

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **M. A. E.**, zastoupen Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem v Praze, Ječná 548/7, 120 00, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství služby policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie,** se sídlem v Praze, Křižíkova 12, 180 00, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2011, č. j. 11 A 235/2010 - 57,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2011, č. j. 11 A 235/2010 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného (pouze proti výroku o vyloučení odkladného účinku) ze dne 11. 9. 2009, č. j. CPPH-19120/ČJ-2009-004003, jímž bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele z území České republiky.

V kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí s rozsudkem městského soudu, který dle něj v podstatě tvrdí, že porušení jakéhokoli právního předpisu je důvodem pro to, aby byl vyloučen odkladný účinek odvolání. V jeho případě soud dospěl k názoru, že pokud

pobýval v České republice neoprávněně po dobu šesti měsíců, pak je toto samo o sobě důvodem k tomu, aby byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle stěžovatele je však zřejmé, že ne u všech rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu vylučuje policie odkladný účinek. Již ze samotného předmětného ustanovení vyplývá, že vyloučení odkladného účinku není obligatorní, nýbrž fakultativní. Je tedy zřejmé, že vedle neoprávněného pobytu, který sám o sobě vede k vyhoštění, musí být dána ještě nějaká jiná skutečnost. O žádné takové skutečnosti však ani správní rozhodnutí, ani rozsudek nehovoří. Z toho důvodu shledává stěžovatel zmíněná rozhodnutí nepřezkoumatelnými.

Nesprávné posouzení právní otázky pak stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud se ztotožňuje s právním názorem vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, totiž že neoprávněný pobyt na území České republiky vždy zakládá naléhavý právní zájem na ukončení tohoto pobytu. Stěžovatel se dále domnívá, že neoprávněný pobyt cizince na území České republiky je (v zásadě) přestupkem, který sám o sobě nepředstavuje situaci, na jejímž ukončení je tak naléhavý veřejný zájem, aby to odůvodnilo vyloučení odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Z výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný své právo podat vyjádření ke kasační stížnosti nevyužil.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) může správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.

V daném případě žalovaný shledal naléhavý veřejný zájem ve skutečnosti, že stěžovatel v době zahájení řízení o správním vyhoštění pobýval na území České republiky neoprávněně, a proto není záruka, že bude další pobyt stěžovatele na území České republiky v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb.

Při aplikaci ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, které umožňuje vyloučit odkladný účinek odvolání, je nezbytné, ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma totiž v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „naléhavým veřejným zájmem“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě.

Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“ apod.); s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Právní úprava může být přitom kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc správního orgánu omezují. V předmětném paragrafu pak odpovídá charakteru popisovaného institutu dikce „..správní orgán může odkladný účinek vyloučit, pokud to naléhavě vyžaduje veřejný zájem“.

Nejvyšší správní soud stran aplikace ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu s odkazem na výše uvedené konstatuje, že je zde dána kombinace neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „naléhavý veřejný zájem“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „může vyloučit odkladný účinek odvolání“ představuje správní uvážení. Správnímu orgánu přitom z uvedeného ustanovení plyne povinnost vést řádné správní řízení splňující zákonem stanovené podmínky. V tomto správním řízení přitom musejí být dodržována účastníkova procesní práva, správní orgán musí při svém rozhodování postupovat v rámci zákona, jak plyne z obecného ústavního příkazu zakotveného v článku 2 odst. 3 Ústavy, musí se přitom vyvarovat diskriminace a libovůle.

Žalovaný v projednávané věci shledal naléhavý právní zájem v tom, že je třeba neodkladně ukončit neoprávněný pobyt stěžovatele na území České republiky a zabránit jeho pokračování. S tímto posouzením se ztotožnil i městský soud ve svém rozsudku.

Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda jednání stěžovatele správní orgán správně podřadil pod naléhavý veřejný zájem, který odůvodňuje vyloučení odkladného účinku odvolání. Je povinností správního orgánu neurčitý právní pojem vysvětlit, vymezit a v odůvodnění řádně vyložit. Teprve poté, kdy správní orgán neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu. Pokud správní orgán jednání cizince pod neurčitý právní pojem podřadí, je oprávněn provést správní úvahu o možnosti vyloučení odkladného účinku odvolání.

V souzené věci lze přes značnou stručnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu dovodit, že jednání, 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. Pokud by totiž bylo cizinci uděleno správní vyhoštění za

nelegální pobyt, podle odůvodnění žalovaného by toto bylo vždy důvodem pro vyloučení odkladného účinku odvolání. Taková interpretace však neodpovídá smyslu ani účelu zákona

Nejvyšší správní soud v obecné rovině žalovanému i městskému soudu přisvědčuje potud, že je jistě ve veřejném zájmu, aby všichni dodržovali právní předpisy a aby se správní orgány svým jednáním přičiňovaly o odstraňování protiprávního stavu. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl např. ve svém rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 2 As 58/2009-99, *„(u)stanovení § 85 odst. 2 správního řádu však nelze vykládat izolovaně a bez širších souvislostí. Právní řád totiž nepředstavuje náhodný shluk regulativů, nýbrž normativní systém, mezi jehož součástmi existuje řada vztahů. Proto je třeba každé ustanovení podústavního práva vykládat v souladu s právem ústavním a též s právem evropským a s mezinárodními závazky České republiky. .....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 orgánů 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).“*

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku rovněž uvádí: „ *V důsledku postupu stěžovatele by však došlo k tomu, že by žalobkyně byla nucena opustit území České republiky a vrátit se do Mongolska ještě před tím, než bude projednáno její odvolání. To by mělo za následek, se zřetelem k ekonomickým poměrům žalobkyně, že by žalobkyně fakticky ztratila možnost reálně hájit svá práva před soudem dříve, než by vůbec mohla podat k soudu žalobu. Tím by se také stala iluzorní záruka obsažená v ustanovení § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak na to zcela správně poukázal krajský soud. Pokud totiž podle citovaného ustanovení platí, že „žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí; to neplatí, pokud byl cizinec vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu“, je zjevně nelogické a obcházející smysl tohoto zákonného ustanovení, pakliže správní orgán vykládá výjimku obsaženou v ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu natolik široce, že z této výjimky v podstatě činí pravidlo. Jinak řečeno, pokud za „veřejný zájem“ ve smyslu tohoto ustanovení považuje již samotnou existenci neoprávněného pobytu na území České republiky, a to zcela bez ohledu na jeho délku (v daném případě pouze několik dnů), zcela tato úvaha odporuje principu proporcionality, standardně požadovanému při rozhodovací činnosti správních orgánů. 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. Nelze ostatně ani přehlédnout, že o vyloučení odkladného účinku odvolání rozhoduje prvostupňový správní orgán, tj. orgán, jehož rozhodnutí má být v odvolacím (resp. v řízení před soudem) řízení přezkoumáváno. V takto specifických případech vyhoštění cizinců je proto maximálně restriktivní přístup stanovení odkladného účinku odvolání nutno požadovat i s ohledem na*

skutečnost, že rozhodující správní orgán by neměl fakticky znemožňovat efektivní a spravedlivý přezkum vlastního rozhodnutí.“

Postup žalovaného spočívající v nepřiznání odkladného účinku odvolání je nepochybně zásahem do základního práva stěžovatele ve smyslu faktického odepření 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. Takové závěry však rozhodnutí žalovaného ani odůvodněné městského soudu postrádá.

Ohledně proporcionality mezi sledovaným účelem správního rozhodnutí a dopadem do stěžovatelových práv, svobod a zájmu lze např. odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 31/2005 - 78 ze dne 4. 5. 2006, v němž se uvádí: „*(N)ejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se standardním výkladem proporcionality, který – pojímán v širším smyslu jako obecný zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod - v sobě obsahuje tři dílčí principy: způsobilost a vhodnost (Geeignetheit) dosažení zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku; princip potřebnosti (Erforderlichkeit), podle něhož je povoleno použití toliko nejšetrnějšího z více možných prostředků a princip přiměřenosti (Angemessenheit) v užším smyslu, což znamená, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli (z odborné literatury viz např. K. Sobota, Das Prinzip Rechtsstaat, Mohr Siebeck, 1977, str. 234 a násl., Pieroth/Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, 8. vyd., Heidelberg, 1992, str. 74 a násl.; z judikatury německého Spolkového ústavního soudu namátkově viz BVerfGE 72/200, 257, BVerfGE 45/142, 173; z judikatury Ústavního soudu ČR viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 27, str. 177 a násl. nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96, tamtéž, sv. 6, str. 213 a násl.).*“

Lze tedy uzavřít, že v každém případě je zapotřebí trvat na tom, aby intenzita zásahu do práv stěžovatele byla přiměřená významu veřejného zájmu, k jehož ochraně má zásah sloužit. Samotná skutečnost, že stěžovatel pobýval na území České republiky nelegálně, která a priori s sebou již nese důsledek správního vyhoštění, takové intenzity, která by odůvodňovala vyloučení odkladného účinku bez dalšího nedosahuje. Fakt, že v projednávané věci stěžovatel práva na odvolání nevyužil, resp. se jej vzdal, je přitom pro posouzení zákonnosti vydaného rozhodnutí žalovaného irelevantní.

Nejvyšší správní soud v souvislostech výše uvedených odkazuje rovněž na usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, jehož závěry týkající se interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu v kontextu cizineckého práva (konkr. veřejný pořádek), jsou aplikovatelné i v daném případě. V citovaném usnesením rozšířený senát mimo jiné konstatoval: „*při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení*

veřejného pořádku" pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů. .....(N)arušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona pak může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. I v takovém případě je však potřeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci."

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému konstatuje, že nelze požadavek naléhavého veřejného zájmu absolutizovat způsobem, který by byl rozporný se smyslem ustanovení § 85 odst. 2 písm.a) správního řádu v kontextu relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců, či vůbec upustit při úvaze od zohlednění zásady proporcionality. Odůvodnil-li správní orgán vyloučení odkladného účinku toliko konstatováním, že v době zahájení řízení o správním vyhoštění pobýval stěžovatel na území České republiky neoprávněně a z tohoto důvodu není záruka, že bude další pobyt stěžovatele na území České republiky v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., přitom toliko z této skutečnosti dovodil existenci naléhavého veřejného zájmu, nesdílí Nejvyšší správní soud názor městského soudu o dostatečném a přesvědčivém odůvodnění, z něhož by bylo lze naléhavost veřejného zájmu seznat.

Jedním z esenciálních znaků právního státu je princip přiměřenosti, který předpokládá, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na zákazu pobytu cizince na straně jedné a zájmem na ochraně základních práv a svobod na straně druhé proto musí vycházet z výše uvedeného principu.

S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ohledně aplikace naléhavého veřejného zájmu a s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 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 (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. srpna 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu