

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **H. D. T. T.**, zast. JUDr. Irenou Slavíkovou, advokátkou se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2011, čj. CPR-3915-5/ČJ-2011-009CPR-V242, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2011, čj. 6 A 308/2011 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Praha, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) udělil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2011, čj. KRPA-11322/ČJ-2011-000022, žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou nelze umožnit vstup cizinci na území, stanovil na 1 rok s počátkem od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 31. 8. 2011, specifikovaným v záhlaví tohoto rozsudku. Rozhodnutí bylo žalobkyni, resp. její právní zástupkyni, doručeno dne 19. 9. 2011 a tímto dnem nabylo také právní moci.

[2] Protože žalobkyně s tímto rozhodnutím nesouhlasila, podala proti němu dne 3. 10. 2011 správní žalobu k městskému soudu. Městský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že žaloba byla podána opožděně. Zákon o pobytu cizinců totiž stanoví speciální lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, a to 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni (§ 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

II.
Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost. V ní namítá, že ačkoliv v řízení před správním orgánem doložila nájemní smlouvu a doklady svého druha potvrzující soužití ve společné domácnosti, správní orgán toto nepovažoval za prokázání vedení společné domácnosti. Realizaci vyhoštění stěžovatelky proto nepovažoval za porušení soukromých a rodinných vazeb. Tento závěr správního orgánu je však dle názoru stěžovatelky nezákonný, neboť podklady, ze kterých správní orgán vycházel, nebyly zjišťovány v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Proto má za to, že řízení před správním orgánem trpělo vadami, pro které měl městský soud jeho rozhodnutí zrušit.

[4] K samotnému odmítnutí správní žaloby pro opožděnost stěžovatelka uvádí, že napadené rozhodnutí žalovaného neobsahovalo poučení o možnosti podat proti němu správní žalobu podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán má povinnost poskytovat pomoc a poučení účastníkům řízení, včetně poučení o opravných prostředcích, aby v řízení neutrpěli újmu. V daném případě se napadené rozhodnutí omezilo pouze na konstatování, že podle § 91 odst. 1 správního řádu se proti němu nelze odvolat.

[5] Závěrem stěžovatelka konstatuje, že lhůta podle § 172 zákona o pobytu cizinců k podání správní žaloby je pouhých 10 dnů. Pokud se zákonodárce rozhodl stanovit takto krátkou lhůtu, nešetřil právo cizince na soudní ochranu, neboť pro cizince je mnohdy obtížné, aby byl právním zástupcem o obsahu rozhodnutí správního orgánu vyrozuměn a rozhodl se, zda proti němu podá žalobu. Prominutí zmeškání lhůty zákon přitom výslovně vylučuje. Stěžovatelka tvrdí, že nedostatečným poučením ze strany žalovaného došlo k zásahu do jejího práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[6] Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby bylo usnesení městského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

III.
Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 11. 2011 uvedl, že námitka stěžovatelky týkající se otázky nepřiměřeného zásahu do jejího soukromého a rodinného života je s ohledem na okruh přípustných kasačních námitek proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby irelevantní.

[8] K námitce porušení poučovací povinnosti žalovaný uvádí, že správní orgán není povinen poučovat v rámci správního řízení o možnostech soudního přezkumu, jestliže se nejedná o řádný opravný prostředek. Dle názoru žalovaného nelze pominout ani skutečnost, že stěžovatelka byla v řízení právně zastoupena advokátkou; z tohoto důvodu nelze předpokládat její neznalost možnosti soudního přezkumu.

[9] Žalovaný je proto přesvědčen, že nedošlo ke zkrácení procesních práv stěžovatelky ani k postupu v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedených důvodů navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vadu, kterou by se musel zabývat i bez návrhu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Předně je potřeba upozornit, že v případě odmítnutí žaloby nedochází k věcnému posouzení žalobních námitek krajským (zde městským) soudem. Nerozhodl-li soud ve věci samé, ale žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nepřísluší ani Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti zabývat se stěžovatelem uplatněnými stížnostními důvody – zde námitky tvrdící zásah do rodinného života podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. [k tomu viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 43/2003 - 38, publ. pod č. 524/2005 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS dostupná na www.nssoud.cz].

[13] Podle ustálené judikatury zdejšího soudu a s ohledem na výše uvedené lze tedy kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS nebo ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS).

[14] V dané věci městský soud konstatoval, že stěžovatelka podala žalobu po lhůtě stanovené zákonem o pobytu cizinců. Tuto skutečnost se však stěžovatelka snaží omluvit tvrzením, že žalovaný jí nedostatečně poučil o možnosti podat správní žalobu. Zdejší soud

se proto zabýval otázkou, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem, resp. zda správně posoudil podmínky pro odmítnutí návrhu [část **IV.A.**]. Navíc, stěžovatelka tvrdí, že uvedená lhůta je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, protože porušuje právo na spravedlivý proces cizinců [část **IV.B.**].

IV.A.
Otázka splnění podmínek pro odmítnutí žaloby stěžovatelky

[15] Podmínky pro odmítnutí žaloby upravuje § 46 s. ř. s. Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh mimo jiné také tehdy, jestliže byl podán opožděně.

[16] Podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění podána do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty nelze prominout.

[17] Z předloženého spisu zdejší soud ověřil, že rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky bylo její právní zástupkyni doručeno dne 19. 9. 2011. Lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění tedy uplynula dne 29. 9. 2011. Pokud stěžovatelka podala žalobu dne 3. 10. 2011, podala jí po uplynutí zákonné lhůty k jejímu podání.

[18] Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že žaloba byla podána opožděně. Z tohoto důvodu nezbylo městskému soudu než žalobu podle výše cit. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout. Uvedený postup městského soudu je proto naprosto správný a jedině možný. Jiný přístup by způsoboval nezákonnost rozhodnutí městského soudu.

[19] Snaží-li se snad stěžovatelka zpochybnit závěr o opožděnosti podání žaloby argumentem o nesprávném a nedostatečném poučení ze strany žalovaného, zdejší soud k tomu uvádí následující.

[20] Správní orgán je ze zákona povinen dotčené osobě poskytnout v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). Současně, podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[21] K rozsahu poučovací povinnosti správního orgánu se v minulosti zdejší soud vyjádřil již mnohokrát. Podle konstantní judikatury ze správního řádu nevyplývá povinnost poučit účastníka řízení o tom, že má po vyčerpání řádných opravných prostředků možnost podat proti rozhodnutí žalobu ve správním soudnictví (srov. již rozsudek ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 As 35/2005 – 61). K témuž závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 Afs 47/2007 – 90, v němž se uvádí, že „*z § 68 odst. 1, 5 a 6 správního řádu z roku 2004 nelze dovodit povinnost správního orgánu poučit účastníky řízení o možnosti napadnout správní rozhodnutí žalobou včetně uvedení lhůty pro podání žaloby*“.

[22] Z tohoto důvodu neshledal Nejvyšší správní soud kasační námitku stěžovatelky důvodnou.

IV.B.

Námitka protiústavnosti lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval i údajnou protiústavností délky lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění cizince. V daném případě již tuto otázku v minulosti zdejší soud několikrát posuzoval. Například v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 5 Azs 94/2005 - 52, publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS, uvedl, že „*soudní řád správní připouští výjimky z obecné 2 měsíční lhůty a s ohledem na povahu vyhoštění z přechodného pobytu, nepovažuje tento soud byť podstatné zkrácení lhůty pro podání žaloby na 10 dnů za projev diskriminace vůči cizincům, navíc při existenci odkladného účinku, neboť smyslem takového opatření je co nejúčinnější ochrana státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky a legitimní zájem státu na co nejrychlejším řešení vzniklé situace. Zákaz pobytu na území státu nemá trestní charakter, ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.*“

[24] Podrobněji se pak zdejší soud otázkou neúčinnosti soudní ochrany vyhoštěných cizinců zabýval v rozsudku ze dne 18. 2. 2010, čj. 2 As 71/2009-78. V právě uvedeném rozsudku zdejší soud konstatoval, že z již dříve vyslovených závěrů v judikatuře Ústavního soudu vyplývá, že délka žalobní lhůty nemůže být sama o sobě protiústavní. Je věcí úvahy zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví. Závěr o její (ne)ústavnosti lze učinit leda po vyhodnocení dalších kontextuálně působících okolností. Ústavní soud přitom za takové okolnosti označil 1. *nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty* ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva; dále 2. *svévoli zákonodárce při stanovení lhůty* (jejím zakotvení anebo zrušení); a konečně 3. *ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů* [srov. k tomu nález sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.); shodně nález sp. zn. Pl. ÚS 17/09 ze dne 1. 12. 2009 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.); všechna zde cit. rozhodnutí ÚS jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz].

[25] Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném případě dospěl k závěru, že úprava délky lhůty k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění není nesrozumitelná ani vnitřně rozporná. Zákonodárce nepostupoval nepředvídatelně. Zavedením kratší žalobní lhůty proti rozhodnutí o správním vyhoštění směřuje k co nejúčinnější a nejefektivnější ochraně státu před negativními jevy, které provází pobyt některých cizinců na území České republiky. Tím zákonodárce zjevně nesledoval faktické vyřazení těchto cizinců z okruhu těch, kteří se mohou domoci soudní ochrany svých práv.

[26] Posuzovaná desetidenní lhůta tedy nebrání faktické realizaci základního práva cizince na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny základních práv a svobod, a to i přes sociální faktory u cizinců, jako jsou např. neznalost zdejších poměrů a právního řádu či jazyka. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že případní žalobci z řad cizinců mají obtížnější postavení, pokud musí již v žalobě, nejpozději v běhu žalobní lhůty,

vymezit rozsah, v jakém správní rozhodnutí napadají, a alespoň základním způsobem vymezit skutkové a právní důvody, v nichž nezákonnost rozhodnutí spatřují. Takovýto tlak na cizince však zásadně, s ohledem na právní ukotvení tohoto řízení, není nepřiměřený. Pro cizince je reálné v běhu této desetidenní lhůty soudní přezkum řádně iniciovat, případně též s právní pomocí třetí osoby. Cizinci by k vyhledání takovéto práva znalé osoby měli mít dostatek času, a to již jen s ohledem na předchozí trvání a průběh správního řízení. K tomu možno dodat, že například řízení ve věci stěžovatelky trvalo více než půl roku a sama stěžovatelka, dbalá ochrany svých práv, si v jeho průběhu opatřila právní zastoupení advokátkou. To platí tím spíše, že řízení o správním vyhoštění cizinců není jednoinstanční, jak je tomu např. v případě azylového správního řízení, což umožňuje hodnotit zpřísnění podmínek přístupu ke správnímu soudu do jisté míry benevolentněji (takto shora cit. nález Pl. ÚS 17/09, bod 30 in fine).

[27] V nyní posuzované věci pak Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od svého výše uvedeného právního závěru odchýlit, navíc v případě, kdy se v mezidobí právní úprava tohoto ustanovení nezměnila. Nelze ani ignorovat skutečnost, že v projednávané věci byla stěžovatelka v řízení před správním orgánem druhého stupně a v řízení před soudem zastoupena advokátkou JUDr. Irenou Slavíkovou, tedy osobou práva znalou. Je tedy v prvé řadě pochybením advokátky, že žalobu nepodala včas v souladu s § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

V.
Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující jeho obvyklou činnost, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. února 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu