



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 žalobce: **V. T. T.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Klikem, advokátem se sídlem Karlovarská 87/130, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2018, č. j. 30 A 178/2018 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 4. 2018, č. j. OAM-2353-10/ZR-2017 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), byla mj. zamítnuta žádost žalobce o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu ze dne 19. 10. 2017 č. j. OAM-2353-11/ZR-2017.

[2] Uvedené rozhodnutí napadl žalobce odvoláním. Rozhodnutím žalované ze dne 2. 7. 2018, č. j. MV-52197-5/SO-2018, bylo odvolání zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

II.

[3] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalované žalobou. Shora označeným usnesením Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu shledal, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), je vyloučeno ze soudního přezkumu; může být správním soudem přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu včasnou kasační stížností. Namítl, že závěr krajského soudu o vyloučení rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydaného dle § 41 správního řádu ze soudního přezkumu neodpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu (konkrétně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 9/2011 - 28). Uvedený rozsudek popírá argumentaci soudu uvedenou v napadeném usnesení. Podle stěžovatele dochází k nepřipustnému omezení přístupu k soudu. Obecně polemizoval s argumentací krajského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s usnesením krajského soudu. Poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které i podle jejího názoru vyplývá, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje závěr krajského soudu, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání dle § 41 správního řádu je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu. Podle stěžovatele je tento závěr v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[9] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Uvedený závěr krajského soudu má jednoznačnou oporu v konstantní judikatuře zdejšího soudu.

[10] Např. již v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49 (který byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1881/2009), Nejvyšší správní soud shledal, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání

pokračování

odvolání vydané dle § 41 správního řádu je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu. K tomu soud uvedl, že uvedené rozhodnutí je „rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů ve smyslu shora uvedeného rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, a ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného. Předběžnost je přitom v dané věci nutno vykládat jednak (1) z hlediska časového, kdy rozhodnutí o odvolání správní orgán nevydá dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo zmeškání úkonu prominuto či nikoli; jednak (2) jako vzájemnou podmíněnost, kdy výsledek rozhodnutí o prominutí či neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí o podaném odvolání. (...) Z výše uvedeného tak vyplývá, že byť rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, konečné důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. konstituují až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání. Dříve není najisto postaveno, jaký vliv bude mít ono podkladové a předběžné rozhodnutí na práva a povinnosti dotyčného účastníka řízení. Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak v daném případě neznamena odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty jako rozhodnutí podkladovému, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci. Uvedený závěr přitom odpovídá jak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví jako přezkumu rozhodnutí konečné povahy, tak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť připuštění soudního přezkumu proti tomuto typu rozhodnutí by ve svém důsledku znamenalo roztříštěnost celého řízení a prodlužování jeho celkové délky (je neúčelné ze strany soudu zkoumat samostatně, zda měla být lhůta prominuta či nikoliv, pokud dosud není zřejmé, že její zmeškání se negativně promítlo do právní sféry účastníka řízení).“

[11] Výše uvedené závěry přebírá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu. Viz např. rozsudky ze dne 10. 12. 2009 č. j. 9 As 47/2009 - 115, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 - 105. Např. v prvně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud (podobně jako ve věci sp. zn. 9 As 88/2007) uvedl, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané podle § 41 správního řádu je rozhodnutím předběžné povahy, které je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu, a může být správním soudem přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání.

[12] Zmínit lze i pozdější judikaturu, např. rozsudek ze dne 18. 2. 2016, č. j. 4 Azs 11/2016 - 22, v němž kasační soud po shrnutí uvedené judikatury uvedl, že na „názoru o nepřípustnosti žaloby samostatně napadající rozhodnutí o nevyhovění žádosti o navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu nic nemění ani pozdější rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, v němž byla oproti předchozí judikatuře vyložena poněkud jinak kritéria pro vymezení pojmu rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. V tomto judikátu se totiž uvádí,

že „o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“ Obecný test stanovený v zmíněném rozsudku rozšířeného senátu pro určení, zda posuzovaný úkon správního orgánu je rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., byl aplikován na rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané podle § 41 správního řádu z roku 2004 v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 – 105, v němž uvedl, že „rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu je rozhodnutím, které naplňuje výše uvedenou časovou, místní i osobní podmínku, z čehož vyplývá, že předmětné rozhodnutí je nutno pokládat za rozhodnutí vyloučené ze soudního přezkumu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu jako rozhodnutí předběžné povahy, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci.“

[13] Pokud pak stěžovatel explicitně poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 9/2011 - 28, ten se nezabýval otázkou prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, ale otázkou prominutí lhůty k podání odporu, tedy jiného právního institutu, a proto jej nelze na danou věc použít. Nejvyšší správní soud v označeném rozsudku mj. uvedl, že judikatura Nejvyššího správního soudu (výslovně poukázal na shora citovaný rozsudek 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49) zastává názor, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání je rozhodnutím podkladovým pro konečné rozhodnutí, tj. pro rozhodnutí o odvolání. Tu však nelze aplikovat na danou věc, ve které účastník řízení požadoval prominout lhůtu k podání odporu. Nejvyšší správní soud poukázal na rozdílnosti odvolání a odporu. Mj. uvedl, že odpor je opravný prostředek proti tzv. příkazu, jež je jednou z forem správních rozhodnutí. Jeho úprava je obsažena v § 150 správního řádu, jejímž předobrazem byl § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, aplikovaný také v nyní posuzované věci. Podle § 87 odst. 4 a 5 zákona o přestupcích obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí. Správní orgán může, není-li pochybnost o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, bez dalšího řízení vydat příkaz, v němž uloží napomenutí nebo pokutu (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích). Nepodá-li proti němu oprávněná osoba v zákonné lhůtě odpor, příkaz nabude právní moci; naopak již pouhým podáním včasného odporu se příkaz bez dalšího ruší a pokračuje se ve správním řízení. Rychlost řízení je zdůrazněna také tím, že zákon nestanoví náležitosti odporu, který tedy nemusí být nikterak odůvodněn. Nejvyšší správní soud dále explicitně uvedl, že „[u]stanovení § 41 s. ř., jehož využil ve své žádosti spojené s odporem stěžovatel, upravuje tzv. navrácení v předešlý stav; rozumí se tím prominutí zmeškání úkonu. Požádat o prominutí zmeškání úkonu může účastník do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která mu bránila úkon učinit; zároveň je povinen se žádostí také spojit zmeškaný úkon. Podle odstavce 6 téhož ustanovení rozhoduje o prominutí zmeškání úkonu správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu

pokračování

vede řízení, a to ve formě usnesení. Rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu má za následek, že se na opožděně provedený úkon hledí jako na včasný. V případě odporu proto, rozhodne-li správní orgán o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 s. ř., považuje se odpor, jenž byl spojen se žádostí o prominutí, za včas podaný a tedy způsobilý vyvolat zákonem přiznaný následek: automatické zrušení příkazu. Správní orgán pak pokračuje ve správním řízení jako by příkaz nebyl vůbec vydán. Naopak dojde-li k prominutí zmeškání úkonu v podobě odvolání, má prominutí jeho zmeškání za následek „pouze“ to, že je odvolání považováno za včasné a odvolací správní orgán je jako takové přezkoumá (jsou-li splněny další zákonné podmínky). V případě, že správní orgán zamítne žádost o prominutí zmeškání úkonu – odvolání, vyčká nabytí právní moci tohoto usnesení, a poté rozhodne ve věci s konečnou platností. (...) Naproti tomu vzhledem ke skutečnosti, že o odporu se žádné řízení nevede, toliko nastanou či (v případě opožděného odporu) nenastanou jeho účinky (zrušení příkazu), je třeba zdůraznit, že o odporu se také nevydává žádné samostatné rozhodnutí, jež by mohlo (...) podléhat soudnímu přezkumu.“ (důraz přidán). S ohledem na výše uvedené pak Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 9/2011, uzavřel, že rozhodnutí o prominutí zmeškání odporu nelze označit jako podkladové, neboť není zákonem vytvořený předpoklad, že po něm bude následovat další „konečné“ rozhodnutí o zmeškaném úkonu. Nejedná se tedy o rozhodnutí podřaditelné pod výluky ze soudního přezkumu. Z uvedených důvodů proto nelze uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu aplikovat na nyní posuzovanou věc (ve které stěžovatel nežádal o prominutí zmeškání lhůty pro podání odporu, ale o prominutí lhůty pro podání odvolání).

[14] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že by postup krajského soudu vedl k odepření spravedlnosti. Takovou námitkou se již zabýval Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49, kde mj. uvedl, že odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu „*neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu.*“ V souladu s tím nahlížel na danou věc i krajský soud. I v dalších ohledech se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s usnesením krajského soudu a jeho závěry plně přebírá. Neshledal tedy důvodnou polemiku stěžovatele s usnesením krajského soudu. To má plnou oporu v právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[15] 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.).

[16] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, 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. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu