



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. D. T.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje, Odbor cizinecké policie**, se sídlem U Výstaviště 18, 750 02 Přerov (dříve Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorát cizinecké policie Přerov), proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2008, č. j. CPOV-4269/ČJ-2008-4066, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 102/2008 - 9,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 102/2008 - 9, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 8. 4. 2008 rozhodla žalovaná pod č. j. CPOV-4629/ČJ-2008-4066 o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“); žalobce totiž pobýval na území České republiky bez platného víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Zároveň žalovaná stanovila žalobci dobu k vycestování, vyslovila, že se na něj nevztahuje překážka vycestování, a ve smyslu § 85 odst. 2 správního řádu vyloučila odkladný účinek odvolání.

[2] Žalobu, jíž žalobce napadl výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, odmítl Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 102/2008 - 9. Napadený výrok, resp. rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání, považoval krajský soud za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), a přirovnal je k předběžnému opatření (§ 61 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) či k rozhodnutí o odkladném účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.). Rozhodnutí předběžné povahy jsou přitom vyloučena ze soudního přezkoumání.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby kasační stížnost. Setrval zde na tom, že výrok, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, je sám o sobě rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Jakkoli tento výrok nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí (srov. § 67 správního řádu), jedná se o rozhodnutí po materiální stránce. Stěžovatel upozornil na to, že proti tomuto výroku není odvolání přípustné, a je tedy zřejmé, že vyčerpal všechny přípustné řádné opravné prostředky.

[4] Dále stěžovatel vypočetl znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak je dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu; výrok, který napadl žalobou, podle něj nesplňuje ani materiální ani procesní znak. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je vydáván až v rámci rozhodnutí ve věci, nikoli před ním, a jeho účinky trvají až do skončení řízení (do rozhodnutí odvolacího orgánu). Odvolací orgán přitom tento výrok zvláště nepřezkoumává, takže náprava jeho nezákonnosti není možná, i kdyby rozhodnutí o správním vyhoštění bylo zrušeno jako celek. Předběžné opatření či rozhodnutí, jímž se přiznává odkladný účinek žalobě, jsou úkony jiného charakteru, neboť slouží k dočasné úpravě poměrů účastníků řízení do vydání rozhodnutí, a nikoli až po jeho vydání. Pokud by žalobce výrazně ohrožoval veřejný pořádek, správní orgán by na to jistě reagoval předběžným opatřením.

[5] Stěžovatel se pro úplnost vyjádřil i k důvodům, pro něž je napadený výrok nezákonný (naléhavý veřejný zájem je spatřován ve skutečnosti, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, neboť právě ona je předmětem rozhodnutí o správním vyhoštění), a poukázal na vztah ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu (možnost správního orgánu vyloučit odkladný účinek odvolání mj. tehdy, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem) a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (zákonem stanovený odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, vyjma případů, kdy je ohrožena bezpečnost státu). S ohledem na posledně zmíněné ustanovení je třeba citované ustanovení správního řádu vykládat restriktivně.

[6] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně stěžovatel požádal, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

[7] Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nebylo podáno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 9. 10. 2008, č. j. 1 As 84/2008 - 39, dostupném na www.nssoud.cz, kasační stížnost zamítl. Přisvědčil krajskému soudu, že stěžovatelem napadené rozhodnutí (výrok) je jako rozhodnutí předběžné povahy ze soudního přezkoumání vyloučeno; z tohoto důvodu nezkoumal stěžovatelem uváděné důvody nezákonnosti tohoto výroku, ani se nezabýval vztahem mezi ustanovením § 85 odst. 2 správního řádu a ustanovením § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[10] Proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu podal stěžovatel ústavní stížnost, na jejímž základě Ústavní soud uvedené rozhodnutí zrušil (nálezem ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 145/09; dostupném na <http://nalus.usoud.cz>), neboť jím bylo porušeno základní právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud v odůvodnění citovaného nálezu nejprve konstatoval, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti obecných soudů a že není vrcholem jejich soustavy. Dodal však, že na druhé straně opakovaně připustil, že aplikace a interpretace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z meze hlavy páté Ústavy, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva. Takový zásah shledal Ústavní soud v projednávaném případě, proto ústavní stížností napadený rozsudek zdejšího soudu zrušil. Konstatoval, že jádrem ústavní stížnosti byla „otázka, zda aplikace a interpretace příslušných ustanovení SR, a zákona o pobytu cizinců a s. ř. s. provedená napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, je souladná s (ostatními) rozhodnutím téhož soudu (v prakticky totožných věcech), zda nevedla k zásahu do rovnosti před zákonem a zda je tedy ústavně akceptovatelná.“ Ústavní soud ve svém nálezu vycházel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 - 58, publikovaného pod č. 2191/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž rozšířený senát odstranil rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu a dovodil, že „[v]ýrok o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu z roku 2004, obsažený v rozhodnutí správního orgánu o správním vyhoštění cizince podle § 119 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jež nemá předběžnou povahu a ani se jím neupravuje vedení řízení před správním orgánem, a není proto vyňato ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s.“ S právní argumentací obsaženou v citovaném rozsudku se Ústavní soud ztotožnil a doplnil, že je z hlediska ústavnosti plně přijatelná, jeví se jako logická, přesvědčivá a nemající povahu svévole.

[11] Ústavní soud uzavřel, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu znamenal v svých důsledcích porušení stěžovatelova základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Na tom nemohla podle Ústavního soudu změnit ničeho ani skutečnost,

že napadený rozsudek byl vydán dříve, než spornou otázku posoudil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, s jehož závěry se Ústavní soud ztotožnil.

[12] Z výše uvedených závěrů Ústavního soudu vyšel Nejvyšší správní soud v dalším řízení a shledal, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 145/09 a v souladu se shora citovaným rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 7 As 26/2009 - 58 lze konstatovat: „Skutečnost, že prvostupňový správní orgán nezákonně vyloučí odkladný účinek odvolání, se může za dobu, po kterou bude dočasně možno postupovat podle „věcného“ výroku prvostupňového rozhodnutí, velmi negativně a nezřídka obtížně napravitelným způsobem dotknout práv a povinností jednotlivce. Tuto nezákonnost by ovšem bez soudní ochrany bylo možno jen stěží napravit – pouze soudní ochrana na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zajišťuje, že nezákonný výrok o vyloučení odkladných účinků odvolání [tedy takový výrok, jehož podkladem je nesprávné posouzení podmínek podle § 85 odst. 2 písm. a) až c) správního řádu] bude pro nezákonnost soudem zrušen“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 26/2009 - 58, bod [29]).

[13] Dále rozšířený senát v předmětném rozsudku poznamenal, že „vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu o vyhoštění rozhodnutím soudně přezkoumatelným, neboť mění časové parametry účinků prvoinstančního rozhodnutí ve věci samé a zjevně dopadá na právní postavení cizince, a to dokonce velmi intenzívně, neboť mu znemožní nadále v České republice fakticky pobývat, ač by jinak – mělo-li by odvolání odkladný účinek – do právní moci rozhodnutí o odvolání zásadně území republiky nemusel opustit. Realizace vyhoštění v průběhu odvolacího řízení navíc fakticky zásadně oslabuje možnost cizince uplatňovat svá práva v odvolacím řízení, neboť jej nutí vést odvolací řízení „na dálku“, a tedy pouze prostřednictvím svého zástupce či písemně.“ Z popsaných důvodů rozšířený senát uzavřel, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vyhoštění cizince je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jež nemá předběžnou povahu a ani se jím neupravuje vedení řízení před správním orgánem, proto podléhá soudnímu přezkumu.

[14] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v napadeném usnesení nezákonně rozhodl o odmítnutí podané žaloby, neboť nesprávně posoudil právní otázku existence výluky ze soudního přezkumu ve správním soudnictví u rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o správním vyhoštění; je tedy dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[15] Námitkami stěžovatele směřujícími do věci samé (tj. námitkami zpochybňujícími zákonnost výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání) se zdejší soud nezabýval. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby [tj. důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy např. toho, zda předmětný výrok o vyloučení odkladného účinku byl zákonný či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, www.nssoud.cz).

[16] Žádostí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť ve věci rozhodl bezodkladně poté, co mu byla věc předložena k rozhodnutí po zrušení nálezem Ústavního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy z výše popsanych důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 3. dubna 2012

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu