



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **N. S.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2014, č. j. CPR-9955-3/ČJ-2014-930310-V231, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 12. 2014, č. j. 32 A 89/2014 – 12,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 12. 2014, č. j. 32 A 89/2014 – 12, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalované

[1] Usnesením ze dne 2. 12. 2014, č. j. 32 A 89/2014 – 12, odmítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu žalobkyně, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2014, č. j. CPR-9955-3/ČJ-2014-930310-V231. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, ze dne 6. 5. 2014, č. j. KRPB-42156-47/ČJ-2014-060026-SV, jímž bylo žalobkyni podle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) uložena povinnost uhradit náklady řízení ve věci jejího správního vyhoštění, jež byly určeny paušální částkou 1000 Kč.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je s ohledem na § 172 odst. 2 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“) opožděná. S odkazem na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2013, č. j. 44 A 12/2013 - 21, uvedl, že *„je-li výrok o náhradě nákladů správního řízení (závislý výrok) předmětem samostatného rozhodnutí správního orgánu, musí soudní přezkum takového rozhodnutí probíhat na základě shodných procesních pravidel, jako kdyby tento výrok byl součástí jednoho rozhodnutí společně s výrokem ve věci samé (hlavní výrok). V případě soudního přezkumu rozhodnutí o náhradě nákladů řízení o správním vyhoštění tak rozhoduje specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), žalobce je osvobozen od soudních poplatků [§ 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a aplikují se speciální lhůty pro podání žaloby a pro rozhodnutí soudu o této žalobě (§ 172 odst. 2 a odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky).“* Jelikož napadené rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobkyně prostřednictvím datové schránky dne 24. 9. 2014 a žalobkyně podala žalobu až dne 15. 10. 2014, stalo se tak po uplynutí lhůty k podání žaloby, když posledním dnem k jejímu podání bylo pondělí 6. 10. 2014.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalované k ní

[3] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítá, že napadené usnesení je nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky soudem. V první řadě stěžovatelka poukazuje na dikci zákonného ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, z něž vyplývá, že lhůta pro podání žaloby v délce 10 dní platí pouze pro žalobu směřující přímo proti (výroku) rozhodnutí, kterým bylo účastníkovi řízení uloženo správní vyhoštění. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí vydávaná v souladu s § 79 odst. 5 správního řádu se váží nikoliv k uloženému trestu za porušení povinnosti, ale k samotné skutečnosti, že došlo ze strany účastníka řízení k porušení povinnosti stanovené zákonem a v důsledku tohoto porušení bylo zahájeno správní řízení. Uvedenému odpovídá i běžná formulace v rozhodnutích o uložení povinnosti náhrady nákladů řízení dle citovaného ustanovení. Správní orgány rozhodující o uložení povinnosti náhrady nákladů řízení v odůvodnění uvádějí, že účastník řízení je povinen uhradit náklady řízení v paušální částce 1000 Kč z důvodu, že vyvolal porušením povinnosti řízení o správním vyhoštění. Ústředním tématem odůvodnění takových rozhodnutí otázka porušení povinnosti účastníkem řízení, v důsledku kterého bylo zahájeno řízení, a nikoliv otázka uložení správního vyhoštění. Rovněž stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že správními orgány je vždy v případě řízení o správním vyhoštění vydáváno o povinnosti uhradit náhradu nákladů řízení samostatné rozhodnutí a nikdy není výrok o povinnosti k náhradě nákladů vtělen do rozhodnutí o správním vyhoštění.

[4] Stěžovatelka dále namítá, že orgány veřejné moci musí vždy důsledně postupovat v souladu s principem jednoty právního řádu, jak bylo judikováno v konstantní rozhodovací praxi Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, či Ústavního soudu (například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 81/2014). K aplikaci uvedeného principu stěžovatelka poukazuje na zákonnou úpravu a zejména aplikační praxi v případě rozkazního řízení dle zákona č. 99/1963 Sb. V případě, že je vydán platební rozkaz, ve kterém soud výrokem I. uloží žalovanému povinnost uhradit

pokračování

žalovanou částku a výrokem II., resp. III. uloží žalovanému též povinnost uhradit žalobci náklady řízení, pak má žalovaný možnost uplatnit následující opravné instituty. Žalovaný může dle § 172 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve lhůtě 15 dnů podat proti výroku o uložení povinnosti uhradit žalovanou částku odpor. Rovněž může žalovaný dle § 204 odst. 1 citovaného zákona podat ve lhůtě 15 dnů odvolání proti výroku o uložení povinnosti náhrady nákladů řízení. Z citované zákonné dikce je zřejmé, že v civilním řízení je v aplikační praxi striktně rozlišováno mezi procesními pravidly uplatňovanými v případě rozhodnutí ve věci samé a procesními pravidly uplatňovanými v případě rozhodnutí o nákladech řízení, a to i přes skutečnost, že jde v případě výroku o náhradě nákladů řízení fakticky tzv. o výrok závislý.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že z dikce § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *a contrario* vyplývá, že lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí vydaného dle citovaného zákona je vždy 30 dní, nejde-li o žalobu proti rozhodnutí, kterým bylo žalobci uloženo správní vyhoštění. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že neshledala ve svém postupu pochybení a má za to, že postupovala v souladu s platnou právní úpravou. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti. Současně sdělila, že nesouhlasí s případným přiznáním odkladného účinku podané kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Podle § 72 odst. 1, věty první, s. ř. s. „[ž]alobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“

[9] Podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[ž]aloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.“

[10] Podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „[ž]aloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána do 10 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Zmeškání lhůty nelze prominout.“

[11] Z obsahu spisu byla zjištěna jako nesporná skutečnost, že předmětné rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2014 bylo stěžovatelce doručeno dne 24. 9. 2014. Dále je nesporné, že stěžovatelka podala žalobu ke krajskému soudu proti tomuto rozhodnutí dne 15. 10. 2014.

[12] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem krajského soudu ohledně výkladu § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy že je možno vztáhnout desetidenní lhůtu k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění i na rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění. K tomuto závěru dospěl na základě následujících úvah. Obecná dvouměsíční lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je zakotvena v § 72 odst. 1 s. ř. s. Uvedené ustanovení taktéž počítá s tím, že zvláštní zákony stanoví lhůtu odlišnou. Takovým zvláštním zákonem je mimo jiné zákon o pobytu cizinců. Ten v § 172 odst. 1 stanovuje, že žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení předmětného rozhodnutí. V § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se však také dále uvádí, že žaloba proti správnímu rozhodnutí o vyhoštění musí být podána do 10 dnů od doručení předmětného rozhodnutí. V posledně citovaném ustanovení se tak jedná o výjimku ze zvláštního pravidla v § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a sice o výjimku pro konkrétně vymezený typ rozhodnutí – správní rozhodnutí o vyhoštění.

[13] V daném případě zákonodárce užívá pojem správní rozhodnutí o vyhoštění. Na základě doslovného výkladu je tedy zřejmé, že konkrétně proti tomuto rozhodnutí musí být žaloba podána do 10 dnů od doručení předmětného rozhodnutí. Krajský soud vykládá danou výjimku extenzivně tak, že pod pojem správní rozhodnutí o vyhoštění podřazuje i rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění.

[14] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje logiku argumentu odvozenosti procesního režimu přezkumu rozhodnutí se závislým výrokem od procesního režimu přezkumu rozhodnutí s výrokem hlavním, který zastává krajský soud. Zároveň však poukazuje na možnost vícera výkladů ustanovení § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jak je naznačeno výše. K problematice výběru mezi víceměrností možných výkladů se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 – 25, v němž konstatoval, že *„[v]ýklad zúžující možný význam textu oproti jeho výkladu doslovnému by tedy byl popřením zásady in dubio pro libertate, podle níž je v případě vícero a priori možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany základního práva“*. Výklad zastávaný krajským soudem zužuje právo cizince podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o uložení povinnosti uhradit náklady řízení tím, že zkracuje lhůtu k podání této žaloby, a jde tedy v neprospěch jeho ústavního práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pokud by však krajský soud vycházel z doslovného znění § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v němž je uvedeno výslovně „správní rozhodnutí o vyhoštění“, a toto ustanovení nevykládal extenzivně, nedospěl by k závěru, že rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení je nutno pod citované ustanovení podřadit. Na situaci stěžovatelky by tak dopadal § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, z něž vyplývá, že k podání správní žaloby proti rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení má stěžovatelka 30 dnů od doručení rozhodnutí o odvolání.

[15] V daném případě je ve prospěch základního práva na přístup k soudu doslovný výklad § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, proto měl krajský soud vykládat uvedené ustanovení doslovně a neměl podřadit rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení pod pojem správní rozhodnutí o vyhoštění.

pokračování

[16] Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že se k desetidenní lhůtě pro podání správní žaloby dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyjádřil již ve svém rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 – 52, publikovaném pod č. 1164/2007 Sb. NSS, tak, že *„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“*. Vycházejí z uvedeného názoru Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení nenaplnuje smysl daného opatření. Správní orgán rozhoduje o povinnosti uhradit náklady řízení dle § 79 odst. 5 správního řádu bez dopadu na pobyt cizince na území České republiky, není tak potřeba chránit stát před negativními jevy tohoto pobytu. Znamená to tedy, že není ani v souladu se smyslem § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanovovat kratší lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení spojeného s řízením o správním vyhoštění.

[17] Stěžovatelka podala také žádost o osvobození od soudních poplatků. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že *„[o]d poplatku se osvobozují cizinec v řízení ve věcech mezinárodní ochrany, dočasné ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení zajištění, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a v řízení o propuštění cizince ze zajištění“*. V tomto případě Nejvyšší správní soud shledal, že je na místě použít extenzivní výklad uvedeného ustanovení tak, aby bylo zachováno právo cizince na přístup k soudu. Vyšel ze stejné logiky opřené o rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 – 25, zmíněné výše, pouze takříkajíc v „obráceném gardu“ – v pochybnostech se zde přiklonil k rozšiřujícímu výkladu pojmu „rozhodnutí o správním vyhoštění“ tak, že pro účely rozhodování o osvobození od soudních poplatků, tedy pro účely poskytnutí dobrodiní (výhody) žalobci ve správním soudnictví, pod tento pojem zařadil i rozhodnutí o uložení povinnosti uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění. K obecnému principu, *„podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně“*, se rozšířený senát v podobné věci (při posuzování rozsahu použitelnosti ustanovení § 104a s. ř. s. o přijatelnosti kasační stížnosti) přihlásil i ve svém zcela nedávném rozhodnutí ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 – 69, bod 23. Pokud je tedy osvobozen od soudního poplatku cizinec v řízení ve věci rozhodnutí o správním vyhoštění, zahrnuje uvedené i rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění. Stěžovatelka je tak osvobozena od soudního poplatku ze zákona dle § 11 odst. 2 písm. i) zákona o pobytu cizinců.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto se již dalšími námitkami nezabýval. Napadené usnesení krajského soudu tak v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozhodnutí.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle ust. § 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 11. února 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu