



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. D. T.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorát cizinecké policie Přerov**, Na Hrázi 13, 750 00 Přerov, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2008, č. j. CPOV-4629/ČJ-2008-4066, o vyloučení odkladného účinku odvolání, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2008, č. j. 22 Ca 102/2008 - 9,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 8. 4. 2008 rozhodla žalovaná pod č. j. CPOV-4629/ČJ-2008-4066 o správním vyhoštění žalobce podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); žalobce totiž pobýval na území České republiky bez platného víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Zároveň žalovaná stanovila žalobci dobu k vycestování, vyslovila, že se na něj nevztahuje překážka vycestování, a ve smyslu § 85 odst. 2 správního řádu vyloučila odkladný účinek odvolání.

Žalobu, jíž žalobce napadl výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, odmítl Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 29. 4. 2008. Napadený výrok, resp. rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání, považoval krajský soud za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu

§ 70 písm. b) s. ř. s. a přirovnal je k předběžnému opatření (§ 61 správního řádu) či k rozhodnutí o odkladném účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.). Rozhodnutí předběžné povahy jsou přitom vyloučena ze soudního přezkoumání.

Žalobce podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Setrval zde na tom, že výrok, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, je sám o sobě rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Jakkoli tento výrok nesplňuje formální náležitosti rozhodnutí (srov. § 67 správního řádu), jedná se o rozhodnutí po materiální stránce. Žalobce upozornil na to, že proti tomuto výroku není odvolání přípustné, a je tedy zřejmé, že žalobce vyčerpal všechny přípustné řádné opravné prostředky. Dále žalobce vypočetl znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak je dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu; výrok, který napadl žalobou, podle něj nesplňuje ani materiální ani procesní znak. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je vydáván až v rámci rozhodnutí ve věci, nikoli před ním, a jeho účinky trvají až do skončení řízení (do rozhodnutí odvolacího orgánu). Odvolací orgán přitom tento výrok zvláště nepřezkoumává, takže náprava jeho nezákonnosti není možná, i kdyby rozhodnutí o správním vyhoštění bylo zrušeno jako celek. Předběžné opatření či rozhodnutí, jímž se přiznává odkladný účinek žalobě, jsou úkony jiného charakteru, neboť slouží k dočasné úpravě poměrů účastníků řízení do vydání rozhodnutí, a nikoli až po jeho vydání. Pokud by žalobce výrazně ohrožoval veřejný pořádek, správní orgán by na to jistě reagoval předběžným opatřením.

Žalobce se pro úplnost vyjádřil i k důvodům, pro něž je napadený výrok nezákonný (naléhavý veřejný zájem je spatřován ve skutečnosti, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, neboť právě ona je předmětem rozhodnutí o správním vyhoštění), a poukázal na vztah ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu (možnost správního orgánu vyloučit odkladný účinek odvolání mj. tehdy, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem) a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (zákonem stanovený odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, vyjma případů, kdy je ohrožena bezpečnost státu). S ohledem na posledně zmíněné ustanovení je třeba citované ustanovení správního řádu vykládat restriktivně.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň žalobce požádal, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek; touto žádostí se však Nejvyšší správní soud samostatně nezabýval s ohledem na to, že o kasační stížnosti rozhodl během několika týdnů ode dne, kdy mu byla předložena.

Kasační stížnost není důvodná.

Žalobce v první řadě tvrdí, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (tedy rozhodnutím v materiálním pojetí, bez ohledu na formální znaky). V této části však kasační stížnost setrvává jen u tvrzení, aniž je doplňuje bližším zdůvodněním a argumenty. Žalobce upozorňuje slovy zákona na to, že rozhodnutím je každý úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva účastníků řízení; neuvádí však, o jaká konkrétní práva či povinnosti by mělo jít v jeho případě, a jak konkrétně měla být jeho blíže nespécifikovaná práva napadeným výrokiem dotčena. K tomuto žalobcovu tvrzení se tedy nelze blíže vyjádřit; především však tato charakteristika napadeného výroku není sporná. Krajský soud uzavřel, že výrok je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.; to však neznamená, že by zároveň nešlo o rozhodnutí splňující kritéria ustanovení § 65 s. ř. s. Naopak kategorie rozhodnutí předběžné povahy zahrnuje právě takové úkony správního orgánu, které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva účastníků řízení; ze soudního přezkumu je nevylučuje jejich nezpůsobilost zasáhnout do subjektivních práv účastníků, nýbrž jejich předběžná povaha.

K tomuto bodu kasační stížnosti žalobce dále zdůrazňuje, že správní řád vylučuje řádné opravné prostředky proti tomuto výroku; je tedy podle něj nutno dovodit, že podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků ve smyslu § 5 s. ř. s. u něj byla splněna. To je jistě pravda; vyústění žalobcovy úvahy je však logicky nesprávné. Žalobce se nemýlí v tom, že pod pojem „vyčerpání všech řádných opravných prostředků“ spadá jednak situace, v níž zákon takové prostředky upravuje a řízení o nich proběhlo [většinou z žalobcovy iniciativy; srov. však § 68 písm. a) s. ř. s. *in fine*] a bylo pravomocně skončeno, jednak ale i situace, v níž zákon nedává žalobci žádnou možnost uplatnit proti rozhodnutí správního orgánu řádné opravné prostředky ve správním řízení (jde tedy o rozhodnutí vydané v prvním a konečném stupni správního řízení), a žalobci tak nezbývá než se rovnou obrátit na správní soud. Každé přezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu (splňující požadavky § 65 s. ř. s. a zároveň nevyložené z přezkumu v § 70 s. ř. s.) tedy musí být pravomocné, aby naplnilo požadavek ustanovení § 5 s. ř. s.; neplatí to však naopak v tom smyslu, že každé pravomocné rozhodnutí správního orgánu je tím samým přezkoumatelné, protože žalobce přece vyčerpal všechny řádné opravné prostředky. Už vůbec pak není možno dovozovat, že rozhodnutí, proti nimž není přípustné odvolání, jsou automaticky přezkoumatelná ve správním soudnictví, což se zdá vysvítat z žalobcovy argumentace: žaloba ke správnímu soudu přece není náhradkou odvolání (proč by pak jinak soudy běžně a ve většině případů přezkoumávaly právě rozhodnutí, která byla vydána až ve II. stupni správního řízení?) nebo snad nějakým procesním zadostičením za to, že žalobci nebyly dopřány dvě správní instance. Budiž podotknuto, že ač je dvoustupňové správní řízení převládajícím jevem, je vždy jen na úvaze zákonodárce, zda se správní řízení v konkrétním okruhu věcí bude odehrávat v jednom či ve dvou stupních; z ústavního pořádku ani z mezinárodních smluv o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, neplyne požadavek dvoustupňového správního řízení, s výjimkou řízení ve věcech správního trestání.

Žalobce se domnívá, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání nesplňuje znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak plynou z judikatury Nejvyššího správního soudu, neboť náprava takového nesprávného výroku není možná ani při zrušení rozhodnutí jako celku. Ani zde se Nejvyšší správní soud nemůže se žalobcem ztotožnit. Znaky rozhodnutí předběžné povahy vymezil zdejší soud v rozhodnutí č. 886/2006 Sb. NSS takto: „*Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)*“. O výroku vylučujícím odkladný účinek odvolání nelze říci, že zajišťuje věci či osoby. Nejde ani o výrok zatímně fixující určitý stav - vyloučení odkladného účinku totiž není přirozeně nastávajícím stavem, který by musel být fixován, a tak uchráněn před procesními důsledky, které by jinak do věci zasáhly: naopak „přirozeným“ (tj. běžně ze zákona nastávajícím) stavem je ten, v němž odvolání působí odkladný účinek. Výrok o vyloučení odkladného účinku tak vytváří stav nový, nikoli běžný, který tu předtím nebyl. Tento výrok však může být považován za výrok dočasně upravující poměry osob. Stav vyvolaný tímto výrokem trvá jen do okamžiku, než se rozhodnutí stane pravomocným (ať už marným uplynutím lhůty patnácti dnů ode dne oznámení rozhodnutí vydaného v I. stupni, nebo oznámením rozhodnutí o odvolání); pak výrok o odkladném účinku odvolání pozbývá významu a stává se jaksi neúčinným, protože vykonatelnost rozhodnutí se nadále neodvozuje od něj, nýbrž od právní moci.

Materiální znak rozhodnutí předběžné povahy je tedy dán; naplněn je ale i procesní znak. Žalobci nic nebrání v tom, napadnout odvoláním rozhodnutí o správním vyhoštění jako celek a zpochybnit závěry správního orgánu v odvolacím řízení (tedy „*v řízení, v němž musí být pokračováno*

*před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností*⁶). Shledá-li odvolací orgán, že rozhodnutí vydané v I. stupni je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, změni je nebo zruší. Bude-li rozhodnutí zrušeno z toho důvodu, že žalobce neporušil zákon o pobytu cizinců, může žalobce nadále pobývat na území České republiky nebo sem opětovně vstoupit bez obavy, že s ním bude nakládáno jako s nežádoucí osobou.

Podstatným znakem rozhodnutí předběžné povahy (resp. výroku předběžné povahy) pak není to - jak se žalobce domnívá - že je vydáváno nutně před vydáním rozhodnutí ve věci samé, ačkoli tomu tak často bývá. Například zajišťovací příkaz podle § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (k jeho předběžné povaze srov. č. 143/2004 Sb. NSS), může být vydán předtím, než vůbec bude platebním výměrem stanovena daň; správce daně jím však může zajistit i daň, o níž již sice bylo rozhodnuto, ovšem dosud není splatná. Žalobcovy úvahy - i když jsou podloženy teoretickými právními argumenty - jsou však podle mínění soudu motivovány především pragmaticky. Žalobce se zřejmě cítí být dotčen nejvíce tím (ačkoli to takto výslovně neformuluje), že k jeho vyhoštění dojde dříve, než ve věci rozhodne odvolací orgán; tento důsledek by však se stejnou pravděpodobností nastal i v případě, že by zákon připouštěl, aby výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání přezkoumával správní soud. Žalobce tak ve své podstatě brojí proti pravidlu upravenému v § 85 správního řádu, který správnímu orgánu umožňuje vyloučit odkladný účinek odvolání mj. z důvodu naléhavého veřejného zájmu a který zároveň účastníku znemožňuje napadnout takový výrok odvoláním. Úkolem správního soudu však není postihovat veškeré konání správních orgánů podle zákonných procesních pravidel, byť by třeba měly pochyby o jeho vhodnosti, a v jeho moci není odklízet veškerá rozhodnutí správních orgánů či jednotlivé jejich výroky, byť by se mu i mohly jevit nepodložené. Správní soud není třetí přezkoumnou instancí a jeho vstup do veřejnoprávní sféry účastníka řízení by neměl být chápán jako pravidlo: v dané věci totiž již rozhodly správní orgány, a jejich aktům svědčí presumpce správnosti. I proto se správním soudům k přezkumu nenabízejí veškerá rozhodnutí správních orgánů, a proto se právní poměry účastníka, který byl dotčen rozhodnutím s dočasnými účinky, posuzují až v rámci přezkoumání konečného rozhodnutí. Správní soud přitom nemůže rozšiřovat svou přezkoumnou pravomoc s poukazem na leckdy významné a nepříjemné faktické důsledky, které bývají rozhodnutími předběžné povahy vyvolány, resp. nemůže bez ohledu na předběžnou povahu napadeného rozhodnutí (výroku) zasahovat tam, kde jsou k nápravě určeny jiné právní prostředky. Z praktického hlediska je pochopitelné, že žalobce ponese tíživě faktické vyhoštění z České republiky, pokud je přesvědčen o nezákonnosti rozhodnutí ve věci vyhoštění, a že pro něj může být z ekonomických či jiných osobních důvodů obtížné absolvovat cestu zpět, pokud se rozhodnutí ve věci vyhoštění skutečně ukáže být nezákonným; ani pak však žalobce nezůstává bez prostředku nápravy tohoto stavu, vzniklého nezákonným postupem správních orgánů. Vznikla-li mu totiž škoda v důsledku předběžné vykonatelnosti rozhodnutí, které bylo později shledáno nezákonným, může se jí domáhat postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil krajskému soudu v tom, že napadené rozhodnutí (výrok) je jako rozhodnutí předběžné povahy ze soudního přezkoumání vyloučeno; z tohoto důvodu nezkoumal žalobcem uváděné důvody nezákonnosti tohoto výroku, ani se nezabýval vztahem mezi ustanovením § 85 odst. 2 správního řádu a ustanovením § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jen pro doplnění zdejší soud připomíná, že podle § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jsou z přezkoumání soudem ve správním soudnictví vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně; podle odůvodnění rozhodnutí žalovaného se přitom žalobce nacházel právě v takové situaci. Nelze jistě předjímat, zda odvolací orgán rozhodne pro žalobce nepříznivě; pokud by se ale tak stalo, bylo by jeho

rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Bylo by pak nesmyslné, aby soudnímu přezkumu podléhal výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, zatímco na výroky rozhodnutí ve věci samé by se vztahovala kompetenční výlučka dle § 70 písm. f) s. ř. s.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 9. října 2008

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu