



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Tomáše Langáška a Tomáše Blažka v právní věci žalobkyně: **V. L.**, zastoupené Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 3. 2021, č. j. MV-3552-5/SO-2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2023, č. j. 25 A 84/2021- 57,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Shora označeným rozhodnutím ze dne 15. 3. 2021 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti usnesení, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal dne 21. 4. 2021 žalobu jménem žalobkyně advokát, který však v krajském soudem stanovené lhůtě nedoložil oprávnění žalobkyni zastupovat. Žalobu proto krajský soud odmítl usnesením ze dne 27. 5. 2021, č. j. 25 A 84/2021-19, podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“),

neboť nebylo zřejmé, zda je advokát skutečně zmocněným zástupcem žalobkyně. Toto usnesení Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že krajský soud měl přihlídnout k podání ze dne 25. 5. 2021 obsahujícímu plnou moc, přestože bylo doručeno po soudem stanovené lhůtě.

[3] Krajský soud ve věci rozhodl znovu a rozsudkem ze dne 30. 3. 2023, č. j. 25 A 84/2021-57, žalobu zamítl. Dle jeho názoru bylo na žalobkyni, aby se aktivně bránila v odvolacím řízení, což nečinila. Následné vyjádření zaslané žalobkyní dne 16. 3. 2021 krajský soud považoval za opožděnou snahu odvrátit negativní důsledky spojené s napadeným rozhodnutím. Ze shodného důvodu neprovedl žalobkyní navržený důkaz znaleckým posudkem z oboru písmoznalectví. Krajský soud nesouhlasil ani s názorem žalobkyně, že okolnosti zpětvzetí žádosti byly podezřelé.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud se podle stěžovatelky fakticky zabýval pouze tím, že své tvrzení, že zpětvzetí nebylo učiněno její osobou, neuvedla v průběhu odvolacího řízení. Stěžovatelka považuje způsob argumentace krajského soudu za nedostatečný a zavádějící, neboť jakákoli její liknavost nemůže znamenat nemožnost napravit zjevně nezákonný stav. Stěžovatelka již podáním odvolání dala najevo, že nesouhlasí s postupem správního orgánu prvního stupně. Dle názoru stěžovatelky bylo povinností krajského soudu zabývat se věcně tím, zda mohlo být správní řízení zastaveno na základě úkonu, který nepovažuje za svůj, a to zvláště s ohledem na dané okolnosti.

[5] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[7] Nejvyšší správní soud se zvláště zabýval přípustností kasační stížnosti ve vztahu ke skutečnosti, že jde o opakovanou kasační stížnost (viz výše). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[8] Smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy

pokračování

Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. (...) Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[9] Zatímco první kasační stížnost stěžovatelka podala proti usnesení o odmítnutí žaloby z důvodu nedoložení plné moci zástupce, v nyní projednávané stížnosti brojí proti meritornímu posouzení žaloby Kasační stížnost je proto přípustná, neboť jím se Nejvyšší správní soud dosud nezabýval.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka obecně namítá, že považuje způsob argumentace krajského soudu za nedostatečný. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Dle stěžovatelky bylo povinností krajského soudu zabývat se tím, zda mohlo být správní řízení zastaveno na základě úkonu, který nepovažuje za svůj, zvláště s ohledem na namítané okolnosti. To krajský soud učinil (viz body 14 až 17 napadeného rozsudku), s žalobní argumentací stěžovatelky se vypořádal a srozumitelně vysvětlil, na základě jakých úvah ke svým závěrům dospěl. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému přezkumu.

[12] Podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu správní orgán usnesením zastaví řízení, vezme-li žadatel svou žádost zpět.

[13] Stěžovatelka podala dne 2. 4. 2019 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Správnímu orgánu prvního stupně byl v průběhu správního řízení doručen přípis ze dne 1. 10. 2020, kterým stěžovatelka vzala svou žádost zpět. V návaznosti na to správní orgán prvního stupně řízení o vydání zaměstnanecké karty stěžovatelky zastavil. Proti usnesení o zastavení řízení podala stěžovatelka prostřednictvím svého zástupce blanketní odvolání, v němž uvedla, že odvolací důvody doplní do 10 dní od nahlížení do spisu. O nahlédnutí do správního spisu byl učiněn a do správního spisu založen záznam ze dne 8. 12. 2020, k avizovanému doplnění odvolání však nedošlo. Žalovaná ve svém rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě uvedla, že stěžovatelku dne 1. 2. 2021 k doplnění odvolání vyzvala, tato výzva se však ve správním spise nenachází. Následně žalovaná vydala rozhodnutí, kterým zamítla odvolání stěžovatelky a potvrdila usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení. Neshledala existenci vad řízení, které by mohly mít vliv na soulad prvostupňového usnesení s právními předpisy, a konstatovala, že došlo k naplnění důvodu pro zastavení řízení, přičemž stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje nesprávnost posouzení věci nebo vady řízení.

[14] Stěžovatelka dne 16. 3. 2021 doručila správnímu orgánu prvního stupně vyjádření, ve kterém uvedla, že není pravdou, že by vzala svou žádost o vydání zaměstnanecké karty zpět. Dále uvedla, že na adrese uvedené v žádosti nikdy žádnou korespondenční adresu neměla a text žádosti o zpětvzetí nepsala ani nepodepsala. K vyjádření přiložila vlastnoručně psaný text pro účely posudku a navrhla využití autoremedury.

[15] Dle krajského soudu bylo na stěžovatelce, aby se v odvolacím řízení aktivně bránila a uvedla všechny rozhodné skutečnosti před skončením odvolacího řízení tak, aby žalovaná mohla o jejích námitkách rozhodnout. Žalovaná o odvolání rozhodla až téměř čtvrt roku po konci lhůty, kterou si stěžovatelka pro doplnění jejího dovolání sama vyhradila, přestože již v době doručení prvostupňového rozhodnutí mohla vědět, že žádné zpětvzetí své žádosti neučinila, jak namítala v žalobě. Krajský soud se ztotožnil s žalovanou, že v řízení nebyly důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí a že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Vyjádření stěžovatelky doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 16. 3. 2021 krajský soud vyhodnotil jako opožděnou snahu stěžovatelky odvrátit účinky rozhodnutí žalované. Nesouhlasil se stěžovatelkou ani stran podezřelých okolností zpětvzetí žádosti.

[16] Podle stěžovatelky se krajský soud zabýval fakticky pouze tím, že stěžovatelka své tvrzení, že zpětvzetí nebylo učiněno její osobou, neuvedla již v průběhu odvolání. Tato námitka však není oprávněná. Krajskému soudu nelze vytýkat, že za konkrétních skutkových okolností projednávaného případu posoudil postup správních orgánů jako zákonný a upozornil při tom na liknavý postup stěžovatelky.

[17] Zpětvzetí žádosti, kterou bylo zahájeno správní řízení, je projevem vůle účastníka řízení (žadatele), který jsou na jednu stranu správní orgány povinny respektovat, o němž však na straně druhé nesmějí být, vzhledem k jeho závažným procesním důsledkům, pochybnosti. Pokud by žadatel následně tvrdil okolnosti svědčící o nedostatku vůle ohledně obsahu tohoto úkonu, musí být postaveno najisto, zda zpětvzetí bylo žadatelem skutečně učiněno a zda se tak stalo svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, či zda jde naopak o právní jednání zdánlivé, neexistující (*non negotium*) nebo dokonce o jednání jiné osoby. Obdobné závěry Nejvyšší správní soud výslovně formuloval ve vztahu ke vzdání se práva na odvolání podle § 81 odst. 3 správního řádu (např. v rozsudku ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017-51, nebo rozsudku ze dne 8. 11. 2017, č. j. 5 Azs 275/2017-17), vzhledem k obdobné povaze a zejména procesním důsledkům těchto úkonů se však *mutatis mutandi* uplatní i ke zpětvzetí žádosti. V citovaných rozsudcích však také soud ve vztahu k okolnostem tehdy projednávaných případů zdůraznil právě skutečnost, že se žalobci již v řízení před správními orgány a poté znovu v žalobách aktivně a s poukazem na konkrétní skutečnosti dovolávali neúčinnosti sporných úkonů.

[18] Zákonnost rozhodnutí napadeného odvoláním přezkoumává odvolací správní orgán v plném rozsahu bez ohledu na důvody odvolání (§ 89 odst. 2 věta první správního řádu). Navíc, podá-li proti usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žádosti odvolání sám žadatel, jedná se jistě bez dalšího o indicii, že se zpětvzetím žádosti nemuselo být všechno v pořádku. To je ale vše. Při přezkoumání takto napadeného usnesení musí odvolací správní orgán přinejmenším ověřit, že se ve správním spise správního orgánu prvního stupně zpětvzetí žádosti, na jehož základě bylo řízení zastaveno, skutečně nachází a že *à priori* nevyvolává pochybnosti o své pravosti a účincích. Bez toho, že by odvolatel zpochybnil pravost svého podpisu či uvedl jiné konkrétní skutečnosti vylučující právní účinky zpětvzetí, jsou reálné možnosti odvolacího správního orgánu zjistit další relevantní okolnosti značně omezené (obdobně již rozsudek ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71).

[19] V nyní posuzované věci odvolání obsahovalo minimum zákonem předpokládaných náležitostí, neboť v něm byl uveden pouze údaj o napadeném rozhodnutí a o jeho předmětu. Správní orgán v takovém případě měl učinit opatření k odstranění jeho

pokračování

nedostatků postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Skutečnost, zda byla stěžovatelka vyzvána k odstranění vad odvolání, je sporná. Podstatné však je, že absenci výzvy stěžovatelka nenamítala v žalobě, a proto k ní soudy nemohly přihlížet. Za takové situace krajský soud správně nepřisvědčil stěžovatelčině výtce, že žalovaný sám nezkoumal okolnosti zpětvzetí její žádosti.

[20] Nejvyšší správní soud přisvědčil závěrům krajského soudu, že stěžovatelce byl poskytnut (s ohledem na průběh správního řízení nastíněný shora) dostatek času pro uplatnění jejích argumentů. Nadto v situaci, kdy byla v řízení zastoupena advokátem, nic nebránilo, aby je uplatnila a poskytla tak odvolacímu správnímu orgánu možnost zohlednit všechny relevantní okolnosti a výhrady vůči rozhodnutí o zastavení řízení. Stěžovatelka v řízení před soudy neuvedla žádné důvody, které by bránily, aby svou argumentaci uplatnila právě již v odvolacím řízení. Nelze odhlédnout ani od toho, že stěžovatelka tyto své důvody nedoplnila ani ve lhůtě, kterou si sama stanovila v blanketním odvolání.

[21] Již na rámec nezbytného se tak krajský soud zabýval také jednotlivými okolnostmi, které stěžovatelka jako podezřelé uvedla v žalobě. S jejím názorem se neztotožnil (bod 17 napadeného rozsudku) a v projednávané věci neshledal zásah do práv stěžovatelky. Na toto odůvodnění krajského soudu Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje. V postupu a závěrech krajského soudu nespátřuje pochybení, pro které by bylo namístě napadený rozsudek zrušit.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná sice úspěšná byla, nad rámec běžné úřední činnosti jí však žádné náklady nevznikly, pročez se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 26. března 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu