



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové, Inspektorát cizinecké policie Pardubice, pracoviště Havlíčkův Brod, se sídlem Štáflova 2003, Havlíčkův Brod, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2008, č. j. CPHK-1415/-23/Čj-2008-63PH-SV, o vyloučení odkladného účinku odvolání v rozhodnutím o správním vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2008, č. j. 30 Ca 54/2008 - 16,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2008, č. j. 30 Ca 54/2008 - 16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové, Inspektorátu cizinecké policie Pardubice, pracoviště Havlíčkův Brod (dále jen „žalovaný“) ze dne 3. 4. 2008, č. j. CPHK-1415/-23/Čj-2008-63PH-SV. Tímto rozhodnutím bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění z území České republiky. Současně byla stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území České republiky, a to na 3 roky, dále doba k vycestování z území České republiky do 2. 5. 2008. Vedle toho bylo vysloveno, že se na stěžovatele podle § 120a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců za území České republiky a o změně

některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nevztahuje překážka vycestování a že se podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vylučuje odkladný účinek odvolání.

Stěžovatel označuje za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Uvádí, že kasační stížností napadá usnesení krajského soudu v celém rozsahu, protože nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby stěžovatele soudem dovozované z ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. (tedy pro předběžnou povahu úkonu). Žalobou napadaný výrok, kterým se vylučuje odkladný účinek odvolání, je podle právního názoru stěžovatele ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k § 68 písm. a) téhož předpisu rozhodnutím, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná, neboť je sám o sobě úkonem správního orgánu rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti účastníka správního řízení. S odkazem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 13. 12. 2007, č. j. 9 Afs 76/2007 – 84, a rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 138/2005 – 64) stěžovatel tvrdí, že napadený úkon není rozhodnutím předběžné povahy. Není splněna materiální ani procesní stránka takového typu rozhodnutí. Z procesní stránky stěžovatel zdůrazňuje skutečnost, že proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání není přípustné odvolání. Srovnání takového výroku s předběžným opatřením nebo přiznáním odkladného účinku podle stěžovatele neobstojí z důvodu, že tyto procesní nástroje slouží k dočasné úpravě poměrů účastníků řízení do vydání rozhodnutí, nikoli až po jeho vydání. Závěrem stěžovatel již nad rámec kasační stížnosti pro úplnost zmiňuje důvody nezákonnosti žalobou napadeného výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalovaný vydal dne 3. 4. 2008 rozhodnutí, jímž uložil stěžovateli správní vyhoštění na dobu tří let. Mimo jiné ve výrokové části tohoto svého rozhodnutí podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu vyloučil odkladný účinek odvolání. V odůvodnění konstatoval, že stěžovatel se na území České republiky zdržoval od 14. 9. 2006 do dne vydání rozhodnutí neoprávněně. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání odůvodnil tím, že stěžovatel na území České republiky pobýval, ač k tomu nebyl oprávněn, a je zde tedy naléhavý veřejný zájem na neodkladném ukončení jeho protiprávního jednání a zabránění jeho pokračování.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou ve správním soudnictví podanou ke krajskému soudu, v níž napadl pouze výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání dotčeného rozhodnutí. Napadenému výroku vytkl vady spočívající v nezákonném postupu správního orgánu, který předjímal naléhavé ohrožení veřejného zájmu z důvodu neoprávněného pobytu na území České republiky, ačkoliv nebylo ve věci ještě pravomocně rozhodnuto. Odůvodnění vyloučení odkladného účinku odvolání označil stěžovatel, s ohledem na mimořádnost tohoto procesního opatření (spočívajícího

ve výjimce ze zásady suspenzivního účinku odvolání) a na vykonatelnost rozhodnutí již dnem doručení oznámení o správním vyhoštění, za nedostačující.

Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí v první řadě uvedl, že se zabýval otázkou, zda výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je sám o sobě schopen být předmětem soudního přezkoumání ve správním soudnictví. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání není podle právního názoru krajského soudu rozhodnutím ve věci samé, je pouze součástí rozhodnutí o merituu věci. Dočasně a předběžně upravuje otázku vyloučení suspenzivního účinku odvolání. Krajský soud si tak položil otázku, zda má toto rozhodnutí povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dle krajského soudu vyplývá, že rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat materiální znak (musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určitou věc nebo osoby a zatímně fixující určitý stav) a procesní znak (proti předmětnému rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jí byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout a v němž je v dané věci rozhodnuto s konečnou platností). Krajský soud na základě toho dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání oba shora vymezené znaky, charakterizující rozhodnutí předběžné povahy, naplňuje. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v návaznosti na ustanovení § 70 písm. b) a § 68 písm. e) téhož zákona, odmítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. o nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Obsahově námitky tomuto určení odpovídají. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

V dané věci je mezi stěžovatelem a krajským soudem sporný jediný bod, a to výklad právní otázky, zda výrok správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání je úkonem (rozhodnutím) předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., což ve svých důsledcích znamená, zda je vyloučen z přezkoumání ve správním soudnictví, či nikoli. Díkce relevantní zákonných ustanovení je následující:

Podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu *správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.* Podle § 70 písm. b) s. ř. s. *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy.*

Nejvyšší správní soud při rozhodování v této věci vzal v úvahu svůj rozsudek ze dne 23. 10. 2008, č. j. 2 As 73/2008 – 36, v němž byla řešena zcela shodná právní otázka. Druhý senát zdejšího soudu v této věci úvodem samotného právního posouzení konstatoval, že *„kontext konkrétního souzeného případu [...] vyžaduje značné opatrnosti a pozornosti s ohledem na specifické postavení stěžovatele v rámci řízení o správním vyhoštění, zejména s přihlédnutím k tomu, jaké dopady do jeho subjektivních veřejných práv by takové rozhodnutí správního*

orgánu mohlo mít. [...] Nepřítomnost stěžovatele jistě nebrání probíhajícímu odvolacímu řízení o správním vyhoštění, nicméně jeho procesní postavení jakožto účastníka řízení je značně ztíženo.“

K výkladu dotčeného ustanovení správního řádu je pak v citované věci dále uvedeno následující: *„Jestliže zákonodárce přímo v ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu odepírá účastníku možnost odvolat se proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání (tj. vylučuje jej z přezkumu odvolacího orgánu, a to bez výjimky) a jestliže by současně i správní soudy bezvýjimečně odmítaly soudní přezkum takového rozhodnutí s odkazem na ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., mohlo by tím v některých případech docházet k podstatnému zásahu do práva účastníka domáhat se soudní ochrany před rozhodnutím orgánu veřejné správy (míněno rozhodnutím konečným, meritorním). Konkrétně v řízení o uložení správního vyhoštění by se tím otevíral prostor pro možnou svévoli správního orgánu, který by de facto mohl tímto způsobem eliminovat procesní obranu účastníka řízení tím, že by ho odnětím suspenzivního účinku odvolání přinutil opustit území České republiky. Lze si představit, že jakmile stěžovatel opustí území České republiky, jakékoli vedení správního řízení o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění pro něj ztrácí význam, neboť je již prakticky odtržen od možnosti aktivně se účastnit správního řízení, přičemž jeho předmět je ve faktické rovině (často natrvalo) naplněn. Právní zástupce či opatrovník, kterého by byl správní orgán povinen stěžovateli ustanovit, by se samozřejmě správního řízení účastnil, avšak jen obtížně by mohli stěžovatele účinně zastupovat. Bez aktivní spolupráce stěžovatele a konzultací s ním by byla právním zástupcem poskytovaná právní pomoc jen těžko účinná.“*

Podle právního názoru vysloveného druhým senátem Nejvyššího správního soudu lze tedy obecně uzavřít, že *„dané rozhodnutí je sice rozhodnutím předběžné povahy, nicméně v případě řízení o správním vyhoštění jsou jeho možné dopady natolik významné ve vztahu k jeho adresátovi, že je třeba soudní přezkum rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání podle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu připustit“.*

Devátý senát, rozhodující v projednávané věci, neshledal nutnost se od citovaného právního závěru nikterak odchýlit, naopak s vyslovenými názory se zcela ztotožňuje. Krajskému soudu nelze vytýkat pochybení ohledně teoretického posouzení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu jakožto úkonu předběžné povahy, nicméně, jak je uvedeno výše, předběžnost je vzhledem ke specifickým okolnostem uvedených věcí (vyhoštění) pouze „právní“ a teoretická, z praktického hlediska by stěžovatel neměl možnost uplatnit prostředky právní obrany proti finálnímu rozhodnutí. S ohledem na tuto stěžejní skutečnost Nejvyšší správní soud shledal názor krajského soudu vyslovený v napadeném rozhodnutí jako nezákonný.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v posuzovaném případě nebyly v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí žalobního návrhu dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Krajský soud je v tomto dalším řízení povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán, meritorně posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

O návrhu, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek podle ustanovení § 107 s. ř. s., Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

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

V Brně dne 4. prosince 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu