



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2007, č. j. OAM-45-376/2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 175/2007 – 44,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalovaný jako stěžovatel napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 17. 5. 2007, č. j. OAM-45-376/2006, ukládající žalobci povinnost uhradit náklady spojené s jeho správním vyhoštěním ve výši 40 976 Kč.

Rozhodnutí vycházelo z ustanovení § 123 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 8. 2006 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a ze skutečnosti, že žalobci – státnímu příslušníku Srí Lanky, bylo pravomocným rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Referátu cizinecké a pohraniční policie Hatě ze dne 7. 3. 2006, č. j. SCPP-27/BR-5-SV-2006, uloženo správní vyhoštění z území České republiky na dobu pěti let. Žalovaný v rozhodnutí označil za nepodstatné, že rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné v důsledku podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Za náklady vzniklé v souvislosti s tímto vyhoštěním České republice - Ministerstvu vnitra rozhodnutí žalovaného považovalo náklady vzniklé v období od 7. 3. do 23. 8. 2006 na stravování, ubytování a přepravu, celkem ve výši 40 898 Kč, přičemž od této částky byla odečtena hotovost žalobci odebraná ve výši 1,50 Kč.

Toto rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, v níž argumentoval tím, že po vyrozumění o správním vyhoštění byl zajištěn a umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná, kde požádal o azyl; následně bylo rozhodnuto o překážce vycestování a nyní pobývá na území České republiky oprávněně. Náklady uložené mu k náhradě nesouvisí s jeho vyhoštěním, neboť půl roku byl zajištěn zcela zbytečně - mohl být umístěn do pobytového střediska v důsledku podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Městský soud napadeným rozsudkem (v němž ovšem dobu, za níž byly náklady předepsány, vymezil od 10. 2. do 2. 8. 2006) rozhodnutí žalovaného zrušil s poukazem na znění ustanovení § 123 zákona o pobytu cizinců, který v odst. 1, 2 nestanoví povinného, nýbrž z jakého zdroje má být povinnost náhrady nákladů uspokojena. Jistotu je povinen složit jen cizinec žádající o vízum, kdežto „peněžní prostředky“ podle odst. 3 je třeba vykládat jako faktické prostředky, které jsou u něho zjištěny a zajištěny, nikoliv jakékoliv prostředky, které cizinec získá v budoucnosti. Teprve v odst. 4 a 5 je stanoveno, kdo je povinen k úhradě nákladů. Z toho městský soud dovodil, že z ust. § 123 zákona o pobytu cizinců neplyne povinnost cizince hradit náklady vyhoštění jinak, než ze zálohy nebo z finančních prostředků u něho z(a)jištěných. Podle názoru městského soudu je žalovaný oprávněn podle odst. 7 cit. ustanovení rozhodnout pouze o povinnosti subjektů uvedených v odst. 3 a 4, tedy nikoliv o povinnosti cizince. Nedostatek pravomoci žalovaného tak plyne z neexistence povinnosti cizince hradit náklady spojené se správním vyhoštěním jinak, než ze zálohy nebo ze z(a)jištěných finančních prostředků. Rozhodnutí žalovaného označil městský soud za odporující čl. 2 odst. 2, 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť uložená povinnost nemá oporu v zákoně.

Stěžovatel v kasační stížnosti opřené o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) namítá nezákonnost tohoto rozsudku. Soud, podle jeho názoru, nesprávně vyložil ustanovení § 123 zákona o pobytu cizinců, neboť v přímém rozporu se zněním odstavce 7 odepřel žalovanému možnost uložit náhradu nákladů cizinci. Tím porušil zásadu vázanosti soudu zákonem ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.

Stěžovatel dále upozorňuje na závažnou skutečnost rozporné judikatury a vyzývá Nejvyšší správní soud k jejímu sjednocení stanoviskem podle § 12 s. ř. s. Upozorňuje i na možnost vydání zásadního stanoviska podle § 12 odst. 3 s. ř. s., přičemž je zde dán zájem na jednotném rozhodování ve věcech určitého druhu. Výklad ustanovení § 123 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je zásadně rozporný dokonce v rámci jednoho soudu. Zde poukazuje na rozhodnutí obecně příznávající správnímu orgánu právo vymáhat účelně vynaložené náklady spojené se správním vyhoštěním (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2007, č. j. 8 Ca 196/2007 - 34 a ze dne 28. 2. 2008, č. j. 11 Ca 140/2007 - 75), dále na rozhodnutí odmítající žaloby podle § 68 písm. b) a § 46 odst. 2 s. ř. s. jako nepřijatelné, neboť jde o závazek žalobce vůči žalovanému a tudíž rozhodnutí v soukromoprávní věci (usnesení ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 360/2006 - 10 a č. j. 8 Ca 361/2006 - 10).

Stěžovatel tak klade Nejvyššímu správnímu soudu v první řadě zásadní otázku, zda rozhodnutí o povinnosti platit náklady správního vyhoštění je rozhodnutím vyloučeným z přezkumu správních soudů (k čemuž se stěžovatel přiklání) a dále, zda výklad učiněný soudem v této věci odpovídá zákonu. Přitom názory soudů jsou rozporné a tato rozpornost může přetrvávat i v dalších rozhodnutích.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že jeho postup byl v souladu se zákonem o pobytu cizinců a respektoval všechna ústavní práva žalobce. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a že se podle jeho názoru jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud se v první řadě musel zabývat požadavkem stěžovatele na přijetí stanoviska, resp. závazného stanoviska. K tomu je třeba zejména připomenout, že vydání stanoviska se nelze domáhat kasačním návrhem (§ 102 s. ř. s.).

Stanovisko podle § 12 odst. 2 s. ř. s. přichází v úvahu jen tam, kde při vyhodnocení pravomocných rozhodnutí krajských soudů byla zjištěna nejednotnost jejich rozhodování a v důsledku nepodání kasační stížnosti v žádné z těchto věcí nemohl Nejvyšší správní soud sjednotit rozhodování v kasačním řízení.

Závazné stanovisko podle § 12 odst. 3 s. ř. s. pak je prostředkem k prosazení jednotného a zákonného rozhodování správními orgány, tedy za situace, kdy existuje rozpor v rozhodovací praxi mezi správními orgány, případně kdy správní orgány názory správních soudů setrvale neakceptují.

O žádný z těchto případů se zde ale nejedná. Stěžovateli tak lze sice přisvědčit v názoru, že Nejvyšší správní soud podle § 12 odst. 1 s. ř. s. zajišťuje jednotnost a zákonnost rozhodování - v první řadě tak však činí rozhodováním o kasačních stížnostech. Tak tomu je ve vztahu k nejednotnému rozhodování krajských soudů, pokud kasační stížnost byla podána alespoň v jednom případě. V daném případě je kasační stížnost podána a navíc se Nejvyšší správní soud problematikou rozhodování o nákladech správního vyhoštění nezabývá poprvé. Rozsudkem ze dne 14. 11. 2008, č. j. 2 As 30/2008 - 61 (dostupný na www.nsosoud.cz) totiž zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2007, č. j. 8 Ca 196/2007 - 34, tj. jeden z rozsudků, jímž stěžovatel argumentuje výše. Je ovšem pravdou, že v tamním případě Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil jako nezákonný, neboť ten nevzal v úvahu, že rozhodnutí o zajištění bylo zrušeno. Jde tedy o jiný důvod, než jaké jsou uplatněny v této kasační stížnosti, nicméně Nejvyšší správní soud implicitně vycházel z toho, že jde o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť jinak by spolu se zrušením rozsudku městského soudu musel návrh odmítnout (§ 110 odst. 1 věta první část za středníkem). V dalším případě řešeném Nejvyšším správním soudem, a to rozsudkem ze dne 21. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2009 - 88 (dostupný na www.nssoud.cz), se tento soud již výslovně zabýval otázkou, zda rozhodování o nákladech správního vyhoštění podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví; vyslovil, že tomu tak je. Pokud by senát rozhodující v této věci s názorem na charakter rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů správního vyhoštění nesouhlasil, musel by postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a předložit věc rozšířenému senátu.

K tomu však důvod neshledal a přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Stěžovatelův názor ústící ze srovnání rozporné judikatury městského soudu v závěr o vyluce ze soudního přezkumu správního tak je třeba považovat za prvou kasační námitku, byť tomu kasační návrh plně neodpovídá (stěžovatel totiž nepožaduje, aby Nejvyšší správní soud po zrušení rozsudku městského soudu sám návrh žalobce odmítl).

Jak již bylo výše naznačeno, otázku, zda souzená problematika spadá do režimu soudního řádu správního, nebo do části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu,

ve znění pozdějších předpisů, výslovně řešil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 1 As 36/2009 - 88. Zde zaujal právní názor, že *rozsah soudní ochrany poskytované v režimu správního soudnictví je obsažen v § 2 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob; a contrario tedy platí, že soukromým subjektivním právům soudy ve správním soudnictví ochranu neposkytují a že domáhat se této ochrany lze toliko jinými zákonem stanovenými způsoby a procesními postupy (...). Veřejnými subjektivními právy se rozumí práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy.* Věc posuzoval Nejvyšší správní soud z hlediska možnosti vzniku vztahů veřejnoprávních i soukromoprávních mezi státem, veřejnoprávními korporacemi či jinými osobami vykonávajícími veřejnou moc a soukromými subjekty. Vyslovil, že *v dané věci byl nárok žalovaného na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti se správním vyhoštěním cizince odvozován od úkonu správního orgánu, jímž bylo rozhodnutí o zajištění. Pokud „se rozhodne“ stát požadovat zpět úhradu nákladů, které v souvislosti s jeho „vrchnostenskou“ činností vzniknou a tomuto požadavku dá zákonnou podobu, pak správní orgán nemá jinou možnost, nežli vůli zákona splnit a to způsobem v něm předvídaným. Správní orgán v tomto ohledu nevystupoval v žádném případě v pozici „sukromoprávní“ osoby, která by požadovala nějaké „smluvní plnění“, ale svým rozhodnutím vyžadoval návratnost prostředků, které státu vznikly v souvislosti s jeho vrchnostenskou činností (správním vyhoštěním cizince). V takových případech není jakkoli na vůli správního orgánu, aby se rozhodl, zda bude zpětné plnění požadovat, či nikoliv, ale je povinen usilovat o to, aby se způsobem v zákoně předvídaným do státního rozpočtu vrátily zpět finanční prostředky, které stát v souvislosti se svojí činností vynaložil.*

I v daném případě právo, jehož ochrany se žalobce u soudu žalobou domáhal, má tedy charakter veřejného subjektivního práva a městský soud správně žalobu věcně projednal.

Stěžovatel dále namítá nesprávný výklad ustanovení § 123 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 123 cit. zákona stanoví určitý postup a určitou posloupnost při zajištění náhrady nákladů spojených se správním vyhoštěním. V první řadě se náklady spojené se správním vyhoštěním hradí z jistoty. Jistota ve smyslu § 27 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců však v daném případě k dispozici nebyla.. S takovou situací počítá § 123 odst. 2 cit. zákona, podle něhož, nelze-li uhradit náklady z jistoty, uhradí se, byť i částečně, z peněžních prostředků cizince, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění. Při vyložení pojmu „peněžní prostředky cizince“ je třeba podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vycházet ze souvislostí, v jakých je zákonem o pobytu cizinců užíván: *Tak např. z § 137 zákona o pobytu cizinců se podává, že policie při umístování cizince do zařízení pro zajištění cizinců je oprávněna provést osobní prohlídku a prohlídku osobních věcí cizince mj. za účelem zjištění, zda u sebe cizinec mj. nemá peněžní prostředky. Pokud je zjištění policie v tomto ohledu kladné, policie peněžní prostředky zadrží, společně s jinými v zákoně vyjmenovanými věcmi, jejichž vnášení do zařízení, vyrábění nebo přechovávání v zařízení je zakázáno. Po zadržení je pak předá k úschově provozovateli zařízení. Stejně tak bude na základě § 145 odst. 3 zákona o pobytu cizinců naloženo i s jinak cizincem po dobu zajištění získanými peněžními prostředky.(...) Konečně § 146 zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo je oprávněno použít za určitých podmínek uschované peněžní prostředky zajištěného cizince, jsou-li v české nebo jiné volně směnitelné měně, k úhradě, byť i částečně, výdajů spojených s jeho pobytem v zařízení a se správním vyhoštěním.*

Nejvyšší správní soud i v této věci dospěl ke shodnému výkladu pojmu „peněžních prostředků cizince“ a akceptoval názor vyjádřený městským soudem v napadeném rozsudku, že jimi jsou faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval, a které jsou u něj zjištěny a zajištěny; nejedná se tedy o jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky cizince. V daném případě peněžní prostředky žalobce při zajištění činily 1,50 Kč a ze spisu není zřejmé, že by nabyl nějakých finančních prostředků v průběhu zajištění a že by mu byly zadrženy. Jen z takto zjištěných a zadržovaných finančních prostředků lze čerpat prostředky na náhradu nákladů spojených s vyhoštěním v době před vyhoštěním cizince.

Není-li tedy možná úhrada nákladů spojených se správním vyhoštěním ze zadržených peněžních prostředků cizince, nastupuje povinnost úhrady jiných subjektů v pořadí určeném ust. § 123 odst. 3, 4. Není-li těchto povinných osob nese náklady policie či ministerstvo podle odst. 5 téhož ustanovení.

Označené peněžní prostředky (1,50 Kč) zjevně nestačily k úhradě nákladů spojených se správním vyhoštěním žalobce; to však nijak neumožňuje správnímu orgánu uložit mu náhradu z peněžních prostředků, které případně v budoucnosti nabude. Nehledě na ztížený až vyloučený výkon takového rozhodnutí, k tomu totiž není v zákonně opory. Touto zákonnou oporou není ani stěžovatelem označené ust. § 123 odst. 7. Podle tohoto ustanovení nejsou-li náklady spojené se správním vyhoštěním cizince uhrazeny z jistoty nebo z peněžních prostředků cizince, stanoví policie nebo ministerstvo rozhodnutím, kdo a v jaké výši je povinen tyto náklady nebo jejich část uhradit.

I zde lze odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu: Nepodaří-li se tedy správnímu orgánu uhradit vzniklé náklady spojené s vyhoštěním cizince z jistoty či jeho peněžních prostředků ještě před jeho vyhoštěním, není-li tedy s to uspokojit svoji „pohledávku“ z těchto zdrojů, pak rozhodne o tom, která z osob následujících v pořadí bude tuto úhradu plnit. Jak uvedeno shora, nemá při tom volbu, kterou z osob zvolí, ale je nucen se držet při vyžadování plnění pořadí, které určuje zákon sám.

Vyčerpal-li tedy veškeré zákonem naznačené kroky a úhrady nákladů nedosáhl od osob zde uvedených, pak je již jen povinností státu vzniklé náklady hradit sám.(...) Dále cit. rozsudek odkázal i na nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, Pl. ÚS 14/96, <http://nalus.ussoud.cz>) „Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení je vymezeno požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je tak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování“.

Nelze tak přisvědčit stěžovateli v názoru, že městský soud v rozporu u s čl. 95 odst. 1 Ústavy neposoudil žalobu podle zákona. Pokud jde o výklad učiněný městským soudem v této věci, ze zákona plně vychází a je i ústavně konformní. Žalobní námitku směřující proti výši nákladů spojených s vyhoštěním, která byla podle žalobce způsobena nesprávným postupem žalovaného, městský soud s ohledem na výše uvedené závěry řešit nemusel.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť již rozhodl přímo o věci samé.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšnému žalobci náklady spojené s tímto kasačním řízením nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 9. června 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu