



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **S. T.**, zastoupená Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2007, č. j. OAM-15-343/2007, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2008, č. j. 7 Ca 319/2007 - 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti zaplatit částku 2856 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, k rukám advokáta Pavla Uhla.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu; jím soud zrušil v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaný uložil žalobkyni ve shodě s § 123 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), povinnost uhradit náklady spojené s jejím vyhoštěním ve výši 5972,50 Kč, neboť je nebylo možné uhradit z jistoty nebo peněžních prostředků cizince.

V odůvodnění rozsudku soud zdůraznil, že pokud ze zákona neplyne povinnost, jež je účastníku řízení uložena správním orgánem, pak (s ohledem na smysl § 75 odst. 2 s. ř. s.), je soud oprávněn bez ohledu na žalobní body tuto skutečnost posoudit.

Ke dni rozhodování žalovaného určoval § 123 zákona o pobytu cizinců zákonnou posloupnost zdrojů pro náhradu nákladů vyhoštění, avšak nestanovoval či neoznačoval povinného k úhradě. Podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona skládá cizinec žádající o vízum jistinu. Peněžními prostředky je třeba rozumět s přihlédnutím k § 123 zákona faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval a které jsou u něj zjištěny a zajištěny a nikoliv jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky cizince. Pro cizince plyne povinnost hradit náklady na vyhoštění ze zálohy nebo zajištěných finančních prostředků, ne jiným způsobem. Žalovaný je oprávněn rozhodnout pouze o povinnostech subjektů uvedených v odst. 3 a 4 citovaného ustanovení, nikoliv o povinnosti cizince. Nedostatek pravomoci žalovaného rozhodnout o povinnosti cizince odpovídá neexistenci zákonné povinnosti cizince hradit náklady na vyhoštění jinak než ze zálohy nebo zajištěných finančních prostředků. Žalovaný tedy rozhodl v rozporu s čl. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod; žalobkyni uložená povinnost nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců, na který se žalovaný odvolává.

Žalovaný napadl rozsudek soudu kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení.

Zdůraznil, že soud nesprávně vyložil § 123 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Nesprávnost spočívá v tom, že soud vztáhl možnost správního orgánu rozhodnout toliko o povinnosti subjektů uvedených v odst. 3 a 4 zmíněného ustanovení, nikoliv o povinnosti cizince. Z odst. 7, na základě něhož žalovaný povinnost ukládal, však žádné omezení neplyne; soud se tedy ve svém závěru mýlil.

Žalovaný upozornil na rozdílnou judikaturu krajských soudů v tomto ohledu a uvedl, že dokonce v usnesení ze dne 19. 12. 2006, č. j. 8 Ca 361/2006 - 10, Městský soud v Praze žalobu proti rozhodnutí o uložení povinnosti hradit náklady spojené se správním vyhoštěním ve shodě s § 68 písm. b) s. ř. s. odmítl, neboť se jedná o rozhodnutí v soukromoprávní věci; Nejvyšší správní soud by tedy měl sjednotit judikaturu v tomto ohledu.

Žalovaný rovněž nesouhlasí s rozšiřujícím pojetím § 75 odst. 2 s. ř. s., jak jej bez dalšího odůvodnění provedl soud. Závěrem požádal o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného zdůraznila, že se zcela ztotožňuje s názorem soudu a odmítla důvodnost kasačních námitek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Žalobcem předestřenu námitkou, je prvotně otázka věcné příslušnosti správního soudnictví k rozhodování o nákladech vynaložených v souvislosti se správním vyhoštěním cizince; dospěl-li by soud k závěru, že věc spadá pod správní soudní větev, pak přistoupí k posouzení namítané nesprávné interpretace § 75 odst. 2 s. ř. s. a § 123 odst. 7 zákona o pobytu cizinců městským soudem

Nejprve tedy Nejvyšší správní soud přistoupil k vyhodnocení kasační námitky podle níž souzená problematika nespadá do režimu soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.), ale do části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). V tomto ohledu se však žalovaný mylí.

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; jednalo by se např. o vztahy vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů nebo o jiné zvláštním zákonem stanovené věci (viz zejména § 7 odst. 1, 2, 3 o. s. ř.)

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 (viz k tomu Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, *Soudní řád správní. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 2).

Ne každé vztahy mezi soukromými osobami na jedné straně a státem, veřejnoprávními korporacemi či jinými osobami vykonávajícími veřejnou moc na straně druhé jsou však vztahy veřejnoprávními; těmi jsou zejména takové, které svojí podstatou tkví ve vztahu nadřazenosti vykonavatelů veřejné moci nad soukromou osobou.

Je jistě možné, aby vykonavatelé veřejné správy vstupovali se soukromými osobami i do vztahů vrchnostenských, založených na rovnosti účastníků daného vztahu (takovými jsou např. závazkové či vlastnické vztahy).

Vystupuje-li v takových vztazích vykonavatel veřejné moci (např. obec), je vedle svého vrchnostenského statutu mimo jiné též vlastníkem majetku, s nímž má právo v zásadě disponovat stejně jako kterýkoli jiný vlastník. Pak má dispozice majetkem, není-li stanoveno zákonem jinak, povahu soukromoprávní, nejedná se tedy o veřejnoprávní vztahy a subjektivní práva osob v těchto vztazích proto nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespádají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

Stejnou optikou je tedy nutno hledět i na nyní souzenou věc. 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 „soukromoprávní“ 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. Právo, jehož ochrany se žalobkyně žalobou domáhala, má tedy charakter veřejného subjektivního práva a bylo proto na místě, že ve věci rozhodoval soud „správní větví“.

Žalovaný dále namítá, že městský soud vyložil extenzivně § 75 odst. 2 s. ř. s., jestliže i bez žalobní námítky zkoumal, zda-li žalovaný mohl po žalobkyni požadovat úhradu nákladů spojených s jejím vyhoštěním. S tímto konstatováním se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Je sice pravda, že žalobkyně tvrzení o nemožnosti správního orgánu požadovat náhradu nákladů vyjádřila velmi úsporným způsobem, spočívajícím téměř na okraji srozumitelného žalobního bodu, jestliže na několika místech žaloby zmínila, že ... *náhrada výdajů na umístění v zařízení pro zajištění cizinců nebyla důvodná*, či že ... *správní orgán nepostupoval v souladu se svými zákonnými možnostmi a proto mu náklady spojené se správním vyhoštěním nevznikly*..., nicméně, stejně jako pro městský soud, tak i pro Nejvyšší správní soud je z žaloby zřejmé, že brojila proti oprávněnosti požadované náhrady nákladů vzniklých v souvislosti s jejím vyhoštěním. To vše za situace, kdy v doplnění žaloby tyto námítky nejen zopakovala, ale upřesnila v tom smyslu, že „...*žalovanému nesvědčí žádný titul, na základě kterého by mohl náklady spojené s řízením o správním vyhoštění uplatňovat*“. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud nevybočil z mezí, jež jsou mu § 75 odst. 2 s. ř. s. kladeny.

K polemice žalovaného o nesprávné interpretaci § 123 zákona o pobytu cizinců městským soudem dospěl kasační soud k následujícímu závěru:

Úhrada nákladů spojených se správním vyhoštěním, obsažená v § 123 zákona o pobytu cizinců (ve znění do 20. 12. 2007) normuje především předmět úhrady a zdroj, z něhož je úhrada hrazena; zdůrazňuje, že náklady spojené se správním vyhoštěním se primárně hradí z jistoty (odst. 1 cit. ust.). Jistotou je finanční částka, kterou je cizinec povinen na požádání orgánu udělujícího vízum předložit k žádosti o udělení víza (§ 27). Je to tedy peněžitá částka ve výši nákladů spojených s vycestováním z území do státu, jehož cestovní doklad vlastní, nebo do státu jeho trvalého pobytu prostřednictvím leteckého dopravce (dále jen "jistota"). Jistota se nevyžaduje, je-li úhrada nákladů zajištěna jiným (též zákonem stanoveným) způsobem. Jistotu skládá cizinec v hotovosti na zastupitelském úřadu nebo bezhotovostně na účet zastupitelského úřadu a lze ji použít na úhradu nákladů spojených s jeho případným vyhoštěním z území podle citovaného zákona (dále jen "správní vyhoštění").

Je tedy primární povinností správního orgánu uhradit náklady spojené se správním vyhoštěním z jistoty, kterou má v držení a kterou byl povinen za uvedených podmínek cizinec již dříve složit.

Pokud však (z různých důvodů) nelze uhradit náklady z jistoty, uhradí se, byť i jen částečně, z peněžních prostředků cizince, který má být vyhoštěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění. (Jen pro úplnost je možno dodat, že současné znění § 123 zákona o pobytu cizinců, účinné od 21. 12. 2007, počítá na prvním místě s uhrazením nákladů spojených se správním vyhoštěním z peněžních prostředků cizince, o jistotě již nehovoří).

Pro posouzení sporu je přitom rovněž podstatné, jak bude pojem „peněžní prostředky cizince“ vyložen, neboť definitivní zjištění toho, že náklady z peněžních prostředků cizince uhradit nelze, vede k závěru, že placení nákladů spojených se správním vyhoštěním již nelze vyžadovat od cizince, který má být vyhoštěn, ale je možno uložit tuto povinnost v pořadí dalším subjektům, přicházejícím na základě zákonem stanovené posloupnosti v úvahu, tedy subjektům odlišným od osoby cizince.

Přestože zákon o pobytu cizinců definici „peněžních prostředků“ jako takovou neobsahuje, je možné vyjít z toho, v jakých souvislostech zákon tohoto pojmu v souvislosti s realizací správního vyhoštění užívá.

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 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. Ustanovení § 145 stanoví podmínky, za nichž může zajištěný cizinec s takovými peněžními prostředky nakládat. 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.

Z úpravy § 123 zákona o pobytu cizinců, ani z jiného ustanovení tohoto zákona, nevyplývá úmysl zákonodárce odchýlit se v souvislosti s realizací správního vyhoštění od uvedeného významu pojmu „peněžních prostředků cizince“. Lze tedy souhlasit s výkladem učiněným městským soudem, jenž stanovil, že „peněžní prostředky“ je třeba vykládat jako faktické prostředky, jimiž cizinec disponoval, a které jsou u něj zjištěny a zajištěny a nejedná se tedy o jakékoliv eventuálně v budoucnu získané prostředky cizince.

Znamená to, že je povinností správních orgánů ještě před vyhoštěním cizince z jeho finančních prostředků část odčerpat ke stanovenému účelu.

Nastane-li však situace, že ani tento (v pořadí druhý možný způsob) je nerealizovatelný, pak nastupuje možnost uložit takovou povinnost dalším osobám, jež zákon vysloveně označuje. Cizinec sám je již z plnění povinnosti vyloučen (pro nemožnost plnit) a zákon poté pamatuje na další okruh osob, které mohou být povolány k plnění této povinnosti, vždy však až v pořadí, které určuje zákon sám a po vyloučení možnosti předchozí.

Nelze-li tedy uhradit náklady z jistoty ani z peněžních prostředků cizince, uhradí je plně nebo jejich zbývající část osoba, která se k tomu zavázala v pozvání ověřeném policií (odst. 3).

Pokud není možno využít ani tohoto způsobu úhrady pro nemožnost plnění osob případajících v úvahu dle pořadí určeného zákonem (odst. 4...*nelze-li uhradit náklady podle předchozích odstavců.*), pak jsou povinni tyto náklady uhradit plně nebo jejich zbývající část postupně - a) ten, kdo cizince zaměstnal bez povolení k zaměstnání, - b) ten, kdo zaměstnání bez povolení k zaměstnání zprostředkoval, - c) dopravce, který nesplnil povinnost podle § 104 zákona.

V takovém případě je proto na místě, aby správní orgán požadoval úhradu nákladů spojenou s vystěhováním cizince po zde zmíněných osobách. Až po vyloučení možnosti uspět s úhradou nákladů u nich, může správní orgán přistoupit k dalšímu kroku a tím je povinnost státu hradit náklady sám. Komentované ustanovení v odst. 5 výslovně zmiňuje, že ... *Nelze-li náklady spojené se správním vyhoštěním uhradit podle předchozích odstavců, nese tyto náklady vždy již stát. Konkrétně pak dopadá tato povinnost (dle odst. 5 písm. a) na policii, jde-li o cizince zajištěného podle zvláštního právního předpisu a v ostatních případech pak na ministerstvo.*

Ze struktury komentovaného ustanovení je zřejmé, že prvotní povinností příslušného správního orgánu je účinná snaha uspokojit se s úhradou vzniklých nákladů spojených s vyhoštěním cizince vždy ještě před vyhoštěním cizince z jeho finančních prostředků; z těchto finančních prostředků cizince část odčerpat ke stanovenému účelu.

Pokud z rozličných důvodů tato účinná snaha nevede k úhradě nákladů, pak nastupují další shora uvedené, v pořadí zákonem přesně určené kroky, jimiž je správní orgán povinen postupovat, aby úhrady nákladů dosáhl. Tento princip posloupnosti kroků nemůže porušit; v tom mu brání výslovná úprava jednotlivých odstavců komentovaného ustanovení, jež presumuje, že nelze-li dosíci úhrady nákladů tímto způsobem, následuje způsob v pořadí další. Žádný z těchto kroků však nemůže správní orgán při zajišťování úhrady nákladů přeskočit či libovolně měnit.

Odst. 7 zmíněného ustanovení pak normuje, že 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. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím převzetí.

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.

V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s výkladem provedeným městským soudem vztahujícím se k možnosti požadovat úhradu nákladů jen v posloupnosti kroků zákonem přesně stanovených.

Koneckonců tento závěr má i ústavněprávní dimenzi. Jak Ústavní soud zcela konzistentně ve svých nálezech opakuje (zde např. nález 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*“.

Žalovaný se tedy mýlí, domnívá-li se, že je jeho právem požadovat úhradu nákladů vzniklých v souvislosti se správním vyhoštěním po komkoliv, neboť není při volbě osob vyzvaných k úhradě nákladů omezen. Jak vyloženo shora, je omezen zákonnou procedurou, určující pořadí osob, po nichž lze náhradu požadovat.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost 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. Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Soud tedy přiznal žalobci částku náhrady hotových výdajů, ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 12 odst. 3, § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 2400 Kč. Protože advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se jednotlivé náklady řízení o částku 456 Kč, odpovídající dani, kterou je tento advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci se tedy vůči žalovanému přiznává náhrada nákladů řízení v celkové výši 2856 Kč.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu