

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: N. T. T.**, zastoupený Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti **žalovanému: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2007, č. j. SCPP-3863/C-255-2007, ve věci uložení správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 6 Ca 353/2007 - 36,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2009, č. j. 6 Ca 353/2007 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2007, č. j. SCPP–3863/C–255–2007. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, Referátu cizinecké a pohraniční policie Hora Sv. Šebestiána (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 9. 2007, č. j. SCPP-34-14/UL-22-SV-2007, kterým mu bylo pro překročení státní hranice mimo hraniční přechod uloženo správní vyhoštění. V rozhodnutí byla dále určena doba, po kterou stěžovateli nelze umožnit vstup na

území České republiky, a to v délce 3 let [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. Odvolání stěžovatele bylo zamítnuto jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), protože z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že po převzetí rozhodnutí správního orgánu I. stupně se stěžovatel svého práva podat odvolání vzdal.

Napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu podanou proti shora citovanému rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), ji zamítl.

Dle městského soudu lze souhlasit s názorem stěžovatele, že správní orgán má v případě, kdy podání odvolání nemá předepsané náležitosti, pomoci podateli nedostatky odstranit nebo jej vyzvat k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Tento obecný postup dopadá i na podání odvolání, pokud neobsahuje náležitosti stanovené v § 82 odst. 2 správního řádu. V daném případě však k takovému postupu správní orgány dle městského soudu povinny nebyly, a to z toho důvodu, že se stěžovatel poté, kdy mu bylo předáno prvostupňové rozhodnutí, výslovně vzdal práva na odvolání.

Podle § 73 odst. 1 správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Podle § 81 odst. 2 správního řádu nepřísluší právo podat odvolání účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal. Z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že stěžovatel se odvolání proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění výslovně vzdal; o tomto jeho úkonu byl sepsán protokol založený ve správním spise. Za této situace je tedy zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nabylo právní moci před tím, než proti němu bylo odvolání podáno. Jestliže se tedy stěžovatel výslovně vzdal práva podat odvolání a přesto jej následně uplatnil, byť nedostatečně odůvodněně, nelze správnímu orgánu dle názoru městského soudu vytýkat, že takto podané neodůvodněné odvolání dále nedoplňoval. Doplnění odvolání by nemohlo nic zvrátit na skutečnosti, že se stěžovatel odvolání vzdal a rozhodnutí tedy nabylo právní moci dnem jeho doručení.

V kasační stížnosti stěžovatel jako důvod jejího podání uvedl nezákonnost rozsudku městského soudu a odkázal na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), resp. e) s. ř. s. Městský soud se sice ztotožnil s jeho primární argumentací, dle které jsou správní orgány povinny v případě, kdy odvolání nemá předepsané náležitosti, vyzvat účastníka řízení k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Učinil tak ovšem pouze v obecné rovině a daný postup neaplikoval na projednávanou věc, s čímž stěžovatel nesouhlasí.

Odkazuje přitom na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 6. 3. 2009, sp. zn. 1 As 4/2009, i na rozhodovací činnost samotného městského soudu, např. rozsudek ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 11 Ca 56/2009, z nichž lze dovodit obecnou platnost poučovací povinnosti správního orgánu v odvolacím řízení, kterou je třeba aplikovat i v předmětné věci. V souladu s uvedenými judikáty se stěžovatel domnívá, že správní orgán je povinen rozhodnout o odvolání až v případě, kdy zná námitky odvolatele proti prvoinstančnímu rozhodnutí. V situaci, kdy tyto správnímu orgánu nejsou známy, je povinen podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. Na této skutečnosti nic nemění ani údajné vzdání se práva na odvolání účastníkem řízení, neboť právě (údajné) vzdání se práva na odvolání může účastník zpochybnit, např. z důvodu, že nebyl adekvátně poučen o následcích svého rozhodnutí či zcela hypoteticky mohl být ke vzdání se práva na odvolání z různých důvodů nucen a nejednalo by se tedy o svobodnou vůli účastníka řízení. Správní orgán je tedy dle stěžovatele nejen oprávněn, ale i povinen tyto případné argumenty přezkoumat a teprve poté ve věci rozhodnout, a to zvláště za situace, kdy účastník řízení je cizím státním příslušníkem bez znalosti českého jazyka. Otázka vzdání se práva na odvolání tak může být problematizována případným chybným překladem, který by účastník řízení ve svém odvolání prezentoval a případně důkazně podpořil.

Z těchto důvodů se stěžovatel domnívá, že ani v jeho případě se nejedná o relevantní výjimku z obecné poučovací povinnosti správního orgánu v odvolacím řízení a měl být k doplnění odvolání vyzván. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný odvolací orgán se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

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 advokátem (§ 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 je důvodná.

Z ustanovení § 82 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat též 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).

To vychází nejen z výše uvedeného ustanovení správního řádu, ale obecně ze skutečnosti, že současný správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) s účinností od 1. 1. 2006 přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž 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 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 nemá a ani nemůže dovozovat, jejich uvedení je plně v dispozici odvolatele. Na druhou stranu však odvolací orgán nemůže napadené rozhodnutí přezkoumat, aniž by tyto důvody znal a v případě jejich absence vyzval odvolatele k doplnění ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, jež 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*.“

Platí proto, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a § 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; k tomu srov. zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, a ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 - 63, oba dostupném na www.nssoud.cz.

Z tohoto obecného závěru potvrzeného judikaturou zdejšího soudu vycházel stěžovatel, jakož i městský soud, který však odlišil situaci, kdy se stěžovatel jako účastník řízení vzdal práva na podání odvolání a konstatoval, že pokud je následně uplatnil, nelze správnímu orgánu vytýkat, že ho nevyzval k doplnění důvodů odvolání. Dle městského soudu by totiž doplnění odvolání nemohlo nic zvrátit na skutečnosti, že se stěžovatel odvolání vzdal a že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nabylo právní moci dnem jeho doručení.

S tímto závěrem nelze souhlasit. Z podstaty práva plyne jistý prvek volnosti, čemuž odpovídá i možnost účastníka správního řízení vzdát se práva na odvolání, což je dáno též tím, že se jedná o řádný opravný prostředek, jehož podání je především v zájmu samotného účastníka řízení. Právo podat odvolání je subjektivním právem účastníka správního řízení, jehož uplatnění se může vzdát.

Správní řád v ustanovení § 81 odst. 2 pro využití institutu vzdání se práva na podání odvolání stanoví formu buď písemnou nebo ústní, která však musí být správním orgánem protokolárně zaznamenána. V projednávaném případě byl se stěžovatelem sepsán protokol ze dne 17. 9. 2009, pod č. j. SCPP-34-15/UL-22-SV-2007, o vzdání se odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vydaném správním orgánem I. stupně pod č. j. SCPP-34-14/UL-22-SV-2007; dle protokolu se stěžovatel svého práva na odvolání vzdává na základě svobodné vůle s tím, že byl poučen o jeho právních následcích. V závěru je protokol opatřen podpisem stěžovatele a pana P. T., který byl ustanoven jako tlumočník, včetně poznámky: „*přetlumočeno do jazyka vietnamského, kterému plně rozumím*“.

Z toho lze dovodit, že stěžovatel využil svého dispozičního práva a výslovným projevem vůle se zřekl možnosti napadnout rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Pokud by nebyla žádná pochybnost o těchto skutečnostech, pak by nastala právem předpokládaná situace, kdy je třeba na jeho posléze podané odvolání nahlížet jako na nepřípustné, neboť je podáno subjektem, jemuž právo podat odvolání již nepřísluší (§ 81 odst. 2 správního řádu). Vzdání se práva na odvolání je totiž nevratným procesním úkonem účastníka řízení, jehož právní následky, včetně nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je třeba respektovat. To ovšem neplatí za situace, kdy by se prokázalo, že vzdání se práva na odvolání není právně účinné, např. z důvodu chybějící svobodné vůle, nedostatečného poučení o právních následcích takového úkonu či nedostatečné procesní způsobilosti k němu. Skutečnost, že některá z presumovaných možností nastala a vzdání se odvolaní tak není právně účinné je přitom možné prokázat právě v odvolacím řízení, v němž odvolací orgán nejprve zkoumá, je-li odvolání podáno včas a je-li tzv. přípustné.

Za přípustné se považuje takové odvolání, které je podáno tehdy a tam, kde podle platné právní úpravy podání odvolání není vyloučeno a dále, které je podáno subjektem, jemuž právní úprava zakládá právo podat odvolání. V rámci posouzení přípustnosti odvolání je proto nutné posoudit též podmínky, za kterých bylo vzdání se práva učiněno a mezi které patří především naplnění zákonem stanovené formy. Nelze však pominout též materiální stránku celé věci, a proto je nutné zvážit i případné důvody zpochybňující zdánlivě jasnou skutečnost, že se účastník řízení svého práva na odvolání opravdu vzdal. V opačném případě by to totiž znamenalo, že v případě některého z naznačených excesů, které v aplikační správní praxi nelze vyloučit a které v kasační stížnosti naznačuje též stěžovatel (absence svobodné vůle či řádného poučení), by nebylo možné nastalou situaci nijak zvrátit, což nelze akceptovat.

Vzdání se práva na odvolání je projevem vůle účastníka řízení, o němž nesmí být pochybnosti a musí být postaveno najisto, že bylo učiněno svobodně, vážně, určitě a srozumitelně tak, aby se jednalo o právně relevantní projev vůle, nikoli o

právní jednání zdánlivé, neexistující (non negotium). To platí tím spíše v situaci, kdy je účastníkem správního řízení cizinec, který neovládá jednací jazyk a ztížená komunikace vůči správnímu orgánu je kompenzována pomocí ustanoveného tlumočníka.

Lze proto uzavřít, že co se týče odvolání stěžovatele, které bylo blanketní a neobsahovalo zákonem požadované uvedení odvolacích důvodů, bylo povinností správního orgánu I. stupně, resp. žalovaného odvolacího orgánu vyzvat stěžovatele k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. To však v souzené věci nebylo učiněno, a proto měl městský soud v souladu s platnou právní úpravou i související judikaturou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť toto řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Výše popsané pravidlo chování správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání totiž platí obecně a je třeba ho uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně, a to i v případě, že se stěžovatel předtím svého práva na odvolání vzdal. Tento projev vůle stěžovatele je zjevně rozporný s následně podaným odvoláním a jestliže toto odvolání nemělo zákonem stanovené náležitosti, bylo třeba, aby byl v rámci posouzení jeho přípustnosti poučen a vyzván k doplnění ve stanovené lhůtě. Teprve poté, v návaznosti na další procesní aktivitu stěžovatele, bylo možné podané odvolání vyhodnotit a rozhodnout, zda se skutečně jedná o odvolání nepřípustné nebo zda jde o odvolání přípustné a je nutno přistoupit k vlastnímu přezkoumání napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. ledna 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu