

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobců: **a) Q. A. N., b) N. T. P., c) D. T. P., d) T. H. N., e) T. T. N. D., f) N. T. D., g) A. T. N., h) V. H. L., ch) C. D. N., i) V. T. T., j) A. T. H., k) Q. D. N., l) T. N. N., m) V. L. Ch., n) N. T. L., o) H. B. N., p) V., q) V. A. N.**, všichni zastoupení Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 18. 10. 2018, č. j. 132951-16/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2019, č. j. 59 A 5/2018 – 45,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Velvyslanectví České republiky v Hanoji zamítlo žádosti žalobců o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu – zaměstnanecké karty a řízení o těchto žádostech zastavilo podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Rozklady žalobců ministr zahraničních věcí zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „rozhodnutí ministra“).

[2] Žalobci brojili proti rozhodnutí ministra žalobami u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který spojil žaloby ke společnému projednání pod sp. zn. 59 A 5/2018 a shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí ministra zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Následně navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Návrh odůvodnil tím, že by pro něj právní následky napadeného rozsudku znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobcům, přičemž současně přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[4] Stěžovatel především zdůraznil, že jej rozsudek krajského soudu staví do neřešitelné situace, neboť v jeho důsledku bude muset Velvyslanectví ČR v Hanoji upustit od osobního podání žádostí o vydání zaměstnanecké karty a tyto žádosti přijmout. To ovšem znamená, že bude muset porušit povinnost uloženou usnesením vlády ze dne 18. 7. 2018, č. 474, kterým

vláda dočasně pozastavila přijímání žádostí o vydání zaměstnanecké karty na Velvyslanectví ČR v Hanoji. Nadto, v právně a skutkově totožných případech byly vydány dva protikladné rozsudky. Zatímco Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, č. j. 52 A 135/2018 - 57 postup stěžovatele aproboval, Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl napadeným rozsudkem přesně opačně.

[5] S ohledem na velký počet skutkově a právně totožných věcí (celkový počet pravomocných rozhodnutí o rozkladech je 93, přičemž proti více než 60 z nich byly podány žaloby ve správním soudnictví) a s přihlédnutím k existenci dvou zcela opačných rozsudků různých krajských soudů by došlo k závažným právním následkům spočívajícím v nerovném zacházení s žadateli. Pokud by se následně Nejvyšší správní soud neztotožnil s právním názorem vyjádřeným v nyní napadeném rozsudku, došlo by k situaci, kdy by již probíhala řada správních řízení ve věcech povolení k pobytu, která vůbec neměla proběhnout, a tento stav by již nebylo možné zvrátit. Krom toho, na základě napadeného rozsudku by bylo Velvyslanectví ČR v Hanoji povinno zahájit řízení o žádostech a v případě následného zrušení napadeného rozsudku by existovala v jednotlivých věcech dvě protichůdná rozhodnutí správního orgánu.

[6] Popsaná situace je zcela nežádoucí jak z hlediska právní jistoty žadatelů, tak z hlediska předvídatelnosti postupu správních orgánů obou stupňů. Stěžovatel je proto přesvědčen, že přiznání odkladného účinku je plně v souladu s veřejným zájmem na kontrolované migraci a veřejným zájmem na rovném přístupu k žadatelům o vydání zaměstnanecké karty.

[7] Žalobci s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlasili, neboť podle jejich názoru nejsou pro přiznání odkladného účinku splněny zákonné podmínky. Stěžovatelem tvrzená neřešitelná situace neexistuje, protože rozsudek krajského soudu má přednost před usnesením vlády. Krajský soud se navíc s usnesením vlády vypořádal, a to i ve vztahu k povinnostem stěžovatele. Argumentace stěžovatele existencí dvou odlišných rozhodnutí správního orgánu není správná, neboť k takové situaci může dojít pokaždé, když krajský soud zruší rozhodnutí správního orgánu a ten poté podá kasační stížnost. Existence dvou odlišných rozhodnutí sice teoreticky může nastat, zákon však zná procesní postupy, jak ji řešit. Skutečnost, že by stěžovatel a Velvyslanectví ČR v Hanoji museli postupovat v rámci svých pravomocí, nelze označit za újmu ve smyslu § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobci nesouhlasili ani s tvrzením, že nastalá situace je pro ně nežádoucí. Naopak, přiznáním odkladného účinku by jim vznikla újma spočívající v další prodlevě v řízení.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku nejsou splněny.

[9] Především je třeba mít na paměti mimořádnou povahu odkladného účinku. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud 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 jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[10] Podle tohoto ustanovení soud může přiznat 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. Uvedené podmínky platí přiměřeně i pro odkladný účinek kasační stížnosti (§ 107 odst. 1 s. ř. s.).

[11] V usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, rozšířený senát uzavřel, že zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou stanoveny shodně pro všechny stěžovatele (žalobce, žalovaného i osoby zúčastněné na řízení). Zpravidla však budou opřeny o různé skutkové okolnosti spojené s negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu podle toho, která z procesních stran je uplatní. Kasační stížnosti žalovaného správního orgánu bude odkladný účinek přiznán pouze v ojedinělých případech, v nichž by respektování soudního rozhodnutí mohlo způsobit závažné důsledky.

[12] Závěry usnesení č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, které se opíralo o předchozí právní úpravu (účinnou před novelizací soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb.), rozšířený senát potvrdil v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, č. 3270/2015 Sb. NSS, i pro řízení podle soudního řádu správního v současném znění. Zdůraznil, že otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Odkladný účinek soud přiznává kasační stížnosti správního orgánu pouze výjimečně, pokud by odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bylo podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení by v konkrétním případě představovalo nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

[13] Újmou správního orgánu přitom nebude ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů nebo na procesně hladkém průběhu řízení. Za ohrožení důležitého veřejného zájmu lze podle rozšířeného senátu naopak považovat např. ochranu vzácné kulturní památky, která by mohla být nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nevratně poškozena nebo zničena, vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku apod. (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, body 32 a 33).

[14] V nyní projednávaném případě stěžovatel svou žádost odůvodnil tím, že jej napadený rozsudek „nutí“ postupovat v rozporu s usnesením vlády ze dne 18. 7. 2018, č. 474, že zde existují protichůdná rozhodnutí krajských soudů ve skutkově a právních totožných případech a že v případě vyhovění jeho kasační stížnosti by zde existovala dvě protichůdná rozhodnutí správních orgánů.

[15] Skutečnost, že správní orgán má povinnost o věci rozhodnout v souladu se zrušujícím rozsudkem krajského soudu, sama o sobě nemůže vést k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti už jen proto, že by tímto způsobem mohl argumentovat každý správní orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Takový postup by se však dostal zcela mimo shora popsany smysl a znění zákonné úpravy (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, body 36 a 37). V této souvislosti je třeba opětovně připomenout také usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, podle kterého je správní orgán povinen pokračovat v řízení a respektovat přitom závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku krajského soudu bez ohledu na to, zda byla podána kasační stížnost.

[16] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani námitka, že právní názor krajského soudu „nutí“ stěžovatele postupovat v rozporu s usnesením vlády ze dne 18. 7. 2018, č. 474. Tato otázka spadá do rámce věcného posouzení a nemůže být sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku.

[17] K argumentu stěžovatele, že v řízeních zahájených bez osobního podání žádosti může v případě budoucího odmítnutí právních závěrů krajského soudu Nejvyšším správním soudem dojít k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí, soud konstatuje, že s touto problematikou se již zcela jednoznačně vypořádal rozšířený senát ve výše citovaném usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, v němž uvedl, že hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci nemůže pro správní orgán bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.

[18] Přiznání odkladného účinku neodůvodňuje ani skutečnost, že různé krajské soudy rozhodly ve skutkově a právně shodných věcech odlišně. Jakkoliv je taková situace nežádoucí, tento rozpor nelze řešit ve fázi rozhodování o odkladném účinku, ale až prostřednictvím meritorního rozhodnutí o kasačních stížnostech v daných věcech. V případě, že protichůdné názory krajských soudů působí stěžovateli procesní komplikace z hlediska rovného přístupu k většímu počtu žadatelů, může požádat o přednostní projednání kasační stížnosti, neboť jedině meritorním posouzením lze dosáhnout vyřešení rozporu, který stěžovatel namítá.

[19] Při posouzení důvodů pro přiznání odkladného účinku nelze přehlédnout ani to, že újma, jíž stěžovatel argumentuje, má spočívat pouze v povinnosti vyhovět žádostem o upuštění od osobního podání žádostí o pobytové oprávnění, a tedy v zahájení řízení. Krajský soud nijak nepředjímal, jaký má být výsledek daných řízení o vydání pobytových oprávnění. Byť se stěžovatel domnívá, že mu krajský soud uložil povinnost zahájit řízení v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud neshledal právě s ohledem na obsah uložené povinnosti (zahájení řízení), že by se jednalo o tak mimořádný případ, kdy by okamžitým výkonem soudního rozhodnutí mohlo dojít k závažným důsledkům, obdobným těm, které zmínil rozšířený senát v usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 – 58.

[20] Lze uzavřít, že z tvrzení stěžovatele ani z obsahu spisu nevyplývá, že by v posuzované věci výkon rozsudku krajského soudu znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal.

[22] Závěrem soud připomíná, že usnesení o zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 27. března 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu