



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D., v právní věci žalobce: **D. F. S.**, zast. JUDr. Lubomírem Dokoupilem, advokátem se sídlem v Praze, Krohova 2354/50, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, Praha, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 28. 7. 2008, č. j. 6 Ca 21/2008 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2007, č. j. SCPP-3665/C-243-2007, změnil žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, odboru pátrání a kontroly pobytu ze dne 17. 9. 2007, č. j. SCPP-1207/PH-OPK3-SV-2007, jímž bylo žalobci uloženo dle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) v návaznosti na § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na 5 let. Žalovaný odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že uložil žalobci správní vyhoštění s dobou platnosti na 3 roky, přičemž ve zbytku odvolání zamítl a jím napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl dne 14. 1. 2008 rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze správní žalobou, přičemž zejména namítal, že se nedopustil skutků, pro které mu bylo správní vyhoštění uloženo.

Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 28. 7. 2008, č. j. 6 Ca 21/2008 - 25, což odůvodnil následujícím způsobem:

V řízení před správním orgánem byl žalobce zastoupen advokátem, kterému bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 31. 12. 2007. Žaloba proti tomuto rozhodnutí pak byla k poštovní přepravě podána dne 14. 1. 2008.

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V daném případě zákon o pobytu cizinců tuto „jinou“ lhůtu stanoví, a to v § 172 odst. 2, dle něhož musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění podána do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty nelze prominout. Z výše uvedeného pak plyne, že žaloba byla podána opožděně. Z tohoto důvodu městský soud dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobu jako opožděně podanou odmítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatel byl toho názoru, že právní úprava dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pro účastníky řízení méně výhodná než obecná pravidla dle § 72 odst. 1 s. ř. s., přičemž se jedná o úpravu neodůvodněně znevýhodňující, tedy diskriminační a jsoucí v rozporu s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod.

Rozpor s ústavním pořádkem spatřoval stěžovatel v tom, že je omezeno jeho právo na soudní přezkum dle čl. 36 odst. 2 Listiny. Poukázal na to, že právo cizince nebýt vyhoštěn v rozporu se zákonem je zakotveno v čl. 14 odst. 5 Listiny, přičemž čl. 3 Listiny stanoví, že základní práva se zaručují všem bez rozdílu. Stěžovatel je toho názoru, že tato zásada nediskriminace se vztahuje i na cizí státní příslušníky. Předmětná lhůta přitom zasahuje do výkonu práv zaručených v čl. 14 a 36 Listiny a je tedy v rozporu s čl. 3 Listiny.

Znevýhodnění cizinců zakládající se na § 172 zákona o pobytu cizinců je dle stěžovatele zcela neodůvodněné a pro zde zakotvený nižší standard soudní kontroly, resp. pro nároky kladené na osoby dotčené danými rozhodnutími stěžovatel neshledává žádný veřejný zájem. Je třeba vzít v potaz, že cizinci se v důsledku svých horších jazykových znalostí a snížené orientace v českém právním řádu domáhají svých práv hůře než občané České republiky. Bylo by tedy spíš logické jim naopak v odůvodněných případech poskytnout lhůtu delší nebo umožnit prominutí nedodržení lhůty, jak je upraveno v § 40 odst. 5 s. ř. s. Pokud by existoval veřejný zájem na urychleném odjezdu cizince, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění z území České republiky, bylo by to možné řešit spíše

vyločením či nepřiznáním odkladného účinku odvolání či žaloby, a nikoli zkracováním lhůty, ve které musí být správní žaloba podána.

Z těchto důvodů měl stěžovatel za to, že ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s ústavním pořádkem, a je proto neaplikovatelné.

Dále stěžovatel upozornil na skutečnost, že v napadeném usnesení je nesprávně označen správní orgán prvního stupně (jednalo se o Oblastní ředitelství Služby cizinecké a pohraniční policie Praha a nikoli o Oblastní ředitelství Služby cizinecké a pohraniční policie Brno).

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil, jsa vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, takto:

V první řadě je třeba konstatovat, že Městský soud v Praze dospěl v daném případě ke zcela správnému závěru, že zákonem stanovená desetidenní lhůta pro podání žaloby nebyla stěžovatelem dodržena, což ostatně stěžovatel v kasační stížnosti ani nezpochybňoval. Ve skutečnosti tedy stěžejní kasační námitka směřuje k tomu, aby Nejvyšší správní soud podal dle čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vzhledem k jeho stěžovatelem tvrzenému rozporu s ústavním pořádkem. Důvod k takovému postupu ovšem Nejvyšší správní soud neshledal.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na to, že se danou otázkou již zabýval, přičemž dospěl k závěru, že ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců není v rozporu s ústavním pořádkem. V tomto ohledu lze plně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, publikovaný pod č. 1164/2007 Sb. NSS:

„Správní vyhoštění ve smyslu ust. § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestní řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. Podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb. policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou platnosti až na 5 let, mj. je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

Podle judikatury týkající se Evropské úmluvy o lidských právech (k čl. 8 odst. 2) zasahování bude v rozporu s čl. 8 Úmluvy, pokud není ospravedlněno jako „v souladu se zákonem“, sledující jeden nebo více legitimních cílů zde uvedených a „nezbytné

v demokratické společnosti“ k dosažení uvedených cílů. Inkriminované opatření musí mít nějaký podklad ve vnitrostátním právu a rovněž určitou kvalitu, tj. bylo dotyčné osobě dostupné a předvídatelné, pokud jde o důsledky (viz Amann proti Švýcarsku, 2000; 17). Vypovězení ze země má rovněž sledovat legitimní cíle ochrany národní bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti (čl. 8 odst. 2 Úmluvy). Opatření zasahující do práv zaručených čl. 8 odst. 1 Úmluvy lze považovat za „nezbytné v demokratické společnosti“, když bylo přijato jako reakce na naléhavou společenskou potřebu a použité prostředky jsou přiměřené sledovaným cílům.

Ustanovení Úmluvy je nutno vykládat s ohledem na celý systém Úmluvy, včetně ustanovení jejích Protokolů. Článek 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který byl přijat 22. 11. 1984 a Českou republikou ratifikován dne 18. 3. 1992, obsahuje procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců. Úmluva přitom negarantuje právo cizince vstoupit na území nebo se usadit v konkrétní zemi (Dalionová proti Francii, 1998; 16). Cizinec nacházející se na území členského státu Rady Evropy již požívá, je-li předmětem vyhošťovacího opatření, některých záruk. Jedná se především o ty, které poskytují čl. 3 (zákaz nelidského a ponižujícího zacházení) a 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) ve spojení s čl. 13 (právo na účinný vnitrostátní právní prostředek nápravy) Úmluvy, tak jak jsou interpretovány Evropským soudem a Evropskou komisí pro lidská práva.

Evropská komise pro lidská práva vždy zastávala názor, že rozhodnutí povolit či nepovolit cizinci zůstat v zemi, jejímž není občanem, nezahrnuje žádné rozhodnutí o jeho občanských právech a závazcích ani o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz např. zprávy Komise o stížnostech č. 8244/78, 9990/82, 31113/96 a 32025/96). Komise v souvislosti se stížností č. 7729/76 prohlásila, že rozhodnutí vyhostit jednotlivce „nezahrnuje žádné rozhodnutí o občanských právech a závazcích ani o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Nynější článek neovlivňuje tuto interpretaci čl. 6“.

Evropský soud pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 ve věci Maaouia proti Francii (RoESLP 2000, 6; 267) vyslovil tak, že přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců, daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat tato řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž že rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o občanská práva nebo závazky stěžovatele ani v nich nejde o oprávněnost trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V téže věci pak uvedl, že opatření zákazu pobytu se netýká ani oprávněnosti trestního obvinění. Kvalifikace takového opatření ve vnitrostátním právním řádu může mít různé výklady. V každém případě kvalifikace určité sankce ve vnitrostátním právním řádu nemůže být sama o sobě rozhodující pro vyvození závěru o jejím trestním charakteru. Je totiž nutno brát v úvahu i další údaje a zejména povahu uložené sankce. Soud konstatuje, že zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter. Toto opatření, které ve většině států může být rovněž přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1. Skutečnost, že je přijato (pozn. případně i) v rámci trestního řízení, nemůže změnit jeho preventivní podstatu. V podmínkách České republiky je v daném případě zákaz pobytu vyslovován v rámci správního řízení, a proto se v plné míře uplatní závěry Evropského soudu pro lidská práva o tom, že jde o opatření v oblasti kontroly přistěhovalectví, nikoli o trestní sankci.“

Žalovaný správní orgán ve svém rozhodnutí odůvodnil cíl, který vyhoštěním sleduje, totiž zájem státu na tom, aby platné právní předpisy byly dodržovány a aby se na území České republiky zdržovali pouze cizinci, kteří tyto normy dodržují. Nejvyšší správní soud zde doplňuje, že dle rozhodnutí žalovaného je stěžovateli přičítáno opakované spáchání přestupků proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) a proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Z již citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvádí: „Stěžovatel byl v řízení před správním orgánem druhého stupně, ale také v řízení před soudem provázen advokátem, a proto jen stěží lze akceptovat námitku týkající se nedodržení lhůty stanovené zákonem pro podání žaloby k soudu. 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 nejrychlejší řešení vzniklé situace. Zákaz pobytu na území státu nemá trestní charakter, ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.“

K dané otázce jsou relevantní rovněž závěry Ústavního soudu vyplývající z jeho usnesení ze dne 5. 3. 2002, sp. zn. I.ÚS 609/01, <http://nalus.usoud.cz>, byť se týkaly § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy Ústavní soud hodnotil ústavnost 30 denní lhůty pro podání žaloby proti správním rozhodnutím v dalších věcech týkajících se pobytu cizinců na území České republiky (právě s výjimkou žaloby proti rozhodnutím o správním vyhoštění, kde platí dle § 172 odst. 2 cit. zákona 10 denní lhůta). Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců odmítl, přičemž konstatoval mj. následující:

„Ústavní soud v první řadě konstatuje, že - z ústavněprávního hlediska - je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správně právní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. (...) Samotné stanovení speciální lhůty (...), se kterou se lze setkat v podobě třicetidenní lhůty například v ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách nebo v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů - nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavněprávního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců - ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu - s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznačnými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální

třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit. Ústavní soud zde připomíná, že jeho úkolem není hodnotit účelnost nebo vhodnost zvoleného zákonného řešení, nýbrž výhradně jeho případnou protiústavnost. Lze tedy dovozovat, že napadené ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o lhůtě pro podání správní žaloby, žádné z ústavních kautel neodporuje a je proto ústavně konformní.

Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. v rozporu s citovaným ustanovením Listiny v rozporu není“.

Nejvyšší správní soud tak setrvává na svém názoru, že zákonná lhůta 10 dnů pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o vyhoštění cizince, byť je výrazně kratší než obecná dvouměsíční lhůta, neznemožňuje, ani excesivním způsobem neztěžuje cizinci uplatnění práva na soudní přezkoumání takového rozhodnutí, není tedy v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, resp. čl. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy. Ani případná neznalost českého jazyka či českého právního řádu nebrání cizinci v tom, aby v uvedené lhůtě vyhledal kvalifikovanou právní pomoc nejlépe u jím zvoleného advokáta a jeho prostřednictvím zformuloval správní žalobu a v této lhůtě ji podal, ať už osobně nebo prostřednictvím pošty u příslušného správního soudu. V řadě jiných případů jsou takové žaloby podány včas a správní soudy se jimi meritorně zabývají. Pokud by cizinec, jemuž bylo adresováno rozhodnutí o správním vyhoštění, neměl dostatečné prostředky k tomu, aby si sám zvolil advokáta (což nebyl případ stěžovatele v předmětné věci), postačí, pokud v uvedené lhůtě požádá soud o ustanovení zástupce, lhůta pro podání žaloby pak v takovém případě od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí soudu o ní neběží (§ 35 odst. 8 s. ř. s. in fine).

K již citované argumentaci Ústavního soudu odmítající, že by se v případě stanovení zvláštních lhůt podle zákona o pobytu cizinců jednalo o neodůvodněnou diskriminaci cizinců, lze navíc dodat, že v daném případě stanovení zvláštní 10 denní lhůty sleduje legitimní cíl, kterým je veřejný zájem na tom, aby osoba, již bylo pravomocně uděleno správní vyhoštění z území ČR, nepobývala na tomto území déle, než je nezbytně nutné pro poskytnutí odpovídající soudní ochrany. Zkrácení lhůty pro podání žaloby je tedy vyváжено poskytnutím odkladného účinku takové žalobě dle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (s výjimkou případů, kdy byl cizinec vyhoštěn z důvodů ohrožení bezpečnosti státu), což usnadňuje cizinci výkon jeho procesních práv v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění oproti situaci, kdy by došlo ještě v průběhu řízení o žalobě k jeho vyhoštění. V tomto ohledu poskytuje tedy zákon o pobytu cizinců naopak výhodnější úpravu, než je obecná úprava v soudním řádu správním (§ 73 odst. 1 s. ř. s.), podle níž žaloba nemá ze zákona odkladný účinek a ten může soud žalobě přiznat pouze na návrh žalobce a za podmínek vymezených v § 73 odst. 2 s. ř. s. Pokud stěžovatel zakládal svou údajnou diskriminaci též na tom, že dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout, pak tomuto argumentu nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit již jen z toho důvodu, že v tomto ohledu se

právní úprava zvláštní nijak neodlišuje od právní úpravy obecné stanovené v § 72 odst. 4 s. ř. s., podle něhož rovněž zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Uvedenou stížní námitku tedy Nejvyšší správní soud hodnotil jako nedůvodnou.

K otázce označení správního orgánu I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí městského soudu Nejvyšší správní soud podotýká, že se zřejmě jednalo o chybu v psaní, přičemž tato formální vada v žádném případě nezpůsobuje nesrozumitelnost rozhodnutí městského soudu a nemůže mít vliv na jeho zákonnost.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl přednostně o věci samé, nerozhodoval již o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. dubna 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu