ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **H. W.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **K. M.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 Ca 366/2008 – 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 Ca 366/2008 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 Ca 366/2008 - 34, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, (dále jen „Policie ČR“) ze dne 3. 9. 2008, č. j. CPR-7597-1/ČJ-2008-9CPR-C218, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha, ze dne 20. 3. 2008, č. j. SCPP-011407/PH-XIII-CI-2007, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že v inkriminované věci jde především o žalobní námitku, zda Policie ČR mohla rozhodnout o odvolání stěžovatele, aniž by znala jeho odvolací námitky, a zda je tedy tento postup v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Postup správních orgánů je determinován zákonem o pobytu cizinců a správní řád platí jako podpůrná právní norma. Důkazní břemeno, tj. prokázání náležitosti k vydání takového povolení, leží výlučně na straně žadatele. Stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen advokátem, který podal odvolání a byl si vědom toho, že odvolání jím podané nemá všechny náležitosti. Přesto odvolání nedoplnil. Stěžovatel nemohl v odvolacím řízení uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy, neboť omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu se na řízení podle zákona o pobytu cizinců vztahuje. Od podání odvolání

do rozhodnutí odvolacího orgánu uplynulo téměř pět měsíců, během nichž měl zástupce stěžovatele mnohokrát možnost odvolání doplnit, jak uvedl ve svém blanketním odvolání. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že odvolací orgán postupoval v souladu s § 82 odst. 2 správního řádu, když přezkoumal jak zákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně, tak i jeho správnost. Postup odvolacího orgánu je v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku č. j. 2 As 56/2007 - 71. Proto městský soud dospěl k závěru, že v inkriminované věci byl postup Policie ČR v souladu se zákonem.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, protože podle jeho názoru došlo k nesprávnému právnímu posouzení věci a k vadám řízení, neboť při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanovení o řízení před správním orgánem a toto ovlivnilo zákonnost rozhodnutí. Rovněž došlo k chybnému rozhodnutí o nákladech řízení, neboť podle stěžovatele mělo být žalobě vyhověno a na základě toho mu měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Nesprávné právní posouzení spatřuje stěžovatel ve výkladu § 37 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel má za to, že správní řád je normou obecnou a „podpůrnou“ pro správní řízení, tedy řízení před správními - státními orgány všude tam, kde není jiná úprava speciální. Pravě proto nelze jeho jednotlivá ustanovení aplikovat „jen“ na některá řízení a toto ani zcela jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Stěžovatel tedy nepovažuje za správnou argumentaci, že správní orgán nebyl povinen jej vyzvat k doplnění odvolání podle § 32 odst. 3 správního řádu a že odvolání mohl posoudit, i když neobsahovalo veškeré stanovené náležitosti. Tzv. blanketní odvolání, tedy bez uvedení důvodů, nemůže být kvalifikovaně posouzeno. Nemohla tak být přezkoumána ani zákonnost ani správnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když nebylo jasné, v čem je nezákonnost a nesprávnost odvolatelem spatřována. Stěžovatel tedy tvrdí, že odvolací orgán pochybil, když rozhodnutí přezkoumal. Stejně tak pochybil i soud, když konstatoval, že nedošlo k porušení povinností správním orgánem a vydané rozhodnutí není nezákonné. Nerespektováním § 37 odst. 3 správního řádu došlo také k zásahu do práv účastníka řízení a ani toto nebylo odvolacím správním orgánem a městským soudem následně zohledněno. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k novému projednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda procesní postup městského soudu ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, jak byla označena v záhlaví napadeného rozsudku (K. M.), byl v souladu se zákonem.

Z obsahu správního a soudního spisu vyplynulo, že účastníkem správního řízení byl stěžovatel zastoupený advokátem a jeho rodinný příslušník nezl. P. M., zastoupený zákonnou zástupkyní K. M. Oběma zástupcům byla také doručována správní rozhodnutí, jak správního orgánu I. stupně, tak i odvolacího orgánu. I když stěžovatel v podané žalobě neoznačil nezl. P. M. jako osobu zúčastněnou na řízení, městský soud vyrozuměl jeho zákonnou zástupkyni o probíhajícím soudním řízení a vyzval ji, aby ve stanovené lhůtě

sdělila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Výzvu, která jí byla zaslána na adresu uvedenou v napadeném správním rozhodnutí, se však nepodařilo doručit, protože podle sdělení doručujícího orgánu je na této adrese neznámá. Tuto skutečnost ponechal městský soud zcela bez povšimnutí a rozhodl ve věci. V záhlaví napadeného rozsudku pak označil jako osobu zúčastěnou na řízení K. M., které také rozsudek doručoval, a to na stejnou adresu se stejným negativním výsledkem.

Podle ust. § 34 odst. 1 až 3 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí.

Z odst. 1 citovaného ustanovení vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 – 129, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 – 284 a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, (všechny dostupné na www.nssoud.cz). Teprve kumulativním splněním obou těchto podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

V daném případě jednaly správní orgány obou stupňů jako s účastníkem správního řízení s nezl. P. M., zastoupeným zákonnou zástupkyní K. M., a také zákonné zástupkyni doručovaly svá rozhodnutí. Proto byl dotčen vydáním napadeného správního rozhodnutí a splňoval tak ve smyslu ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. podmínku materiální pro to, aby se mohl stát osobou zúčastněnou osobou.

Jinak je tomu však se splněním podmínky formální. Tato je splněna v případě, že osoba splňující podmínku materiální výslovně soudu oznámí, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Teprve tímto projevem vůle se stává osobou zúčastněnou na řízení, která má práva uvedená v ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. (právo předkládat

písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání, žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo a mít doručeno rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí).

Městský soud sice správně, v souladu s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s., vyzval zákonnou zástupkyni nezl. P. M., aby oznámila, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, když v průběhu řízení zjistil, že tu taková osoba, tj. nezl. P. M., je. Protože se ale nepodařilo zákonné zástupkyni výzvu doručit, když na uvedené adrese byla neznámá, neměl městský soud vyřešeno, je-li splněna podmínka formální. Bez ohledu na to však v řízení pokračoval bez účasti nezl. P. M., kterému tak nedal možnost se ke svému procesnímu postavení v řízení vyjádřit. V záhlaví napadeného rozsudku pak ale uvedl, že rozhodl za účasti osoby zúčastněné na řízení, a to K. M., a jí také doručoval napadený rozsudek se stejným výsledkem jako při doručování výzvy. Skutečnost, že se jí nepodařilo rozsudek doručit, opět nechal zcela bez povšimnutí. Procesní postup městského soudu tak byl nejen v rozporu s § 34 odst. 1 až 3 s. ř. s., ale současně byl zcela nelogický a rozporuplný.

V této souvislosti je nutno poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68 (dostupný na www.nssoud.cz), byl vysloven názor, že pokud žalobce v žalobě neoznačil osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem nebylo již podle napadeného správního rozhodnutí pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat. Nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75, publikovaný pod č. 1479/2008 Sb. NSS, pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že *„ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“* Ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku však v tomtéž rozsudku vyslovil, že *„takové pochybení soudu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudku), pokud bylo správní řízení stiženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), a soud je tak může zrušit i bez návrhu, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.“*

Potencionální osobě zúčastněné na řízení tak byla v důsledku nezákonného procesního postupu městského soudu odepřena možnost uplatnit jeho práva v řízení před městským soudem, přičemž tato vada řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Za dané situace, kdy podle sdělení držitele poštovní licence je K. M., a tedy s velkou pravděpodobností hraničící s jistotou i nezl. P. M., na adrese uvedené v napadeném správním rozhodnutí, neznámá, měl městský soud zjišťovat místo jejich pobytu, a pokud by se mu to nepodařilo, měl postupovat podle ust. § 29 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

I když Nejvyšší správní soud, s ohledem na vadu řízení, nemohl napadený rozsudek meritorně přezkoumat, považuje za potřebné uvést, že odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71, není případný a naopak je nutno reflektovat rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 – 53, a také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2010, č. j. 6 Ca 354/2007 - 52.

Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud 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 29. června 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu