

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **A. S.**, zastoupeného Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2010, čj. CPR-17531-2/ČJ-2009-9CPR-V227, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, čj. 11 A 73/2010 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

[1] Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorát cizinecké policie Mosty u Jablunkova, Skupina cizinecké policie Vyšní Lhoty rozhodnutím ze dne 1. 9. 2009, čj. CPOV-8201/ČJ-2009-00764PV-SV, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 a § 119 odst. 1 písm. b) bodu 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, stanovila na jeden rok. Dobu k vycestování z území České republiky stanovila na 30 dnů od okamžiku, kdy

žalobce pozbude postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Současně nebyly v řízení shledány důvody, které by žalobci znemožňovaly vycestování ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců.

[2] Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie, k odvolání žalobce změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že se žalobci ukládá správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm.) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, stanovila na jeden rok. Tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Žalovaná ve zbytku odvolání zamítla a další výroky napadeného rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 10. 8. 2011, čj. 11 A 73/2010 – 43, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Městský soud předně nepřisvědčil žalobní námitce, dle které správní řízení o vyhoštění nebylo s žalobcem zahájeno v souladu s § 46 správního řádu, neboť správní orgán prvního stupně řádně nevymezil předmět správního řízení. Soud shledal Oznámení o zahájení správního řízení ze dne 29. 6. 2009 dostatečně konkrétní. Je v něm uvedeno, že důvodem pro zahájení řízení je pobyt žalobce na území České republiky bez cestovního dokladu. Uvedený důvod není zaměnitelný s jiným důvodem pro zahájení řízení. Žalobce si byl vědom a nepopíral, že v době zahájení správního řízení pobýval na území České republiky bez cestovního dokladu a bez platného víza.

[5] Důvodná není ani námitka, že rozhodnutí žalované je rozporné a zmatečné tím, že žalovaná v něm specifikovala dobu, po kterou se měl žalobce zdržovat na území České republiky bez cestovního dokladu a bez platného víza, zatímco správní orgán prvního stupně tuto dobu neuvedl. Žalovaná tuto dobu sice konkretizovala, či spíše zdůraznila, nicméně již správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobce přicestoval na území České republiky dne 16. 6. 2009 a dále, že se dne 17. 6. 2009 dostavil na policii s úmyslem požádat o mezinárodní ochranu.

[6] Městský soud se dále neztotožnil s námitkou, podle které správní orgán prvního stupně zneužil práva žalobce vyjádřit se k podkladu rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Z protokolu o jednání ze dne 29. 6. 2009 vyplývá, že žalobci bylo umožněno se vyjádřit k předmětu řízení a k důvodu, který by mu bránil v návratu do Iráku. Otázky, které byly žalobci pokládány, nelze považovat za sugestivní a žalobce nepoškodily. Naopak, otázky mu byly kladeny zcela v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu. Má-li správní orgán posoudit, zda by vyhoštění mohlo nepřiměřeně zasáhnout do soukromého nebo rodinného života cizince, musí mu být známy rodinné a majetkové poměry cizince na území České republiky. Právě tato otázka je pokládána ve prospěch cizince.

[7] Důvodnost žaloby nemůže založit ani tvrzení žalobce, že v době zahájení řízení o vyhoštění pobýval na území České republiky oprávněně, neboť byl žadatelem o mezinárodní ochranu. Soud k tomu uvedl, že status žadatele o mezinárodní ochranu neopravňuje cizince k pobytu na území České republiky bez víza a cestovního pasu a nebrání správním orgánům zahájit správní řízení o vyhoštění cizince.

[8] Městský soud konečně neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí v části týkající se závazného stanoviska Ministerstva vnitra k vycestování žalobce dle § 120a zákona o pobytu cizinců. Z postupu správních orgánů je patrné, že se zabývaly situací v zemi původu žalobce i důvody, pro které žalobce vycestoval ze země a pro které se do ní nechce vrátit. O tom svědčí i skutečnost, že Ministerstvo vnitra nevydalo závazné stanovisko již dne 26. 6. 2009, a to proto, že dosud nemělo k dispozici podklady, zejména protokol o vyjádření účastníka řízení, který byl přiložen až k další žádosti o poskytnutí závazného stanoviska.

III.

[9] Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel namítl, že formulace „pobyt žalobce na území České republiky bez cestovního dokladu“ nemá vypovídací hodnotu o skutkovém stavu. Správní orgán v oznámení specifikoval pouze vybraná zákonná ustanovení. Podle stěžovatele je třeba rozlišovat, a to s ohledem na § 68 odst. 2 větu první správního řádu, „předmět řízení“ na jedné straně a „právní ustanovení“ na straně druhé. „Předmět řízení“ nebude naplněn tím, že správní orgán ocituje zákonné ustanovení. Stěžovatel poukázal na to, že předmět řízení je vymezen petitem a rozhodnými skutkovými okolnostmi. Pokud jde o otázku, čeho mělo být ve správním řízení dosaženo, správní orgán nepochybil. Co ovšem nesplnil, je vymezení rozhodných skutečností. Podle stěžovatele nejde o pouhý formalismus. Tato otázka je zásadní pro nezaměnitelnost s jiným skutkem, a pro to, aby účastník mohl kvalifikovaně chránit svá práva a zájmy ve smyslu § 4 odst. 4 a § 36 správního řádu.

[11] Stěžovatel dále poukázal na to, že správní orgán v oznámení ze dne 29. 6. 2009 uvedl obecnou formulaci „pobýváte bez cestovního dokladu a víza“. Podle žalobce nelze opomenout nedokonavý vid slovesa. Z obsahu oznámení se tak podává pouze to, že uvedeného dne měl žalobce pobývat na území České republiky neoprávněně. Zanedbáním otázky podrobného vymezení rozhodných skutečností v oznámení došlo následně k záměně skutku, protože stěžovateli bylo uloženo vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu dne 16., resp. 17. 6. 2009.

[12] Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, kterým městský soud posoudil žalobní námitku, že správní orgán zneužil institut vyjádření účastníka dle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán sice vyslechl žalobce, ale nezaručil mu jeho procesní práva. Městský soud dané námitky odmítl poukazem na § 50 odst. 3 správního řádu. Dané ustanovení sice ukládá správnímu orgánu zjišťovat všechny rozhodné skutečnosti, nicméně tak není možné činit prostřednictvím vyjádření účastníka řízení, ale pomocí tomu časově předcházejících úkonů jako je např. výslech nebo ústní jednání. Vyjádření účastníka řízení je úkonem v jeho dispozici a nelze jej použít k opatření důkazů pokládáním doplňujících otázek.

[13] To, že vyjádření dle § 36 odst. 3 správního řádu není institutem, který slouží ke zjištění skutečností ve prospěch, nebo v neprospěch účastníka řízení, je též patrné z toho, že má být provedeno až před vydáním rozhodnutí, tedy po skončení dokazování. Stěžovatel shledává podobnost tohoto institutu se shrnutím návrhů a vyjádřením se k

dokazování a k právní stránce věci ve smyslu § 119a odst. 2 o. ř. s., nebo se závěrečnou řečí obžalovaného dle § 216 a § 217 trestního řádu. Proto pokud v rámci těchto závěrečných vyjádření správní orgán spatřuje důležitou okolnost, musí znovu otevřít dokazování a v nezbytném rozsahu dokazování doplnit. Toto vyjádření ovšem nelze použít jako důkazní prostředek, ani jej zaměňovat s výslechem účastníka.

[14] Stěžovatel se vymezil i proti způsobu, kterým městský soud posoudil žalobní námitku ohledně závazného stanoviska Ministerstva vnitra k možnosti vycestování. Městský soud vyšel ze skutečností, které nemají oporu ve správním spisu, resp. takové podklady pominul, a tudíž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Žalobce v žalobě nastínil, že ministerstvo při vydání závazného stanoviska uvedlo, že výpověď stěžovatele je nutno doplnit o upřesnění jeho situace v Iráku. Ačkoliv nebyl následně žádný protokol pořízen, správní orgán dne 28. 8. 2009 opětovně požádal o vydání závazného stanoviska, a doložil tentýž protokol. Nyní ministerstvo na základě těch samých skutečností dospělo k jinému závěru, kdy naopak shledalo, že vycestování stěžovatele je možné. K tomuto poněkud nelogickému postupu správního orgánu a Ministerstva vnitra žalovaná v napadeném správním rozhodnutí pouze uvedla, že závazné stanovisko je závazné pouze vůči orgánům veřejné správy, nikoliv příjemcům.

IV.

[15] Žalovaná nevyužila svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil tři kasační okruhy procesní povahy. Přitom v žalobě ani v kasační stížnosti nezpochybňoval samotnou skutkovou podstatu věci zjištěnou ve správním řízení. Stěžovatel tedy na území České republiky přicestoval dne 16. 6. 2009 bez platného cestovního dokladu a bez platného víza. Následujícího dne se dostavil do přijímacího střediska ve Vyšních Lhotách, kde požádal o mezinárodní ochranu. Dne 29. 6. 2009 mu bylo oznámeno zahájení řízení o správním vyhoštění.

[19] První část kasačních námitek směřovala vůči nesplnění náležitostí oznámení o zahájení řízení ve věci správního vyhoštění.

[20] Jelikož se v dané věci jedná o zahájení správního řízení z moci úřední a zákon o pobytu cizinců neobsahuje vlastní úpravu náležitostí takového oznámení, na posuzovanou věc dopadá § 46 správního řádu, který v odst. 1 určuje obsahové náležitosti oznámení o zahájení řízení. Z oznámení musí být mimo jiné zřejmé označení předmětu zahajovaného řízení.

[21] Základní náležitostí oznámení o zahájení řízení je uvedení, o jaké řízení se vůbec jedná – v posuzovaném tedy správní řízení o správním vyhoštění. Z oznámení musí být

dále seznatelné, co tvoří skutkový stav, který má být v následujícím řízení podroben bližšímu zkoumání a právně kvalifikován, a dále uvedení, o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. V oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění je dostačující, pokud je předmět řízení vymezen jednoduchým popisem skutku, na jehož základě správní orgán shledal podmínky pro zahájení správního řízení.

[22] Vymezení předmětu řízení může mít různé podoby, a to v závislosti na povaze konkrétního řízení. Na náležitosti oznámení o zahájení řízení nelze klást stejné kvalitativní obsahové nároky jako je tomu v případě výroku rozhodnutí. Na počátku řízení totiž není vždy možné jeho předmět zcela přesně vymezit. Správní orgán v této fázi řízení často nezná veškeré skutkové okolnosti věci, o které je třeba opřít následné rozhodnutí a na jejichž základě je třeba učinit závazné právní posouzení. S ohledem na uvedené nemůže proto obstát kasační argumentace stěžovatele, jenž odkazoval na § 68 odst. 2 správního řádu, vymezující náležitosti výroku rozhodnutí.

[23] Správní orgán prvního stupně v oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 9. 2009 uvedl, že správní řízení ve věci rozhodnutí o správním vyhoštění je se stěžovatelem zahájeno na základě skutečnosti, že na území České republiky pobývá bez platného dokladu a víza. Dále odkázal na § 119 odst. 1 písm. b) bod 8, § 119 odst. 1 písm. c) bod 1, 2 a na § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž tato ustanovení v textu oznámení ocitoval.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmět řízení je sice v daném rozhodnutí vymezen stručně a poměrně obecně, přičemž se vymezení skutku částečně kryje se skutkovou podstatou ustanovení zákona o pobytu cizinců, přesto se však jedná o vymezení dostatečně určité. Stěžovateli jistě muselo být zřejmé, o čem bude v zahajovaném řízení jednáno. V průběhu správního řízení nebyl uvedený předmět řízení rozšiřován, ale pouze upřesněn. Je sice pravdou, že správní orgán nepochybně již v zahájení řízení mohl jednání stěžovatele konkretizovat i z časového hlediska, neboť se jednalo o informaci jemu známou. Nejedná se však o pochybení, které by založilo nezákonnost zahájení správního řízení. Vymezení předmětu řízení tedy obstojí z hlediska požadavků přezkoumatelnosti. Nadto, z jednání stěžovatele nelze seznat, že by měl pochybnosti o tom, jaký skutek je předmětem řízení. Neuvedl ani, jakým způsobem mu bylo fakticky znemožněno se s ohledem na vymezení předmětu řízení v jeho průběhu hájit či jaké procesní újmě musel čelit. Správní orgán prvního stupně stěžovateli umožnil vyjádřit se k takto vymezenému předmětu a umožnil mu učinit kroky k obraně.

[25] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani druhému okruhu kasačních námitek, že správní orgán zneužil institut vyjádření účastníka dle § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž *de facto* prováděl výslech žalobce, aniž by mu zaručil jeho procesní práva.

[26] Jednání před správním orgánem dne 29. 6. 2009 neproběhlo jen z důvodu, aby se stěžovatel vyjádřil k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. V tento den bylo stěžovateli také oznámeno zahájení správního řízení a proběhlo s ním ústní jednání, v jehož rámci se stěžovatel mohl vyjádřit k důvodům konání předmětného řízení. Správní řád nevylučuje, aby spolu s oznámením o zahájení řízení správní orgán provedl v řízení i další úkony. Z ničeho nelze dovodit, že by správní orgán pochybil, jestliže poté, co stěžovatele seznámil se zjištěným skutkovým stavem zakládajícím důvod

pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a se shromážděnými podklady, se jej zeptal na další otázky, potřebné dle § 50 odst. 3 správního řádu ke zjištění skutkového stavu a k vydání rozhodnutí. Stěžovatel byl před zahájením ústního jednání řádně poučen mimo jiné o možnosti dát se zastoupit na základě plné moci, navrhovat důkazy až do vydání správního rozhodnutí, vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí nahlížet do spisu apod. S ohledem na kasační argumentaci je v této věci podstatné, že poté, co se stěžovatel k dané věci vyjádřil a zodpověděl doplňující otázky, správní orgán mu závěrem umožnil, aby ke své věci cokoliv doplnil či pozměnil. Tohoto práva stěžovatel nevyužil. Nejvyšší správní soud proto v daném postupu nespatřuje zneužití § 36 odst. 3 správního řádu.

[27] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzením stěžovatele, že mu správní orgán nesměl v rámci tohoto úkonu klást otázky, které směřují v neprospěch účastníka řízení. Předně je třeba uvést, že správní orgán nemůže před položením otázky presumovat, zda její výsledek bude směřovat ve prospěch či neprospěch účastníka řízení. Přitom zdejší soud souhlasí s městským soudem v tom, že správní orgán v rámci řízení zahájeného z moci úřední váže odpovědnost za zjištění skutkového stavu. S ohledem na § 50 odst. 3 správního řádu, v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Správní orgán tedy musí zjistit skutkový stav v takovém rozsahu, aby mohl řádně posoudit, zda je možné rozhodnutí o správním vyhoštění vydat (např. ve vztahu k § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

[28] K námitce, že správní orgán nepoučil stěžovatele o možnosti odepřít výpověď dle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ji stěžovatel neuplatnil před městským soudem. Taková námitka je proto dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Nad rámec nutného odůvodnění zdejší soud uvádí, že ani stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl, jakým způsobem správní orgán tímto nepoučením zasáhl do jeho práv a ani, že svou výpovědí mohl způsobit nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spočívající v posouzení námitky ohledně závazného stanoviska Ministerstva vnitra, zda vycestování cizince je možné. Ani v této části neshledal kasační stížnost důvodnou.

[30] Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu zjistil, že správní orgán prvního stupně požádal dne 29. 6. 2009 Ministerstvo vnitra o vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování stěžovatele. Týž den ministerstvo konstatovalo, že závazné stanovisko nemůže vydat z důvodu chybějících informací, resp. výpovědi žadatele. Ve spisu je dále založeno vydané závazné stanovisko ze dne 28. 8. 2009, z něhož plyne, že vycestování stěžovatele je možné. Ministerstvo v něm uvedlo, že při jeho vydání vycházelo z vyjádření cizince a jemu dostupných informací i zemi původu.

[31] Z vyjádření ze dne 29. 6. 2009 nelze seznat, zda Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že prozatím nemůže vydat závazné stanovisko po seznámení se s vyjádřením stěžovatele k předmětu řízení, nebo bez tohoto obeznámení. Nicméně, při zkoumání, zda postup při vydání závazného stanoviska mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí o

vyhoštění cizince, je třeba vyjít z toho, že údaje uvedené v závazném stanovisku plně korespondují se skutečnostmi zjištěnými z vyjádření stěžovatele ke konanému správnímu řízení a z jemu položených doplňujících otázek. Ministerstvo vnitra tedy prokazatelně vyšlo ze skutkového stavu zjištěného v rámci řízení o správním vyhoštění. Tvrzení stěžovatele, že ministerstvo na základě týchž skutečností dospělo pokaždé k jinému závěru, není přesné. Ministerstvo totiž nejprve neshledalo, že vycestování stěžovatele není možné a posléze, že možné je. Nejvyšší správní soud dále přihlédl i k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňoval samotný obsah závazného stanoviska, ale pouze proces jeho vydání. S ohledem na uvedené proto neshledal, že by postup ministerstva a správního orgánu prvního stupně mohl zasáhnout do práv stěžovatele natolik, aby to mělo vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisu žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 30. srpna 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu