



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **E. E.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2013, č. j. SPR-15227-3/ČJ-2012-930310-V242, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 4 A 31/2013 - 36,

**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**

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství Policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie (dále též „krajské ředitelství“) uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 20. 10. 2012 správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovila v délce 2 roky, počátek této doby stanovila od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím. Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované zamítl městský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem, proti němuž nyní žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

[2] Stěžovatelka svou kasační stížností spojila s návrhem na přiznání odkladného účinku. Dne 22. 7. 2013 doplnila kasační stížnost o důvody, pro něž napadá rozsudek městského soudu, zároveň odůvodnila návrh na přiznání odkladného účinku, od tohoto okamžiku tak běžela lhůta pro rozhodnutí o uvedeném návrhu, stanovená v § 73 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) [srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012 – 17 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))]. Nejvyšší správní soud však bezprostředně poté, co v řízení vykonal nezbytné procesní úkony, přistoupil k rozhodnutí ve věci samé, a tak nepovažoval za nutné rozhodovat samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku.

## II. Shrnutí odůvodnění rozsudku městského soudu

[3] Městský soud se nejdříve zabýval námitkou, v níž žalobkyně namítala rozpor postupu správních orgánů s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle soudu je nepochybné, že poté, co žalobkyně podala blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci správního vyhoštění, byl zástupce žalobkyně vyzván k odstranění vad tohoto podání, na což ve stanovené lhůtě nereagoval. Pokud poté krajské ředitelství postoupilo blanketní odvolání žalované, postupovalo v souladu se zákonem. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně o správním vyhoštění i rozhodnutí, jímž byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady správního řízení, byla sice vydána téhož dne a pod stejným číslem jednacím, což může způsobit nejasnosti v dalších řízeních v těchto věcech. V tomto případě však bylo odvolání proti rozhodnutí ve věci správního vyhoštění podáno dne 31. 10. 2012 a odvolání oproti rozhodnutí ve věci náhrady nákladů řízení dne 8. 11. 2012. Proto z jednotlivých výzev, které byly žalobkyni zasílány, je zřejmé, kterého odvolání se výzvy týkaly.

[4] Nedůvodnou shledal městský soud dále námitku, podle níž nebylo jednoznačně stanoveno, po jakou dobu pobývala žalobkyně neoprávněně na území ČR. Dle soudu z obsahu správního spisu nepochybně vyplývá, že žalobkyně přicestovala do ČR se schengenským vízem s délkou vstupu 30 dnů a na území ČR vstoupila dne 22. 12. 2004. Lze tedy dovodit, že po uplynutí této doby (ode dne 22. 1. 2005) do dne 9. 2. 2012, kdy se dostavila na cizineckou policii a požádala o zlegalizování svého pobytu, pobývala na území ČR bez povolení k pobytu. Žalobkyně ve své námitce ani neupřesnila, v čem spatřuje pochybení správního orgánu ve stanovení doby nelegálního pobytu na území ČR.

[5] Podle soudu správní orgány dostatečně posoudily také otázku, zda správní vyhoštění žalobkyně nepředstavuje nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života.

## III. Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a ve vyjádření žalované

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že nepopírá, že obdržela výzvu k odstranění vad blanketního odvolání, nicméně popírá, že by se tato či jakákoliv jiná výzva týkala

pokračování

odstranění vad odvolání směřujícího proti správnímu rozhodnutí týkajícího se meritů věci. Nálezací správní orgán ji vyzval pouze k odstranění vad týkajících se odvolání vůči rozhodnutí o nákladech řízení. Na čísle listu 47 se ve správním spisu sice nachází výzva k odstranění vad odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, nicméně stěžovatelka takovouto výzvu nikdy neobdržela. Dokladem o jejím doručení nemůže být ve spise založená doručenka, neboť neobsahuje všechny nezbytné údaje. Z odůvodnění napadeného rozsudku není dle stěžovatelky zřejmé, z čeho městský soud vyvozuje pravost této doručky. Soud se nijak nezabýval nesouladem obsahu doručky a dokumentu, který měl být dle správního orgánu doručován.

[7] Stěžovatelka dále namítla, že při ústním jednání před městským soudem námitku nedoručení výzvy k doplnění odvolání rozvedla o poukaz na skutečnost, že rozhodnutí o správním vyhoštění není v rozporu s 69 odst. 1 správního řádu označeno číslem jednací, ale pouze spisovou značkou. Tato vada dle stěžovatelky nepředstavuje pouze technický nedostatek, ale zjevnou nezákonnost, neboť dne 20. 10. 2012 vydal nálezací správní orgán dvě rozhodnutí (jedno meritorní a jedno o nákladech řízení), přičemž obě označil stejnou spisovou značkou, bez uvedení čísla jednacího. S touto námitkou se městský soud nijak nevypořádal.

[8] Dle stěžovatelky je dále „zmatečná“ systematika odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud se konečně také měl nedostatečně vypořádat s žalobní námitkou, podle níž správní orgány ve svých rozhodnutích chybně uvedly dobu, po kterou stěžovatelka pobývala na území ČR neoprávněně.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka byla správním orgánem I. stupně vyzvána k odůvodnění odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, což je doloženo příslušnou doručenkou pod názvem „vady k sv“. Žalovaná měla proto za prokázané, že správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni prostřednictvím zástupce k odstranění vad uvedeného podání. Místo toho, aby žalobkyně vady podání odstranila, opětovně správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím zástupce doručila pouze blanketní odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. V takovém případě nebylo již povinností vyzvat znovu žalobkyni k odstranění vad podání, a proto správní orgán I. stupně postoupil odvolání žalované. V této souvislosti žalovaná dodává, že žalobkyni zastupuje advokát, který má dobrou znalost dané problematiky a který často zastupuje cizince v obdobných případech, a proto si žalovaná neumí vysvětlit, proč advokát za žalobkyni podal dvakrát blanketní odvolání. Stejně tak si žalovaná neumí vysvětlit tvrzení žalobkyně o tom, že jí výzva k odstranění vad odvolání do merita věci nebyla doručena a že se fakticky jednalo o výzvu k odstranění vad odvolání do nákladů řízení, neboť v podané žalobě nic takového netvrdila. Jestliže tedy dle tvrzení žalobkyně byly doručeny fakticky dva totožné soubory, ačkoli z názvů příslušných dorúčenek („vady k sv“ a „výzva náklady“) bylo zřejmé, že měly obsahovat rozdílné dokumenty, pak si opět žalovaná neumí vysvětlit, proč žalobkyně neupozornila správní orgán I. stupně na tuto skutečnost, nýbrž proč naopak podala následně opět blanketní odvolání do merita věci a vyčkávala reakce správního orgánu I. stupně. Z vyjádření žalobkyně nyní nepřímou vyplývá, že si byla vědoma své povinnosti odůvodnit podané odvolání do merita věci, ale současně vyčkávala reakce správního orgánu a vědomě neodůvodnila podané odvolání do merita věci. Takový postup považuje žalovaná za zcela nepřijatelný. Žalovaná je zároveň

přesvědčena, že se v žalobou napadeném rozhodnutí podrobně a zcela přezkoumatelným způsobem vyjádřila ke všem skutečnostem týkajícím se merita věci, které, které žalobkyně zpochybnila v podané žalobě.

[10] Dále žalovaná uvedla, že předmětná rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla označena stejným číslem jednacím a že takové jejich označení je běžnou praxí daného správního orgánu, kterou žádný ze soudů do současné doby nepovažoval za nezákonné. Ačkoli žalovaná souhlasí, že by bylo vhodnější, aby správní orgán I. stupně rozhodnutí o meritu věci a rozhodnutí o nákladech řízení označil ještě pořadovým číslem, není tato skutečnost takovou vadou, která by působila nezákonnost přezkoumávaných rozhodnutí.

#### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně vznesla námitky, kterými zpochybňuje závěr městského soudu, podle nějž byla řádně vyzvána k doplnění svého blanketního odvolání proti rozhodnutí krajského ředitelství o jejím správním vyhoštění.

[13] Posouzení této otázky je podstatné z toho důvodu, že judikatura správních soudů dovozuje povinnost správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu, pokud nemá odvolání proti jeho rozhodnutí náležitosti předepsané § 82 odst. 2 správního řádu; tj. správní orgán je povinen pomoci odvolateli tyto nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzvat a poskytnou mu k tomu přiměřenou lhůtu [rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 – 30 (publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53].

[14] Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, krajské ředitelství vydalo dne 20. 10. 2012 rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky a rozhodnutí, kterým stěžovatelce uložilo povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč, obojí pod číslem jednacím KRPA - 19026/ČJ-2012-000022. Proti oběma uvedeným rozhodnutím se stěžovatelka odvolala, proti rozhodnutí o správním vyhoštění dne 31. 10. 2010 a proti rozhodnutí o nákladech řízení dne 8. 11. 2010. V obou případech šlo o blanketní odvolání a stěžovatelka deklarovala, že důvody dodatečně doplní, v prvním případě ve lhůtě do 10 dnů, ve druhém případě ve lhůtě do 15 dnů.

[15] Ve spise jsou dále založeny dvě výzvy k odstranění vad podání ze dne 13. 11. 2012. První z těchto výzev se týká odvolání „ze dne 8. 11. 2010“ podanému proti rozhodnutí „č. j. KRPA - 19026/ČJ-2012-000022 (...) o nákladech správního řízení“, v němž stěžovatelka uvedla, že „zástupce odvolání odůvodní ve lhůtě 15 dnů“. Dle doručenky byla tato výzva doručena do datové schránky zástupce stěžovatelky (kterým byl již ve správním řízení advokát Mgr. Petr Václavek) dne 15. 11. 2012. Na doručence je datová zpráva identifikována svým id, číslem zásilky a slovy „výzva náklady“. Druhá z těchto výzev se týká odvolání „ze dne 31. 10. 2010“ podanému proti rozhodnutí „č. j. KRPA - 19026/ČJ-2012-000022“, v němž stěžovatelka uvedla, že „zástupce odvolání odůvodní ve lhůtě 10 dnů“.

pokračování

Dle doručky byla tato výzva doručena do datové schránky zástupce stěžovatelky dne 15. 11. 2012. Na doručce je datová zpráva identifikována svým id, číslem zásilky a slovy „vady k sv“. U jednotlivých výzev jsou zároveň založeny výpisy z informačního systému datových schránek obsahující podrobnější údaje o předmětných datových zprávách – kromě jiného číslo jednací rozhodnutí krajského ředitelství o správním vyhoštění stěžovatelky a o nákladech řízení, názvy dokumentů doručovaných datovými zprávami (v obou případech šlo o dokumenty nazvané „vady\_odvolání\_k\_rozh.pdf“), nebo velikosti těchto dokumentů (131 kb, respektive 146 kb).

[16] Správnímu orgánu I. stupně stěžovatelka dne 13. 11. 2012 opětovně zaslala blanketní odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a dne 19. 11. 2012 doplnění odvolání ve věci náhrady nákladů správního řízení. K doplnění blanketního odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění nedošlo.

[17] Na základě shrnutého obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal žádné pochybení správního orgánu I. stupně při odstraňování vad předmětného podání, tj. odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[18] „Běžnou praxí“ správního orgánu I. stupně spočívající v tom, že samostatně rozhoduje o správním vyhoštění a o nákladech daného správního řízení, přičemž obě rozhodnutí označuje totožným číslem jednací, sice zdejší soud hodnotí kriticky, neboť podle § 69 odst. 1 správního řádu je náležitostí každého správního rozhodnutí rovněž číslo jednací. Zároveň je však, stejně jako městský soud, názoru, že uvedený postup sám o sobě nezakládá nezákonnost předmětných rozhodnutí. Tato praxe ztěžuje rozlišování mezi jednotlivými rozhodnutími, což v konkrétním případě může znamenat, že se správní orgán dopustí podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Tak by tomu bylo například tehdy, kdyby správní orgán ve výzvě k odstranění vad blanketního odvolání proti správnímu rozhodnutí identifikoval toto rozhodnutí pouze jeho (nikoliv unikátním) číslem jednací, nebylo by proto zřejmé, kterého odvolání se výzva týká a v důsledku toho by nedošlo k doplnění odvolání.

[19] Taková situace však v nyní posuzované věci nenastala. V obou výzvách k odstranění vad podání jsou odvolání, proti nimž výzvy směřují, dostatečně diferencovány. Odlišeny jsou jednak datem podání odvolání a jednak údajem o lhůtě, v němž stěžovatelka hodlala jednotlivá blanketní odvolání doplnit. Nutno přihlídnout také k tomu, že stěžovatelka byla ve správním řízení zastoupena advokátem, který jejím jménem daná odvolání podával a kterému správní orgán zasílal uvedené výzvy. Advokátovi, coby právnímu profesionálové, muselo být z takto formulovaných výzev zřejmé, jakých podání se týkají.

[20] Stěžovatelka dále namítla, že obdržela pouze výzvu k odstranění vad odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení, druhá z výše popisovaných výzev jí údajně nebyla doručena. Také tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Z doručenek založených ve správním spisu u jednotlivých výzev nepochybně plyne, že dne 15. 11. 2012 zaslala žalovaná zástupci stěžovatelky dvě samostatné datové zprávy a že tyto zprávy byly téhož dne řádně doručeny. Na doručenkách jsou tyto datové zprávy identifikovány

odlišným id, číslem zásilky a označením „věci“ (v případě doručenky přiložené k výzvě k doplnění odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení je věc označena jako „výzva náklady“, v případě rozhodnutí proti rozhodnutí o správním vyhoštění jako „vady k sv“). V kombinaci s údaji obsaženými v přiložených výpisech z informačního systému datových schránek (blíže viz bod [15] výše) jsou dle Nejvyššího správního soudu jednotlivé zásilky dostatečně identifikovány a lze mít za prokázané, že se jednalo o předmětné výzvy.

[21] Ostatně i sama stěžovatelka připouští, že jednou z výše uvedených datových zpráv jí byla zaslána výzva k doplnění odvolání proti rozhodnutí o nákladech řízení (na kterou následně reagovala). Zároveň je zřejmé, že by stěžovatelce správní orgán zaslal shodně nazvané dokumenty („*vady\_odvolání\_k\_rozh.pdf*“), nejednalo se o totožné dokumenty (pro jejich odlišnou velikost). Stěžovatelka navíc byla ve správním řízení, jak již NSS konstatoval výše, zastoupena advokátem, který si musel být vědom toho, že podle § 89 odst. 2 správního řádu se správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Podal-li v daném řízení jménem stěžovatelky dvě blanketní odvolání, načež od správního orgánu obdržel dvě datové zprávy, obsah jedné z nich identifikoval jako výzvu k doplnění jednoho z těchto odvolání, což následně učinil, pak lze jen stěží rozumět tomu, proč v případě druhého odvolání zůstal nečinný.

[22] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s městským soudem, že doručení výzvy krajského ředitelství adresovaného stěžovatelce k doplnění blanketního odvolání proti rozhodnutí o jejím správním vyhoštění je ve správním spise řádně doloženo; kasační námitky podřaditelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jsou proto nedůvodné.

[23] Zároveň zdejší soud neshledal, že by se městský soud s některou z žalobních námitek, kterými stěžovatelka výše uvedený závěr zpochybňovala, nevypořádal. Odůvodnění napadeného rozsudku je sice poněkud strohé, avšak na stranách 4 a 5 tohoto odůvodnění se městský soud zabýval jak otázkou nesouladu obsahu doručenky a dokumentu, který měl být dle správního orgánu doručován, tak otázkou, zda označení dvou samostatných správních rozhodnutí totožným číslem jednacím způsobuje jejich nezákonnost. Jestliže městský soud uvedl, že z doručenky a „*informace*“, které jsou k výzvě krajského ředitelství k doplnění odvolání ve věci nákladů řízení připojeny, je zřejmé, že se jedná právě o výzvu ve věci nákladů, pak touto informací městský soud nepochybně myslel výpis z informačního systému datových schránek založený ve spise spolu s předmětnou doručenkou. Napadený rozsudek tak v tomto bodě není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost (slovy stěžovatelky pro „*zmatečnost*“), ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Nic „zmatečného“ nespátřuje Nejvyšší správní soud ani na systematické odůvodnění napadeného rozsudku. To je členěno zcela standardně. Městský soud nejprve vymezil správní rozhodnutí, které je předmětem přezkumu, dále rekapituloval obsah žaloby a vyjádření žalované, následně konstatoval podstatný obsah správního spisu (na str. 4) a vypořádal jednotlivé žalobní námitky (str. 5 a 6). Vzhledem k charakteru žalobních námitek je jen logické, že na některé z nich městský soud reagoval již v části odůvodnění, v níž shrnoval obsah správního spisu.

pokračování

[25] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal konečně ani námitku, podle níž se městský adekvátně nezabýval žalobní námitkou, že správní orgány jednoznačně nestanovily, po jakou dobu stěžovatelka pobývala neoprávněně na území ČR. Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že od 22. 1. 2005 do 9. 2. 2012 pobývala stěžovatelka na území ČR bez povolení k pobytu. Stěžovatelka namítá, že správní spis neobsahuje podklad či důkaz, z něž by uvedené časové rozpětí plynulo.

[26] K tomu je třeba předně uvést, že správní orgány rozhodly o vyhoštění stěžovatelky podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, podle něž vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, *„pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu“*. O tom, že dne 9. 2. 2012, kdy se stěžovatelka dostavila na cizineckou policii a požádala o zlegalizování svého pobytu, pobývala na území ČR bez povolení k pobytu, přitom není pochyb. Stěžovatelce lze dát za pravdu, že správní orgány nemají nijak doloženo, zda zde pobývala celou dobu od momentu, kdy jí skončila platnost víza, na něž na území ČR přicestovala, tj. ode dne 22. 1. 2005 (byť je velmi pravděpodobné, že zde strávila minimálně velmi významnou část této doby; o tom svědčí i skutečnost, že v průběhu správního řízení argumentovala mimo jiné odkazem na pevnost svých rodinných vazeb, které si na území ČR v uplynulých letech vytvořila). Z hlediska naplnění skutkové podstaty, na jejímž základě bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatelky, však přesné vymezení daného časového úseku není podstatné. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že není zřejmé, v čem spatřuje stěžovatelka pochybení správního orgánu.

## V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné stěžovatelkou nedůvodnými; jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 22. srpna 2013

JUDr. Lenka Kaniová

předsedkyně senátu