



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Y. G.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Plzeň**, se sídlem Slovanská alej 26, Plzeň, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 5. 2009, č. j. 57 Ca 34/2009 - 42,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 2856 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni. Tímto rozsudkem krajský soud zrušil výrok rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2009, č. j. CPPL-17021/ČJ-2009-034064-KP2, kterým byl podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyloučen odkladný účinek odvolání. Současně soud stanovil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 8568 Kč.

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Stěžovatel proti tomuto rozsudku v kasační stížnosti uplatňuje důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), tj. namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

[3] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož lze při rozhodování o správním vyhoštění uplatnit institut vyloučení odkladného účinku odvolání pouze tehdy, pokud je naléhavý veřejný zájem přinejmenším stejně závažný, že by odůvodňoval i vyloučení odkladného účinku podání správní žaloby podle § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a zároveň je též prokázáno, že ani případným zajištěním cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců nelze oddálit nutnost neprodlené realizace cizincova vyhoštění.

[4] Podle stěžovatele krajský soud zaujal příliš restriktivní výklad aplikovaného ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu. Naléhavým veřejným zájmem ve smyslu citovaného ustanovení je totiž podle něj i veřejný zájem na tom, aby na území ČR pobývali jen ti cizinci, kteří zde pobývají v souladu se zákony a kteří splnili všechny podmínky pro oprávněnost pobytu.

[5] Tím, že krajský soud připustil, aby žalobkyně setrvala na území ČR až do rozhodnutí o jejím odvolání, založil údajně nerovnost v přístupu k cizincům, neboť zatímco u jedněch se vyžaduje, aby dodržovali veškeré právní předpisy, u jiných se toleruje, aby na území ČR pobývali bez patřičných povolení a tudíž v rozporu s předpisy. Takový postup je dle stěžovatele v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakládá rovnost všech lidí v důstojnosti a právech.

[6] Proto stěžovatel navrhuje, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně

[7] Žalobkyně se plně ztotožnila s rozhodnutím krajského soudu a odkázala též na judikaturu citovanou již ve správní žalobě. Podle žalobkyně představuje využití institutu vyloučení odkladného účinku odvolání ve věcech pobytu cizinců vždy závažný zásah do sféry cizince, a proto může být používáno pouze ve výjimečných případech, jakým případ žalobkyně rozhodně nebyl.

[8] Argumentace stěžovatele ilustruje způsob, jakým správní orgány přistupují k záležitostem cizinců. Stěžovatel totiž presumuje, že se žalobkyně na území ČR nacházela bez platného víza, ačkoliv to dosud nebylo pravomocně určeno a tato otázka je předmětem odvolacího řízení. Stejně tak citace rozhodnutí Ústavního soudu a Listiny základních práv a svobod svědčí buď o nepochopení významu institutu vyloučení odkladného účinku odvolání, anebo o snaze zajistit možnost správních orgánů rozhodovat za situace, kdy účastníci mají jen minimální možnost dosáhnout přezkumu prvostupňových rozhodnutí.

[9] Žalobkyně proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost procesně přípustnou dle ustanovení § 104 s. ř. s. a mohl proto přistoupit k jejímu meritornímu posouzení v rámci jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.].

[11] Při hodnocení kompetence krajského soudu meritorně přezkoumat žalobu směřující proti rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud správně vycházel z právního názoru zdejšího soudu, podle něhož „*rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu z roku 2004 v rámci správního řízení o správním vyhoštění, prováděného podle § 118 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nelze s odkazem na § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučit ze soudního přezkumu*“ (rozsudek ze dne 23. 10. 2008, č. j. 2 As 73/2008 - 36).

[12] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že se dne 16. 4. 2009 žalobkyně dostavila na Inspektorát cizinecké policie vyřizovat své záležitosti a prokázala se tam platným cestovním dokladem. Při kontrole tohoto dokladu však bylo zjištěno, že platnost jejího víza k dlouhodobému pobytu skončila 31. 3. 2009. Na základě toho došel stěžovatel k závěru, že od 1. 4. 2009 pobývá žalobkyně na území ČR neoprávněně a uložil jí správní vyhoštění na dobu tří měsíců. Samostatným výrokem rozhodnutí vyloučil stěžovatel odkladný účinek odvolání podaného proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění. Toto vyloučení odkladného účinku odůvodnil stěžovatel ve shora citovaném rozhodnutí ze dne 16. 4. 2009 takto: „*Odkladný účinek odvolání je vyloučen proto, že v době zahájení řízení o správním vyhoštění účastník řízení pobýval na území České republiky neoprávněně. Je zde tedy naléhavý právní zájem na neodkladném ukončení jeho protiprávního jednání a zabránění jeho pokračování.*“

[13] Nejvyšší správní soud v obecné rovině stěžovateli přisvědčuje potud, že je jistě ve veřejném zájmu, aby všichni dodržovali právní předpisy a aby se správní orgány svým jednáním přičiňovaly o odstraňování protiprávního stavu. Ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu však nelze vykládat izolovaně a bez širších souvislostí. Právní řád totiž nepředstavuje náhodný shluk regulativů, nýbrž normativní systém, mezi jehož součástmi existuje řada vztahů. Proto je třeba každé ustanovení podústavního práva vykládat v souladu s právem ústavním a též s právem evropským a s mezinárodními závazky České republiky.

[14] Stěžovatel správně konstatuje, že cizincům nesvědčí ústavně zaručené základní právo na pobyt na území České republiky (to ostatně plyne též a contrario z čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), což potvrdil ve svojí ustálené judikatuře též Ústavní soud. I cizinci však mají dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod právo domáhat se u soudu přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy.

[15] Přitom je třeba důsledně vycházet z toho, že Listina základních práv a svobod nemá zaručovat práva, která by byla toliko teoretická či dokonce iluzorní. Smyslem záruk obsažených v Listině je poskytnout jednotlivcům možnost reálně dosáhnout toho, že o jejich právech bude soudem rozhodnuto. Proto taková záruka implicitně zavazuje stát, aby jednotlivcům nekladl do cesty takové překážky, které by jim bránily dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy v takové míře, že by tento přezkum byl fakticky znemožněn (*denegatio iustitiae*).

[16] V posuzovaném případě je zřejmé, že soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele může žalobkyně dosáhnout až potom, co vyčerpá opravné prostředky poskytnuté jí

v rámci veřejné správy (v daném případě tedy odvolání proti rozhodnutí stěžovatele). V důsledku postupu stěžovatele by však došlo k tomu, že by žalobkyně byla nucena opustit území České republiky a vrátit se do Mongolska ještě před tím, než bude projednáno její odvolání. To by mělo za následek, se zřetelem k ekonomickým poměrům žalobkyně, že by žalobkyně fakticky ztratila možnost reálně hájit svá práva před soudem dříve, než by vůbec mohla podat k soudu žalobu. Tím by se také stala iluzorní záruka obsažená v ustanovení § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak na to zcela správně poukázal krajský soud. Pokud totiž podle citovaného ustanovení platí, že *„žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu“*, je zjevně nelogické a obcházející smysl tohoto zákonného ustanovení, pakliže správní orgán vykládá výjimku obsaženou v ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu natolik široce, že z této výjimky v podstatě činí pravidlo. Jinak řečeno, pokud za „veřejný zájem“ ve smyslu tohoto ustanovení považuje již samotnou existenci neoprávněného pobytu na území České republiky, a to zcela bez ohledu na jeho délku (v daném případě pouze několik dnů), zcela tato úvaha odporuje principu proporcionality, standardně požadovanému při rozhodovací činnosti správních orgánů. Případná následná soudní ochrana se tak stává iluzorní za situace, kdy cizinec, o oprávněnosti jehož vyhoštění se rozhoduje, již nemá faktickou možnost se tohoto soudního řízení účastnit, resp. tato účast je spojena s nepřiměřenými náklady.

[17] Nelze ostatně ani přehlédnout, že o vyloučení odkladného účinku odvolání rozhoduje prvostupňový správní orgán, tj. orgán, jehož rozhodnutí má být v odvolacím (resp. v řízení před soudem) řízení přezkoumáváno. V takto specifických případech vyhoštění cizinců je proto maximálně restriktivní přístup stanovení odkladného účinku odvolání nutno požadovat i s ohledem na skutečnost, že rozhodující správní orgán by neměl fakticky znemožňovat efektivní a spravedlivý přezkum vlastního rozhodnutí.

[18] Lze tak uzavřít, že s ohledem na výše uvedené je postup stěžovatele významným zásahem do základního práva stěžovatelky ve smyslu faktického odepření přístupu k soudu a také samozřejmě práva hájit své zájmy v odvolacím správním řízení. Takový zásah přitom může být proveden pouze ve zcela výjimečných případech, kdy bude prokázán skutečně naléhavý veřejný zájem. Nestačí pouze poukaz na nutnost dodržovat právní předpisy, nýbrž je zapotřebí též přesvědčivě vysvětlit rizika, která veřejnému zájmu hrozí, pokud zůstane odkladný účinek odvolání zachován. Pouze tehdy, pokud by taková rizika byla natolik značná, že by zájem na jejich odvrácení převážil nad zájmem na dodržování základních práv, je možno odkladný účinek podaného odvolání vyloučit. V takovém případě je však zapotřebí přesvědčivě vysvětlit, v čem taková rizika spočívají, a proč nepostačují k jejich odvrácení nástroje méně zasahující do základních práv, jež jsou stěžovateli rovněž k dispozici (např. i krajským soudem zmíněný institut zadržení cizince) – zmíněný princip proporcionality. V každém případě je však zapotřebí trvat na tom, aby intenzita zásahu do práv žalobkyně byla přiměřená významu veřejného zájmu, k jehož ochraně má zásah sloužit.

[19] Jestliže tedy krajský soud shledal, že nutnost dodržovat právní předpisy bez dalšího nevyvolává potřebu dosáhnout okamžitého opuštění území České republiky cizincem, nelze mu v tomto směru nic vytknout. Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se nedopustil nesprávného posouzení právní otázky a kasační stížnost tudíž není

důvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.)

[20] Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně naopak měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložila, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyni takové náklady vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem a činily celkem 2856 Kč. Jsou tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 1 x 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] a 1 x paušálem 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), viz § 35 odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobkyně byl advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. V daném případě činí daň určená podle ustanovení § 37 odst. 1 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, 456 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč.

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

V Brně dne 23. září 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu