

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **S. R.**, zastoupena Mgr. Jířím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno-střed, proti žalované: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno**, se sídlem Kopečná 3, Brno-střed, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2008, čj. CPBR-18996/ČJ-2008-61PB-CI, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2010, čj. 36 Az 39/2008 - 27

t a k t o :

Kasační stížnosti **s e** odkladný účinek **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně požádala dne 18. 8. 2008 o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaná rozhodla v souladu s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vízum neudělit. O tom pořídila dne 16. 9. 2008 záznam do spisu pod čj. CPBR-18996/ČJ-2008-61PB-CI.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví uvedeným rozhodnutím odmítl na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí o neudělení víza jsou dle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučeny ze soudního přezkumu.

Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Svoji žádost odůvodnila tím, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí žalované by znamenaly pro stěžovatelku nenahraditelnou újmu. Přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. V přípisu ze dne 22. 6. 2010 stěžovatelka uvedla, že z procesní opatrnosti upřesňuje svoji žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti po skutkové stránce těmi samými skutečnostmi, které plynou již z obsahu spisu vedeného krajským soudem v tomto řízení o žalobě.

Teprve na výzvu soudu doplnila stěžovatelka přípisem ze dne 22. 10. 2010 svoji žádost o přiznání odkladného účinku o konkrétní tvrzení. Uvedla v něm, že žádostí o udělení víza se snažila primárně řešit otázku svého soukromého a rodinného života. V České republice mají povolen trvalý pobyt tři bratři stěžovatelky a její otec. Stěžovatelka zde pobývá se svým manželem již několik let. Ohrožení práva na rodinný a soukromý život plyne rovněž ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra. Nadto současná bezpečnostní situace v Iráku je nepříznivá, po návratu do domovské země by jí mohla být způsobena dokonce smrt. V Iráku v současné době výrazně absentuje ochrana lidských práv jednotlivce, především práva na život. Souvislost mezi možnou újmou a odmítnutím žaloby usnesením krajského soudu spatřuje stěžovatelka v tom, že bez platného víza pobývá na území České republiky v rozporu s formálními požadavky právních předpisů. Správnímu orgánu je však známo, že materiálně není dost dobře možné stěžovatelku z území České republiky vyhostit, jak plyne ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra. Hmotněprávně nelze stěžovatelku vyhostit, krajský soud však odmítl v návaznosti na procesní činnosti správního orgánu tuto hmotněprávní stránku naplnit. Stěžovatelka se tak nachází v situaci, kdy může být neustále kontrolována cizineckou policií pro podezření, že se zde nachází nelegálně. Opakovaně s ní může být zahajováno řízení o správním vyhoštění, a může být tedy nucena účastnit se úkonů v tomto typu řízení, ačkoliv je zřejmé, že správní vyhoštění jí může být uděleno jen stěží. Správní orgán rovněž může stěžovatelku kdykoliv zajistit a umístit ji do zařízení pro zajištění cizinců dle § 124 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka shrnuje, že bude muset opakovaně vysvětlovat situaci orgánům cizinecké policie, protože nejsou splněny všechny formální požadavky pro její pobyt na území České republiky, což je však způsobeno činností žalované. Soudní ochrana v takovýchto případech je sice možná, ale nepochybně náročná po psychické i finanční stránce (náhrada nákladů řízení, faktická nemožnost najít si práci). Pokud lze zdejším soudním řízením dosáhnout formálně souladného stavu, není rozumné vést paralelně několik soudních řízení.

Stěžovatelka dále upřesňuje, že žádná třetí osoba nemůže být přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti dotčena na svých právech, neboť ve správním ani soudním řízení žádná třetí osoba práva nenabyla. Neshledává ani rozpor s veřejným zájmem. Ba naopak je ve veřejném zájmu, aby v případě, kdy jsou naplněny hmotněprávní podmínky (nemožnost vycestování), bylo možné naplnit i procesní podmínky a poskytnout hmotným podmínkám možnost realizace. Tedy aby v konečném důsledku byla žaloba procesně přípustná.

Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 27. 10. 2010 navrhla, aby soud kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal. Uvedla, že tvrzení stěžovatelky, že s ní bude opakovaně zahajováno řízení ve věci správního vyhoštění a následně bude umístěna do zařízení pro zajištění cizinců, je hypotetické a ničím nepodložené. Stěžovatelka učinila dne 10. 10. 2008 prohlášení o mezinárodní ochraně, od tohoto data do současnosti jí je udělováno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem řízení o mezinárodní ochraně (platnost posledního víza končí dne 23. 11. 2010). Vízum jí je vydáváno na hraniční průvodku a v případě kontroly ze strany policie se prokazuje tímto dokladem a průkazem žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který jí byl vydán dle § 57 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Stěžovatelka nemůže mít v cestovním dokladu vyznačeno udělení víza v režimu zákona o pobytu cizinců, neboť se předpokládá, že svůj cestovní doklad odevzdala na základě § 41 odst. 1 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud dospěl po posouzení věci k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou splněny.

Podle § 107 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatelky přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobkyně po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobkyni nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost zásadně odkladný účinek nemá. Aby jí mohl takový účinek přiznat, musí stěžovatelka v první řadě dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že jí hrozí nenahraditelná újma v důsledku výkonu nebo jiných právních následků rozhodnutí. Na podporu svých tvrzení musí samozřejmě navrhnout provedení patřičných důkazů. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé.

Nejprve je třeba předeslat, že z obsahu správních spisů cizinecké policie týkajících se pobytu na území České republiky, stejně jako vyjádření žalované plyne, že stěžovatelka je v době rozhodování Nejvyššího správního soudu o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti držitelkou platného víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany (§ 72 zákona o azylu). Stěžovatelce nebylo uděleno správní vyhoštění, neboť řízení zahájené dne 26. 10. 2007 bylo rozhodnutím žalované ze dne 7. 11. 2007, čj. SCPP-8-21/BR-XVI-SV-2007, zastaveno, jelikož odpadl důvod řízení. Se stěžovatelkou není vedeno žádné další řízení o správním vyhoštění, ostatně to ani není možné, neboť jí náleží status žadatelky o udělení mezinárodní ochrany.

Pokud by snad někdy v budoucnu bylo stěžovatelce uděleno správní vyhoštění, bude mít zajištěn přístup k soudní ochraně prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o udělení správního vyhoštění. Bez vydání tohoto rozhodnutí není možné stěžovatelku vyhostit do domovského státu. Stěžovatelka tvrdí, že již možnost zahájení řízení o udělení správního vyhoštění představuje nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však tento názor stěžovatelky nesdílí. Nenahraditelnou újmu může představovat jen výjimečný, závažný stav, který již nelze v dalším běhu času nijak odčinit. Nelze ji spatřovat v dopadu vedeného řízení na psychický stav stěžovatelky (viz usnesení NSS ze dne 5. 10. 2004, čj. 6 Afs 25/2003 - 59). Povinnost strpět správní řízení nelze vnímat jako hrozbu nenahraditelné újmy, tím méně v situaci, kdy proti výsledku správního řízení (rozhodnutí) je možné podat opravný prostředek a následně i žalobu ve správním soudnictví, která má ze zákona odkladný účinek (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Žalobu (eventuálně spojenou s žádostí o přiznání odkladného účinku) lze podat i proti výroku rozhodnutí o správním vyhoštění, kterým byl vyloučen odkladný účinek odvolání (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 7. 9. 2010, čj. 7 As 26/2009 - 58, bod 32).

Stěžovatelka dále uvádí, že by eventuálně mohla být umístěna do zajišťovacího zařízení pro cizince. K tomu je třeba uvést, že zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění lze provést jen v případě, že bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění či vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění. Dále musí být dán některý z vážných důvodů uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců; jejich naplnění závisí na chování cizince. Cizince lze zajistit jen tehdy, je-li vůbec možné vydat rozhodnutí o správním vyhoštění a vykonat jej (viz rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009 - 61, publ. pod č. 1850/2009 Sb. NSS). Je-li tedy dle tvrzení stěžovatelky zřejmé, že nemůže být s ohledem na hmotné právo vyhoštěna, pak jí nehrozí ani zajištění. Rozhodnutí o zajištění cizince může být nadto předmětem soudního přezkumu, v rámci soudního řízení lze podat žádost o přiznání odkladného účinku žalobě.

Přímým následkem napadeného aktu žalované ve věci neudělení víza není ani nucený návrat stěžovatelky do Irácké republiky, tedy vystavení hrozbě nelidského či ponižujícího zacházení, či dokonce smrti v domovském státě. Naplnění stěžovatelkou uváděných důvodů, které brání vyhoštění cizince do domovského státu, se zkoumá v řízení o správním vyhoštění (§ 119a odst. 2 a § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců), jež tak představuje poslední příležitost, kdy se cizinec může ještě před faktickým vyhoštěním domoci svých práv. Stěžovatelka sice namítá, že „drobení“ soudní ochrany do několika druhů řízení je v rozporu se zásadou ekonomie řízení, pomíjí tím však zásadní skutečnost, a sice že každé správní řízení má svůj vlastní předmět. V každém řízení jsou zkoumány jiné skutečnosti a liší se i účinky rozhodnutí vydaných v těchto řízeních. Předmětem soudního řízení pak je správní rozhodnutí, pro přezkum jehož zákonnosti jsou relevantní pouze ta hlediska, která jsou podstatná pro posouzení předmětu správního řízení.

Co je pro věc nejpodstatnější je pak to, že i kdyby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, a odložil tak účinky negativního vyřízení žádosti o udělení víza, nebyl by tím založen žádný z titulů opravňujících stěžovatelku k přechodnému pobytu na území České republiky (§ 17 zákona o pobytu cizinců). Vznikla by situace, že stěžovatelka požádala o udělení víza za účelem strpění, o žádosti bylo rozhodnuto, nicméně účinky rozhodnutí žalované by byly suspendovány. S takovým procesním stavem však zákon o pobytu cizinců nespojuje oprávnění pobývat na území České republiky. V případě stěžovatelky se nejedná o prodloužení platnosti dlouhodobého víza, nýbrž o žádost o vydání zcela nového víza, takže aplikace § 60 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nepřichází v úvahu. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by nevedlo k pobytu stěžovatelky na území České republiky do formálního souladu s platným právem, jak argumentuje stěžovatelka. Rovněž by ji neochránilo před stěžovatelkou zmiňovanými kontrolami ze strany cizinecké policie, které ostatně ani nelze považovat za nenahraditelnou újmu, a před neustálým vysvětlováním svého pobytového režimu na území České republiky příslušným orgánům.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by v této věci neplnilo vůbec žádnou funkci, tím méně funkci příznivou pro stěžovatelku. Z tohoto důvodu nebylo návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyhověno.

Závěrem možno dodat, že zákon zná vedle odkladného účinku žaloby a kasační stížnosti též institut předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.). Jak vyplývá z usnesení NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006 - 37 (publ. pod č. 910/2006 Sb. NSS), předběžné opatření bude možno vydat v řízení žalobním i v řízení o kasační stížnosti za splnění nutné (ne však ještě dostatečné) podmínky, že přiznání odkladného účinku buď vůbec nebude z povahy věci možné, nebo nebude postačovat k tomu, aby účel soudního řízení nebyl zmařen nevratnými následky stavu věci, vytvořeného rozhodnutím, zásahem či nečinností správního orgánu, jež jsou vlastním předmětem řízení před soudem (byť v řízení před NSS toliko nepřímou, cestou přezkumu rozhodnutí krajského soudu). Smyslem a účelem předběžného opatření je zatímní úprava poměrů účastníků jen ve výjimečných případech, a sice hrozí-li pokračováním dosavadního stavu věci nebo naopak jejich změnou vážná újma, tj. je-li vzhledem k okolnostem případu pravděpodobné, že taková újma nastane, nedojde-li k zatímní úpravě poměrů účastníků předběžným opatřením. Vážnou újmu nutno rozumět zejména takový zásah do právní sféry účastníka (resp. pokyn či donucení s obdobnými důsledky), který představuje natolik zásadní narušení této jeho sféry, že po účastníkovi nelze spravedlivě požadovat, aby jej, byť dočasně, snášel. Vážnou újmu bude typicky takový intenzivní zásah do právní sféry navrhovatele, který v kombinaci s předmětem řízení před správním soudem povede k tomu, že samotné řízení před soudem bez nařízení předběžného opatření pozbude pro navrhovatele smyslu.

Žádný návrh na předběžné opatření však ani přes poučení zdejšího soudu v této věci stěžovatelka neuplatnila. Navíc není vzhledem k okolnostem případu (probíhající řízení o mezinárodní ochraně) ani pravděpodobné, že taková újma nastane. Dnešní rozhodnutí však bezesporu nebrání stěžovatelce takovýto návrh uplatnit v budoucnu, a to dle proměňujících se okolností její věci a podle průběhu dalších řízení před správními orgány.

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

V Brně dne 10. listopadu 2010

JUDr. Josef Baxa v. r.
předseda senátu