ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **R. P.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2010, č. j. 4 Ad 20/2010 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobkyně Mgr. Dagmar Rezkové Dřímalové **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v částce 800 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 10. 2006, č. j. 2006/60758-212, bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 9. 2006, č. j. MHMP 265468/2006. Tímto prvoinstančním rozhodnutím nebylo podle § 41 odst. 4 správního řádu z roku 2004 prominuto zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 25. 4. 2006, č. j. ODP/NEZ/336/2006/BEN, jímž byla žalobkyni s účinností od 1. 4. 2006 přiznána opakovaná dávka sociální péče ve výši 2400 Kč.

Proti tomuto rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 4. 2010, č. j. 4 Ad 20/2010 - 24, odmítl. V odůvodnění tohoto usnesení soud uvedl, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané podle § 41 správního řádu z roku 2004 je rozhodnutím předběžným, které je podle § 70 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) vyloučeno ze soudního přezkumu. Toto rozhodnutí může být soudem přezkoumáno pouze v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání. S ohledem na tyto skutečnosti soud dospěl k závěru, že žaloba proti napadenému rozhodnutí žalovaného je nepřípustná, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je uveden v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že se v daném případě nejedná o úkon správního orgánu předběžné povahy, a proto nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Dále v době převzetí prvoinstančního správního rozhodnutí i po uplynutí lhůty pro podání odvolání byla v pracovní neschopnosti kvůli špatnému zdravotního stavu, který se do současnosti nezlepšil. Na její straně tedy existovaly pro zmeškání lhůty k podání odvolání závažné důvody, které nastaly bez jejího zavinění.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2010, č. j. 4 Ad 20/2010 - 24, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V nyní projednávané věci je předmětem posouzení otázka, zda rozhodnutí vydané podle § 41 správního řádu z roku 2004 o prominutí zmeškání úkonu je úkonem předběžné povahy, které je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, které bylo publikováno pod č. 886/2006 Sb. NSS, k této otázce vyslovil následující závěr: *„Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“*

Na tento judikát navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49, který byl publikován pod č. 1881/2009 Sb. NSS. V něm se uvádějí následující úvahy:

„Přestože v daném případě není možno striktně vzato hovořit o předběžnosti rozhodnutí v tom smyslu, jak ji Nejvyšší správní soud definoval ve shora citovaném rozhodnutí, tj. jako o rozhodnutí, jímž se zajišťují určité věci nebo osoby či které zatímně fixuje určitý stav, přiklání se zdejší soud k názoru, že i toto rozhodnutí je svou povahou předběžné, a tedy je samostatně ze soudního přezkumu vyloučeno.

Dle Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu 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. konstituuje 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 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. 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 jedině 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).“.

Na základě těchto úvah dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49, k závěru, že *„rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 správního řádu z roku 2004 je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu a může být správním soudem přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání.“*.

V následujícím rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, který byl publikován pod č. 1982/2010 Sb. NSS, však byla oproti předchozí judikatuře stanovena poněkud jiná 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, který lze vyhledat na www.nssoud.cz.

Ve vztahu k časové podmínce devátý senát nejprve citoval příslušnou pasáž rozsudku rozšířeného senátu, v níž se uvádí, že tato podmínka se pojí s předpokladem, že *„rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je ‚dočasnost‘ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho ‚dočasnost‘ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. Pokud by takováto lhůta pro zahájení řízení před správním orgánem a vydání konečného rozhodnutí (ovšem v délce odpovídající požadavku Ústavního soudu na včasnost soudní ochrany) zákonem stanovena nebyla, nelze takové zajišťovací či mezitímní rozhodnutí správního orgánu považovat za rozhodnutí předběžné povahy vyloučené ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.“*.

Z toho devátý senát dovodil, že *„první podmínku testu tedy rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu naplňuje, neboť osoba dotčená má právo na vydání rozhodnutí konečného, jímž je rozhodnutí o odvolání, resp. úkonu, který dotčená osoba zmeškala, a který je povinna spolu s žádostí o prominutí zmeškání úkonu podat. Povinnost podání úkonu zmeškaného, v dané věci odvolání, spolu se žádostí o prominutí zmeškání úkonu, vyplývá z § 41 odst. 2 správního řádu. V daném ustanovení je uvedeno, že „s požádáním je třeba spojit zmeškaný*

úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá". To znamená, že správnímu orgánu musí být vždy předložena jak žádost, tak samotný úkon, který byl zmeškán. O takovém úkonu musí být správní orgán povinen vždy rozhodnout. V daném případě je to tedy odvolání proti rozhodnutí CzechInvestu, o kterém je žalovaný povinen vždy rozhodnout, bez ohledu na to, zda žádosti vyhoví, a tak rozhodne meritorně, či nikoli, a odvolání odmítne. Rozhodnutí o odvolání je tedy požadovaným rozhodnutím „konečné" povahy a jako takové podléhá soudnímu přezkumu. V rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání lze namítnout rovněž přezkum důvodů neprominutí zmeškání úkonu. Na základě toho je tedy zaručen přístup k soudu a zachování práva na spravedlivý proces. ...Rovněž podmínka toho, že musí být zákonem stanovena lhůta, v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné, je v daném případě splněna, neboť zákon o svobodném přístupu k informacím, na základě kterého řízení probíhalo, v § 16 odst. 2 a 3 stanoví, že povinný subjekt ...předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání a nadřízený orgán (zde žalovaný) rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem (lhůta k předložení odvolání se spisem nadřízenému orgánu a lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání jsou stanoveny i ve vztahu k projednávané věci se týkajícího řízení o přiznání dávky sociální péče, srov. § 88 odst. 1 a § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu z roku 2004 - pozn. soudu). *Posledně uvedený požadavek, který spočívá v tom, že zákon musí rovněž omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného, je z povahy věci taktéž splněn.".*

Ve vztahu k věcné podmínce citoval devátý senát část odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu, v níž se uvádí, že touto podmínkou jsou míněny *„souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným. Rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí. To předpokládá i obdobné zákonem předvídané předpoklady pro vydání předběžného i konečného rozhodnutí.".*

K této podmínce devátý senát konstatoval, že *„z podstaty věci vyplývá, že rozhodne-li odvolací správní orgán o odvolání meritorně, znamená to, že rovněž vyhověl žádosti o prominutí zmeškání úkonu, pakliže takové žádosti nebylo vůbec třeba, a účastník řízení se pouze domníval, že úkon zmeškal, aniž by tomu tak bylo. Z daného tedy vyplývá jednoznačná souvislost mezi oběma rozhodnutími, neboť rozhodnutí o odvolání, jako rozhodnutí „konečné" povahy, je závislé na rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Proto je tedy možné se dovolávat soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu v rámci žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání. Stěžovatel tak není zkrácen na svých právech v důsledku předmětné kompetenční výluky soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu.".*

Také ve vztahu k poslední podmínce devátý senát nejprve odkázal na pasáž rozsudku rozšířeného senátu, podle níž osobní podmínka znamená, že *„rozhodnutí konečné musí být adresováno (mimo jiné i) stejné osobě jako rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž opět nebylo možné, aby se osoba dotčená rozhodnutím předběžné povahy domohla soudního přezkumu rozhodnutí předběžného, byť zprostředkovaně pomocí žaloby proti rozhodnutí konečnému.*". Rovněž tato osobní

podmínka byla podle devátého senátu „*v předmětné věci naplněna, neboť jak rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu, tak rozhodnutí o odvolání je adresováno totožné osobě.*“.

Rovněž za použití kritérií, které pro vymezení pojmu rozhodnutí předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s. stanovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, tedy devátý senát téhož soudu v rozsudku ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 - 105, dospěl k stejnému závěru jako ve svém předchozím rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49. V rozsudku ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 - 105, tak Nejvyšší správní soud opětovně dovodil, 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 jedině mají v posuzované věci právní relevanci.*“.

Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje i v projednávané věci a neshledává žádného důvodu se od něho odchýlit. Městský soud v Praze tedy nepochybil, když rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2006, č. j. 2006/60758-212, kterým bylo zamítnuto odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, považoval za úkon předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a žalobu proti němu podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona jako nepřípustnou odmítl. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání tak mohlo být přezkoumáno toliko v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí žalovaného o odvolání, které vydal Magistrát hlavního města Prahy dne 15. 9. 2006 pod č. j. MHMP 340185/2006 a jímž bylo podle § 92 správního řádu z roku 2004 odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o přiznání opakované dávky sociální péče ve výši 2400 Kč pro opožděnost zamítnuto. Pouze v rámci soudního přezkumu tohoto rozhodnutí, a nikoliv rozhodnutí o odvolání proti neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, se pak může správní soud zabývat důvody, kvůli nimž došlo k marnému uplynutí lhůty pro podání odvolání proti prvoinstančnímu meritornímu rozhodnutí správního orgánu.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 a 2 nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a správnímu orgánu takové právo ve věcech sociální péče nepřísluší.

Stěžovatelce byla pro řízení o žalobě ustanovena zástupkyní advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová. Ustanovená advokátka je přitom oprávněna zastupovat stěžovatelku také v řízení o kasační stížnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, č. j. 1 Afs 120/2006 - 117, publikované pod č. 1460/2008 Sb. NSS). V takovém případě její hotové výdaje a odměnu za zastupování platí stát (§ 120 a § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto přiznal ustanovené zástupkyni v souladu s jejími požadavky odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů v celkové výši 800 Kč, která se skládá z částky 500 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti ze dne 18. 5. 2010 podle § 7, § 9 odst. 2 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za

poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů) a z částky 300 Kč za s tím související režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) Tato částka bude ustanovené zástupkyni vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu v obvyklé lhůtě.

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

V Brně dne 30. září 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu