

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně **R. W.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované **Policii České republiky – Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2014, č. j. 4 A 41/2014-46, o návrhu žalované na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2014, č. j. CPR-6729-3/ČJ-2014-930310-V237 a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 20. 3. 2014, č. j. KRPA-297674-71/ČJ-2013-000022, a toto rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění; doba, po kterou není možné žalobkyni umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena v délce jeden rok s tím, že počátek uvedené doby byl, v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stanoven od okamžiku, kdy cizinka pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla žalobkyni podle § 118 odst. 3 citovaného zákona stanovena doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku nyní brojí žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, v rámci které zároveň požádala Nejvyšší správní soud o přiznání odkladného účinku. Svůj návrh odůvodňuje tím, že pokud by měla po zrušení svého rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení znovu rozhodovat, musel by se v novém rozhodnutí projevit názor městského soudu, který považuje za nesprávný. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, publikované pod č. 1255/2007 Sb. NSS (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>), z něhož mj. vyplývá, že v případě, kdy krajský (zde městský) soud zruší rozhodnutí správního orgánu, je jeho povinností pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném rozhodnutí bez ohledu na to, že proti rozsudku krajského soudu

byla podána kasační stížnost. Rozšířený senát nicméně poukázal také na možné negativní aspekty, které mohou v souvislosti s přezkumem rozsudku krajského soudu nastat. Pokud by byl rozsudek krajského soudu zrušen, dostala by se věc do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem a ten by, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, mohl rozhodnout o zamítnutí žaloby. Původní (zrušené) správní rozhodnutí by tím „obživlo“, aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu pak mohou existovat dvě odlišná správní rozhodnutí o téže věci. Jediný způsob, jak předejít takovému zásahu do právní jistoty účastníků řízení, spatřuje proto stěžovatelka v přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; je přitom přesvědčena, že nepřiznání tohoto odkladného účinku vykazuje riziko nepoměrně větší újmy než té, jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobkyni či jiným osobám. Předcházení situacím, kdy vedle sebe stojí v principu opačná rozhodnutí, navíc stěžovatelka považuje za *veřejný zájem*. Stěžovatelka konečně dodává, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti se aktivuje automaticky odkladný účinek žaloby, a tedy správní vyhoštění žalobkyně nebude možné vykonat.

Žalobkyně k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti především uvedla, že pro navrhovaný postup nejsou splněny podmínky uvedené v § 73 odst. 2 s. ř. s., a to již jen proto, že stěžovatelka neunesla břemeno tvrzení stran existence a charakteru tvrzené újmy. Stěžovatelka nevylicila dostatečně konkrétně, jakou újmu by pro ní výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly, a neuvedla ani, z jakých okolností vyvozuje, že by na její straně k takové újmě mělo dojít a jakou intenzitu by případná újma měla mít. Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě na straně stěžovatelky musí podle žalobkyně svědčit o tom, že tvrzený negativní následek by skutečně měl zásadní (nikoli pouze bagatelní) dopad do stěžovatelčiny sféry a že hrozba takového negativního následku je reálná (nikoli pouze hypotetická). Důvody, o které stěžovatelka svůj návrh opírá, jsou navíc v rozporu se smyslem a účelem tohoto institutu. Pokud lze vůbec o nějaké újmě hovořit, pak rozhodně ne o újmě nepoměrně větší následkům, které v režimu zákona o pobytu cizinců mohou nastat vůči žalobkyni. Žalobkyně proto navrhuje, aby odkladný účinek kasační stížnosti přiznán nebyl.

Po zhodnocení důvodů uváděných stěžovatelkou a skutečností vyplývajících ze správního spisu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou v daném případě naplněny.

Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že institut odkladného účinku má zcela mimořádnou povahu. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něj by bylo možno odkladný účinek bez dalšího očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti odnímá Nejvyšší správní soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, na které je jinak třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Tento postup proto musí být vyhrazen jen pro výjimečné případy.

Podle nyní účinného znění ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem* (toto ustanovení se užije přiměřeně v řízení o kasační stížnosti – viz § 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku tedy reflektuje na jedné straně hledisko *veřejného zájmu*, při současném porovnání *újmy stěžovatele* (nebude-li odkladný účinek přiznán), s možnou *újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám* (bude-li odkladný účinek přiznán), jako hledisko druhé. K přiznání odkladného účinku může tedy kasační soud přistoupit teprve poté, osvědčí-li, že újma stěžovatele, jako důsledek nepřiznání odkladného účinku žaloby, by byla

pokračování

nepoměrně větší případné újme jiné osoby, bylo-li by takovému návrhu vyhověno, a současně teprve poté, co vyloučí kolizi odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem.

Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou přitom vždy subjektivní, závislé zásadně na osobě a situaci stěžovatele. Z právě uvedeného plyne, že stěžovatel nese také břemeno tvrzení; očekává se tak od něj uvedení konkrétních a relevantních tvrzení, a podrobné rozvedení, v čem konkrétně tuto možnou újmu spatřuje a jakou intenzitu případná újma má. Toto břemeno, jak vyplývá z žádosti o přiznání odkladného účinku, stěžovatelka (navzdory přesvědčení žalobkyně) unesla, a důvody vzniku újmy v kasační stížnosti zdejšímu soudu srozumitelně předestřela.

Institut odkladného účinku žaloby, jak je vymezen v § 73 s. ř. s., na jehož přiměřené užití odkazuje § 107 s. ř. s., z logiky věci nepředpokládá, že by o přiznání odkladného účinku žádal žalovaný, jehož rozhodnutí je žalobou napadeno. To však nic nemění na tom, že v řízení o kasační stížnosti nelze (již s ohledem na zásadu rovnosti účastníků) ani žalovanému upírat právo navrhnout přiznání odkladného účinku jím podané kasační stížnosti pro případ, že se brání proti pro něj nepříznivému rozsudku krajského (zde městského) soudu. Rozšířený senát zdejšího soudu ve svém usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49, publikovaném pod č. 1255/2007 Sb. NSS, konstatoval, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti k žádosti podávané žalovaným správním orgánem lze vážit zejména v situacích, kdy by kasační soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno. V citovaném usnesení se dále uvádí: „*V tu chvíli se věc dostane do stadia nového posuzování žaloby krajským soudem, který vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), může rozhodnout o zákonnosti správního rozhodnutí opačně, načež původní (zrušené) správní rozhodnutí 'obživne', aniž by důsledkem nového rozhodnutí krajského soudu bylo současné zrušení v mezidobí případně vydaného dalšího správního rozhodnutí. Vedle sebe tu tak mohou být dvě odlišná či dokonce opačná správní rozhodnutí o téže věci. Při odhlédnutí od situace, že i nové rozhodnutí krajského soudu může být napadeno kasační stížností, stejně tak jako nové správní rozhodnutí další žalobou, následně rozsudek krajského soudu také kasační stížností, jde jistě o výsledek nežádoucí a procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný.*“ Je současně třeba reflektovat, že žalovaný správní orgán je povinen pokračovat v řízení a řídit se závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost, či nikoli; nerespektuje-li pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje-li řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle § 79 a násl. s. ř. s.

Právě s ohledem na citované usnesení rozšířeného senátu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v projednávané věci jsou zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti naplněny. Předmětem řízení je přezkum rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatelky. Nelze přitom vyloučit, že zdejší soud na podkladě kasační stížnosti stěžovatelky rozsudek městského soudu zruší a současně tento soud zaváže právním názorem, v důsledku kterého bude žaloba v dalším řízení před městským soudem zamítnuta. Pokud by stěžovatelka uposlechla příkazu pokračovat ve správním řízení a vydat (v pořadí další) rozhodnutí, po případném zrušení rozsudku městského soudu by skutečně mohlo dojít k „*obživnutí*“ jejího v pořadí prvního rozhodnutí a konsekventně k paralelní existenci dvou vzájemně kolidujících rozhodnutí. Následné odklizení toho rozhodnutí, které není v souladu s definitivním právním názorem správních soudů, je přitom s ohledem na dostupné procesní prostředky nápravy přinejmenším problematické. Zájem na tom, aby takové nežádoucí a obtížně řešitelné situace v praxi nenastávaly, lze ostatně považovat i za *veřejný zájem*, o kterém hovoří ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud má současně za to, že žalobkyni v případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelky žádná újma nehrozí. Zdejší soud tento závěr vyvodil z konstrukce institutu odkladného účinku tak, jak plyne z § 107 s. ř. s., ve spojení s § 73 odst. 3 s. ř. s. Naposledy uvedené ustanovení uvádí, že přiznáním odkladného účinku žaloby se až do skončení řízení před soudem pozastavují účinky napadeného správního rozhodnutí. Tytéž účinky přitom nastávají i tehdy, pokud má žaloba proti správnímu rozhodnutí odkladný účinek *ex lege*, jako tomu bylo a je v souzené věci (viz § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Jestliže obdobně platí, že se přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti pozastavují účinky rozsudku krajského (městského) soudu, je na takto nastolenou procesní situaci nutno nahlížet tak, jako by rozsudek krajského (městského) soudu nebyl dosud vydán; konsekventně tedy přetrvávají odkladné účinky podané žaloby a rozhodnutí žalované (stěžovatelky) tak po tuto dobu nelze vykonat.

Z uvedených důvodů proto zdejší soud podle § 107 s. ř. s., ve spojení s § 73 odst. 2 s. ř. s., kasační stížnosti odkladný účinek přiznal. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nicméně Nejvyšší správní soud žádným způsobem nepředjímá své rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 21. ledna 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu