

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **H. K. L.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č. j. 9 Ca 386/2009 – 46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění

Včas podanou kasační stížností se žalobce H. K. L. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č. j. 9 Ca 386/2009 -46, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným usnesením ze dne 29. 6. 010, č. j. 9 Ca 386/2009 -46, odmítl pro opožděnost žalobu H. K. L. proti rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 28. 5. 2009, č. j. CPPH-120098/Cl-2008-60, a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost žalobce H. K. L. o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobou napadené rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236, bylo doručeno

zmocněnci žalobce ve středu dne 21. 10. 2009. Žalobci tak začala běžet lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí dne 22. 10. 2009, a posledním dnem 30 denní lhůty pro podání žaloby (§ 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném v rozhodné době) pak byl pátek dne 20. 11. 2009. Jelikož však žalobce podal žalobu proti rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236, k poštovní přepravě až v úterý dne 24. 11. 2009, byla tato žaloba podána opožděně. Městský soud z tohoto důvodu proto musel žalobu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s .ř. s.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce H. K. L. jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že městský soud odůvodnil své rozhodnutí o odmítnutí žaloby tím, že žalobu lze sice podat v obecné lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, ovšem pouze tehdy nestanoví-li zvláštní zákon jinou lhůtu (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Tímto zákonem je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném v rozhodné době, který v § 172 odst. 1 stanoví, že žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu a zmeškání lhůty přitom nelze prominout. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008 - 83, vyslovil právní názor, že žalobu nelze považovat za opožděnou, je-li podána po uplynutí jiné lhůty vyplývající ze zvláštního zákona, avšak ještě před uplynutím obecné dvouměsíční lhůty (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), pokud žalobce nebyl správním orgánem poučen v daném rozhodnutí o této jiné lhůtě. Jako účastník řízení nebyl v této věci prokazatelně poučen o již uvedené jiné lhůtě (30 denní) podle zvláštního zákona. I když pak podal žalobu proti správnímu rozhodnutí až 33 den od doručení rozhodnutí, ale ještě v obecné lhůtě dvou měsíců od doručení správního rozhodnutí, nelze ji z uvedeného důvodu (nebyl poučen o jiné lhůtě) považovat za opožděnou.

Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobou napadené správní rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236, hmotněprávně vychází z ustanovení § 87e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „ zákon o pobytu cizinců“), v návaznosti na ustanovení § 87d odst. 1 písm. a) téhož zákona ve spojení s ustanovením § 87a odst. 2 písm. b) citovaného zákona a z ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.

Podle ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v

posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.

Nejvyšší správní soud za uvedené právní úpravy lhůty k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí vydanému podle zákona o pobytu cizinců souhlasí s městským soudem v tom, že ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsahuje jinou (zvláštní) lhůtu k podání správní žaloby, která má přednost před lhůtou obecnou, jenž je upravena v ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. (srov. dikci ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. „nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“).

V tomto případě měl tedy stěžovatel podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni (Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236) do 30 dnů od doručení tohoto rozhodnutí.

Zmocněnec stěžovatele ve správním řízení K. C. P. převzal ve středu dne 21. 10. 2009 do vlastních rukou napadené rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 10. 2009, č. j. CPR-10505-1/ČJ-2009-9CPR-C236. Posledním dnem 30 denní lhůty (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), v níž mohla být podána žaloba proti uvedenému správnímu rozhodnutí, se tak stal pátek 20. 11. 2009. Jelikož však stěžovatel předal žalobu proti citovanému správnímu rozhodnutí datovanou dnem 24. 11. 2009 k poštovní přepravě až v úterý 24. 11. 2009, stalo se tak zjevně po uplynutí zákonné lhůty k jejímu podání, a tedy opožděně. Toto zmeškání lhůty nelze prominout (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

Tento závěr, který je shodný se závěrem městského soudu, skutkově nezpochybňuje ve své kasační stížnosti ani stěžovatel.

Stěžovatel však s odvoláním na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008 - 83, v kasační stížnosti namítá, že žalobu nelze považovat za opožděnou v případech, je-li sice podána po uplynutí jiné lhůty vyplývající ze zvláštního zákona, avšak ještě před uplynutím obecné dvouměsíční lhůty (§ 72 odst. 1 s. ř. s.); to však platí jen tehdy, pokud žalobce nebyl správním orgánem poučen v daném rozhodnutí o této jiné lhůtě. Stěžovatel v této věci nebyl jako účastník prokazatelně poučen o již uvedené jiné lhůtě (30 denní) podle zvláštního zákona. Jelikož pak podal žalobu proti správnímu rozhodnutí až 33 den od doručení rozhodnutí, ale ještě v obecné lhůtě dvou měsíců od doručení správního rozhodnutí, nelze tento návrh považovat za opožděný.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008-83, publikovaném pod č. 1980/2010 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, vyslovil právní názor, že : *„Žalobu nelze považovat za opožděnou, je-li podána po uplynutí zvláštní třicetidenní lhůty vyplývající z § 129 odst. 1 s. ř. s., avšak před uplynutím obecné dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. , pokud žalobce nebyl správním orgánem v napadeném rozhodnutí o této zvláštní lhůtě poučen“.*

V případě, z něhož vzešla uvedená právní věta šlo o rozhodnutí, jímž bylo žalobkyni uloženo disciplinární opatření podle § 18 odst. 3 zákona č. 220/1991 Sb. (tedy o uložení zjevně veřejnoprávní sankce), proti kterému bylo podle § 18 odst. 4 a 5 téhož zákona, účinného ke dni 31. 12. 2002, možno podat opravný prostředek, o němž rozhodoval soud. Zvláštní lhůta k podání opravného prostředku není v tomto zákoně stanovena. Jednalo se tedy o věc spadající s ohledem na ustanovení § 2 s. ř. s. do působnosti správního soudnictví, na kterou dopadá ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku nejprve vyložil ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.*

Rozšířený senát zdůraznil, že uvedené ustanovení je systematicky zařazeno do části páté s. ř. s. nazvané „Ustanovení přechodná a zmocňovací“ a samotný § 129 je opatřen nadpisem „Přechodná ustanovení k opravným prostředkům proti rozhodnutí správního orgánu“. Jakkoli systematické zařazení určitého ustanovení ani jeho nadpis samy o sobě nemají normativní povahu, jsou zpravidla významnou výkladovou pomůckou dotyčného ustanovení. „Přechodnost“ úpravy v § 129 odst. 1 s. ř. s. spočívá v jediném – pokud by byla z právního řádu odstraněna všechna ustanovení zvláštních zákonů účinných k 31. 12. 2002, hovořící o opravných prostředích proti rozhodnutím správních orgánů, pozbylo by zmíněné ustanovení s. ř. s. významu, neboť by zde neexistoval žádný okruh případů, na něž by se vztahovalo. Dosud však k takovému „očištění“ právního řádu nedošlo a z činnosti zákonodárce není ani patrné, že by k němu v dohledné době mělo dojít. Proto nelze o § 129 odst. 1 s. ř. s. hovořit jako o ustanovení „materiálně“ přechodném, neboť dopadá i na případy nastalé výrazně později než v době nabytí účinnosti s. ř. s. a po dlouhou dobu se již používá a zřejmě ještě dlouhou dobu používat bude „paralelně“ s obecnou úpravou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát dovodil, že výše popsaná právní úprava v § 129 odst. 1 s. ř. s., na niž navazuje právní úprava ve zvláštních zákonech, je pro běžného adresáta právních norem překvapivá a její účinky obtížně předvídatelné. Kombinuje totiž „ukrytí“ zvláštních pravidel pro některá žalobní řízení do zdánlivě přechodného, ve skutečnosti však za nyní platného právního stavu (tedy v situaci, kdy součástí právního řádu i nadále v řadě případů zůstávají ustanovení zvláštních zákonů hovořící o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgán) bez časového omezení aplikovatelného ustanovení se stanovením zvláštní kratší žalobní lhůty k podání žaloby proti takovému rozhodnutí. Dalším prvkem zesilujícím překvapivost právní úpravy v § 129 odst. 1 s. ř. s. je i to, že při vymezení okruhu věcí, na něž se vztahuje, používá legislativní techniku odkazu na projevy dřívější existence již neplatné a neúčinné právní úpravy a přebírá z ní některé charakteristické prvky (zkrácenou žalobní lhůtu a automatický odkladný účinek žaloby), ovšem jiné prvky, dřívější úpravě vlastní a pro ni rovněž charakteristické (poučovací

povinnost správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí lze podat opravný prostředek k soudu a že je tak třeba učinit v zákonem stanovené lhůtě), nepřejímá. V materiálním právním státě proto nelze akceptovat, aby nežádoucí důsledky takovéto ve svém celku a při zvážení synergie jejích dílčích problematických prvků velmi překvapivé úpravy s obtížně předvídatelnými negativními důsledky pro účastníky řízení dopadaly na soukromé osoby.

Uvedené zvýšené nároky na žalobce musí být proto adekvátním způsobem kompenzovány odpovídající procesní činností příslušného správního orgánu. Jinak nepříznivé účinky kratší žalobní lhůty vůči soukromé osobě nelze akceptovat, neboť vybočují z požadavků na přiměřenou míru přehlednosti a předvídatelnosti právní regulace. Kompenzace lze nejlépe dosáhnout poučením o procesních právech, kterého se soukromé osobě dostane v rozhodnutí, jež může být napadeno správní žalobou za podmínek modifikovaných ustanovením § 129 odst. 1 s. ř. s. K tomu, aby po soukromé osobě jako žalobci mohlo být spravedlivě požadováno podání žaloby v třicetidenní lhůtě podle tohoto zvláštního ustanovení, a nikoli v obecné lhůtě dvouměsíční, musí být tato osoba ve správním rozhodnutí poučena, že žalobu proti němu může podat jen v této zvláštní lhůtě.

Rozšířený senát v závěru svého rozsudku ale zdůraznil, že zvláštní poučovací povinnost je třeba dodržet výlučně u správních rozhodnutí, proti nimž lze podat žalobu, na niž se vztahuje § 129 odst. 1 s. ř. s., a to proto, že pouze u těchto rozhodnutí je nestandardní délka lhůty k podání žaloby s ohledem na synergii všech dílčích problematických prvků uvedené úpravy stanovena natolik nepředvídatelně, že to je nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností. Tato povinnost se naopak netýká zejména správních rozhodnutí, proti nimž se podává žaloba ve standardní dvouměsíční lhůtě. Netýká se však ani žalob, u nichž je stanovena zvláštní lhůta ve zvláštním zákoně upravujícím podmínky vydání správního rozhodnutí, proti němuž se žaloba ve zvláštní lhůtě podává (viz např. § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách; § 32 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů). U těchto zvláštních lhůt, právě proto, že jsou uvedeny v zákoně, který zároveň upravuje podmínky vydání rozhodnutí, na které se zvláštní žalobní lhůta vztahuje, nedosahuje právní regulace takové míry překvapivosti, aby ji bylo nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností.

Stěžovatel se proto mýlí, pokud dovozuje, že se uvedená právní věta rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vztahuje obecně na všechny případy, v nichž stěžovatel bez dalšího nedodrží zvláštní třicetidenní lhůtu k podání správní žaloby. Je tomu tak proto, že základním požadavkem aplikace této právní věty, je uplynutí zvláštní třicetidenní lhůty vyplývající z ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. (nikoliv tedy třicetidenní lhůty bez návaznosti na ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s.).

V projednávané věci neexistuje žádná návaznost lhůty k podání správní žaloby na ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. (zvláštní 30 denní lhůta k podání správní žaloby je uvedena v ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který zároveň upravuje podmínky vydání rozhodnutí, v němž právní regulace nedosahuje takové míry překvapivosti, aby ji bylo nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností). Podání žaloby stěžovatelem po uplynutí lhůty 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v

posledním stupni proto důvodně vedlo městský soud k rozhodnutí o odmítnutí žaloby pro její opožděnost.

Nejvyšší správní soud tudíž z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost stěžovatele proti napadenému usnesení městského soudu (§ 110 odst. 1, poslední věty s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu