

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **H. V. B.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 5. 2018, č. j. CPR-25233-4/ČJ-2017-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 7. 2018, č. j. 78 A 13/2018 - 35,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydala dne 10. 8. 2017 rozhodnutí čj. KRPU-264127-84/ČJ-2015-040026, kterým uložila žalobci podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), povinnost opustit území České republiky, a to do 45 dnů ode dne převzetí tohoto rozhodnutí. Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním, které žalovaná v záhlaví označeným rozsudkem zamítla.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, ve které namítl, že řízení o správním vyhoštění bylo z důvodu shledání možného nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce překvalifikováno na řízení o povinnosti opustit území. Žalovaná měla i tak zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, což však neučinila. Krajský soud nepovažoval žalobu za důvodnou, a proto ji zamítl.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti zamítavému rozsudku krajského soudu blanketní kasační stížnost ze dne 23. 8. 2018, kterou spojil s návrhem na přiznání

odkladného účinku této kasační stížnosti ve smyslu § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] V odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku (doručeného soudu dne 5. 9. 2018) stěžovatel uvedl, že na území České republiky pobývá již od roku 2008, Českou republiku považuje za svůj domov, má zde manželku a nezletilé potomky. Celá rodina si zde vytvořila silné sociální vazby a úspěšně se do české společnosti integrovala. Stěžovatel se svou manželkou zde má i ekonomické aktivity a po celou dobu svého pobytu plnil veškeré povinnosti. Stěžovatel by zde rád žil se svou rodinou, má dvě nezletilé dcery ve věku 4 a 6 let. Přiznání odkladného účinku považuje za stěžejní v zájmu zachování svých procesních práv v předmětném soudním řízení. Řízení o opuštění území je navíc analogické řízení o správním vyhoštění, neboť dochází k flagrantnímu zásahu do jeho práv. Stěžovatel též upozornil na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 82/2012 – 37, kterým byl v obdobné věci odkladný účinek přiznán. Odkázal dále i na rozhodnutí tohoto soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76, č. 1072/2007 Sb. NSS, a ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 - 100, a ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 - 25. Stěžovatel proto požádal, aby byl jeho kasační stížnosti odkladný účinek přiznán, a nebylo tak porušeno jeho právo na spravedlivý proces a legitimní očekávání.

[5] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nemůže souhlasit. Již samo rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR je pro svůj smírný charakter a absenci budoucích omezujících důsledků rozhodnutím předběžně vykonatelným (ani odvolání proti němu nemá odkladný účinek), tedy rozhodnutím vyžadujícím okamžitou nápravu zjištěného protiprávního stavu. Ten stěžovatel vyvolal zejména svou neochotou podrobit se předchozím pravomocným rozhodnutím správních orgánů (i ta byla důsledkem jeho protiprávního jednání, kterého se navíc dopustil již v roce 2008), která byla přezkoumána i Nejvyšším správním soudem. Za daných okolností stěžovatel neustálým odkladem oprávněného požadavku státu na dodržování zákona regulujícího cizinecký prvek na vlastním území (upravujícího právě vstup, pobyt a vycestování cizinců) získává nedůvodný prostor k dalšímu setrvání na území státu, jehož právní řád nerespektuje.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku byly v posuzované věci splněny.

[7] Úvodem soud připomíná mimořádnou povahu odkladného účinku. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[8] Podle tohoto ustanovení soud může přiznat žalobě odkladný účinek za současného splnění dvou podmínek: (1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a (2) přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Ve smyslu § 107 s. ř. s. uvedené podmínky platí přiměřeně i pro odkladný účinek kasační stížnosti.

[9] Stěžovatel odůvodnil návrh na přiznání odkladného účinku především svými vazbami na území České republiky, a to jak rodinnými (má zde manželku a dvě nezletilé dcery, které potřebují jeho péči), tak ekonomickými. Zdůraznil také nutnost zachování svých procesních práv.

[10] V dané věci by mohlo být dotčeno právo stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Z tohoto ustanovení kromě substantivních negativních a pozitivních závazků vyplývají i závazky procedurální. Zásahy do zájmů chráněných čl. 8 Úmluvy totiž musí vyplývat z rozhodovacího procesu, který je spravedlivý, a dostatečně dbá na zájmy vyplývající z práva na respektování soukromého a rodinného života (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2001 ve věci *T. P. a K. M. proti Spojenému království*, č. 28945/95, § 72, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 9. 1996 ve věci *Buckley proti Spojenému království*, stížnost č. 20348/92, § 76). Osobám, do jejichž práv je v určitém řízení zasazeno, musí být dostatečným způsobem umožněno v tomto řízení chránit své zájmy. V tomto ohledu proto existuje určitá provázanost mezi čl. 8 Úmluvy a zárukami, která garantuje právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy (viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 887).

[11] Tento pozitivní závazek musel Nejvyšší správní soud vzít v potaz při poměrování újmy, která by mohla stěžovateli vzniknout nepřiznáním odkladného účinku a újmy, která by mohla vzniknout jiným osobám, pokud by k odložení účinků jinak závazného rozhodnutí došlo. Zásah do práv stěžovatele by byl v případě nepřiznání odkladného účinku podstatný, protože by musel opustit území České republiky ještě předtím, než by Nejvyšší správní soud rozhodl o jeho kasační stížnosti. Nemohl by proto náležitě chránit své zájmy v důsledku nemožnosti vystupovat v řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení apod., a to nejen v řízení o kasační stížnosti, ale také v případném navazujícím řízení před krajským soudem či správním orgánem (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 - 100). Naproti tomu nelze dovozovat, že by přiznání odkladného účinku mělo způsobit jakoukoliv újmu jiným osobám. V tomto poměrování proto lze dojít k závěru, že by újma hrozící stěžovateli v důsledku nepřiznání odkladného účinku byla nepoměrně větší, než možná újma hrozící jiným osobám v důsledku jeho přiznání. První kritérium přiznání odkladného účinku je proto splněno.

[12] Pokud jde o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, je nutné poměřit zájem stěžovatele na ochraně jeho výše uvedených procesních práv se zájmem společnosti na ochraně veřejné bezpečnosti a veřejném pořádku. Pro zamítnutí návrhu přitom

nepostačuje pouze existence kolidujícího veřejného zájmu, jak by se mohlo zdát z doslovného výkladu ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. Toto ustanovení je třeba vykládat ústavně konformním způsobem, a proto je třeba za pomoci testu proporcionality poměřovat intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svědčícího stěžovateli s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 - 131, č. 1698/2008 Sb. NSS). Jak již bylo výše uvedeno, újma způsobená stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku by mohla být podstatná. Intenzita narušení zmíněného veřejného zájmu by naopak vzhledem k předběžné povaze přiznání odkladného účinku byla nízká nebo maximálně mírná s ohledem na skutečnost, že stěžovatel na území České republiky nepáchá trestnou činnost ani činnost nebezpečnou pro bezpečnost státu. Stěžovatel pobýval na území České republiky bez víza či pobytového oprávnění a dopustil se v minulosti i dalšího protiprávního jednání (provozoval pracovní činnost bez příslušného oprávnění). Tímto však stěžovatel neohrožuje stát ani nenarušuje veřejný pořádek do té míry, aby rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území České republiky dle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců nesneslo odkladu. Přiznání odkladného účinku by proto nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Tím je splněna druhá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[13] K poznámce žalované o smírném charakteru uložení povinnosti opustit území Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se od správního vyhoštění liší jen v tom, že v případě vyhoštění je cizinci navíc po určitou dobu zakázán vstup na území členských států Evropské unie (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Jedná se tedy o méně intenzivní zásah do rodinného či soukromého života cizince, nicméně stále se o zásah do rodinného či soukromého života může jednat, například pokud cizinec pobývá v České republice dlouhodobě, má na území celou rodinu a nemá žádnou jistotu, zda a kdy po opuštění území nabude znovu oprávnění na území pobývat (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 24/2017 - 29, č. 3574/2017 Sb. NSS). V úvahu je nutno vzít také značnou geografickou vzdálenost země původu stěžovatele a možné reálné obtíže, jež mohou doprovázet jeho návrat do České republiky. Proto i při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí o povinnosti opustit území rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu se svou rozhodovací praxí ve věcech správního vyhoštění (viz např. usnesení NSS ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 - 25, č. 3169/2015 Sb. NSS).

[14] Jak již bylo výše uvedeno, újma způsobená stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku by mohla být podstatná. Intenzita narušení zmíněného veřejného zájmu by naopak vzhledem k předběžné povaze přiznání odkladného účinku byla nízká nebo maximálně mírná. Současně ze spisového materiálu nevyplývá, že by setrvání stěžovatele na území České republiky po dobu soudního řízení jakkoliv kolidovalo s veřejným zájmem.

[15] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že by Nejvyšší správní soud v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti v projednávané věci nectil výše popsany závazek státu umožnit stěžovateli účinně chránit své zájmy. Pokud by došlo k rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, po nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jen stěží by bylo možno

hovořit o spravedlivém rozhodování o jeho kasační stížnosti, které by dostatečně respektovalo zájmy vyplývající z čl. 8 Úmluvy, jak vyžaduje výše citovaná judikatura.

[16] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud stěžovateli vyhověl a jeho kasační stížnosti přiznal odkladný účinek podle § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s. Do rozhodnutí o kasační stížnosti se tak pozastavují účinky napadeného rozsudku krajského soudu i jemu předcházejících správních rozhodnutí.

[17] Soud však připomíná, že může přiznání odkladného účinku i bez návrhu zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro jeho přiznání nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.). Z tohoto usnesení rovněž nelze dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2005, č. j. 8 As 26/2005 - 76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 19. září 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu