



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **T.T.H.**, státní příslušnost Vietnam
zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti výroku III. rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2022 č. j. OAM-13204-20/PP-2022, ve věci vyloučení odkladného účinku

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 10. 11. 2022 č. j. OAM-13204-20/PP-2022 se ve výroku III. **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka, sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 14. 11. 2022 domáhala přezkoumání výroku III. shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti výroku II. rozhodnutí žalovaného, jímž byla žalobkyni podle § 87e odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) stanovena lhůta k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
2. Žalobkyně uvedla, že rozhodnutí žalovaného správního orgánu ve výroku III. je nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalovaný odůvodnil vyloučení odkladného účinku odvolání proti výroku II. tak, že dle § 87y odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a na území pobývá společně s občanem EU nebo se státním občanem ČR, je oprávněn pobývat na území do dne, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí ministerstva o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 3 téhož zákona. Aby pravidlo uvedené v ustanovení § 87y odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců mělo zákonem předpokládaného účinku, tedy zánik oprávnění k pobytu cizince na území, je třeba nejen rozhodnutím o zamítnutí žádosti stanovit počátek běhu lhůty k vycestování z území v návaznosti na oznámení (doručení) tohoto rozhodnutí, ale zejména vyloučit odkladný účinek odvolání proti výroku, kterým je tato lhůta stanovena. V opačném případě by totiž včas podané odvolání mělo za následek odložení povinnosti vycestovat z území uvedené ve výroku II. rozhodnutí. Tedy ačkoliv by podle § 87y odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců skončilo cizinci oprávnění pobývat na území přechodně, lhůta pro vycestování z území by mu díky včas podanému odvolání neběžela. Dle žalobkyně je takové odůvodnění vyloučení odkladného účinku odvolání v rozporu se zákonem, protože podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Žalobkyně namítá, že v její situaci není splněna podmínka naléhavosti veřejného zájmu.
3. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně ve skutečnosti, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětlil neurčitý právní pojem „veřejný zájem“, dostatečným způsobem nespecifikoval, jaký konkrétní veřejný zájem by měl být ohrožen. Žalovaný tak užil neurčitý právní pojem, aniž by náležitě objasnil obsah a význam tohoto pojmu, z odůvodnění napadeného výroku nevyplývá naléhavost veřejného zájmu.
4. Žalobkyně současně namítá, že se žalovaný nezabýval otázkou proporcionality mezi sledovaným účelem vyloučení odkladného účinku odvolání a dopadem takového rozhodnutí do jejích práv, svobod a zájmů. Intenzita zásahu do práv žalobkyně musí být přiměřená významu veřejného zájmu, k jehož ochraně má zásah sloužit. Postupem žalovaného je výrazně zasahováno do práva žalobkyně hájit osobně své zájmy v odvolacím řízení a případně následně u soudu. Dle žalobkyně je takový zásah možný pouze zcela výjimečně v případech, kdy bude prokázán skutečně naléhavý veřejný zájem, což však v případě napadeného rozhodnutí prokázáno nebylo.

5. Žalobkyně v žalobě dále uvádí, že považuje za diskriminační a protiústavní ustanovení § 87y odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jež řeší situaci cizinců nacházejících se v partnerském vztahu s občanem EU nebo státním občanem ČR rozdílně oproti situaci cizinců, kteří žijí v manželství s občanem EU nebo státním občanem ČR. Žalobkyně namítá, že žalovaný její postavení rodinného příslušníka občana EU odvodil pouze od vztahu druh-družka, který má žalobkyně s panem R. R., nikoli ze vztahu s jejím synem T. T. L., občanem ČR. Vzhledem ke všem výše uvedeným argumentům navrhla žalobkyně výrok III. citovaného rozhodnutí žalovaného zrušit.
6. Žalovaný navrhl žalobu odmítnout jako nepřipustnou. Odkázal na citované rozhodnutí a zdůraznil, že žalobkyně se domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného, které je z přezkoumání soudem vyloučeno, neboť výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je rozhodnutím správního orgánu předběžné povahy, a proto je ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) zákona 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) vyloučen.

Zjištění z obsahu správních spisů

7. Ze správního spisu soud pro potřeby přezkumu napadeného rozhodnutí zjistil, že žalobkyně podala dne 22. 9. 2022 na pracovišti žalovaného v Ostravě žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle § 87 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tato žádost byla žalovaným ve výroku I. napadeného rozhodnutí zamítnuta z důvodu vymezených v § 87e odst. 1 písm. i) bod 3 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně byla v době podání žádosti držitelkou krátkodobého víza; ve výroku II. byla podle § 87e odst. 4 téhož zákona žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území ČR do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí a výrokem III. byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti výroku II. dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.
8. Žalovaný zdůvodnil rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání proti výroku II. ustanovením § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle kterého může správní orgán vyloučit odkladný účinek odvolání, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Podle žalovaného je důležitým veřejným zájmem, aby aplikace pravidel obsažených v právních předpisech nevedla k výsledku, který odporuje smyslu konkrétního ustanovení zákona, respektive, aby jednotlivá ustanovení zákona měla ve skutečnosti ten účinek, který zákonodárce zamýšlel. Tedy konkrétně v případě žalobkyně, aby byla povinnost opustit území v rozhodnutí formulována tak, aby tato věděla, kdy má z území České republiky vycestovat i v případě, kdy se rozhodne využít práva odvolat se proti tomuto rozhodnutí. Bez vyloučení odkladného účinku by totiž na základě podaného odvolání proti rozhodnutí mohla žalobkyně nabýt dojem, že podáním odvolání bude moci na území dále pobývat. Takový pobyt by však v případě žalobkyně bylo nutno považovat za pobyt bez platného oprávnění k pobytu, což je nejen porušením povinností a přestupkem cizince ve smyslu § 103 písm. n) ve spojení s § 156 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ale zejména důvodem pro rozhodnutí o správním vyhoštění cizince z území členských států EU. Rozhodnutí o správním vyhoštění by pro žalobkyni bylo zajisté velmi nepříjemné. Žalovaný výslovně spatřuje ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovených zákonem o pobytu cizinců a před případným správním vyhoštěním z území ČR.
9. Žalobkyně podala proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

Posouzení věci krajským soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

10. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.
11. Předně se krajský soud zabýval tím, zda napadený výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je rozhodnutím správního orgánu předběžné povahy, které by bylo ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s.ř.s. V tomto směru soud vycházel zejména z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2010, č. j. 7 As 26/2009-58, Sb. NSS 2091/2011. V něm se NSS zabýval obecně povahou výroku podle § 85 správního řádu o vyloučení odkladného účinku a formuloval závěry, podle nichž:

„Žádáná z kompetenčních výluk na výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, je-li spojen s výrokem prvostupňového správního orgánu ve věci samé, který má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice v § 65 odst. 1 s. ř. s., nedopadá. Tento výrok proto je úkonem soudně přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

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. Jen takto se dotčeným osobám otevře cesta k případné náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), byla-li jim taková škoda uvedeným nezákonným výrokem ve spojení s výrokem ve věci samé způsobena. S tím souvisí i věcný rozsah soudního přezkumu tohoto výroku – ten se omezuje výlučně na podmínky stanovené v § 85 správního řádu, zejména pak v jeho odst. 2 písm. a) až c). Předmětem soudního přezkumu zde naopak není, a ani nemůže být, zákonnost samotného výroku prvostupňového správního orgánu ve věci samé. Ten totiž sám o sobě soudnímu přezkumu nepodléhá, neboť – s ohledem na § 68 písm. a) s. ř. s. – soudní kontrole podléhá teprve rozhodnutí o odvolání proti němu.

V řízení o žalobě proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání tedy krajský soud nejprve přezkoumá, zda výrok ve věci samé, k němuž je výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání akcesorický, má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jen pokud tomu tak je, je soudní přezkum výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání přípustný, neboť v opačném případě by akcesorický výrok měnil parametry „ne-rozhodnutí“, a tedy úkonu ze soudního přezkumu vyloučeného podle § 70 písm. a) s. ř. s., takže by nebylo možno přezkoumávat ani výrok na něm závislý.

V případě, že výrok prvostupňového správního orgánu ve věci samé má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., mohou být předmětem soudního přezkumu výlučně formální a obsahové podmínky vydání výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, jak vyplývají z § 85 správního řádu, zvláště pak hmotněprávní podmínky stanovené v jeho odst. 2 písm. a) až c). Soud se naopak nemůže zabývat zákonností samotného výroku prvostupňového orgánu ve věci

samé, neboť ta by mohla být zprostředkovaně předmětem až jiného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

12. Ve světle těchto východisek krajský soud primárně posuzoval, zda výrok II. napadeného rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soud vyšel z toho, že stanovení lhůty 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí k vycestování žalobkyně z území České republiky je v první řadě odvislým od výroku I. napadeného rozhodnutí, kterým byla věcně zamítnuta žádost žalobkyně. Výrok o stanovení lhůty k vycestování je přitom zákonným následkem zamítnutí žádosti ve smyslu § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *Ministerstvo v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí žadateli výjezdní příkaz; žadatel je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.*
13. Podle krajského soudu zasahuje výrok o stanovení lhůty k vycestování s uloženou povinností ve stanovené lhůtě vycestovat zcela zásadním způsobem do práv žalobkyně, neboť jí v souvislosti se zamítnutím žádosti stanoví povinnost opustit území republiky. Krajský soud má za to, že výrok rozhodnutí, jímž je stanovena lhůta k vycestování cizince, tak má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.
14. Za uvedené situace tudíž ve smyslu závěrů shora citovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS není v projednávané věci vyloučen ze soudního přezkumu výrok III. napadeného rozhodnutí, kterým byl vyloučen odkladný účinek odvolání.
15. Soud se tedy zabýval tím, zda přezkoumávaný výrok III. napadeného rozhodnutí ob stojí optikou žalobních námitek. Po důkladném posouzení se soud ztotožňuje s námitkou žalobkyně, že napadené rozhodnutí je ve výroku III. nezákonné.
16. Podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.
17. Dle výše uvedené argumentace žalovaného má být důležitým veřejným zájmem v konkrétním případě žalobkyně získání právní jistoty, tedy aby její povinnost opustit území byla v rozhodnutí formulována tak, aby věděla, kdy má z území České republiky vycestovat i v případě, kdy se rozhodne využít práva odvolat se proti rozhodnutí. Bez vyloučení odkladného účinku by žalobkyně mohla nabýt mylného dojmu, že v důsledku podaného odvolání může na území České republiky dále pobývat. Takový pobyt by však v případě žalobkyně bylo nutno považovat za pobyt bez platného oprávnění k pobytu, což je ve svém důsledku důvodem pro rozhodnutí o správním vyhoštění cizince z území členských států EU, které by pro žalobkyni bylo zřejmě velmi nepříjemné. Žalovaný výslovně spatřuje ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovené zákonem o pobytu cizinců, a před případným správním vyhoštěním z území České republiky.
18. Taková argumentace žalovaného však nemůže obstát.
19. Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 2 As 58/2009-99, *„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 veřejné správy. 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).... 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.“

20. K problematice podřazení konkrétního jednání pod naléhavý veřejný zájem, který odůvodňuje vyloučení odkladného účinku odvolání, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-81: „V souzené věci lze přes značnou stručnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu dovodit, že jednání, před kterým je nezbytné z naléhavého veřejného zájmu společnost chránit, je zamezení neoprávněného pobytu na území ČR. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Samotná skutečnost, že cizinec pobýval na území ČR nelegálně, neodůvodňuje sama o sobě použití tak výjimečného institutu, jako je vyloučení odkladného účinku odvolání.“ A dále v textu: „Postup žalovaného spočívající v nepřiznání odkladného účinku odvolání je nepochybně zásahem do základního práva stěžovatele ve smyslu faktického odeprání 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 proto pouze odkaz 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“ (zdůrazněno krajským soudem).
21. Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí nepoukázal na žádná rizika, která by hrozila veřejnému zájmu v případě, že odkladný účinek odvolání zůstane žalobkyni zachován. Žalovaný výslovně spatřuje ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovených zákonem o pobytu cizinců, a před případným správním vyhoštěním z území České republiky. Uvedenou jakousi „předběžnou opatrnost“ však nelze za žádných okolností považovat za veřejný zájem. Riziko popisované žalovaným je pouze hypotetického charakteru, nadto rozhodně je nelze považovat za tak značné, aby odůvodňovalo užití zcela výjimečného kroku, jakým je vyloučení odkladného účinku odvolání.
22. Dalšími žalobními námitkami se krajský soud nezabýval, neboť směřovaly mimo přezkum napadeného výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, resp. jejich vypořádání by bylo zcela nadbytečné.

Závěr a náklady řízení

23. Krajský soud tedy uzavírá, že shledal důvodné žalobní námitky stran nezákonnosti výroku III. napadeného rozhodnutí, a proto napadené rozhodnutí v rozsahu tohoto výroku v souladu s § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude tento vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný respektovat judikaturu správních soudů a přistoupí-li

opětovně k rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání, pečlivě a přesvědčivě zdůvodní, v jakých konkrétních skutečnostech shledává riziko narušení veřejného zájmu, resp. v čem tkví veřejný zájem na vyloučení odkladného účinku odvolání.

24. O náhradě nákladů řízení mezi žalobkyní a žalovaným bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně byla v řízení procesně úspěšná a vzniklo jí tak vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně tvoří:

- | | | |
|----|---|------------------------------------|
| a) | zaplacený soudní poplatek za žalobu | 3 000 Kč |
| b) | náklady právního zastoupení advokátem | |
| - | odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3 100 Kč / úkon při těchto úkonech právní služby | § 7, § 9 odst. 4 písm. d) |
| 1) | příprava a převzetí věci | |
| 2) | sepis žaloby | vyhl. č. 177/1996 Sb. |
| | | 6 200 Kč |
| - | paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč / úkon při shora uvedených úkonech právní pomoci | § 13 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb. |
| | | 600 Kč |

Celkem včetně DPH 21% (vyjma soudního poplatku)

11 228 Kč

Soud uložil žalovanému zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení uvedenou částku, a to dle § 64 soudního řádu správního ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), k rukám advokáta, který žalobkyni v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě soudního řádu správního a občanského soudního řádu, týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 20. ledna 2023

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu