

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **B. D.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, adresa pro doručování: AK Čechovský & Václavek s. r. o., Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2012, č. j. CPR-9962-3/ČJ-2012-9CPR-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 8. 2014, č. j. 36 A 70/2012 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek.
- II. Soud **vyzývá** žalobce, aby ve lhůtě **1 (jednoho) měsíce** od doručení tohoto usnesení doplnil kasační stížnost o důvody, pro které napadá v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, a uvedl, co navrhuje (petit).

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované, kterým žalovaná částečně změnila rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, ze dne 8. 6. 2012, č. j. KRPB-13640-99/ČJ-2011-060026-SV. Tím bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žalobce ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 a 3 v souběhu s ustanovením § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění platném do 31. 12. 2010 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena v délce pěti let. Žalobci byla podle ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uložena povinnost vycestovat do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Po dílčí změně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím žalované, týkající se pouze zjevných písařských chyb, byl počátek doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, stanoven k okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky, a bylo rozhodnuto, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobce napadal zejména závěr žalovaného, že žalobce není rodinným příslušníkem ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, týkající se rodinného příslušníka občana EU, se totiž obdobně použijí i na cizince, který hodnověrně doloží, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti. Pokud by totiž jednání žalobce bylo hodnoceno jako jednání rodinného příslušníka občana EU, muselo by jeho jednání dosahovat intenzity závažného narušení veřejného pořádku, ohrožení bezpečnosti státu nebo ohrožení veřejného zdraví. Právě vztah obdobný vztahu rodinnému měl žalobce v době rozhodování žalované mít s paní Ch. M. (dále také „účastnice správního řízení“) a její dcerou M. M.. Pokud by krajský soud nedošel k závěru, že žalobce splňuje podmínky ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, měl žalobce za to, že správní vyhoštění je nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života. Touto otázkou se žalovaný podle názoru žalobce nezabýval dostatečně. Správní orgány podle žalobce navíc nevycházely z aktuálních podkladů.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Správní orgán prvního stupně se podle krajského soudu otázkou, zda je žalobce rodinným příslušníkem občana EU, zabýval a odůvodněně došel k závěru, že žalobce neprokázal, že by na něj mělo být takto pohlíženo. Žalobce navíc v řízení před správním orgánem prvního stupně, v odvolacím řízení a ani v podané žalobě nepředestřel žádné konkrétní okolnosti a důkazy, které by prokazovaly, že rozhodnutí o správním vyhoštění v době jeho vydání představovalo nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Na uvedeném závěru nemohla nic změnit ani skutečnost, že žalobce dne 4. 2. 2013 uzavřel s účastnicí správního řízení manželství a spolu s její dcerou, která je občankou České republiky, již žije ve společné domácnosti. Soud totiž při rozhodování vycházel ze skutkového a právního vztahu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a k později nastalým skutečnostem nemohl přihlídnout. Ze všech těchto důvodů krajský soud žalobu zamítl.

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností. Zároveň s jejím podáním navrhl, aby jí soud přiznal odkladný účinek ve smyslu § 107 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] V odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že jeho individuální zájem na ochraně procesních práv významně převyšuje potenciální újmu, která by mohla vzniknout jiným osobám či potenciální ohrožení důležitého veřejného zájmu. Přiznání odkladného účinku podle něj nemůže způsobit žádnou újmu jakékoliv třetí osobě, vyloučil rovněž rozpor s důležitým veřejným zájmem. Připustil, že uložení správního vyhoštění ve veřejném zájmu může být, tento veřejný zájem ovšem podle jeho názoru nelze stavět do konfliktu s výše uvedeným zájmem stěžovatele na spravedlivý proces. Zájem jednotlivce spojený se zcela zásadními dopady do jeho života totiž převyšuje jakýkoliv důležitý veřejný zájem. Svou argumentaci podpořil odkazy na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterými byl v jiných obdobných věcech přiznán odkladný účinek kasačních stížností (konkrétně usnesení ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 82/2012 – 37, usnesení ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76 a usnesení ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 – 100).

[6] Žalovaná vyjádřila s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlas. Uvedla, že se s otázkou namítané nepřiměřenosti správního vyhoštění vypořádala ve svém rozhodnutí a že nepřiznáním odkladného účinku nedojde k nenahraditelné újmě žalobce.

II.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. může být v řízení o kasační stížnosti přiznán a působit nejen ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí krajského soudu (či jeho části), ale i přímo ve vztahu ke správnímu rozhodnutí (či jeho části), k jehož přezkumu se dotyčné řízení před krajským soudem vedlo (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 - 96, publikované pod č. 786/2006 Sb. NSS).

[8] Možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. podmíněna kumulativním naplněním dvou objektivních podmínek: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a 2) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[9] Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou vždy individuální, závislé na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má proto stěžovatel. Pokud jde o splnění druhého zákonného předpokladu, tj. že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem, soud vychází z povahy věci, z obsahu spisového materiálu, případně z vyjádření účastníků řízení o kasační stížnosti.

[10] Pro účely posouzení návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda nedošlo k zásahu do práva stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Z tohoto ustanovení totiž kromě substantivních negativních a pozitivních závazků vyplývají i závazky procedurální. Zásahy do zájmů chráněných čl. 8 Úmluvy totiž musí vyplývat z rozhodovacího procesu, který je spravedlivý, a poskytuje dostatečný respekt k zájmům vyplývajícím z práva na respektování soukromého a rodinného života (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 5. 2001 ve věci *T. P. a K. M. proti Spojenému království*, č. 28945/95, § 72, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 9. 1996 ve věci *Buckley proti Spojenému království*, č. 20348/92, § 76). Osobám, do jejichž práv je v určitém řízení zasazeno, musí být dostatečným způsobem umožněno v tomto řízení chránit své zájmy. V tomto ohledu proto existuje určitá provázanost mezi čl. 8 Úmluvy a zárukami, která garantuje právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy (viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 887).

[11] Žalovaná stejně jako správní orgán prvního stupně došla k závěru, že mezi stěžovatelem a paní Ch. M. a její dcerou M. M. nebyl rodinný vztah. Stěžovatel měl v době správního řízení dokládat společnou domácnost s již třetím dítětem – občanem České republiky. V tomto konkrétním případě navíc podle žalované nebyly vazby mezi stěžovatelem a uvedenými osobami dostatečně osobně a citově intenzivní. Žalovaná zpochybnila i trvalost společného soužití. S těmito závěry souhlasil i krajský soud. Vzhledem k ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohl krajský soud brát v potaz, že stěžovatel během řízení o správní žalobě uzavřel sňatek s paní Ch. M. a žije spolu s její dcerou ve společné domácnosti.

[12] Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud musí mít možnost posoudit naplnění podmínek stanovených § 73 odst. 2 s. ř. s. v době jeho rozhodování o tomto návrhu. Uzavření sňatku mezi stěžovatelem a účastnicí správního řízení v době řízení před soudem a sdílení společné domácnosti s ní i s jejím dítětem jsou proto čistě pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti relevantní.

[13] Nelze také opomenout, že čl. 8 Úmluvy chrání i soukromý život. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva představuje koncept soukromého života široký pojem, který nelze popsat vyčerpávající definicí (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 2008 ve věci *S. a Marper proti Spojenému království*, č. 30562/04, § 66). V rozsudku *Üner proti Nizozemí* (rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2005, č. 46410/99, § 59), který se přímo týká problematiky vyhošťování cizinců, Evropský soud pro lidská práva uvedl: „[P]rotože čl. 8 také chrání právo na založení a rozvinutí vztahu s jinými lidskými bytostmi a okolním světem (...) a může někdy zahrnovat aspekty sociální identity jednotlivce (...), je nutné uznat, že všechny sociální vazby společně mezi usazenými migranty a komunitou, ve které žijí, představují část konceptu „soukromého života“ ve smyslu čl. 8. Ať už je přítomný „rodinný život“, či nikoli, Soud proto předpokládá, že vyhoštění usazeného migranta představuje zásah do jeho práva na soukromý život. Bude záležet na okolnostech konkrétního případu, jestli bude vhodné, aby se Soud zaměřil spíše na „rodinný život“ nebo na „soukromý život“. [cit. dle Majerčík, E. *Věc Üner proti Nizozemí (Vyhoštění usazeného migranta)*. ASPI ID: JUD34730CZ].

[14] Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel pobýval na území České republiky již v roce 2003, kdy mu bylo uloženo správní vyhoštění na dobu tří let. Správní řízení, ze kterého vzešlo napadené rozhodnutí žalovaného, pak bylo zahájeno 14. 11. 2006 na základě skutečností zjištěných poté, co se stěžovatel 14. 10. 2006 dostavil na Oddělení cizinecké policie Brno - venkov za účelem legalizace svého pobytu na území České republiky. Stěžovatel se na území České republiky proto musel zdržovat již před tímto datem. V mezidobí několika uplynulých let stěžovatel v České republice nepochybně zakládal a rozvíjel vztahy s jinými osobami a okolním světem a byl usazeným migrantem ve smyslu rozsudku *Üner proti Nizozemí*. Tyto sociální vazby jsou tak chráněny jako soukromý život dle čl. 8 Úmluvy.

[15] Nejvyšší správní soud proto dochází k závěru, že věc spadá do rozsahu práva na respektování soukromého a rodinného života, do kterého by v případě výkonu správního vyhoštění bylo zasazeno. Stěžovatel má z toho důvodu procesní právo, aby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývalo z rozhodovacího procesu, který je spravedlivý, a poskytuje dostatečný respekt k zájmům, vyplývajícím z práva na respektování soukromého a rodinného života. Z čl. 8 Úmluvy proto vyplývá pozitivní závazek zajistit stěžovateli, aby mohl v řízení před Nejvyšším správním soudem své zájmy dostatečným způsobem chránit.

[16] Tento pozitivní závazek musel Nejvyšší správní soud vzít v potaz při vyvažování újmy, která by mohla stěžovateli vzniknout nepřiznáním odkladného účinku a újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám, pokud by k odložení účinků jinak závazného rozhodnutí došlo. Zásah do stěžovatelových procesních práv dle čl. 8 Úmluvy by na stupnici závažnosti zásahu „podstatný – mírný - nízký“ byl v případě nepřiznání odkladného účinku podstatný, protože by stěžovatel musel opustit území České republiky ještě předtím, než soud rozhodne o jeho kasační stížnosti. Nemohl by proto náležitě chránit své zájmy díky možnosti vystupovat v řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení apod. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 – 100). Naproti tomu nelze dovozovat, že by přiznání odkladného účinku mělo způsobit jakoukoliv újmu jiným osobám. V tomto vyvažování proto lze dojít k závěru, že by újma hrozící stěžovateli v důsledku nepřiznání odkladného účinku byla nepoměrně větší, než možná újma hrozící jiným osobám v důsledku jeho přiznání. První kritérium přiznání odkladného účinku je proto splněno.

[17] Pokud jde o možný rozpor s důležitým veřejným zájmem, je nutné na jednu miskou vah položit zájem stěžovatele na ochraně jeho výše uvedených procesních práv, která vyplývají z čl. 8 Úmluvy. Na druhé misce vah leží důležitý zájem společnosti na vycestování stěžovatele v důsledku správního vyhoštění, uloženého pro opakované porušování právních norem z důvodu

neoprávněného pobytu na území České republiky, které dovedil žalovaný i krajský soud. Pro zamítnutí návrhu přitom nepostačuje pouze existence kolidujícího veřejného zájmu, jak by se mohlo zdát z doslovného výkladu ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. Toto ustanovení nutno vykládat ústavně konformním způsobem, a proto je třeba za pomoci testu proporcionality vážit intenzitu hrozícího zásahu do základního práva svěřícího žalobci s intenzitou narušení veřejného zájmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 – 131, publ. pod č. 1698/2008 Sb. NSS). Jak již bylo výše uvedeno, na stupnici závažnosti zásahu „podstatný – mírný - nízký“ by újma způsobená stěžovateli nepřiznáním odkladného účinku byla podstatná. Intenzita narušení zmíněného veřejného zájmu by naopak vzhledem k předběžné povaze přiznání odkladného účinku byla nízká nebo maximálně mírná. Nepřiznání odkladného účinku by proto nebylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Tím je splněna druhá podmínka pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[18] Nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti v projednávané věci by Nejvyšší správní soud nectil výše popsany závazek státu umožnit stěžovateli, do jehož práva na respektování soukromého života bylo zasaženo, účinně chránit své zájmy. Pokud by došlo ke správnímu vyhoštění stěžovatele, jen stěží by bylo možno hovořit o spravedlivém rozhodování o jeho kasační stížnosti, které by dostatečně respektovalo zájmy vyplývající z čl. 8 Úmluvy, jak vyžaduje výše citovaná judikatura. Tím ovšem nemá být řečeno, že je třeba přiznávat odkladný účinek všem kasačním stížnostem proti zamítavému rozsudku o žalobě proti rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí o uložení správního vyhoštění. I zde je třeba zvažovat individuální okolnosti každé konkrétní věci. Současně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76, publ. pod č. 1072/2007 Sb. NSS).

[19] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud stěžovateli vyhověl a jeho kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Do rozhodnutí o kasační stížnosti se tak pozastavují účinky rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 8. 2014, č. j. 36 A 70/2012 - 45, rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2012, č. j. CPR-9962-3/ČJ-2012-9CPR-V238, i rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend, ze dne 8. 6. 2012, č. j. KRPB-13640-99/ČJ-2011-060026-SV. Soud však připomíná, že může usnesení o přiznání odkladného účinku i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Výrok č. II. usnesení vychází ze skutečnosti, že podle § 106 odst. 1 s. ř. s. je povinností stěžovatele v kasační stížnosti uvést, z jakého důvodu napadá rozhodnutí krajského soudu. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Formulace konkrétních důvodů (kasačních námitek) je nezbytným předpokladem perfektní kasační stížnosti, neboť stěžovatel prostřednictvím námitek vymezí okruh přezkumu rozhodnutí krajského soudu ze strany Nejvyššího správního soudu, který je uplatněnými důvody vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Kasační stížnost, jež neobsahuje žádné námítky, nelze ve svém důsledku projednat. Z kasační stížnosti musí být dále zřejmé, co stěžovatel navrhuje, tj. jakého rozhodnutí se domáhá (§ 106 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 3 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost stěžovatele je ovšem blanketní. Jeho právní zástupce ji sice slíbil do 10 dnů doplnit, doposud tak ovšem neučinil. Kasační stížnost proto nesplňuje všechny náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. V tomto případě je povinností soudu vyzvat stěžovatele k odstranění nedostatků kasační stížnosti. Kasační stížnost je nutné doplnit ve lhůtě jednoho měsíce od doručení tohoto usnesení (§ 106 odst. 3 s. ř. s.).

[22] Nevyhoví-li stěžovatel uvedené výzvě ve stanovené lhůtě a nebude-li v řízení možno pro tyto nedostatky pokračovat, soud kasační stížnost odmítne (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. listopadu 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu