

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka
a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **D. D. C.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **H. D.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2010, č. j. 8 Ca 69/2009 - 30,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2010, č. j. 8 Ca 69/2009 - 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Policie ČR (dále „žalovaný“) ze dne 3. 2. 2009, č. j. CPR-17292/ČJ-2008-9CPR-237. Tímto rozhodnutím bylo k odvolání stěžovatele potvrzeno rozhodnutí Oblastního ředitelství služby cizinecké policie ze dne 24. 9. 2008, č. j. CPPH-041782/CI-2008-60, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR.

[2] V žalobě proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného stěžovatel především poukázal na nezákonný postup správních orgánů, který spatřoval v porušení ustanovení § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„správní řád“). Městský soud v Praze v postupu správních orgánů porušení zákona neshledal.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] V kasační stížnosti, resp. jejím doplnění, stěžovatel výslovně uplatnil důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „ s. ř. s.“). Má za to, že městský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázku, že tento soud měl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit pro vadu řízení, a dále se domnívá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[4] Stěžovatel má za to, že žalovaný při zjišťování stavu věci porušil ustanovení § 2, § 3, § 4 a § 37 odst. 3 správního řádu. Za hrubý rozpor s § 37 odst. 3 správního řádu považuje stěžovatel postup správního orgánu I. stupně a následně i žalovaného, neboť stěžovatel nebyl vyzván k odstranění vad podání (odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně), které nesplňovalo všechny náležitosti podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu, jelikož bylo blanketní. Správní orgán I. stupně toliko postoupil spisový materiál nadřízenému správnímu orgánu a žalovaný odvolání bez znalosti námitek žalobce zamítl jako nedůvodné.

[5] Správní orgán I. stupně (ani žalovaný) prý neprojevil jakoukoliv snahu o odstranění vad stěžovatelova podání, což ve svém důsledku mohlo vést i ke zkrácení práva na potenciální možnosti rozhodnutí podle § 87 správního řádu („*Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas*.“).

[6] Z ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu vyplývá, že pokud nemá 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. Je nepochybné, že podáním se rozumí také odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí správního orgánu. Z uvedeného zákonného ustanovení v žádném případě nelze dovodit, že by platilo pouze pro osoby, které nejsou zastoupeny právním zástupcem, resp. osobou práva znalou, jak uzavřel v napadeném rozhodnutí městský soud. Toto ustanovení se bezesporu týká všech účastníků řízení bez ohledu na to, zda jsou v řízení zastoupeni či nikoliv. Podle stěžovatele by jakákoliv jiná interpretace předmětného ustanovení byla v neprospěch účastníka řízení, tedy nepřípustná.

[7] Výše uvedené závěry nemůže změnit ani skutečnost, že stěžovatel si v podání stanovil sám lhůtu, ve které své odvolání řádně doplní. Pokud odvolání v této lhůtě neodůvodnil, správní orgán měl shledat, že podání trpí vadami a v souladu se zákonem účastníka vyzvat k odstranění těchto vad v jím stanovené lhůtě. Na podporu svého názoru stěžovatel poukazuje na odbornou literaturu (Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA Polygon, 2006, a Ondruš, R. Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Praha: Linde, 2005) a rovněž na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. 54 Ca 1/2008.

[8] Stěžovatel dále upozorňuje, že uvedeným jednáním správních orgánů došlo k porušení ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán v souvislosti

se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech. Z této základní poučovací zásady vyplývá, že by správní orgán měl podatele poučit, jaké následky pro něj může mít neodstranění vytýkaných vad podání. Taková povinnost je podle stěžovatele evidentní zejména v případě, kdy bylo podání odvolání bez odvolacích námitek.

[9] Pokud žalovaný rozhodoval o odvolání bez znalosti námitek, které stěžovatel hodlal v doplnění svého odvolání uplatnit, jedná se o postup rozporný se zákonem a rovněž s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručujícím právo na spravedlivý proces. Stěžovatel má za to, že byl, v souladu se zásadou legitimního očekávání, oprávněn očekávat reakci správního orgánu na podání svého odvolání, byť náležitě neodůvodněného.

[10] Na základě uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný se na výzvu soudu ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Podstatou kasační stížnosti je výlučně namítaný postup správních orgánů ve správním řízení po podání odvolání ze strany stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně; konkrétně nedodržení zákonem stanoveného postupu, mělo-li podané odvolání vady, resp. neobsahovalo-li důvody. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval touto jedinou námitkou, kterou lze nicméně subsumovat jak pod důvod kasační stížnosti vymezený § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (potřeba interpretovat ustanovení správního řádu týkající se postupu správního orgánu po podání vadného podání), tak pod důvod vymezený § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (nutnost zvážit, zda byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí).

[14] Pro upřesnění Nejvyšší správní soud předesílá, že namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů je nutno rovněž podřadit pod důvod kasační stížnosti vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) totiž zahrnuje důvod kasační stížnosti spočívající v nepřezkoumatelnosti popřípadě v jiné vadě řízení před soudem; k této vadě ovšem Nejvyšší správní soud přihlíží i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[15] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 9. 10. 2008 blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V tomto odvolání uvedl, že jeho odůvodnění doplní do dvaceti dnů; k tomu však nedošlo. Správní orgán I. stupně postoupil toto odvolání proti zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu na území ČR se spisem a přípisem ze dne 19. 11. 2008 žalovanému. Žalovaný posoudil odvolání ve smyslu ustanovení § 82 správního řádu tak, jako by bylo podáno proti rozhodnutí jako celku.

[16] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož byl-li stěžovatel ve správním řízení

zastoupen právním zástupcem a v odvolání si sám stanovil lhůtu pro doplnění odvolání, kterou nerespektoval, nebyl správní orgán povinen postupovat podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Tento závěr je totiž zjevně v rozporu se zákonnými předpisy a ve svých důsledcích vede též k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

[17] Je totiž nepochybné, že odvolání je podáním podle ustanovení § 37 správního řádu. Na odvolací řízení se na základě § 93 odst. 1 obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu. Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, postupuje správní orgán podle § 37 odst. 3 správního řádu, tj. pomůže podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[18] Podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu „*odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 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*“. V případě odvolání stěžovatele přitom absentovalo jak vymezení rozsahu, v jakém je rozhodnutí správního orgánu napadáno, tak uvedení toho, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení. V odvolání nebylo explicitně vyjádřeno ani „co se navrhuje“ jakožto obecná náležitost podání (§ 37 odst. 2 správního řádu).

[19] Je tak zcela evidentní, že odvolání stěžovatele nebylo bez vad nejen co do rozsahu napadení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale neobsahovalo i další esenciální náležitosti podání (odvolání). Pokud za této procesní situace správní orgán I. stupně nevyzval stěžovatele k odstranění vad podání ve smyslu ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu a pokud následně žalovaný bez dalšího rozhodl, došlo ke zjevnému porušení procesních pravidel správního řízení.

[20] Tuto vadu správního řízení, která bezpochyby mohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného, není možné zhojit tím, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen právním zástupcem (advokátem). Správní řád v tomto smyslu nerozlišuje postup správních orgánů za situace, kdy je podáno imperfektní podání účastníkem řízení samotným nebo prostřednictvím jeho právního zástupce (slovy městského soudu „*osobou znalou zákona*“).

[21] Městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí na podporu své argumentace odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71 (publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS). Z něho však vyvozuje (parafrázuje) závěry, jež se nyní posuzovaného případu týkají jen rámcově. V tomto rozsudku se navíc jednalo o odlišnou situaci (odvolání proti správnímu rozhodnutí obsahovalo pouze údaj o napadeném rozhodnutí a o jeho předmětu, správní orgán nepostupoval podle § 37 odst. 3 správního řádu, nicméně tato vada v žalobě vytýkána nebyla a soud k ní nemohl přihlížet). V tomto rozsudku, stejně jako např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, přitom Nejvyšší správní soud jasně vyjádřil, že 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 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

[22] Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i

bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. Účastníku řízení (ať už je zastoupen právním zástupcem či nikoli) však musí být ze strany správního orgánu dána možnost vady podání v přiměřené lhůtě odstranit.

[23] K námitce stěžovatele, že jednáním správních orgánů došlo k porušení poučovací povinnosti zakotvené v ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu („*Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*“), Nejvyšší správní soud poznamenává, že povinnost správního orgánu vyzvat podatele k odstranění vad je spjata s uplatněním zásady poučovací. Pokud se na odvolací řízení subsidiárně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu (§ 93 odst. 1 správního řádu), potom konkrétním vyjádřením obecné zásady poučovací je povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o následcích neodstranění nedostatků podání ve lhůtě (přiměřeně) stanovené pro jejich odstranění (viz § 45 odst. 2 správního řádu). Pokud tedy správní orgán ani nevyzval stěžovatele k odstranění vad odvolání, ve které by jinak byl povinen stěžovatele poučit o následcích nerespektování této výzvy, jednal rovněž v rozporu se zákonnými pravidly správního procesu, jejichž těžištěm je zásada poučovací.

V. Shrnutí a náklady řízení

[24] Lze proto shrnout, že pokud odvolání proti správnímu rozhodnutí nemá některou z náležitostí vyplývajících z ustanovení § 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. Nepostupoval-li v dané věci správní orgán tímto způsobem, zatížil správní řízení vadou, jež byla způsobilá vyvolat nezákonnost rozhodnutí. Pokud městský soud takto vydané rozhodnutí pro uvedenou vadu nezrušil, rozhodl nezákonně.

[25] Nejvyšší správní soud tedy shledal napadený rozsudek Městského soudu v Praze nezákonným ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) i b) s. ř. s., a proto jej zrušil. Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. ledna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu