



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **R. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2008, čj. OAM-15-721/2007, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2008, č. j. 7 Ca 51/2008 – 29,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, čj. OAM-15-721/2007, a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Citovaným správním rozhodnutím žalovaný uložil žalobkyni podle ust. § 123 odst. 6 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“), povinnost uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním ve výši 39 439 Kč do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí s odůvodněním, že je nebylo možné uhradit z peněžních prostředků cizince.

Městský soud v Praze předně zdůraznil, že jakkoli žalobkyně nezpochybnila samotnou existenci zákonné povinnosti cizince, nýbrž namítla pouze nedostatek příčinné

souvislosti mezi správním vyhoštěním a vzniklými náklady, je soud povinen přihlédnout k tomu, zda lze vůbec ze zákona dovodit vznik uložené povinnosti bez přihlédnutí k okolnostem konkrétní věci. Pokud ze zákona neplyne povinnost, jež je účastníku uložena správním orgánem, nelze potom v rámci striktního výkladu ust. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), posoudit, zda žalobní námitka o nedostatku příčinné souvislosti je důvodná či nikoli.

Ke dni rozhodování žalovaného určovalo ust. § 123 zákona o pobytu cizinců závaznou posloupnost povinných subjektů pro náhradu nákladů správního vyhoštění. Ust. § 123 odst. 1 a 2 citovaného zákona nestanoví povinného, nýbrž z jakého zdroje bude povinnost uhrazena. Jistotu podle ust. § 27 odst. 1 písm. d) zákona skládá cizinec žádající o vízum. Za peněžní prostředky je třeba považovat faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval a které jsou u něj zjištěny a zajištěny, nikoliv jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky cizince. Teprve odst. 4 a 5 výslovně uvádí, komu vzniká povinnost hradit náklady. Lze mít důvodné pochybnosti, zda zákonné uvedení zdroje uspokojení povinnosti (odst. 1 a 2) je natolik určité, aby bylo možné dovodit povinnost adresáta normy (majitele zdroje – cizince) hradit náklady vyhoštění. Zcela jistě však z ust. § 123 ani z jiného ustanovení zákona neplyne povinnost cizince hradit náklady za vyhoštění jinak než ze zálohy nebo zajištěných finančních prostředků. Ust. § 123 odst. 7 zákona o pobytu cizinců obsahuje funkční příslušnost žalovaného rozhodnout o povinnosti hradit náklady vyhoštění, nelze-li je uhradit z jistoty nebo z peněžních prostředků cizince. Žalovaný je tak oprávněn rozhodnout pouze o povinnosti subjektů uvedených v odst. 3 a 4 citovaného ustanovení, nikoli o povinnosti cizince. Nedostatek pravomoci žalovaného rozhodnout o povinnosti cizince odpovídá neexistenci zákonné povinnosti cizince hradit náklady na vyhoštění jinak než ze zálohy nebo zajištěných finančních prostředků. Žalovaný tedy rozhodl v rozporu s čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť povinnosti mohou být uloženy pouze na základě zákona, přičemž žalobkyni uložená povinnost nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců ani jiné zákonné normě. Na základě uvedeného Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného podle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadl žalovaný rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvedl, že soud vyložil bez zákonné opory ust. § 123 odst. 7 (od 21. 12. 2007 se jedná o odstavec 6) zákona o pobytu cizinců tak, že správní orgán je oprávněn rozhodnout toliko o povinnosti subjektů uvedených v odstavcích 3 a 4 citovaného ustanovení, nikoli o povinnosti cizince. Tento závěr Městského soudu v Praze je ale v příkrém rozporu se zněním odstavce 7, v němž žádné omezení správního orgánu ve výše uvedeném směru stanoveno není a správnímu orgánu tedy nebrání žádná zákonná překážka v rozhodnutí, že zmíněné náklady je povinen uhradit cizinec. Stěžovatel v postupu soudu spatřuje porušení zásady vázanosti soudu zákonem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

Stěžovatel dále poukázal na rozdílnou judikaturu Městského soudu v Praze v tomto ohledu. Za stěžejní považoval usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 360/2006 - 10, v němž tento soud dospěl k závěru, že žalobu proti rozhodnutí o uložení povinnosti hradit náklady spojené se správním vyhoštěním je nutno odmítnout podle ust. § 68 písm. b) s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní

věci. Nastalá situace vyžaduje ingerenci Nejvyššího správního soudu za účelem sjednocení judikatury soudů. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněného stížního bodu, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda rozhodnutí správních orgánů o nákladech vynaložených v souvislosti se správním vyhoštěním cizince podléhá přezkumu ve správním soudnictví, či zda o něm náleží rozhodovat soudu v občanském soudním řízení.

Rozsah soudní ochrany poskytované v režimu správního soudnictví je obsažen v § 2 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob; *a contrario* tedy platí, že soukromým subjektivním právům soudy ve správním soudnictví ochranu neposkytují, a že domáhat se této ochrany lze toliko jinými zákonem stanovenými způsoby a procesními postupy; jednalo by se např. o vztahy vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů nebo o jiné zvláštním zákonem stanovené věci (viz zejména § 7 odst. 1, 2, 3 o. s. ř.)

Veřejnými subjektivními právy se rozumí práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy (viz k tomu Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, *Soudní řád správní. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 2).

Ne každé vztahy mezi soukromými osobami na jedné straně a státem, veřejnoprávními korporacemi či jinými osobami vykonávajícími veřejnou moc na straně druhé jsou však vztahy veřejnoprávními; těmi jsou zejména takové, které svojí podstatou tkví ve vztahu nadřazenosti vykonavatelů veřejné moci nad soukromou osobou.

Je jistě možné, aby vykonavatelé veřejné správy vstupovali se soukromými osobami i do vztahů nevyrchnostenských, založených na rovnosti účastníků daného vztahu (takovými jsou např. závazkové či vlastnické vztahy). Vystupuje-li v takových vztazích vykonavatel veřejné moci (např. obec), je vedle svého vrchnostenského statutu mimo jiné též vlastníkem majetku, s nímž má právo v zásadě disponovat stejně jako kterýkoli jiný vlastník. Pak má dispozice majetkem, není-li stanoveno zákonem jinak, povahu soukromoprávní, nejedná se tedy o veřejnoprávní vztahy a subjektivní práva osob v těchto vztazích proto nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

Stejnou optikou je tedy nutno hledět i na nyní souzenou věc. V dané věci byl nárok žalovaného na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti se správním vyhoštěním cizince odvozován od úkonu správního orgánu, jímž bylo rozhodnutí o zajištění. Pokud „se

rozhodne“ stát požadovat zpět úhradu nákladů, které v souvislosti s jeho „vrchnostenskou“ činností vzniknou a tomuto požadavku dá zákonnou podobu, pak správní orgán nemá jinou možnost, nežli vůli zákona splnit a to způsobem v něm předvídaným. Správní orgán v tomto ohledu nevystupoval v žádném případě v pozici „soukromoprávní“ osoby, která by požadovala nějaké „smluvní plnění“, ale svým rozhodnutím vyžadoval návratnost prostředků, které státu vznikly v souvislosti s jeho vrchnostenskou činností (správním vyhoštěním cizince). V takových případech není jakkoli na vůli správního orgánu, aby se rozhodl, zda bude zpětné plnění požadovat, či nikoliv, ale je povinen usilovat o to, aby se způsobem v zákoně předvídaným do státního rozpočtu vrátily zpět finanční prostředky, které stát v souvislosti se svojí činností vynaložil. Právo, jehož ochrany se žalobkyně žalobou domáhala, má tedy charakter veřejného subjektivního práva a bylo proto na místě, že ve věci rozhodoval soud „správní větve“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2009 – 88, www.nssoud.cz).

Ustanovení § 123 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že náklady spojené se správním vyhoštěním se uhradí z peněžních prostředků cizince, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění.

Co se týče pojmu „peněžních prostředků“, Nejvyšší správní soud se jím již zabýval ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2009 – 88, www.nssoud.cz, přičemž vycházel z toho, v jakých souvislostech zákon tohoto pojmu v souvislosti s realizací správního vyhoštění užívá. Tak např. v ust. § 137 zákona o pobytu cizinců se podává, že policie při umisťování cizince do zařízení pro zajištění cizinců je oprávněna provést osobní prohlídku a prohlídku osobních věcí cizince za účelem zjištění, zda u sebe cizinec mj. nemá peněžní prostředky. Pokud je zjištění policie v tomto ohledu kladné, policie peněžní prostředky zadrží, společně s jinými v zákoně vyjmenovanými věcmi, jejichž vnášení do zařízení, vyrábění nebo přechovávání v zařízení je zakázáno. Po zadržení je pak předá k úschově provozovateli zařízení. Stejně tak bude na základě ust. § 145 odst. 3 zákona o pobytu cizinců naloženo i s peněžními prostředky získanými jinak cizincem po dobu zajištění. Ustanovení § 145 stanoví podmínky, za nichž může zajištěný cizinec s takovými peněžními prostředky nakládat. Konečně ust. § 146 zákona o pobytu cizinců stanoví, že Ministerstvo vnitra je oprávněno použít za určitých podmínek uschované peněžní prostředky zajištěného cizince, jsou-li v české nebo jiné volně směnitelné měně, k úhradě, byť i částečné, výdajů spojených s jeho pobytem v zařízení a se správním vyhoštěním.

Z úpravy § 123 zákona o pobytu cizinců, ani z jiného ustanovení tohoto zákona, nevyplývá úmysl zákonodárce odchýlit se v souvislosti s realizací správního vyhoštění od uvedeného významu pojmu „peněžních prostředků cizince“. Lze tedy souhlasit s výkladem Městského soudu v Praze, jenž stanovil, že „peněžní prostředky“ je třeba vykládat jako faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval, a které jsou u něj zjištěny a zajištěny a nejedná se tedy o jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky cizince.

V ust. § 123 odst. 2 až 4 zákona o pobytu cizinců jsou uvedeny další subjekty, jimž je možné uložit povinnost uhrazení nákladů spojených se správním vyhoštěním cizince. Odstavec 5 vymezuje rozsah těchto nákladů.

Podle odstavce 6 citovaného ustanovení nejsou-li náklady spojené se správním vyhoštěním cizince uhrazeny z peněžních prostředků cizince, stanoví policie nebo ministerstvo rozhodnutím, kdo a v jaké výši je povinen tyto náklady nebo jejich část uhradit. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím převzetí.

Při výkladu ust. § 123 zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud předně dospěl k závěru, že povinnost hradit náklady spojené se správním vyhoštěním je zákonem primárně uložena cizinci, dále lze tuto povinnost rozhodnutím stanovit subjektům uvedeným v odstavcích 2 až 4.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, vůči komu lze vydat rozhodnutí podle ust. § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tedy zda byla správná úvaha Městského soudu v Praze, že žalovaný není oprávněn rozhodnout o povinnosti cizince, ale pouze o povinnosti ostatních subjektů uvedených v ust. § 123 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud poznamenává, že ze samotného znění ust. § 123 odst. 6 citovaného zákona by bylo možno na základě pouhého jazykového výkladu dovodit, že v případě, kdy náklady hradí cizinec ze svých peněžních prostředků, se tyto pouze fakticky odejmou a k vydání rozhodnutí správní orgán přistoupí teprve za situace, kdy žádné peněžité prostředky cizince nebyly uschovány či nepostačují k úhradě nákladů správního vyhoštění.

Při posouzení uvedené otázky je však nutno vzít v úvahu, že v souladu s ust. § 168 zákona o pobytu cizinců se na řízení podle části první, hlavy X tohoto zákona použije správní řád. Ten se tedy použije i na řízení podle ust. § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, neboť není uvedeno mezi výjimkami v ust. § 168 zákona. Při výkladu tohoto ustanovení je tudíž třeba vycházet i z obecných ustanovení správního řádu o správním řízení. Z ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyplývá, že správní řízení vede a rozhodnutí vydává správní orgán všude tam, kde v určité věci dochází k založení, změně nebo zrušení práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo kde v určité věci prohlašuje, zda taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Jestliže správní orgán autoritativně deklaruje, že náklady spojené se správním vyhoštěním budou hrazeny z peněžních prostředků cizince, a současně konstitutivně stanoví konkrétní výši úhrady, pak zde nepochybně musí být správní rozhodnutí vydáno. Cizinci je současně dána možnost domáhat se žalobou přezkoumání tohoto úkonu správního orgánu ve správním soudnictví.

Lze tedy uzavřít, že podle ust. § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců stanoví příslušný správní orgán rozhodnutím povinnost uhradit náklady jak samotnému cizinci (přičemž zde je rozhodnutí deklaratorní v části vymezující povinný subjekt, konstitutivní v části určující výši úhrady), tak dalším subjektům uvedeným v odstavcích 2 až 4 (zde je rozhodnutí konstitutivní jako celek).

Co se týče otázky, do jaké výše lze cizinci uložit úhradu nákladů spojených se správním vyhoštěním, uvážil Nejvyšší správní soud takto: Správní orgán musí při vydání rozhodnutí podle odstavce 6 citovaného ustanovení vždy respektovat pravidla daná v ust. § 123 odst. 1 až 4. Odstavec 6 totiž nikterak samostatně nevymezuje okruh subjektů, kterým je možné předmětnou povinnost uložit, či možný rozsah této povinnosti, ale upravuje pouze postup při úhradě nákladů. Z uvedených ustanovení přitom vyplývá, že správní orgán nemůže uložit cizinci úhradu nákladů nad rámec jeho peněžních prostředků.

Podle ust. § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra tedy předně zjišťuje, zda byly uschovány peněžní prostředky cizince. V takovém případě pak rozhodnutím cizinci uloží povinnost uhradit náklady v plné výši, či pouze ve výši jeho peněžních prostředků (s respektováním ust. § 146 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) s tím, že současně rozhodnutím uloží úhradu nákladů ve zbylé části některému ze subjektů uvedených v odstavcích 2 až 4, a to v souladu se zde stanoveným pořadím. Těmto subjektům pak příslušný správní orgán ukládá povinnost hradit náklady též v případě, kdy nebyly žádné peněžní prostředky cizince uschovány.

Nejvyšší správní soud dává za pravdu žalovanému, že rozhodnutím podle ust. § 123 odst. 6 zákona o pobytu cizinců lze uložit povinnost k úhradě nákladů správního vyhoštění i cizinci, současně je však nucen konstatovat, že povinnost cizince je omezena výší jeho zajištěných peněžních prostředků. V tomto bodě se tak ztotožňují se závěrem Městského soudu v Praze, že pokud náklady spojené se správním vyhoštěním nebylo možné hradit ani částečně z peněžních prostředků žalobkyně, nebyl žalovaný oprávněn jí povinnost úhrady nákladů stanovit. Ačkoli se tedy Nejvyšší správní soud částečně odchýlil od právního názoru Městského soudu v Praze, dospěl k závěru, že Městský soud v Praze postupoval správně, jestliže rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí nezákonností z důvodu tvrzeného stěžovatelem podle ust. § 103 odst. 1 a) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Ve vztahu k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně měla ve věci úspěch, náklady řízení o kasační stížnosti jí však nevznikly. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 22. července 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu