

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **N. T. L.**, zastoupená Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2017, č. j. CPR-5845-2/ČJ-2017-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 7. 2017, č. j. 75A 15/2017 – 17,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata posuzovaných skutkových a právních otázek

[1] Tímto usnesením Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu žalobkyně, vietnamské státní příslušnice, na přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného o vyhoštění stěžovatelky.

II. Dosavadní postup správních orgánů a soudu

[2] Rozsudkem ze dne 3. 7. 2017, č. j. 75A 15/2017 – 17, Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2017, č. j. CPR-5845-2/ČJ-2017-930310-V243, kterým bylo rozhodnuto o jejím odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Ústí nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 1. 2017, č. j. KRPU-215150-50/ČJ-2016-040022, jímž bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění. Doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 6 měsíců. Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl stanoven v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy cizinka pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla určena ve smyslu § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž navrhla, aby jí byl přiznán odkladný účinek. Návrh odůvodnila tím, že na území České republiky žije již několik let, přičemž zde má vybudované veškeré zázemí a soukromý život. Nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti a její nucené vycestování by pak pro stěžovatelku znamenalo nepřiměřený zásah do jejího rodinného a soukromého života. Stěžovatelka dále upozornila na to, že pro zachování práva na spravedlivý proces je nezbytné, aby zůstala do skončení řízení o své kasační stížnosti ve věci správního vyhoštění na území České republiky.

III. Posouzení návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti

[4] Nejvyšší správní soud při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku vycházel z následujících úvah.

[5] Podle § 107 s. ř. s. *(k)asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užívě přiměřeně.*

[6] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *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.*

[7] Nejvyšší správní soud k podmínkám přiznání odkladného účinku uvedl ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Afs 73/2014 – 56, bod 5, následující (zvýraznění v citaci provedl nyní Nejvyšší správní soud): *„(...) přiznání odkladného účinku kasační stížnosti prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není zrušeno. Odkladný účinek má proto charakter institutu výjimečného a měl by statisticky vzato být přiznáván v menšině případů, nikoli zpravidla. Je pravda, že čisté jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svádět k závěru, že při posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmu jiných osob. V tomto smyslu by tedy i velkou nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byly-li by újmy ostatních osob ještě mnohem „nepatrnější“. Takový mechanický výklad by však opomíjel základní znak institutu odkladného účinku, a sice, jak již bylo shora zmíněno, že jde o **institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že žaloba resp. kasační stížnost odkladný účinek nemají.** Pojímání odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má brožit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že žaloba resp. kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno. Významnou bude újma spíše tehdy, nebude-li možno v případě, že bude napadené správní rozhodnutí naplněno a poté shledáno nezákonným a zrušeno, v podstatných ohledech navrátit v původní stav jím způsobené následky či dopady. Významnou bude též spíše tehdy, přijde-li sice při uplatnění rozhodnutí o následky vratné či napravitelné, avšak takového rázu, že způsobí žadateli vážné obtíže či významné poruchy v jeho životě, fungování, činnosti apod.“*

[8] Důvody možného vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatelky oproti jiným osobám jsou zásadně individuální, závislé na osobě a situaci účastníka řízení. Povinnost tvrdit vznik újmy má proto v nyní projednávaném případě zásadně stěžovatelka, zpravidla poukazem na konkrétní skutkové okolnosti případu; má rovněž povinnost podle svých možností napomoci prokázání svých tvrzení (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 – 32, v němž se na půdorysu soudního přezkumu ztráty řidičského oprávnění uvádí: *„Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost zásadně odkladný účinek nemá. Aby jí mohl*

pokračování

takový účinek přiznat, musí stěžovatel v první řadě dostatečně podrobně a určitě tvrdit, že mu brozí újma nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Na podporu svých tvrzení musí samozřejmě navrhnout provedení patřičných důkazů. Stěžovatelka ve svém návrhu pouze obecně uvedla, že řídičské oprávnění potřebuje k výkonu svého povolání a bez něho nemůže svoji práci vykonávat bez významnějších obtíží. Nspecifikovala však, o jaké povolání se jedná, zda je v zaměstnaneckém poměru či vykonává samostatně výdělečnou činnost atd. Stěžovatelka je povinna nejen tvrdit, že jí výkonem rozhodnutí vznikne újma, nýbrž též svá tvrzení prokázat.“)

[9] Jak však plyne z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se cizineckých věcí (zvýraznění v citaci provedl nyní Nejvyšší správní soud), „*je-li (...) přezkoumáváno rozhodnutí příslušných správních orgánů o správním vyhoštění, je újma hrozící stěžovateli z jeho výkonu zřejmá ze samotné povahy tohoto rozhodnutí. To platí přinejmenším, pokud jde o zajištění práva na spravedlivý proces a práva na respektování soukromého života. K tomu musí soud přehlednout i tehdy, jestliže stěžovatel v žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti netvrdí konkrétní skutkové okolnosti svého případu ani nenavrhuje důkazy k jejich prokázání.“* (viz jeho usnesení ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 - 25, č. 3169/2015 Sb. NSS, bod 11).

[10] Pokud jde o splnění druhého zákonného předpokladu, tj. že přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem, soud vychází z povahy věci, z obsahu spisového materiálu, případně z vyjádření účastníků řízení o kasační stížnosti.

[11] Již dříve Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích uvedl, že uložené správní vyhoštění a povinnost cizince vycestovat z České republiky lze v obecné rovině považovat za zásah do práva na respektování soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Z tohoto ustanovení kromě substantivních negativních a pozitivních závazků vyplývají i závazky procedurální. Osobám, do jejichž práv je v určitém řízení zasaženo, tak musí být dostatečným způsobem umožněno v tomto řízení chránit své zájmy. V tomto ohledu proto existuje určitá provázanost mezi čl. 8 Úmluvy a zárukami, které garantuje právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy.

[12] V usnesení ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 – 100, Nejvyšší správní soud vyslovil (zvýraznění v citaci provedl nyní Nejvyšší správní soud): „*Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že vzhledem k jeho stávajícím osobním a rodinným poměrům, jak je stěžovatel vylíčil v návrhu na přiznání odkladného účinku a jak vyplývají ze správního spisu, by nucené opuštění ČR pro něho a pro jeho rodinu mohlo znamenat nenahraditelnou újmu. Navíc má Nejvyšší správní soud za to, že může být pro výkon stěžovatelova ústavního práva na spravedlivý proces nezbytné, aby stěžovatel mohl zůstat na území ČR do skončení řízení o jeho kasační stížnosti. Byť je stěžovatel v tomto řízení, jak požaduje soudní řád správní, zastoupen advokátem, nelze přehlednout, že k právu na spravedlivý proces náleží i právo účastníka vystupovat v tomto řízení osobně, být v kontaktu se svým zástupcem, udělovat mu konkrétní pokyny pro výkon zastoupení atd.“* V daném případě stěžovatel uváděl, že „*v důsledku rozhodnutí o zrušení jeho povolení k trvalému pobytu by byl nucen opustit se svou nyní těhotnou manželkou a dítětem Českou republiku, čímž by se on sám i jeho rodina ocitli v bezvýhledné situaci.“*

[13] K závěru o eventuální potřebě vyhošťovaného cizince zůstat na území ČR kvůli ochraně jeho ústavního práva na spravedlivý proces se soud přihlásil i v bodě 12 již shora zmíněného usnesení ze dne 19. 11. 2014, č. j. 1 Azs 160/2014 - 25, č. 3169/2015 Sb. NSS, a v řadě dalších svých rozhodnutí.

[14] Z citovaného závěru vyplývá, že požadavek reálného zajištění ochrany procesních práv cizince po dobu řízení před správními soudy **může vyžadovat**, aby po dobu řízení byl na území ČR fyzicky přítomen, a mohl tedy osobně v řízení něco konat či například na denní bázi osobně

komunikovat se svým zástupcem. Na druhé straně platí, a ze shora uvedené judikatury vyplývá, že i tato potřeba musí být **opřena o skutkové okolnosti konkrétního případu a o to, co lze v řízení pravděpodobně očekávat za procesní úkony**. Významnou roli hrají samozřejmě i **poměry cizince a poměry v zemi jeho původu**. Jinak řečeno, lze-li očekávat, že cizinec ve věci po dobu řízení před správními soudy nebude muset osobně nic činit a současně lze zajistit přiměřeně efektivní a rychlou komunikaci cizince a jeho zástupce, má-li jej, i na dálku, není osobní přítomnost cizince na území ČR po dobu soudního řízení zásadně potřeba, a tedy zpravidla nebude sama o sobě bez dalšího důvodem k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[15] K výše uvedenému lze dodat, že konsekventně vzato každé rozhodnutí správního orgánu, jež je vykonatelné či má jiné právní důsledky předtím, než se stane nezměnitelným, v sobě skrývá riziko, že jeho naplněním vzniknou „nevratné“ důsledky, ačkoli následně bude rozhodnutí zrušeno či změněno. Zcela tomu by bylo lze zabránit pouze bezvýjimečným trváním na pravidlu, že naplňována mohou být toliko již nezměnitelná rozhodnutí. To je však z různých právně politických důvodů nevhodné a možná dokonce v některých případech nemožné. Pokud zákon v určité oblasti práva (např. u řady věcí azylových) „předstízně naplnění“ správních rozhodnutí (ve smyslu jejich naplnění před dokončením jejich soudního přezkumu) paušálně vyloučí, dal v právně politické rovině přednost vyhnutí se riziku vzniku „nevratných“ důsledků způsobených rozhodnutím, jež může být následně zrušeno či změněno, před riziky jinými. Na druhé straně, neučinil-li tak zákon v jiných oblastech práva, nýbrž pro ně naopak zavedl pravidlo, že zde mohou být správní rozhodnutí zásadně předstízně naplněna, ledaže jsou v konkrétním případě dány důvody pro výjimečný opačný postup (jak jsou zejména formulovány v § 73 s. ř. s.), je třeba se vyhýbat tomu, aby v těchto jiných oblastech práva byla přijímána judikaturou paušální řešení znemožňující individuální posouzení konkrétních případů. Ani ve věcech cizinců není důvodu se uvedené zásadě vzepřít. Jednotlivci jsou v řadě jiných oblastí práva (stavebnictví, daně, přestupky, nejružnější licenční řízení aj.) povinni strpět často velmi závažné důsledky předstízného naplnění správních rozhodnutí, z nichž některá jsou nakonec správními soudy zrušena či modifikována. Nápravu případných neblahých důsledků lze řešit cestou náhrady takto vzniklé újmy. Věci vyhoštění cizinců v tomto ohledu nejsou ničím specifické. Faktické pobývání na území ČR není svou povahou ničím, co by bylo jedinečné, nenahraditelné, natolik specifické, že se toho lze dotknout – v rozporu se zákonnou úpravou - bez výjimky pouze poté, co rozhodnutí o vyhoštění cizince před správními soudy „definitivně“ obstojí. Jen někdy, podle konkrétních okolností případu, má setrvání cizince na území dostat přednost před naplněním tohoto obecně vzato předstízně vykonatelného rozhodnutí. Důvodem pro přiznání odkladného účinku zde mohou být pouze konkrétní okolnosti cizince vztahující se k jeho faktickému pobytu na území ČR či k místu pravděpodobného pobytu po případném opuštění ČR a jeho osobní a jiné poměry, nikoli sám o sobě fakt, že cizinci by se na území ČR pravděpodobně dařilo lépe než v zemi, kam by musel vycestovat. Stejně tak nemůže být důvodem pro přiznání odkladného účinku sám o sobě fakt, že nelze *a priori* vyloučit, že cizinec může mít v budoucnu případně obtíže při snaze znovu přicestovat na území ČR (jelikož až na výjimky nemá cizinec na vstup na území ČR obecně právní nárok; má pouze nárok na férové zacházení při vyřizování své žádosti o vstup).

[16] Přesně o výše uvedenou situaci se jedná v nyní projednávané věci. Ze správního spisu, konkrétně výpovědi stěžovatelky, vyplývá, že ta byla dne 15. 10. 2016 v 11:15 hod. zadržena policií Spolkové republiky Německo na dálnici BAB17 (A17) ve směru Praha - Drážďany na úrovni „Harthetunnel“ ve vozidle BMW, registrační značky X, společně s dalšími čtyřmi osobami, z nichž dvě rovněž neměly oprávnění k pobytu, a ihned předána do ČR. Stěžovatelka přítom při výslechu dne 17. 10. 2016 uvedla, že cestovní pas ztratila v Rumunsku. Z jejího sdělení dále vyplynulo, že na území Rumunska přicestovala přímo z Vietnamu přes Turecko letecky dne

pokračování

12. 10. 2016 na turistické vízum, přičemž následně odcestovala osobním vozidlem do Německa, kde chtěla pracovat. Byla si vědoma toho, že na území České republiky musí mít platný cestovní doklad a vízum, avšak ani jedním nedisponovala. Podle svého vyjádření stěžovatelka přes území České republiky pouze projížděla. Na Českou republiku nemá žádné sociální, ekonomické či kulturní vazby. Ani obecně v Evropské unii nemá žádné rodinné příslušníky. V návratu do Vietnamu jí nic nebrání kromě toho, že tam má velké dluhy. Má tam rodiče a dva sourozence. Podle jejích slov by vyhoštění z EU (resp. ze Schengenského prostoru) pro ni znamenalo, že by zde nemohla pracovat a zaplatit své dluhy ve Vietnamu.

[17] Ve světle výše uvedeného je třeba považovat za irelevantní obecný poukaz stěžovatelky v druhém odstavci bodu IV. její kasační stížnosti datované dnem 24. 7. 2017, v němž uvádí, že ve Vietnamu již několik let nežije a nemá tam žádné vazby ani zázemí. Zjevně je tento poukaz v rozporu se skutkovými zjištěními plynoucími ze sdělení samotné stěžovatelky bezprostředně po jejím předání z Německa do ČR. Stejně z jejího návrhu ani z dalších podkladů (soudního či správního spisu) není nijak konkrétně patrné, za jakým účelem spojeným s uplatněním jejího práva na spravedlivý proces je třeba či alespoň vhodné, aby po dobu řízení o kasační stížnosti setrvala na území ČR.

[18] Za těchto okolností podle Nejvyššího správního soudu není nutné pro ochranu práv stěžovatelky odkladný účinek kasační stížnosti přiznat, neboť zásah do jejích práv podle článku 6 Úmluvy za účelem ochrany jejích práv ve smyslu čl. 8 Úmluvy je v kontextu shora uvedených skutečností, jakož i odkazované judikatury nulový. Sama stěžovatelka totiž jednoznačně vyjádřila, že na území ČR nemá žádné rodinné, sociální, ekonomické či kulturní vazby, přičemž ČR nepochybně využila pouze jako zemi tranzitní. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývá žádná další zjištění mající vliv na případnou nutnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vietnam je obecně vzato bezpečná a civilizovaná země, z níž se lze velmi dobře spojit s advokátem v ČR prostřednictvím e-mailu, telefonu či jiných elektronických komunikačních prostředků jako Skype, WhatsApp, Viber apod. Tyto prostředky umožňují komunikovat způsobem blížícím se osobnímu rozhovoru dvou osob přítomných na téže místě a dávají možnost okamžitě posílat i podklady jako fotografie, texty apod. Takto lze dostatečně operativně a zároveň i důkladně zajistit, že advokát, který bude hájit práva stěžovatelky v ČR, bude stěžovatelkou vždy patřičně zpraven o všech rozhodných skutečnostech a její vůli, a bude tedy schopen adekvátně jednat.

[19] Požadavek maximální možné reálné ochrany práv stěžovatelky bude v souvislosti s okolnostmi dané věci zajištěn právě prostřednictvím jejího právního zástupce – advokáta; tudíž nelze ani tvrdit, že by nepřiznáním odkladného účinku předmětné kasační stížnosti bylo jakkoliv zasaženo do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces. Právo na spravedlivý proces je totiž u případů, kdy obvykle dochází k přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem ve věcech správního vyhoštění, velmi úzce spjata s možným zásahem do práva na respektování rodinného a soukromého života (čl. 8 Úmluvy) účastníka řízení, resp. je od tohoto práva jistým způsobem odvozeno, což však v případě stěžovatelky nelze v žádném případě dovozovat.

[20] Při posuzování žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti tedy nevyšlo najevo, že výkon či účinky napadeného rozsudku by vedly ke vzniku jakékoli významnější újmy stěžovatelky. V daném případě proto nelze shledat, že by výkon napadeného rozsudku mohl mít takové právní následky, které by pro stěžovatelku znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout veřejnému zájmu (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), v daném případě důležitému veřejnému zájmu na tom, aby z území České republiky odcestovaly tak rychle, jak je to jen možné, osoby, které na jejím území nemají právo pobývat. Potenciální újmy jiných

osob nejsou vzhledem k povaze soudy přezkoumávaného správního rozhodnutí ani vzhledem k poměrům stěžovatelky a okolnostem jejího případu patrné.

[21] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že z rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude o kasační stížnosti rozhodnuto ve věci samé (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76, č. 1072/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 5. října 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu