



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **M. A. E.**, práv. zastoupeného Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, 120 00, Praha, proti žalovanému: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Křižíkova 12, 180 00, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2010, č. j. 11 Ca 269/2009-23,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2010, č. j. 11 Ca 269/2009 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2009, č. j. CPPH-1920/ČJ-2009-004003, jímž bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele z území České republiky.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že z podané žaloby je zřejmé, že byla podána pouze proti jednomu výroku rozhodnutí, totiž proti výroku o vyloučení odkladného účinku rozhodnutí, ostatní výroky napadeného rozhodnutí žalobou napadeny nebyly. Dle ustanovení § 85 odst. 4 poslední věty správního řádu se proti výroku o vyloučení odkladného účinku nelze odvolat. Z výše uvedeného je zřejmé, že ve vztahu k výroku napadeného správního rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku neexistují žádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které by stěžovatel mohl vyčerpat před podáním žaloby. Dle stěžovatele došlo k rozporu usnesení soudu se zákonem a k nesprávnému právnímu posouzení v tom, že soud žalobu odmítl jako nepřipustnou, ačkoliv tato žaloba přípustná byla. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí chronologický přehled správního a soudního řízení, dle kterého je podle něj zřejmé, že sám stěžovatel, resp. jeho právní zástupce, je tím, kdo svým postupem prodlužoval řízení, např. i tím, že dodával vyžadované listiny, odůvodnění úkonů, apod. v pozdějších termínech. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu z důvodu dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Směřuje-li kasační stížnost do usnesení soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, přísluší Nejvyššímu správnímu soudu v tomto řízení přezkoumat nikoli věc in meritum, ale pouze to, zda soud svým postupem neodepřel v rozporu se zákonem stěžovateli přístup k soudu. V kasačním řízení tedy Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit důvody, pro které nebyl stěžovateli správním orgánem přiznán odkladný účinek, ale pouze to, zda takové rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví a bylo tedy povinností městského soudu se žalobou zabývat meritorně, anebo bylo lze ji odmítnout.

Stěžovatel se žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto o správním vyhoštění z území České republiky na dobu tří let; žaloba směřovala proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, proti tomu výroku přitom je odvolání vyloučeno podle ust. § 85 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Stěžovatel současně s žalobou podal návrh na přiznání odkladného účinku podané žaloby a doručil soudu návrh na nařízení předběžného opatření, jímž by městský soud nařídil žalovanému povinnost zrušit výrok napadeného rozhodnutí v části vyloučení odkladného účinku.

Stěžovatel v žalobě namítá, že vyloučení odkladného účinku je v rozporu s ust. § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, které umožňuje vyloučit odkladný účinek odvolání, jen jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem; tento zájem nelze dle jeho názoru odůvodnit neoprávněným pobytem cizince na území ČR. Dále v žalobě uvádí, že proti napadenému rozhodnutí podal odvolání dne 16. 9. 2009, odvolací orgán tedy může rozhodnout do 30-ti dnů, přitom termín pro vycestování mu byl stanoven na 10. 10. 2009. Stěžovatel by tak byl nucen vycestovat ještě dříve, než by bylo o jeho odvolání rozhodnuto. V žalobě rovněž uvedl skutečnosti, pro které má za to, že bezprostřední výkon rozhodnutí by pro něj znamenal nenahraditelnou újmu.

Městský soud dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že nelze rozhodnout ve věci samé, protože pokud jde o předmět řízení a označení žalovaného, nepostupoval stěžovatel správně. Odkázal přitom na ust. § 69 s. ř. s., podle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Z § 68 písm. a) s. ř. s. přitom vyplývá, že předmětem přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví je pravomocné rozhodnutí správního orgánu vydané v posledním stupni poté, co žalobce vyčerpá řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Soud v odůvodnění odmítavého usnesení konstatoval, že v případě žalobce se jedná o rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně, proti němuž je přípustné odvolání k Ředitelství služby cizinecké policie, dále uvádí, že z podané žaloby není zřejmé, zda této možnosti žalobce využil, nelze tedy učinit závěr o tom, že právě rozhodnutím Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha bylo pravomocně rozhodnuto o právech a právech chráněných zájmech žalobce. Soud dospěl k závěru, že žalobce měl podat opravný prostředek, který je podmínkou přípustnosti návrhu ve správním soudnictví, přitom z obsahu poučení správního orgánu je zřejmé, že byl žalobce řádně poučen. Soud konstatoval, že návrh je nepřipustný, a proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Městský soud odmítl žalobu pro nepřipustnost, z důvodu nevyčerpání opravného prostředku. Nutno však předeslat, že žaloba směřovala výslovně pouze proti výroku o vyloučení odkladného účinku, proti kterému není připuštěn opravný prostředek. Stěžovatel tak objektivně vyčerpat opravný prostředek stran tohoto výroku nemohl. Pokud by bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáváno správní rozhodnutí jako celek, nelze již případnou nezákonnost výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání napravit. Městský soud tedy de facto zaujal právní názor, že v podstatě nelze přezkoumat zákonnost výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání u správního rozhodnutí o vyhoštění.

V případě rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu jde o výrok rozhodnutí ve věcech veřejnoprávních, upravující určitým způsobem po určitou dobu poměry osob. Je zde tedy nepochybně dán materiální znak rozhodnutí.

Podané odvolání proti správnímu rozhodnutí zásadně vyvolává suspenzivní účinek vůči rozhodnutí, které bylo odvoláním napadeno, nestanoví-li zákon jinak nebo nerozhodne-li správní orgán o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 1, 2 správního řádu). Odvoláním napadené rozhodnutí tak není schopno nabýt právní moci a není vykonatelné, dokud nebude pravomocně rozhodnuto v odvolacím řízení. Zákon o pobytu cizinců ve spojení se správním řádem umožňuje cizinci bránit se proti rozhodnutí o správním vyhoštění řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním (ustanovení § 169 odst. 4 tohoto zákona jakožto zvláštní právní předpis ve vztahu ke správnímu řádu, taxativně stanoví výčet řízení prováděných v jeho režimu, v rámci nichž nemá podané odvolání *ex lege* odkladný účinek; řízení o správním vyhoštění však do tohoto ustanovení nespadá, a proto má podané odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění odkladný účinek). Rozhodnutí o správním vyhoštění představuje pro cizince podstatný zásah do jeho právního postavení, neboť mu ukládá povinnost opustit území České republiky ve stanovené lhůtě. Tento účinek však může správní orgán svým rozhodnutím podle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu vyloučit. Tím se ovšem podstatně dotkne právního postavení cizince, neboť důsledky předpokládané prvostupňovým rozhodnutím pak zde výjimečně nastávají již jeho doručením. Nepřítomnost cizince sice nebrání probíhajícímu odvolacímu řízení o správním vyhoštění, ale jeho procesní postavení jakožto účastníka řízení je značně ztíženo (jakmile cizinec opustí území České republiky, jakékoli vedení správního řízení o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění pro něj ztrácí význam, neboť je již prakticky odtržen od možnosti aktivně se účastnit správního řízení; zástupce či opatrovník, kterého by byl správní orgán povinen cizinci ustanovit, by se samozřejmě správního řízení účastnili, avšak jen obtížně by mohli cizince účinně zastupovat bez aktivní spolupráce s ním). Z uvedeného je zcela zjevné, že po rozhodnutí správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, nenásleduje žádné konečné rozhodnutí, v němž by bylo přezkoumáno, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání ve smyslu ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) citovaného správního řádu, tedy právě naléhavost veřejného zájmu.

Podle ustanovení § 85 odst. 2 správního řádu spadá rozhodování správního orgánu o vyloučení odkladného účinku odvolání pod jeho diskreční pravomoc; toto rozhodnutí musí být podle ust. § 85 odst. 4 správního řádu odůvodněno. Jestliže zákonodárce přímo v cit. ustanovení odepírá účastníku řízení možnost odvolat se proti rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku, vylučuje jej z přezkumu odvolacího orgánu, a to bez výjimky. Proti tomuto rozhodnutí se nelze bránit v řízení před správním orgánem, jenž v dané věci rozhodne s konečnou platností. Pokud dospěje odvolací správní orgán k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění neodpovídá zákonu, postupuje dále podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. a, b), c) správního řádu a rozhodne

o zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení nebo o zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal nebo o změně napadeného rozhodnutí. Jelikož je výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání součástí rozhodnutí ve věci, proti němuž se bez výjimky nelze odvolat, zvláště se již neposuzují zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku výroku, tedy naléhavost veřejného zájmu. Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání přitom citelně zasahuje do práv a povinností cizince, jako bylo již shora uvedeno. Tento zásah do právní sféry cizince lze svou intenzitou srovnat s pravomocným rozhodnutím o uložení správního vyhoštění.

Jakékoliv výluky ze soudního přezkumu je třeba interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti – denegatio iustitiae (srovn. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, v němž soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu: „Z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení o. s. ř. vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí, nelze vykládat extenzivně. Namísto je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu.“).

Otázkou, zda lze vyloučit výrok rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku v rámci správního řízení o správním vyhoštění, prováděného podle § 118 a násl. zák. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky ze soudního přezkoumání, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 - 58. Jakkoli v případě zde projednávaném byla sporná otázka v tom, zda toto rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí předběžné povahy, tedy rozhodnutí spadající pod kompetenční výluky dle § 70 písm. b) s. ř. s. - krajský soud odmítl žalobu z tohoto důvodu, jsou závěry, které zde rozšířený senát vyslovil, plně dopadající i na věc nyní projednávanou. Nepochybně z nich totiž vyplývá, že dospěl-li rozšířený senát k tomu, že rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku je soudem přezkoumatelné, přitom však nelze proti němu uplatnit opravný prostředek, nelze žalobu odmítnout s odkazem na ust. § 5 s. ř. s., jak učinil městský soud v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému proto usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem výše uvedeným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém řízení rozhodne soud současně i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. října 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu