, neboť vůbec o otázkách podstatných pro řízení o prominutí zmeškání lhůty nerozhodoval. Stěžovatelka tedy shledává rozhodnutí správních orgánů ve věci žádosti o prominutí zmeškání úkonu vadným, přičemž tato vada způsobuje i nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[16] Stěžovatelka poté vyjádřila přesvědčení o včasném učinění žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Správní orgány podle ní nesprávně vyložily okamžik, kdy měla odpadnout překážka pro učinění úkonu. K tomu poukázala na závěry vyslovené žalovanou v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2014, č. j. MV-26183-13/SO-2014.

[17] Městský soud podle tvrzení stěžovatelky také „*nesprávně posoudil žalobní námitku, že žalovaný správní orgán pochybil, jestliže, poté co neprominul zmeškání odvolání, neprovedl přezkumné řízení a nezrušil usnesení o zastavení řízení v rámci takového přezkumného řízení.*“ Stěžovatelka tedy namítla, že žalovaná postupovala v rozporu se zákonem, když zcela

pokračování

ignorovala nezákonný postup správního orgánu I. stupně. Zároveň uvedla, že „*nechápe, jak je možné, že žalovaná nezjistila tak flagrantní porušení zákona, když dle svého konstatování se přímo zabývala otázkou, zda v řízení nedošlo k porušení zákona. Míra péče o zájmy stěžovatelky je v daném případě na straně žalované nulová. Nápravu výše popsanych vad přitom bohužel nepřinesl soudní přezkum ve správním soudnictví před městským soudem.*“

[18] Stěžovatelka rovněž uvedla, že městský soud opomenul vypořádat námitku, kterou brojila proti způsobu určení lhůty k odstranění vad žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Správní orgán I. stupně totiž neučinil předmětnou výzvu k odstranění vad řádným způsobem, tj. vydáním usnesení. Lhůta pro doložení potřebných podkladů (dokladů) tak nemohla začít plynout (resp. uplynout), a tudíž nebyl dán základní důvod pro zamítnutí stěžovatelčiny žádosti. Jestliže tedy žalovaná zkoumala důvody pro zahájení přezkumného řízení, měla tato pochybení zjistit a napadené rozhodnutí pro závažné procesní vady zrušit, a to bez ohledu na skutečnost, že odvolání bylo podáno po zákonné lhůtě.

[19] V tomto kontextu stěžovatelka poukázala též na nezákonný postup správního orgánu I. stupně, když v přerušném řízení nebylo možné pokračovat, neboť chyběl úkon (resp. nebyla doložena požadovaná náležitost žádosti), který by pokračování řízení umožnil. Správní orgán I. stupně pak pokračoval v přerušném řízení i přes to, že o této skutečnosti stěžovatelku nijak neinformoval. Správní orgán I. stupně tedy podle stěžovatelky ve věci jednal zcela v rozporu se základními zásadami správního řízení.

[20] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[21] Žalovaná se ztotožnila s rozhodnutím městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[23] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jakkoli nebyla nijak blíže konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je

opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela jasné, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní závěry vyslovené žalovanou za správné, a naopak, z jakých důvodů byly žalobní námitky stěžovatelky shledány jako nedůvodné.

[24] Nejvyšší správní soud pak s ohledem na velmi obecně formulované kasační námitky stěžovatelky upozorňuje na závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78. V něm k problematice žalobních bodů rozšířený senát vyslovil, že *„[s]myslem a účelem toho, aby v žalobě byl uveden (alespoň jeden) žalobní bod, je především vymezit obsah soudního přezkumu, tj. jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobcem tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí. ... správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabízet jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. ... Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* Tyto závěry se přitom vztahují i na důvody kasační stížnosti, resp. kasační námitky, a míru podrobnosti přezkumu napadeného rozhodnutí Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 45/2012 - 25).

[25] Jelikož jsou v daném případě tvrzení stěžovatelky do značné míry obecná a není z nich zřejmé, které konkrétní úvahy městského soudu jsou dle jejího názoru v rozporu se zákonem či nedostatečně odůvodněné, mohl se jimi Nejvyšší správní soud zabývat taktéž pouze ve zcela obecné rovině, přičemž neshledal, že by městský soud pochybil.

[26] Jádrem nyní řešeného sporu byla námitka stěžovatelky, že správní orgány postupovaly nesprávně a v rozporu se zákonem, když neuznaly jako důvodnou její žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci, a v návaznosti na to bylo toto odvolání zamítnuto pro opožděnost. Městský soud pak měl aprobat rozhodnutí žalované zatížit nezákonností i žalobou napadený rozsudek.

[27] Z obsahu správního spisu v dané věci vyplývá, že stěžovatelka na území České republiky pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností do 14. 1. 2013. Dne 19. 12. 2012 stěžovatelka podala žádost o prodloužení doby platnosti tohoto povolení. Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2013, č. j. OAM-81245-13/DP-2012, správní orgán I. stupně zamítl žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť nepředložila ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v podané žádosti. Toto rozhodnutí bylo zástupci stěžovatelky (M. M.) doručeno dne 20. 11. 2013, přičemž právní moci nabylo dne 6. 12. 2013. Dne 15. 1. 2014 do správního spisu nahlížela nová zástupkyně stěžovatelky (H. S.). Následně, dne 27. 1. 2014, podala stěžovatelka prostřednictvím dalšího (nově) zmocněného zástupce

pokračování

(Mgr. P. V.) blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Poté dne 3. 2. 2014 stěžovatelka podala žádost o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. Dne 11. 2. 2014 stěžovatelka doplnila odvolání ve věci samé a doplnila i žádost o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. Dne 26. 3. 2014 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno další doplnění odvolání i doplnění žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. V tomto doplnění stěžovatelka tvrdila, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci nemohla podat včas, a to z důvodu na její vůli nezávislém, když ji její zmocněný zástupce (M. M.) o vydání tohoto rozhodnutí neinformoval a zároveň zcela rezignoval na konání úkonů v její prospěch (jak byl na základě plné moci povinen). O podaném odvolání ve věci rozhodla žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím, kterým odvolání zamítla jako opožděné.

[28] Poukázala přitom na skutečnost, že o žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání rozhodl správní orgán I. stupně dne 5. 5. 2014 tak, že návrhu nevyhověl a zmeškání lhůty k podání odvolání usnesením (č. j. OAM-81245-28/DP-2012) neprominul. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka dne 29. 5. 2014 odvolání. O tomto odvolání rozhodla žalovaná dne 15. 8. 2014, č. j. MV-26183-13/SO-2014, přičemž usnesení správního orgánu I. stupně zrušila a věc mu vrátila k dalšímu projednání. Po novém posouzení vydal správní orgán I. stupně dne 11. 9. 2014 usnesení (č. j. OAM-81245-31/DP-2012), kterým opět zmeškání lhůty určené k odvolání neprominul, neboť žádost o prominutí zmeškání úkonů nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která stěžovatelce bránila úkon učinit. Proti předmětnému usnesení podala stěžovatelka opět odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014, č. j. MV-26183-20/SO-2014, zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

[29] V žalobou napadeném rozhodnutí tak žalovaná zdůraznila, že stěžovatelka byla v prvostupňovém rozhodnutí ve věci řádně poučena o možnosti podat odvolání v zákonem stanovené lhůtě, avšak odvolání podala až po jejím uplynutí. Žalovaná dále poukázala na skutečnost, že žádosti o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání nebylo vyhověno, a proto odvolání zamítla s tím, že se jeho obsahem již dále nezabývala. Závěrem odůvodnila, proč neshledala důvod k postupu ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu, důvod pro obnovu řízení ani důvod pro vydání nového rozhodnutí.

[30] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených skutečností konstatuje, že při posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti bylo rozhodnou otázkou (resp. předmětem řízení) to, zda byl závěr městského soudu, resp. žalované, že odvolání bylo podáno po uplynutí zákonem stanovené lhůty, učiněn v souladu se zákonem a má oporu v obsahu spisového materiálu.

[31] Podle § 83 odst. 1 správního řádu činí *odvolací lhůta 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.*

[32] V nyní řešeném případě bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 11. 2013, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, zástupci žalobkyně doručeno dne 20. 11. 2013. V rámci výše uvedené odvolací lhůty (§ 83 odst. 1 správního řádu) nebylo odvolání proti tomuto rozhodnutí podáno a to se stalo pravomocným dne 6. 12. 2013. Hodnocení městského

soudu, jakož i dříve žalované, že stěžovatelka podala odvolání dne 27. 1. 2014 opožděně, tudíž Nejvyšší správní soud shledal zcela zákonným. Přitom je nutné upozornit také na skutečnost, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvedla, že „*si je vědoma faktické opožděnosti jí podaného odvolání*“.

[33] Pokud se v souvislosti s výše uvedeným jedná o tvrzení stěžovatelky, že správní orgány postupovaly nesprávně, když neuznaly jako důvodnou její žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání předmětného odvolání, Nejvyšší správní soud ani této námitce nepřisvědčil.

[34] Podle § 41 odst. 2 správního řádu *může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.*

[35] Z usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 11. 9. 2014, č. j. OAM-81245-31/DP-2012, je zřejmé, že důvodem, pro který správní orgán I. stupně stěžovatelce neprominul zmeškání lhůty k podání odvolání, byla skutečnost, že žádost o prominutí zmeškání úkonů nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která jí bránila úkon učinit. Tuto překážku stěžovatelka spatřovala v tom, že nebyla informována jí zmocněným zástupcem (M. M.) o tom, že ve věci bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, přičemž zmocněný zástupce zároveň rezignoval na podání opravného prostředku. Nejvyšší správní soud však na základě obsahu správního spisu dospěl k závěru, že k odpadnutí takto stěžovatelkou uváděné překážky došlo nepochybně nejpozději v den, kdy do správního spisu nahlížela jí nově zmocněná zástupkyně (H. S.), což bylo dne 15. 1. 2014. Závěry městského soudu i správních orgánů týkající se této otázky proto Nejvyšší správní soud shledal správnými. V případě nově zmocněné zástupkyně totiž již nebylo možné dovozovat žádný důvod vedoucí k pochybnostem, že by tato se stěžovatelkou nespolečně pracovala, popřípadě jí zatajila jakékoliv skutečnosti zjištěné z obsahu správního spisu. Ostatně stěžovatelka ani nic takového v případě nově zmocněné zástupkyně netvrdila. Právě nejpozději dne 15. 1. 2014 tak nepochybně došlo ke skutečnosti určující počátek 15denní lhůty pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Pokud tedy byla žádost o prominutí zmeškání úkonu podána až dne 3. 2. 2014, učinila tak stěžovatelka zjevně po uplynutí zákonem stanovené lhůty, když byl jejím posledním dnem čtvrtek 30. 1. 2014. Pro učinění tohoto závěru přitom nebylo vůbec nutné, aby se správní orgány jakkoliv zabývaly otázkou, zda stěžovatelce ve včasném podání odvolání bránily závažné důvody, které tato spatřovala ve ztrátě důvěry a spolupráce s jejím původně zmocněným zástupcem (M. M.) ve smyslu § 41 odst. 4 správního řádu.

[36] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stěžovatelka sice v kasační stížnosti konstatovala, že je přesvědčena o včasném učinění žádosti o prominutí zmeškání úkonu, přičemž správní orgány nesprávně vyložily okamžik, kdy měla odpadnout překážka pro učinění úkonu, toto tvrzení však nijak blíže nekonkretizovala. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodu jakkoliv se odchýlit od shora uvedeného hodnocení věci, kterému svědčí podklady založené ve správním spisu.

[37] Namítla-li stěžovatelka v kontextu shora uvedených námitek, a to opět zcela obecným způsobem, že byl postup správních orgánů (aprobovaný rozsudkem městského soudu) nejen nesprávný, ale i velmi přísný a přepjatě formalistický, pak tomuto tvrzení

pokračování

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit, neboť ve věci bylo postupováno zcela v souladu s dikcí zákona i jeho smyslem a účelem. Nutno upozornit na skutečnost, že při rozhodování o žádosti o prominutí zmeškání úkonu správní orgány postupovaly jednoznačně ve prospěch stěžovatelky, když počátek 15denní lhůty pro podání této žádosti odvozovaly až ode dne, kdy do správního spisu nahlížela nově zmocněná zástupkyně stěžovatelky, u které již nevystaly žádné pochybnosti o důvěře a spolupráci se stěžovatelkou. Stěžovatelka však ani v tomto případě nepřistoupila k adekvátní procesní reakci na zjištěné okolnosti dané věci a žádost o prominutí zmeškání úkonu učinila opožděně. Byla to tedy právě stěžovatelka, kdo svým liknavým přístupem nedal správnímu orgánu I. stupně jinou možnost, než aby v souladu se zákonem zmeškání lhůty určené k podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci neprominul. K tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že i ve správním právu platí v určité míře klasická právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (tj. práva náleží bdělým). Jestliže stěžovatelka zjistila, že její původně zmocněný zástupce (M. M.) nesplnil, co od něho očekávala, měla se neprodleně snažit celou situaci co možná nejvíce napravit. V první řadě tedy měla buď sama, anebo prostřednictvím dostatečně kvalifikovaného a především agilního zástupce učinit všechny procesní úkony, které byly vázány lhůtami či jež bylo třeba učinit neprodleně a se zákonem požadovaným obsahem. Že zmeškání určitých úředních lhůt může vést k velkým problémům v souvislosti s pobytovým oprávněním, a že tedy, dostane-li se do takovéto situace, musí ji ihned a se vším úsilím řešit a pokud možno již nic dalšího nepromeškat, totiž běžný cizinec pobývající v ČR může a má vědět, a to i tehdy, není-li blíže obeznámen s pravidly o pobytu cizinců a úředními procedurami s tím spojenými.

[38] Co se týče namítané formy usnesení ze dne 11. 9. 2014, č. j. OAM-81245-31/DP-2012, o neprominutí zmeškání lhůty určené k podání odvolání, tedy konkrétně jeho výroku, Nejvyšší správní soud neshledal ani v tomto ohledu vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán I. stupně ve výroku uvedeného usnesení neprominul zmeškání lhůty, neboť žádost o prominutí zmeškání úkonu nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. Výrokem rozhodnutí je přitom třeba rozumět vlastní autoritativní a závazné řešení otázky, která je předmětem správního řízení. Výrok proto musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý. Výrok je tedy náležitostí rozhodnutí, ve kterém správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. V daném případě výrok shora uvedeného usnesení těmito kritériím odpovídá. Stěžovatelka navíc ani konkrétně neuvádí, jakou jinou formou, resp. jakým jiným výrokiem mělo být rozhodnuto, když pouze namítla, že nemělo být ve výroku předmětného usnesení uvedeno, že správní orgán I. stupně „*nepromítá*“ zmeškání lhůty k podání odvolání. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti uvádí, že z § 41 odst. 6 a 7 správního řádu vyplývá, že správní orgán o žádosti o prominutí zmeškání úkonu rozhodne usnesením, a to tak, že buď zmeškání úkonu promine, nebo nepromine. Jiný způsob rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu správní řád neuvažuje. O neprominutí úkonu ve smyslu § 41 odst. 7 správního řádu proto správní orgán rozhodne i v případě, že není splněna některá z podmínek uvedených v § 41 odst. 2 správního řádu, jak ostatně správně a v souladu se zákonem konstatoval již městský soud v napadeném rozsudku.

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti též poukázala na závěry vyslovené žalovanou v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2014, č. j. MV-26183-13/SO-2014, kterým bylo k jejímu

odvolání zrušeno prvotní usnesení o neprominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání ze dne 5. 5. 2014, č. j. OAM-81245-28/DP-2012. Konkrétně stěžovatelka citovala větu, že žalovaná „*považuje podmínku stanovenou v § 41 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. za splněnou*“, z čehož následně dovozovala, že lhůta pro podání žádosti o prominutí zmeškání lhůty byla zachována. Nejvyšší správní soud však s touto argumentací zásadně nesouhlasí, neboť citovaná věta byla naprosto vytržena z kontextu uvedeného rozhodnutí. Z jeho odůvodnění je totiž zřejmé, že žalovaná řešila pouze otázku týkající se toho, zda se jednalo o úkony spojené, pokud stěžovatelka podala nejprve odvolání ve věci samé a až posléze žádost o prominutí zmeškání lhůty pro toto odvolání (§ 41 odst. 2 věta druhá správního řádu). Žalovaná pak danou otázku posoudila ve prospěch stěžovatelky tak, že se o spojené úkony jedná a výslovně uvedla, že stěžovatelka tímto postupem nepochybila. Ke splnění další zákonem stanovené podmínky (tj. k podání předmětné žádosti v 15denní lhůtě ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit) se žalovaná v textu odůvodnění citovaného rozhodnutí vůbec nevyjadřovala a tuto neposuzovala. V žádném případě tak nebylo možné přisvědčit názoru stěžovatelky, že by žalovaná považovala její žádost o prominutí zmeškání úkonu za řádně podanou v zákonem stanovené lhůtě.

[40] Nejvyšší správní soud se poté zabýval námitkou stěžovatelky, že městský soud „*nesprávně posoudil žalobní námitku, že žalovaný správní orgán pochybil, jestliže, poté co neprominul zmeškání odvolání, neprovedl přezkumné řízení a nezrušil usnesení o zastavení řízení v rámci takového přezkumného řízení*“. Žalovaná tedy měla podle názoru stěžovatelky postupovat v rozporu se zákonem, když zcela ignorovala nezákonný postup správního orgánu I. stupně.

[41] Podle § 92 odst. 1 správního řádu *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*

[42] Nejvyšší správní soud se k výkladu § 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 2 Azs 101/2015 – 32).

pokračování

[43] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom jednoznačně vyplývá, že žalovaná po provedeném posouzení věci neshledala důvod k postupu podle § 95 odst. 1 správního řádu, důvod pro obnovu řízení nebo důvod pro vydání nového rozhodnutí, když konstatovala, že k porušení právních předpisů, které by mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci samé nedošlo, a toto rozhodnutí tedy bylo vydáno v souladu s požadavkem zákonnosti rozhodování správních orgánů. Žalovaná tak svůj závěr, byť stručně, odůvodnila, přičemž toto odůvodnění splňuje kritéria plynoucí z § 92 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka pak v průběhu soudního řízení neuvedla žádná konkrétní tvrzení, která by vzbuzovala pochybnosti o správnosti uvedeného závěru žalované. Samotná skutečnost, že stěžovatelka v otázce neprovedení přezkumného řízení zastává jiný právní názor než žalovaná, přitom nepostačuje k tomu, aby bylo přezkumné řízení zahájeno. Nejvyšší správní soud tudíž považuje za správné a přiléhavé hodnocení městského soudu, který vyslovil závěr, že „*smyslem a cílem § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004 není to, aby správní orgán v každém případě opožděně podaného odvolání rozsáhle odůvodňoval, že nebyly zjištěny podmínky pro přezkum rozhodnutí, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Je jistě povinností správních orgánů zabývat se těmito otázkami, postačí však vyjádření o tom, zda byly podmínky pro přezkum (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) shledány, či nikoliv. Opačný závěr by ve svých důsledcích znamenal, že by se odvolací orgán zabýval věcí meritorně přesto, že odvolání bylo podáno opožděně. Takový závěr by popíral smysl ustanovení o tom, že opožděně podané odvolání správní orgán zamítne, neboť podrobné zdůvodňování závěru o tom, že nejsou splněny podmínky a předpoklady pro zahájení přezkumného řízení (obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí) by v podstatě znamenalo to, že se správní orgán věcně problematikou zabývá.*“

[44] Nejvyšší správní soud závěrem opětovně zdůrazňuje, že předmětem soudního přezkumu bylo v dané věci rozhodnutí žalované o opožděnosti podaného odvolání ve věci samé. Nejvyšší správní soud se proto nemohl zabývat tou částí kasačních námitek, v níž stěžovatelka poukázala na nedostatky výzvy správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky a nesprávné stanovení lhůty k tomuto úkonu a v níž dále poukazovala na to, že správní orgán I. stupně nesprávně postupoval při přerušení řízení, resp. že ona sama nebyla o pokračování řízení vůbec informována. Tyto stěžovatelkou tvrzené skutečnosti totiž již právem nebyly předmětem soudního řízení.

[45] Návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. března 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu