



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **G. M.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 2. 1. 2006, č. j. OAM-31/M-2006, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 2. 2006, č. j. OAM-31/M-R2-2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2007, č. j. 10 Ca 47/2006 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobkyni **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 2. 1. 2006 ve znění opravného usnesení ze dne 14. 2. 2006 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně podle § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) o zrušení platnosti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, ze dne 2. 8. 2004 o správním vyhoštění žalobkyně.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 3. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; přitom žalovanému uložil, aby se ve svém novém rozhodnutí vypořádal

s tím, že žalobkyně uzavřela sňatek s občanem České republiky a případně zhodnotil její bezúhonnost a chování po dobu pobytu na území České republiky.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný včasnou kasační stížnost, v níž namítl, že soud nesprávně posoudil právní otázku, za jakých okolností lze aplikovat podmínky k odstranění tvrdosti správního vyhoštění. Rozhodnutím o správním vyhoštění je dle žalovaného stanovena cizinci povinnost opustit Českou republiku, která po dobu platnosti rozhodnutí nezaniká ani tehdy, kdy je její okamžitá vykonatelnost vyloučena jiným právním předpisem (např. vstup cizince do řízení o mezinárodní ochraně jako v projednávaném případě). Pokud cizinec rozhodnutí nerespektuje, pobývá na území České republiky protiprávně a na tom nemění nic ani fakt, že vytváří rodinný život, opatřuje si finanční prostředky atd. pokud by se správní orgán smířil s nedodržováním zákona ze strany povinných osob a posuzoval možnost zrušení uložené povinnosti jen proto, že nedošlo k jejímu splnění a v mezidobí se změnil soukromý život cizince, dostal by se do rozporu nejenom se zákonem o pobytu cizinců, který takovou možnost neupravuje, ale i se smyslem a účelem této normy. Podle žalovaného se cizinec, který na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění z území České republiky nevycestoval, nemůže dovolávat ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců, neboť tvrdost správního vyhoštění, která má být odstraněna nebo zmírněna, se nemohla projevit ve vztahu k cizinci, který území České republiky nikdy neopustil. Ustanovení § 122 citovaného zákona bylo dle názoru žalovaného vytvořeno pro případy, kdy cizinec respektoval rozhodnutí o správním vyhoštění, území České republiky opustil a po určité době hodlá na území České republiky přicestovat legálně.

Dále žalovaný uvedl, že pokud správní orgán rozhoduje v řízení o správním vyhoštění cizince, je povinen vždy zkoumat i skutečnosti vztahující se k rodinnému a soukromému životu cizince na území České republiky. Ze zákona ale nevyplývá, že stejnou povinnost má orgán i v řízení o žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění platném ode dne 24. 11. 2005. Ve smyslu tohoto ustanovení může policie na žádost cizince zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody pro jeho vydání a uplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Žádné další podmínky, které by limitovaly uvážení správního orgánu ani odkaz na jiná ustanovení či přiměřené použití jiné části zákona dané ustanovení neobsahuje. Výklad soudu, který dovozuje opak, tak nemá oporu v zákoně a je jasným zásahem do diskrečního oprávnění správního orgánu. Cizinec, kterému je uděleno správní vyhoštění, se nachází v situaci, kdy musí počítat s tím, že jeho společenské a rodinné vazby se budou realizovat mimo území České republiky. Pokud si cizinec začne budovat rodinné vazby na území České republiky po vydání správního rozhodnutí o vyhoštění, jedná se o skutečnost, která nemůže být považována za důvod zrušení platného rozhodnutí o správním vyhoštění, protože pro takový postup neexistuje opora v zákoně. Nově vzniklými rodinnými vazbami nelze anulovat či omluvit předchozí protiprávní jednání cizince, neboť by se jednalo o postup, který by nabádal cizince k vytváření rodinných vazeb na území České republiky s cílem obejít platnou právní úpravu.

Žalovaný dále podotkl, že jakékoliv zvýhodnění osob, které v době platnosti správního vyhoštění uzavřou sňatek s českým státním občanem, by vedlo k narušení principu právní jistoty. Desetitisíce cizinců si v souladu se zákonem řádně vyřizují povolení k pobytu a stát dbá na ochranu jejich práv. Pokud by se pravidlem stalo nerespektování platné právní úpravy, kdy by byla stanovena možnost dodatečné nápravy protiprávního jednání cizince

nerespektujícího podmínky pro vstup a pobyt na území České republiky, došlo by k narušení zásady rovného přístupu k účastníkům řízení.

Konečně stěžovatel spatřoval nezákonnost rozsudku krajského soudu v tom, že soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Žalovaný je přitom dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona České národní rady č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, osvobozen od soudních poplatků, čímž je naplněno ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.; k tomu žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2005, č. j. 7 Azs 71/2005 - 61.

Žalovaný závěrem uvedl, že dle jeho názoru kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy (§ 104a s. ř. s.), neboť se v daném případě jedná o zásadní pochybení krajského soudu, které by mělo zásadní dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (viz usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Azs 26/2006). Krajský soud ukládá správnímu orgánu neřídit se zákonnými ustanoveními a pochybil při výkladu práva, přičemž důsledky tohoto rozsudku by měly značný dopad do praxe správního řízení. Soud dále v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ukládá žalovanému zaplatit náhradu nákladů právního zastoupení žalobkyně.

Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka, zda je žalovaný povinen v řízení o žádosti o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců posuzovat, zda rozhodnutí o správním vyhoštění není nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobkyně. Argumentace žalovaného se přitom rozpadá do dvou námitek: jednak žalovaný tvrdí, že o odstranění tvrdosti podle § 122 zákona o pobytu cizinců nemůže žádat cizinec, který vůbec území České republiky neopustil; jednak je žalovaný toho názoru, že § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců neumožňuje tuto podmínku správnímu orgánu posuzovat.

Jak žalovaný správně uvádí, § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (ve znění do 26. 4. 2006) stanoví kromě nutnosti, aby cizinec podal žádost, dvě podmínky pro případné odstranění tvrdosti způsobené rozhodnutím o správním vyhoštění – uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a současně pominuly důvody jeho vydání; jiné podmínky uvedeny nejsou. Za osobu oprávněnou podat žádost zde přitom zákon označuje „cizince“, aniž by ho jakkoliv blíže specifikoval, přičemž z účelu podávané žádosti lze dovodit, že v minulosti bylo rozhodnuto o správním vyhoštění tohoto cizince z území České republiky. Z dikce zákona však v žádném případě nelze dovodit, že by žádost o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění mohl podat pouze takový cizinec, který území České republiky opravdu opustil: takové omezení aktivní legitimace k podání předmětné žádosti by muselo být *expressis verbis* vyjádřeno v zákoně o pobytu cizinců, jelikož by se jednalo o omezení práv některých cizinců na přezkum správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že takové omezení nelze dovodit ani z uvedené podmínky „pominutí důvodů vydání

rozhodnutí o správním vyhoštění“. Pod pojem důvod zcela jistě nespadá důsledek takového rozhodnutí, tj. zda došlo k jeho výkonu (opuštění území České republiky).

V případě žalobkyně by navíc aplikování (nesprávného) závěru, že k předmětné žádosti je oprávněn pouze cizinec, který z území České republiky vycestoval, nebylo na místě. Žalobkyně totiž vstoupila na území České republiky dne 15. 7. 2004 a dne 16. 7. 2004 se dostavila do azylového zařízení ve Vyšních Lhotách, kde učinila prohlášení o azylu. O den později bylo s žalobkyní zahájeno řízení o udělení azylu. Ačkoliv dne 2. 8. 2004 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně na dobu dvou let [pro vstup na území na základě cestovního dokladu na cizí jméno a v pobytu na území v délce dvou dnů bez cestovního dokladu a bez víza podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 a písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců], žalobkyně pobývala na území České republiky déle než rok zcela legálně až do 6. 9. 2005, kdy bylo pravomocně skončeno řízení ve věci azylu, a neměla tedy žádný důvod k vycestování. Z logiky námítky žalovaného přitom vyplývá, že cizinec by musel na základě rozhodnutí o správním vyhoštění z České republiky vycestovat a v zahraničí pobývat alespoň polovinu doby stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Takový výklad nejenže nelze ze zákona o pobytu cizinců dovodit, ale ve svém důsledku by znamenal diskriminaci žalobkyně, která polovinu této doby strávila legálně na území České republiky z titulu žadatele o azyl, avšak jen proto, že polovinu doby určené v rozhodnutí o správním vyhoštění nepobývala v zahraničí, by nemohla o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění vůbec požádat. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že předmětná námitka žalovaného není důvodná.

V daném případě dále žalovaný souhlasil s tím, že byla naplněna podmínka uplynutí poloviny doby platnosti v rozhodnutí o správním vyhoštění, avšak druhou podmínku (pominutí důvodů vydání rozhodnutí o správním vyhoštění) za splněnou nepovažoval. Důvody vydání předmětného rozhodnutí upravuje taxativně § 119 zákona o pobytu cizinců. Některé důvody jsou přitom koncipovány tak, že jejich pominutí lze poměrně snadno definovat (např. důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, zjevně pomine tak, že cizinec přestane touto nemocí trpět). Naopak u jiných důvodů nelze předpokládat, že by samy o sobě pominuly. Například překročení hranic mimo hraniční přechod se již jednou stalo, situaci nelze nijak navrátit zpět a tento důvod tedy nemůže sám o sobě v budoucnu pominout. Obdobné je to i s důvody v případě žalobkyně (vstup na území na základě cestovního dokladu na cizí jméno a pobyt na území v délce dvou dnů bez cestovního dokladu a bez víza).

Z ustanovení § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců však přitom nevyplývá, že by se vztahovalo jen na důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, které mohou samy o sobě pominout (zaniknout); naopak je zjevné, že předpokládá možnost pominutí veškerých důvodů obsažených v § 119 zákona o pobytu cizinců. Zde je nutné vycházet ze smyslu a účelu rozhodnutí o správním vyhoštění, jímž je zájem státu na tom, aby na jeho území nevnikaly a nepobývaly nežádoucí osoby, které by mohly ohrožovat jeho bezpečnost, celistvost či veřejný pořádek. Pominutí důvodů vydání správního rozhodnutí o vyhoštění cizince pak tedy nastává v situaci, kdy vzhledem ke všem okolnostem případu jakož i vzhledem k případným novým skutečnostem již nedochází k ohrožení zájmů státu a ponechání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince v platnosti již neplní svůj účel.

V tomto smyslu je tedy nutné v případě žádosti cizince o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění posuzovat nejen konkrétní okolnosti případu, ale zejména

i nové skutečnosti (zpravidla uvedené v žádosti), pro něž se cizinec domnívá, že již pominuly důvody jeho správního vyhoštění. Mezi takové skutečnosti náleží bezesporu i možný zásah do rodinného a soukromého života cizince, který by další výkon rozhodnutí o správním vyhoštění mohl způsobit; a to tím spíše, že zákon o pobytu cizinců v § 119 odst. 7 (ve znění do 26. 4. 2006) zakazuje vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Pokud nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince je absolutní překážkou vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tím spíše musí být takový tvrzený zásah posouzen u žádosti o zrušení takového rozhodnutí. Odmítnutí zabývat se takovým zásahem (resp. jakoukoliv novou skutečností vzniklou po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, jak se domnívá žalovaný) nemá oporu v zákoně. Správní orgán rozhodující o takové žádosti cizince je povinen vypořádat se se všemi námitkami, jež cizinec uvádí. Tvrzený zásah do soukromého a rodinného života je přitom povinen posoudit z hledisek uvedených v rozsudku městského soudu (str. 8 rozsudku), s nimiž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje a které vyplývají z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz např. *Moustaquim proti Belgii*, rozsudek ze dne 18. února 1991, Series A, č. 193; *Boultif proti Švýcarsku*, stížnost č. 54273/00, ECHR 2001-IX). Námitky žalovaného týkající se toho, že žalovaný není povinen se přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života zabývat a že nově vzniklé rodinné vazby nemohou anulovat či omluvit předchozí protiprávní jednání cizince, proto neshledává kasační soud důvodnými

Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že uvedená povinnost správního orgánu zkoumat případnou nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života neznamena, že by byl správní orgán povinen vždy k takové námitce (např. uzavření manželství) rozhodnutí o správním vyhoštění zrušit: zda tak učiní je věcí jeho správního uvážení. Při této své činnosti však nesmí vybočit z mezí daných zákonem úpravou a je povinen vypořádat se se všemi námitkami, které cizinec ve své žádosti uvádí.

Nejvyšší správní soud konečně podotýká, že provedený výklad § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nevede k závažnému narušení principu právní jistoty ani k porušení zásady rovného přístupu k účastníkům řízení. Jak již bylo výše zdůrazněno, vyhovění žádosti cizince a s tím spojené zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění je věcí správního uvážení žalovaného, přičemž na takové zrušení rozhodnutí není právní nárok. Zrušení takového rozhodnutí je mimořádným prostředkem nápravy nepřiměřených tvrzení zákona, které může být použito v případech na základě konkrétních a závažných skutečností, které ve svém důsledku způsobují, že ponechání rozhodnutí o správním vyhoštění v platnosti by bylo vůči cizinci nespravedlivé. Vzhledem k mimořádnosti uvedeného institutu proto nelze hovořit o narušení předmětných principů.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žalovanému ani v jeho poslední námitce týkající se povinnosti nahradit náklady řízení žalobkyni uložené žalovanému městským soudem. Je sice správný úsudek žalovaného, že je dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích osvobozen od soudních poplatků, nicméně § 60 odst. 4 s. ř. s. nelze na projednávaný případ aplikovat. Toto ustanovení přiznává státu proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků. Citované ustanovení tedy dopadá pouze na případy, kdy stát je povinen hradit některé náklady soudního řízení (typicky svědecké, znalečné, tlumočné, či náklady na advokáta ustanoveného účastníkem řízení rozhodnutím soudu), přičemž oprávněným zde může být pouze stát (nikoliv jedna ze sporných stran). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2005, č. j. 7 Azs 71/2005 - 61, zmiňovaný žalovaným se týkal právě nákladů

na odměnu advokáta ustanoveného žalobci soudem; přičemž tyto náklady nese ze zákona stát (srov. § 35 odst. 8 věta první s. ř. s.), a proto bylo na místě použít § 60 odst. 4 s. ř. s. Tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo: zde uložil městský soud žalovanému nahradit žalobkyni náklady řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku a v odměně advokáta, kterého si žalobkyně sama zvolila; nejednalo se tedy o nárok státu za jím vynaložené náklady, na něž pamatuje § 60 odst. 4 s. ř. s., ale o náklady žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, a městský soud proto zcela správně aplikoval § 60 odst. 1 s. ř. s.

Otázkou přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., jak ji přednesl žalovaný, tedy zda kasační stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy žalovaného, se Nejvyšší správní soud nezabýval: přijatelnost kasační stížnosti je totiž Nejvyšší správní soud povinen zkoumat pouze ve věcech mezinárodní ochrany (viz § 104a odst. 1 s. ř. s. a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu), což zjevně není projednávaný případ.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaný se svými námitkami neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak ve věci měla plný úspěch, nicméně v řízení o kasační stížnosti neučinila žalobkyně ani její zástupce žádný úkon ve věci samé; žalobkyni tedy žádné náklady nevznikly, a Nejvyšší správní soud proto žalobkyni náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 22. listopadu 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu