



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **G. T.**, zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, adresa pro doručování: Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2008, č. j. CPR-9914-1/ČJ-2008-9CPR-V221, o správním vyhoštění, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 11 Ca 329/2008 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 2880 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 20. 8. 2008, č. j. CPR-9914-1/ČJ-2008-9CPR-V221, a věc vrácena zpět k dalšímu řízení. Citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha, ze

dne 1. 6. 2008, č. j. CPPH-13157/ČJ-2008-60-KP, o správním vyhoštění žalobkyně s dobou platnosti, po kterou jí nelze umožnit vstup na území České republiky, stanovenou na 3 roky podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Současně byla žalobkyni tímto rozhodnutím stanovena doba vycestování do 14. 6. 2008 (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) s tím, že nebyly shledány důvody znemožňující její vycestování (§ 120a odst. 1 ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců).

Napadeným rozsudkem městský soud shledal žalobu podanou proti shora citovanému rozhodnutí stěžovatele jako důvodnou a podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Dle závěru městského soudu je odvolání jedním z procesních úkonů účastníka správního řízení, který směřuje ke správnímu orgánu a není žádného důvodu, pro který by se na podané odvolání neměla uplatnit obecná procesní pravidla, týkající se odstraňování případných vad podání. Proto pokud odvolání žalobkyně neobsahovalo zákonem požadované náležitosti, bylo povinností správního orgánu – s odkazem na ustanovení § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) – žalobkyni poučit o chybějících náležitostech, vyzvat ji k tomu, aby tyto náležitosti doplnila a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu. Nic na tom nemění ani obsah podaného neúplného odvolání, v němž žalobkyně přislíbila, že odvolání sama doplní. Podstatné dle městského soudu je, že tak následně neučinila a nebyla správním orgánem vyrozuměna, že odvolání je považováno za neúplné a je nutno ho doplnit. V tomto směru městský soud také odkázal na dosavadní judikaturu, konkrétně na rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2007, č. j. 51 Ca 11/2007 - 19, a ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, které se k předmětné problematice staví obdobně s tím, že neobsahuje-li odvolání proti rozhodnutí správního orgánu předepsané náležitosti podle § 82 odst. 2 správního řádu, je povinností správního orgánu takové nedostatky odstranit postupem podle § 37 odst. 3 téhož zákona. Na nezákonnost postupu odvolacího orgánu, který bez znalosti odvolacích námitek rozhodne meritorně o odvolání, přitom nemá vliv délka časového úseku od podání odvolání do vydání rozhodnutí o odvolání.

S odkazem na výše uvedené důvody proto městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž zajistí, aby byla žalobkyně poučena o tom, že její odvolání neobsahuje předepsané náležitosti, bude vyzvána k jejich doplnění a bude jí k tomu stanovena lhůta. V návaznosti na další procesní aktivitu žalobkyně pak stěžovatel o jejím oprávněm prostředku znovu rozhodne.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že napadený rozsudek městského soudu je nezákonný, přičemž jeho nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a existuje tak dle jeho názoru důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Neobsahuje-li odvolání ani jednu námitku, může být tento nedostatek odstraněn pouze do doby uplynutí lhůty pro podání odvolání či případně do doby vydání rozhodnutí, resp. ve lhůtě, kterou si žalobkyně ve svém odvolání stanovila. Není však vymezena zákonná povinnost stěžovatele v tomto konkrétním případě vyzývat k odstranění vad ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Takto široce pojímaná povinnost správního orgánu by zjevně odporovala zásadám rychlosti a hospodárnosti řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován. Stěžovatel se tedy nezákonného postupu ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu nedopustil, když potvrdil rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a předtím nevyzval žalobkyni k odstranění nedostatku podání odvolání, neboť dospěl k názoru, že: *„po marném uplynutí lhůty k doplnění absentujícího odůvodnění (námitky), absentující námitky (odůvodnění) pro konkrétní případ neexistují.“*

Dle stěžovatele bylo nesprávně interpretováno ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu, dle kterého odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, tedy *„z podání (odvolání) musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje“*. Z předmětného odvolání je zřejmé, kdo jej učinil a také, které věci se týká. Podmínka, co odvolatel/ka navrhuje, je zhojena druhou větou v ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu tím, že: *„není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“*

Současně stěžovatel vyjádřil názor, že v případech, kdy účastníka řízení zastupuje advokát, který mu má poskytnout právní pomoc v konkrétním případě, je na advokátovi, aby zvolil adekvátní právní prostředky a respektoval zákonem požadovaný postup, přičemž jeho nečinnost nelze klást k tíži stěžovatele. Navíc žalobkyně stejně jako její zástupce si museli být vědomi toho, že vědomě neoprávněný pobyt na území České republiky nelze napadnout žádnou námitkou, která by odůvodnila jiné řešení, než je vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona o pobytu cizinců. Naprosto nepochopitelně tak byla v podaném odvolání stanovena lhůta 10 dní k doplnění námitek přesto, že žalobkyni muselo být známo, že relevantní odvolací námitky pro tento případ neexistují. Z toho pak stěžovatel dovozuje, že si žalobkyně vědomě stanovila lhůtu k doplnění odůvodnění svého odvolání, což poté záměrně neučinila. Proto je také stěžovatel přesvědčen, že nejednal v rozporu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu a ve svém jednání a přezkumu odvolání žalobkyně nadále nespátřuje nezákonný postup či jakékoli pochybení. Závěrem poznamenal, že pokud by měl zákonodárce v úmyslu, aby vždy, když v podaném odvolání není uvedena žádná námitka či odůvodnění, byl odvolatel vyzván k doplnění námitek dle § 37 odst. 3 správního řádu, jistě by tuto povinnost beze vší pochybnosti ve správním řádu

upravil (jako např. v ustanovení § 48 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů).

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu zpět k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti odkázala na podanou žalobu s tím, že dle jejího názoru správní orgán prvního stupně a následně i stěžovatel postupoval nezákonně, neboť aniž by podání odvolání splňovalo náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, jelikož bylo blanketní, správní orgán prvního stupně postoupil spisový materiál nadřízenému správnímu orgánu (stěžovateli), přičemž ani tento následně nepostupoval v korelaci se zákonem, neboť žalobkyni nevyzval k odstranění vad podání a odvolání jakožto nedůvodné, bez znalosti námitek žalobkyně, zamítl. Takový postup považuje žalobkyně za rozporný s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu, přičemž odkazuje nejen na výše zmíněná ustanovení správního řádu, ze kterých je pochybení stěžovatele zřejmé, ale rovněž na odbornou literaturu, která její názor potvrzuje (zejm. Vedral, J.: Správní řád, komentář, RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2006, s. 492). V tomto kontextu poukázala rovněž na správní judikaturu, a sice rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS.

Postup stěžovatele byl tedy naprosto v rozporu s citovanými ustanoveními správního řádu, jakož i s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, v nichž je zakotveno právo na spravedlivý proces, a proto žalobkyně navrhla kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou projednávané věci je otázka náležitostí odvolání a případné povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění jejich nedostatků, konkrétně k doplnění odvolacích důvodů, tedy důvodů, pro které považuje odvolatel napadené rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné.

Předmětnou otázkou se správní soudy již opakovaně zabývaly, a to nejen v rozsudcích zmiňovaných městským soudem, resp. žalobkyní, ale také v rozsudku

zdejšího soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterého nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Tento jednoznačný závěr, který konvenuje se závěrem napadeného rozsudku městského soudu, vychází primárně z výkladu ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu, dle kterého musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Z citovaného ustanovení je zcela zřejmé, jaké jsou zákonem požadované náležitosti odvolání, a proto každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (příčemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody).

Uvedený princip vychází nejen z výše citovaného ustanovení správního řádu, ale z nového pojetí správního řádu (č. 500/2004 Sb.), který s účinností od 1. 1. 2006 přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Nový správní řád zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno - s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak. Došlo tedy k určitému omezení revizního principu, kdy je činěn rozdíl mezi zákonností (právností) a věcnou správností napadeného rozhodnutí, kterou odvolací orgán přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, což se potom logicky promítá v požadavku uvedení konkrétních odvolacích důvodů (viz výše).

Tyto důvody odvolací orgán nezná a nemůže je sám dovozovat, jejich uvedení je plně v dispozici odvolatele. Na druhou stranu však odvolací orgán nemůže napadené rozhodnutí přezkoumat, aniž by odvolací důvody znal. V případě jejich absence je proto povinen vyzvat odvolatele k doplnění odvolání ve smyslu §

37 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že: „*nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“

Nejvyšší správní soud – obdobně jako městský soud v napadeném rozsudku – vychází z teze, dle které je odvolání jedním z procesních úkonů účastníka řízení, který směřuje vůči správnímu orgánu a z tohoto pohledu se nepochybně jedná o podání ve smyslu § 37 správního řádu a není důvodu uplatnit jiná pravidla pro případy, kdy podstatné předepsané náležitosti podání (odvolání) chybí. To platí tím spíše za situace, kdy je ve správním řádu výslovně vyjádřen vztah subsidiarity ustanovení druhé části, hlavy II, § 37 na odvolací řízení – viz § 93 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že pokud není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí (obecná) ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu.

Podpůrné využití ustanovení § 37 správního řádu je tedy v případě podání odvolání zcela na místě a vyplývá z výše uvedených ustanovení, které nelze interpretovat a aplikovat tak, jak po tom volá stěžovatel, tj. odděleně bez jejich zcela zřejmých vzájemných vazeb.

Lze proto uzavřít, že co se týče odvolání žalobkyně, které bylo blanketní a neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody, bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobkyni k odstranění těchto nedostatků a poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu. To však v souzené věci nebylo učiněno, a proto městský soud zcela správně a v souladu s platnou právní úpravou i související judikaturou napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelem namítané skutečnosti, a sice, že (i) žalobkyně ve svém odvolání sama uvedla, že ho odůvodní ve lhůtě 10 dnů a že (ii) byla zastoupena advokátem. Výše popsání povinnosti správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání platí obecně a je třeba ji uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně bez ohledu na uvedené skutečnosti, které jsou z tohoto pohledu irelevantní. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze na okraj připomíná, že správní orgány mají dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly - zásada nestranného postupu a rovného přístupu (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Stejně tak nelze ze strany stěžovatele argumentovat tím, že relevantní odvolací námitky pro daný případ neexistují a předjímat tak případné doplnění důvodů odvolání ze strany žalobkyně. Je sice pravdou, že v případě napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně existuje poměrně úzký argumentační prostor, to však neznamená že jej lze a priori vyloučit (např. z důvodu využití maximální možné míry diskrece správního orgánu a stanovení doby tří let, po

kteřou žalobkyni nelze umožnit vstup na území, či jiného důvodu, který je výhradně na žalobkyni a který v danou chvíli nelze předjímat).

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalobkyni, která byla v řízení úspěšná, byla náhrada nákladů přiznána podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za jeden úkon ve výši 2100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč, zvýšená o DPH v sazbě 20 % ve výši 480 Kč, celkem tedy 2880 Kč. Tato částka bude stěžovatelem uhrazena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 11. března 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu