ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **X. T. N.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 10. 2022, č. j. CPR-23282-3/ČJ-2022-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 4. 2023, č. j. 75 A 4/2022 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozího řízení

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie vydala dne 4. 10. 2021 rozhodnutí, kterým žalobci stanovila povinnost opustit území členských států Evropské unie do země státního občanství žalobce nebo do třetí země, kde je žalobce oprávněn pobývat nebo která ho přijme dle § 50a odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a stanovila mu ke splnění této povinnosti dobu 60 dnů od právní moci

tohoto usnesení (tedy od 6. 10. 2021). Proti rozhodnutí se žalobce bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který jí dne 1. 12. 2021 přiznal odkladný účinek (usnesení nabylo právní moci dne 2. 12. 2021). Krajský soud následně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 26. 4. 2022, který nabyl právní moci dne 2. 5. 2022.

[2] Žalobce si dne 16. 6. 2022 podal žádost o prodloužení doby k vycestování o 180 dnů. Řízení o žádosti však správní orgán prvního stupně dle § 102 odst. 4 správního řádu zastavil, protože žalobce nepodal žádost v průběhu stanovené doby k vycestování, ale až po jejím uplynutí. Žalovaná podané odvolání zamítla a rozhodnutí potvrdila.

[3] Žalobou podanou ke krajskému soudu se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí; měl za to, že žalovaná nesprávně posoudila následky usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě dle § 73 odst. 3 s. ř. s., a to ve vztahu k běhu doby stanovené žalobci k vycestování z území rozhodnutím o povinnosti opustit území. Posouzení doby je rozhodné i pro běh doby k podání žádosti, kterou bylo zahájeno nynější řízení.

[4] Krajský soud žalobu zamítl a uvedl, že institut přiznání odkladného účinku žalobě dle § 73 s. ř. s. nemá zákonem ani judikaturou pevně stanoven okamžik, od něhož dochází k pozastavení účinků žalobou napadeného rozhodnutí. Takový okamžik je nutné pro každou věc určit zvlášť, přičemž při takovém rozvažování je třeba mít stále na zřeteli smysl a účel institutu přiznání odkladného účinku žalobě; tím je minimalizace škodlivých následků (zásahů) do subjektivních práv žalobce v důsledku vydaného správního rozhodnutí, a to v době, kdy probíhá soudní přezkum dotčeného správního rozhodnutí až do skončení soudního řízení.

[5] Ze znění § 73 odst. 3 s. ř. s. dle něj také plyne, že účinky napadeného rozhodnutí se pozastavují přiznáním odkladného účinku žalobě, až do skončení soudního řízení. Platí, že účinky napadeného rozhodnutí se pozastavují k okamžiku nabytí právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě, tedy *ex nunc*. Uzavřel, že přiznání odkladného účinku žalobě nemá za následek přerušení běhu doby stanovené žalobci k vycestování, jak namítal žalobce, ale pouze její stavění.

[6] K hypotetické otázce žalobce, jaké následky by mělo přiznání odkladného účinku žalobě, když by odkladný účinek žalobě soud přiznal až poté, co uplynula stanovená doba k vycestování, konstatoval, že soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován jako přezkum konkrétní a nikoliv abstraktní, a tudíž se soud předestřeným hypotetickým skutkovým dějem nezaobíral.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které tvrdil, že právní úprava i judikaturní praxe jsou ve vztahu k posouzení působení usnesení o přiznání odkladného účinku nejednotné.

pokračování

[8] Uvedl, že s ohledem na hrozící újmu, jejíž existenci přiznání odkladného účinku přináší, je nutné se přiklonit k názoru, že po právní moci rozsudku ve věci samé běží doba k vycestování znovu od začátku, svou argumentaci podpořil sdělením, že pokud by lhůta ke splnění povinnosti neběžela pouze v období od právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku (tedy *ex nunc*), zbývaly by mu k vycestování po skončení soudního řízení pouhé čtyři dny, což by způsobilo závažný zásah do života jeho rodiny.

[9] Stěžovatel konečně v kasační stížnosti brojil proti způsobu, jakým se krajský soud vypořádal s jeho námitkou, která se týkala následků pro správní rozhodnutí v případě, že by doba vycestování uplynula již před nabytím právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku. Dle něj je tato námitka klíčová pro vyložení ustanovení § 73 s. ř. s.

[10] Žalovaná ve svém vyjádření setrvala na tom, že její rozhodnutí bylo správné, stejně tak jako rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Jelikož se jedná o věc cizineckou, soud se dále zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[12] Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, vyložil tak, že kasační stížnost bude posouzena jako přijatelná v případě, že (1) vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl jako důvod přijatelnosti své kasační stížnosti skutečnost, že řešenou otázku, zda doba k vycestování běží od právní moci rozsudku znovu od začátku, anebo pokračuje, Nejvyšší správní soud do dnešního dne nevyjasnil.

[14] Kasační soud vyhodnotil, že kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., jelikož se jedná o ne plně judikovanou právní otázku, ale dospěl ale k závěru, že **není důvodná**.

[15] Hlavní řešenou otázkou v této věci je to, zda je zákonné rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby k vycestování o 180 dnů dle § 101 písm. c) správního řádu pro opožděnost v návaznosti na rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie dle § 50a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[16] Ke stanovení doby k vycestování Nejvyšší správní soud připomíná, že dle § 50a odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců platí, že *„policie v rozhodnutí podle odstavců 1 a 2 stanoví dobu k vycestování z území nebo z území členských států Evropské unie, a to v rozmezí 7 až 60 dní.“*

[17] Stanovit novou dobu k vycestování může příslušný orgán na základě žádosti, dle § 50a odst. 3 věty čtvrté zákona o pobytu cizinců *„požádá-li cizinec během doby k vycestování o stanovení nové doby k vycestování z důvodu uvedených v § 174a odst. 2, policie vydá nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu, ve kterém stanoví novou dobu k vycestování s ohledem na délku trvání uváděných důvodů.“* Dle § 174a odst. zákona o pobytu cizinců pak platí, že *„policie v řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území vedeného na žádost cizince zohlední zejména dobu pobytu cizince na území, pobyt jeho nezletilých dětí plnících povinnou školní docházku na území a existenci jiných rodinných nebo společenských vazeb na území; to neplatí, pokud je cizinec zajištěn.“* V případě, že žadatel nepodá žádost o stanovení nové doby k vycestování během původně stanovené doby, správní orgán řízení o jeho žádosti zastaví dle § 102 odst. 4 správního řádu.

[18] Pro posouzení správnosti rozhodnutí o zastavení řízení (zda byla žádost opožděná) je nutné prozkoumat i působení odkladného účinku, který byl přiznán žalobě v předchozím řízení; ten může mít totiž zásadní vliv na uplynutí doby k podání žádosti, která je totiž dle citovaného ustanovení § 50a odst. 3 věty čtvrté zákona o pobytu cizinců totožná se stanovenou dobou k vycestování.

[19] Stěžovatel uvádí, že přiznaný odkladný účinek žalobě má následky *ex tunc* a působí tedy zpětně ke dni nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tato skutečnost by tak měla vliv i na běh doby k podání žádosti o stanovení nové doby k vycestování. Jinak by dle stěžovatele došlo k tomu (za akceptace účinků *ex nunc*), že by doba určená k vycestování začala plynout dnem, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabylo právní moci a k jejímu stavění došlo až nabytím právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku; mezitím by uplynulo 56 dnů a po konci soudního řízení tak stěžovateli k opuštění území (a podání žádosti ke stanovení nové doby k vycestování) zbývaly pouhé 4 dny. Soud by se s ohledem na závažnost možného zásahu do jeho práv měl přiklonit k jím předkládanému názoru.

[20] Argumentoval dále také tím, že přiznání odkladného účinku žalobě prolamuje účinky právní moci rozhodnutí, mezi něž kromě vykonatelnosti rozhodnutí patří i počátek běhu lhůty k plnění (opuštění území), a proto dle něj má dojít k tomu, že se účinky správního rozhodnutí sistují od počátku (*ex tunc*), a po právní moci rozsudku ve věci samé běží doba ke splnění povinnosti znovu. Tento výklad by znamenal, že stěžovatel podal žádost včas.

[21] Nejvyšší správní soud na tomto místě uvádí, že krajská soud správně interpretoval uvedené ustanovení § 73 s. ř. s. v tom smyslu, že se jedná v podstatě o sistaci správního rozhodnutí, které sice z formálního hlediska zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07). Přiznání odkladného účinku (od tohoto okamžiku) staví dobu k vycestování, která se dále rozbíhá rozsudkem ve věci;

stěžovatel proto podal žádost o prodloužení doby k vycestování pozdě. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[22] S ohledem na řešenou otázku je namístě současně uvést, že odkladný účinek je svým způsobem typizovaným druhem „předběžného opatření" a dle § 73 odst. 3 s. ř. s. platí, že "*přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí*", na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud jej soud jako celek zákonným postupem nezruší. Přiznání odkladného účinku může závažně zasáhnout do práv, povinností a zájmů mnoha osob, a proto jej soud přiznává pouze ve výjimečných situacích. Ustanovení § 73 odst. 4 s. ř. s. pak stanovuje, že „*o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na přiznání odkladného účinku musí být vždy odůvodněno.*"

[23] K praktickému působení odkladného účinku se vyjadřoval již i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 9. 2008 sp. zn. II.ÚS 1260/07, č. 159/2008 Sb. ÚS, kdy uvedl, že u individuálních správních aktů rozlišujeme jejich účinnost a vynutitelnost. „*Zatímco účinností se rozumí to, že rozhodnutí vyvolává v právní sféře zamýšlené účinky (např. povinnost se něčeho zdržet), vynutitelností se rozumí možnost dosáhnout splnění povinnosti uložené rozhodnutím, není-li plněna dobrovolně. Obecně řečeno, nejsou procesní řády důsledné při rozlišování obou aspektů. Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu samo o sobě odkladný účinek nemá (§ 73 odst. 1 soudního řádu správního). Lze jej však rozhodnutím přiznat, čímž se podle legální definice rozumí odklad účinnosti napadeného rozhodnutí, tj. vykonatelnosti v širším smyslu, která samozřejmě zahrnuje i vykonatelnost ve smyslu užším*".

[24] Kasační soud na tomto místě připomíná, že působení odkladného účinku se liší v závislosti na právním odvětví i druhu správního řízení, jak již uvedl například v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, čj. 8 Afs 4/2018 - 37 „*V každém tomto odvětví jsou upravována odlišná práva a povinností s různými důsledky pro účastníky vztahů těmito právními odvětvími normovanými; rozhodně proto nelze dojít k závěru, jak to činí krajský soud, že by měl odkladný účinek žaloby působit vždy s účinky ex tunc, a to bez ohledu na to, jaká práva (jaké povinnosti) jsou pro žalobce či jiné účastníky řízení ve hře.*"

[25] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2020, č. j. 1 Azs 512/2019 - 50, již ve věcech pobytového oprávnění cizinců vyložil, že „*přiznáním odkladného účinku žalobě se pozastavují účinky napadeného správního rozhodnutí, resp. se konstruuje stav, jako by rozhodnutí vůbec vydáno nebylo. Důsledkem tohoto stavu však nemůže být prodloužení platnosti povolení k pobytu do té doby, než žalovaná v uvedené věci znovu rozhodne, nýbrž zachování původní platnosti pobytového oprávnění.*" Současně poukázal na to, že „*dnem právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě bylo nutno pohlížet na povolení stěžovatele k dlouhodobému pobytu jako na platné (zrušující rozhodnutí žalované zůstalo v právní moci toliko formálně a nevyvolávalo žádné právní účinky). Stěžovatel tedy měl podat žádost o prodloužení platnosti tohoto povolení v době stanovené v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti povolení.*" V tomto rozsudku také uvedl, že: „*Rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tak přiznáním odkladného účinku žalobě přestalo vyvolávat veškeré účinky, a tedy platnost tohoto povolení zůstala zachována tak, jak by tomu bylo v případě nevydání zrušujícího*

rozhodnutí žalované. To znamená, že povolení bylo nutno považovat dnem právní moci usnesení o přiznání odkladného účinku za platné, avšak toliko do doby, než jeho platnost uplynula.“

[26] V souvislosti s výše uvedeným Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí přiznáním odkladného účinku žalobě přestalo vyvolávat „veškeré účinky“, to znamená, že od jeho přiznání nebylo možné vykonat rozhodnutí o povinnosti opustit území; toto rozhodnutí až do přiznání odkladného účinku žalobě vyvolávalo zamýšlené právní následky (zahájilo běh doby), které byly až následně sistovány. Jinými slovy doba k vycestování od právní moci napadaného rozhodnutí žalované běžela a až přiznaný odkladný účinek ji zastavil na určité časové období, a do skončení soudního řízení ve věci samé (právní moci rozsudku). Po skončení řízení pokračuje tam, kde se zastavila a běží dále.

[27] Vzhledem k výše uvedenému není logická úvaha stěžovatele, že se doba k vycestování přiznáním odkladného účinku žalobě přerušuje. To by totiž znamenalo, že by se její běh vrátil po skončení předchozího řízení na začátek a stěžovateli by fakticky, od právní moci rozsudku běžela nová 60denní doba k opuštění území. Tato konstrukce nemá jakoukoliv oporu v § 73 odst. 3 s. ř. s. a její aplikace tak není možná. Jak již soud zdůraznil, přiznáním odkladného účinku žalobě se sice pozastavují „negativní“ účinky napadeného správního rozhodnutí. Důsledkem tohoto stavu ale nemůže být prodlužování doby k vycestování do té chvíle, než soud o žalobě meritorně rozhodne a mnohem dále. „*Přiznání odkladného účinku tedy může oddálit nepříznivé účinky rozhodnutí napadeného žalobou, ale nemůže účastníku založit lepší právní postavení, než kdyby správní rozhodnutí, které je pro něj nepříznivé, vůbec nebylo vydáno.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 10 Azs 151/2018 - 28).

[28] Žalovaná stanovila dobu k vycestování na 60 dnů (tedy nejdelší možnou), institut odkladného účinku však neslouží k tomu, aby si ji stěžovatel takto dále neúměrně prodlužoval. Naopak, mohl žalobu podat dříve než na samém konci lhůty určené k jejímu podání a stejně tak mohl již během řízení podat žádost o prodloužení doby k vycestování, pokud o ni skutečné stál, žádná překážka mu v tom nebránila. Stěžovatel by se tak vyvaroval nejistotě, která pro něj plynula z délky řízení před soudem a nejasnosti ohledně jeho dalšího setrvání v České republice, jak ostatně i sám tvrdil. Není tak namístě ochraňovat práva stěžovatele, o která se sám důkladně nestaral a ponechal si dobu ke splnění povinnosti uplynout bez toho, aby se včas pokusil vyčerpat všechny prostředky, které mu právní řád k „prodloužení“ doby určené ke splnění povinnosti poskytuje. Je tak nepochybné, že stěžovatel žádost o prodloužení doby k vycestování podal pozdě.

[29] Další kasační námitkou stěžovatel brojil proti tomu, že se krajský soud odmítl zabývat jím předestřenou hypotetickou situací, ve které by došlo k přiznání odkladného účinku až poté, co by uplynula stanovená doba k vycestování. S ohledem na jednoznačně popsané závěry krajským soudem a výše uvedené posouzení se touto námitkou nebude zabývat ani kasační soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. září 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu