



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **A. T. N.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky**, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, inspektorát cizinecké policie Mosty u Jablunkova, se sídlem Mosty u Jablunkova 515, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 98/2008 – 7,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 98/2008 – 7, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) napadeným usnesením ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 98/2008 - 7, odmítl žalobu A. T. N. (dále jen „stěžovatel“), jíž se domáhal zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to v rozhodnutí žalované Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, inspektorátu cizinecké policie Mosty u Jablunkova ze dne 27. 3. 2008, č. j. CPOV-4115/ČJ-2008-4064, kterým bylo podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Krajský soud při svém rozhodování dospěl k závěru, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci a proti tomuto výroku se nelze odvolat. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání podle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu je nepochybně rozhodnutím předběžné povahy, a to obdobně jako institut předběžného opatření (§ 61 správního řádu)

nebo rozhodnutí o odkladném účinku žaloby (§ 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud z tohoto důvodu žalobu jako nepřipustnou odmítl, neboť podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumávání vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že napadený výrok je ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutím, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná. Výrok, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, je sám o sobě úkonem správního orgánu, jímž se ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníka správního řízení, čímž je splněna podmínka uvedená v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobou napadený výrok, co do formy, sice nesplňuje náležitosti rozhodnutí, ale po stránce materiální se o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního jedná, a proto je proti němu žaloba přípustná. Ostatně konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí sp. zn. 2 Afs 183/2005 a 9 Afs 76/2007) již vymezuje pojem rozhodnutí předběžné povahy. Z uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání podle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu, nesplňuje ani materiální ani procesní znaky rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku je totiž trvalého charakteru, neboť je vysloveno v rámci rozhodnutí ve věci a jeho účinky trvají až do skončení řízení (rozhodnutí odvolacího orgánu). Pokud jde o procesní stránku takového rozhodnutí, proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání není přípustné odvolání, a účastník řízení tak ztrácí jakoukoliv procesní ochranu (proti tomuto výroku není fakticky přípustný žádný řádný opravný prostředek). Argument krajského soudu, spočívající ve srovnání vyloučení odkladného účinku odvolání s předběžným opatřením nebo přiznáním odkladného účinku žalobě nemůže tudíž obstát, neboť tyto procesní nástroje slouží k dočasné úpravě poměrů účastníků řízení do vydání rozhodnutí. Závěr žalované je navíc nezákonný a nepřezkoumatelný. Naléhavý veřejný zájem, jakožto důvod k vydání rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání žalovaná spatřuje ve skutečnosti (opakované a úmyslné porušování právních předpisů), o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, neboť je předmětem jiného výroku o správním vyhoštění, proti němuž bylo podáno odvolání. Zájem na ochraně bezpečnosti státu, jakožto důvodu vyloučení odkladného účinku odvolání, nelze pak spojovat se skutkovým zjištěním, že jako účastník řízení předložil dvakrát ke kontrole fotokopii cestovního dokladu místo originálu. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal procesní předpoklady věcného projednání kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že tomuto postupu nic nebrání. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou k jejímu podání. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, a jsou tedy splněny všechny zákonné podmínky povinného zastoupení stěžovatele v tomto řízení, které jsou uvedeny v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost byla stěžovatelem podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a svým obsahem míří na kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů proto shledal kasační stížnost jako přípustnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a i když přitom neshledal vady uvedené v odstavci 3 tohoto ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Se zřetelem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, není úkonem správního orgánu předběžné povahy, je sporné to, zda krajský soud v souladu se zákonem posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalobou napadený výrok správního rozhodnutí má povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., a je proto vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod“. Provedením uvedené ústavní konstrukce je v oboru soudního přezkumu správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech ustanovení § 70 s. ř. s. To stanoví taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž mezi ně pod písm. b) citovaného ustanovení řadí úkony, které materiálně jsou rozhodnutími, tj. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob, ovšem přitom jsou to úkony „předběžné povahy.“ Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. v tehdejší znění, v němž byl, obdobně jako v ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstata a smysl tohoto základního práva dotčeny. Je tomu tak proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. Uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu.

Vzhledem k tomuto právnímu názoru Ústavního soudu dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, který byl uveřejněn pod č. 118/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální

znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním), a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“ Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je pak zapotřebí v případě pochybností interpretovat jakékoliv výluky ze soudního přezkumu restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páté o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně. Naopak je na místě maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Podle ustanovení § 85 odst. 1 správního řádu platí obecná zásada, že nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku nenastává právní moc rozhodnutí, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí. Dle odst. 2 téhož ustanovení může správní orgán odkladný účinek z taxativně vymezených důvodů vyloučit. Podle § 85 odst. 4 správního řádu musí být vyloučení odkladného účinku odvolání odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci samé; proti tomuto výroku se nelze odvolat.

Napadený výrok správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání je materiálně úkonem, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob.

Nejvyšší správní soud však musí vytknout krajskému soudu, že prakticky bez bližší právní argumentace posoudil napadený výrok rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání jako úkon správního orgánu předběžné povahy, aniž vzal v úvahu veškeré právní aspekty takového rozhodnutí, jak je vymezil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64.

Krajský soud především blíže nezkoumal, zda rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání vůbec naplňuje či nenaplňuje materiální a procesní znaky rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. Zásadně se nezabýval tím, zda jde o rozhodnutí dočasné či nikoliv, přestože výrok o vyloučení odkladného účinku je součástí rozhodnutí o věci samé. Nezabýval se ani tím, zda rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání má charakter prozatímní úpravy poměrů účastníka, či zda jde o rozhodnutí konečné. Krajský soud při svých úvahách nevyhodnotil ani to, že vyloučení odkladného účinku odvolání v projednávané věci ve své podstatě znamená povinnost stěžovatele ve stanovené lhůtě vycestovat z území České republiky bez možnosti podání řádného opravného prostředku (odvolání vylučuje

ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu), a že tento výrok nepodléhá ani přezkumu v rámci správního řízení před druhostupňovým správním orgánem. Stranou pozornosti krajského soudu zůstal i ten fakt, že náprava případné nezákonnosti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání není možná cestou řádného opravného prostředku. Závěr krajského soudu ohledně předběžné povahy takového rozhodnutí by potom v praxi bez dalšího znamenal, že by fakticky nebylo ani možné přezkoumat zákonnost výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání. Tím by ovšem krajský soud odepřel stěžovateli právo na spravedlivý proces, neboť podle ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu je výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání výrokem, proti němuž se nelze odvolat.

Nejvyšší správní soud se již dále nezabýval ostatními námitkami vznesenými stěžovatelem, pokud se týkají rozhodnutí ve věci samé, protože v řízení o kasační stížnosti při přezkumu usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je možno se zabývat námitkami jen v té míře, v jaké jsou relevantní pro posouzení zákonnosti takového rozhodnutí krajského soudu. Nelze se však jimi zabývat z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti postupu samotného správního orgánu v řízení, resp. z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti samotného napadeného správního rozhodnutí. K tomu by bylo možno v řízení o kasační stížnosti přistoupit teprve tehdy, bylo-li by předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu meritorní rozhodnutí krajského soudu, tj. takové jeho rozhodnutí, jež by se zabývalo žalobními námitkami stěžovatele v žalobě, která by byla shledána přípustnou a nebyla odmítnuta.

Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, v němž dovodil, že rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání je rozhodnutím předběžné povahy, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval povahou rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání zejména ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, a podle výsledku vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 11. září 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu