

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 žalobce: **H. S.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy,** se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2011, č. j. 8 A 80/2011 - 12,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2011, č. j. 8 A 80/2011 - 12, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1.] Žalobce (dále „stěžovatel“) brojí včas podanou kasační stížností proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba podaná proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie („žalovaný“) ze dne 9. 4. 2011, č. j. KRPA-22487/ČJ-2011-000022. Tímto rozhodnutím žalovaný stanovil stěžovateli dobu k vycestování z území České republiky do 16. 4. 2011 a podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“) vyloučil odkladný účinek odvolání proti tomuto svému rozhodnutí. Vyloučení odkladného účinku žalovaný odůvodnil obecným zájmem na dodržování platných právních předpisů.

[2.] Městský soud následně odmítl žalobu stěžovatele, brojící pouze proti výrokové části rozhodnutí žalovaného, kterou se vylučuje odkladný účinek odvolání. Důvodem odmítnutí žaloby bylo nevyčerpání řádných opravných prostředků, o kterých byl stěžovatel poučen. Proto nebyla naplněna podmínka pro domáhání se ochrany práv ve správním soudnictví podle ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a městský soud tak návrh podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) odmítl „jako předčasný nebo opožděný".

II. Obsah kasační stížnosti

[3.] Stěžovatel napadá usnesení městského soudu z důvodu obsažených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) ve spojení s písm. e) s. ř. s., tzn. namítá nezákonnost tohoto rozhodnutí. Tvrdí, že městský soud dospěl k nezákonnému závěru o nepřípustnosti podané žaloby, jelikož nezohlednil judikaturu Nejvyššího správního soudu a ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu, které neumožňuje podat proti výroku správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání. Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost citovaného usnesení městského soudu, tj. uplatňuje kasační důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel považuje odůvodnění napadeného usnesení za nedostatečné, povšechné a nesrozumitelné, neboť z něj není ani patrno, zda městský soud považoval žalobu za předčasnou či opožděnou.

[4.] Stěžovatel stručně rekapituluje průběh předchozího řízení a důvody žaloby k městskému soudu. Tvrdí, že napadený výrok o vyloučení odkladného účinku je v rozporu s ustanovením § 85 odst. 2 správního řádu, neboť v jeho případě není dán naléhavý veřejný zájem na vyloučení odkladného účinku (a tím výrazného zhoršení jeho procesního postavení v dalších fázích řízení). Odůvodnění žalovaného, že veřejný zájem spočívá pouze obecně na dodržování platných právních předpisů, je nedostatečné. Stěžovatel na základě závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudního dvora je toho názoru, že vyloučení odkladného účinku odvolání ve jménu ochrany veřejného pořádku je právní instrument, který je třeba využívat s největší zdrženlivostí a vykládat maximálně restriktivně.

[5.] Stěžovatel dodává, že tyto závěry zcela pominul městský soud, který protizákonně odmítl žalobu pro nepřípustnost z důvodů nevyčerpání opravných prostředků, čímž jej připravil o možnost soudního přezkumu napadeného rozhodnutí. Městský soud tak porušil stěžovatelovo právo na soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu v rozporu s ustanovením § 85 odst. 4 správního řádu.

[6.] Stěžovatel konečně poukazuje na povšechné a nesrozumitelné odůvodnění usnesení městského soudu, neboť z něj není patrno, zda soud považoval žalobu za podanou opožděně či předčasně. V tom stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

III. Vyjádření žalovaného

[7.] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9.] Stěžovatel uplatnil tři kasační důvody, zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Jak nicméně plyne ze shora provedené rekapitulace věci, v daném případě byla žaloba odmítnuta, takže se jedná o zvláštní situaci předvídanou písm. e) cit. ustanovení (nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu), mající před ostatními kasačními důvody přednost. V dalším se proto zdejší soud zaměřil na naplnění právě tohoto důvodu.

[10.] V nyní projednávaném případě je učiněn sporným postup městského soudu, který odmítl žalobu podanou proti výrokové části rozhodnutí žalovaného, spočívající ve vyloučení odkladného účinku odvolání s poukazem na naléhavý veřejný zájem ve smyslu ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.

[11.] Sporná právní otázka vychází z interpretace ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu ve spojení s ustanovením § 5 s. ř. s. Prvně zmiňované ustanovení zní: „*Vyloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.*“ Ustanovení § 5 pak říká: „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“

[12.] Nejvyšší správní soud se otázkou interpretace těchto dvou ustanovení již v minulosti několikrát zabýval, a to především ve sjednocujícím rozsudku rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 – 58 (veškerá judikatura NSS viz www.nssoud.cz), kde stanovil základní pravidla pro soudní přezkum výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výkladem citovaných ustanovení došel k závěru, že správní soudnictví musí poskytovat záruku zákonnosti před protiprávní aplikací ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu, které zní: „*Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, a) jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, b) hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo c) požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.*“

[13.] Dále je zde uvedeno, že riziko porušení zákonné aplikace tohoto ustanovení je nejpravděpodobnější při uplatnění důvodu podle písm. a) zmíněného ustanovení (to je i stěžovatelův případ), tedy v případech, kdy je odkladný účinek odvolání vyloučen, jestliže to vyžaduje veřejný zájem. Hlavní důvody pro takovou interpretaci výše zmíněných ustanovení konstatoval Nejvyšší správní soud zejména v odstavci 29 citovaného rozsudku: „*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.“

[14.] Nejvyšší správní soud zde dále konstatoval (odst. 32), že všechny tyto důvody jsou v řízení o správním vyhoštění ještě závažnější, neboť je v něm do základních práv a svobod osob tímto řízení postižených zasaženo intenzivněji. „*Za těchto podmínek je i 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.*“

[15.] Jak je tedy z výše zmíněného rozsudku jasně patrno, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o nutnosti soudního přezkumu výroků o vyloučení odkladného účinku odvolání, a to zejména v řízení o správním vyhoštění. Z výkladu zákonných ustanovení pak Nejvyšší správní soud vyvozuje i věcný rozsah takového přezkumu, který musí být nutně poměrně specifický vzhledem k dvojkolejnosti opravných prostředků v řízení o správním vyhoštění. V této otázce došel Nejvyšší správní soud k závěru, že „*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.*“

[16.] Jak nicméně vyplývá z usnesení napadeného nyní projednávanou kasační stížností, městský soud nebral při svém rozhodování v potaz žádný z těchto závěrů Nejvyššího správního soudu, když odmítl návrh stěžovatele jako předčasný nebo opožděný podle § 46 odst. 1 písm. b) (přičemž je třeba stěžovateli přisvědčit, že ani dostatečně nespecifikoval, zda považoval žalobu za opožděnou nebo naopak předčasnou), čímž odmítl poskytnout soudní ochranu proti případnému nezákonnému porušení stěžovatelových práv. Na tomto místě je tedy nutno přisvědčit stěžovateli, že takovéto odmítnutí žaloby a konstatování její nepřípustnosti z důvodu nevyčerpání opravných prostředků je s ohledem na citovanou zákonnou úpravu i ustálenou judikaturu nezákonné.

[17.] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje rovněž s názorem stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Z jeho velmi kusého odůvodnění totiž není vůbec patrno, z jakých důvodů se např. městský soud odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou stěžovatel v žalobě argumentoval (rozsudky č. j. 5 As 51/2009 - 68 a č. j. 2 As 73/2008 - 36), nicméně s touto argumentací se městský soud nikterak nevypořádal. Jak bylo zmíněno výše, městský soud ani jasným způsobem nevysvětlil, zda žalobu odmítl pro předčasnost nebo opožděnost.

[18.] Nad tento rámec považuje Nejvyšší správní soud závěrem za vhodné zdůraznit akcesorickou povahu přezkoumávaného výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, ze které vyplývá nemožnost přezkumu takového výroku bez současného napadení hlavního výroku ve věci samé; v tomto případě odvoláním u nadřízeného správního orgánu. V daném případě tedy městský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí

stěžovatele musí také zjistit, zda stěžovatel podal rovněž řádný opravný prostředek proti hlavnímu výroku ve věci samé. Teprve po zjištění, že opravný prostředek proti tomuto výroku podán nebyl, by proto mohl městský soud žalobu odmítnout s odkazem na § 68 písm. a) s. ř. s. Za situace, kdy však z napadeného usnesení žádné takové zjištění neplyne a městský soud odůvodnil odmítnutí žaloby toliko nevyčerpáním řádných opravných prostředků proti výrokové části, proti které ex lege žádný opravný prostředek podat nelze (§ 85 odst. 4 správního řádu), nezbývá než toto usnesení zrušit jako nezákonné.

V. Shrnutí

[19.] Proto Nejvyšší správní soud shledal, že v posuzovaném případě došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20.] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 25. října 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu