



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **T. T. Q.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2005, č. j. OAM-744/M-2003, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2007, č. j. 8 Ca 14/2006 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2007, č. j. 8 Ca 14/2006 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie České republiky ze dne 11. 10. 2005, č. j. SCPP-3426/C-246-2005, a toto rozhodnutí potvrdil. Uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podanou na základě § 122 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 23. 11. 2005. Žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že v případě žalobkyně nebyl naplněn účel rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť žalobkyně od počátku platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, ani po té, kdy dne 20. 9. 2005 bylo pravomocně ukončeno řízení o její kasační stížnosti ve věci neudělení azylu neopustila území České republiky. V takovém případě pak nelze § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců aplikovat.

V záhlaví označeným rozsudkem městský soud zamítl žalobu, jíž se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Ztotožnil se s názorem správního orgánu, že účel rozhodnutí o správním vyhoštění nebyl realizován, protože žalobkyně vůbec území České republiky neopustila. Městský soud dovodil, že v takovém případě nemohla doba platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění začít běžet. S odkazem na § 119 odst. 5 zákona o pobytu

cizinců pak městský soud konstatoval, že na uvedeném závěru nemohlo nic změnit ani řízení o žádosti žalobkyně o udělení azylu.

Městský soud pak dále nepřisvědčil námitce žalobkyně, že rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 118 zákona o pobytu cizinců představuje pro cizince sankci za porušení právního řádu. Neztotožnil se ani s námitkou, že správní orgán pochybil, pokud při posuzování žádosti nepřihlížel k míře zásahu do osobních a rodinných poměrů žalobkyně; takováto hlediska nejsou v § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců uvedena. Městský soud pak neshledal důvodnou ani námitku, že se správní orgán při rozhodování o žádosti žalobkyně dopustil libovůle, když ve skutkově a právně obdobných případech rozhodl ve prospěch cizinců.

Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně včas podanou kasační stížností. Jako důvod kasační stížnosti označila nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Žalobkyně shrnula, že žalovaný nijak nezkoumal její rodinné a jiné důvody a její žádost o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění paušálně zamítl z důvodu, že nevycestovala z území České republiky, přestože v mnoha obdobných případech správní orgány rozhodly jinak. Rozpory v rozhodovací praxi správních orgánů považuje žalobkyně za porušení principů materiálního právního státu – zákazu libovůle a principu legitimního očekávání. V kasační stížnosti citovala z několika rozhodnutí, jimiž správní orgán prvního stupně rozhodoval v dané době ve skutkově obdobných případech, a z jednoho rozhodnutí žalovaného. Poukázala na nesprávnou interpretaci § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, když správní orgán a posléze soud zaměnily důvody správního vyhoštění a účel tohoto rozhodnutí. Opuštění území České republiky tedy není podmínkou obligatorně vyžadovanou citovaným ustanovením.

Žalobkyně dále v kasační stížnosti namítla, že při posuzování její žádosti o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění je třeba dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (*pozdějšího zákona se použije jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější*) postupovat podle později účinného zákona, a to konkrétně podle ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 428/2005 Sb., podle něhož rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka lze vydat pouze v případě, že ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje odnětí oprávnění k pobytu.

Dále žalobkyně nepovažovala za správnou ani argumentaci žalovaného v tom směru, že výjezdní příkaz není vízem, ale formou přechodného pobytu k vycestování cizince z území. Uvedla, že od uložení správního vyhoštění pobývala na území České republiky vždy legálně, a to na základě víza nebo výjezdního příkazu. Požadavek na pobyt na území České republiky na základě víza nekoresponduje ani s podmínkami § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ani s aplikační praxí správních orgánů, který vždy posuzoval pouze legálnost pobytu, nikoli jeho druh.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby byla kasační stížnost žalobkyně zamítnuta. Trval na tom, že jak rozhodnutí správních orgánů, tak napadený rozsudek městského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Námitky, jež žalobkyně v kasační stížnosti uplatnila jsou shodné s námitkami, které uvedla již v žalobě a k nimž se žalovaný vyjadřoval.

I.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a shledal tuto kasační stížnost důvodnou.

Podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném ke dni rozhodování správních orgánů v souzené věci (§ 75 s. ř. s.), *policie na žádost cizince může zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby platnosti tohoto rozhodnutí*. V nadpisu § 122 zákona je vyjádřeno, že toto ustanovení upravuje *podmínky odstranění tvrdosti správního vyhoštění*.

Předmětem sporu v dané věci je především otázka, zda je z hlediska rozhodování správních orgánů o žádosti cizince o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců podstatná skutečnost, že žádající cizinec od okamžiku, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo platnosti, neopustil území České republiky, resp. jde o to, zda tato skutečnost může být důvodem zamítnutí žádosti. Předmětem sporu je pak dále také otázka, zda v řízení o žádosti podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců správní orgány mohou, či případně mají přihlížet k aktuálním rodinným poměrům žádajícího cizince. Konečně obecnější otázkou pak je, zda jsou správní orgány prvního a druhého stupně rozhodující o žádostech cizinců podle uvedeného ustanovení, povinny rozhodovat v obdobných případech obdobně.

Zákon o pobytu cizinců v § 122 odst. 5, kromě podání žádosti, upravuje dvě podmínky pro případné odstranění tvrdosti způsobené rozhodnutím o správním vyhoštění – uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a současně pominutí důvodů vydání rozhodnutí o správním vyhoštění; jiné podmínky v něm uvedeny nejsou. Za osobu oprávněnou podat žádost zde zákon označuje *cizince*, bez jakékoli další specifikace. Z účelu podávané žádosti lze dovodit podmínku, že v minulosti bylo rozhodnuto o správním vyhoštění tohoto cizince z území České republiky.

V daném případě správní orgány obou stupňů považovaly za splněnou podmínku uplynutí poloviny doby určené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Žádost žalobkyně však zamítly pro nesplnění druhé z podmínek - pominutí důvodů vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. proto, že nebylo možné § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců aplikovat, neboť žalobkyně z území České republiky vůbec nevycestovala.

Pro zodpovězení prvé z výše vymezených otázek je v zásadě nerozhodné, zda má institut správního vyhoštění povahu sankční nebo preventivní (ohledně této otázky odkazuje zdejší soud např. na své rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, publikované pod č. 1164/2007). Podstatné je, že z dikce zákona nelze dovodit, že by žádost o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění mohl podat pouze cizinec, který území České republiky v období po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění opravdu opustil. 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.

Takové omezení však nelze dovodit ani z podmínky *pominutí důvodů vydání rozhodnutí o správním vyhoštění*. Důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění upravuje taxativně § 119 zákona o pobytu cizinců. Důvodem správního vyhoštění tak zcela jistě není samotný výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy opuštění území České republiky. Proto nemožnost výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, a to zejména taková

nemožnost výkonu rozhodnutí, již zákon o pobytu cizinců výslovně spojuje s rozhodováním o žádosti cizince o udělení azylu (§ 119 odst. 3 zákona), není sama o sobě pro rozhodování o tom, zda pominuly důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, podstatná.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje také na to, že závěr rozsudku městského soudu, že stanovená doba platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění neběžela po dobu rozhodování o žádosti cizince o udělení azylu, neodpovídal zcela znění zákona o pobytu cizinců účinnému do 23. 11. 2005. Z § 119 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (od účinnosti zákona č. 428/2005 Sb. § 119 odst. 5) vyplývalo, že pokud běží řízení o žádosti cizince o udělení azylu, je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince nevykonatelné. Nicméně z ustanovení § 172 odst. 3 a 5 zákona o pobytu cizinců (odst. 5 byl zákonem č. 428/2005 Sb. zrušen) bylo třeba dovodit, že existoval rozdíl mezi nemožností rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat a nezapočítáním doby, po niž běží jiné řízení, do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění se proto nezapočítávala pouze doba, kdy probíhalo řízení o žalobě proti samotnému rozhodnutí o správním vyhoštění; tato konstrukce však neplatila ohledně řízení o žádosti cizince o udělení azylu.

Pokud jde o otázku, zda správní orgány mohly či přímo měly při rozhodování žádosti dle § 122 odst. 5 zákona přihlížet k aktuálním rodinným poměrům žalobkyně, Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění upravuje taxativně § 119 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 122 odst. 5 zákona zjevně předpokládá možnost pominutí veškerých důvodů obsažených v § 119 zákona o pobytu cizinců; smyslem a účelem rozhodnutí o správním vyhoštění je zájem státu na tom, aby na jeho území nevníkaly a nepobývaly zde 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 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 také nové skutečnosti (zpravidla uvedené v žádosti), pro něž se cizinec domnívá, že již pominuly důvody jeho správního vyhoštění. Mezi takové skutečnosti bezesporu patří i možný zásah do rodinného a soukromého života cizince, který by další výkon rozhodnutí o správním vyhoštění mohl způsobit; a to právě proto, že zákon o pobytu cizinců v § 119 odst. 5 (posléze § 119 odst. 7, ve znění do 24. 6. 2006), zakazuje vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince. Je-li nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince překážkou vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tím spíše musí být takový tvrzený zásah posouzen u žádosti o zrušení takového rozhodnutí. Tvrzený zásah do soukromého a rodinného života je třeba posoudit z hledisek vyplývajících 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).

Správní orgány rozhodující o žádosti žalobkyně tedy nemohly odmítnout zabývat se žalobkyní uvedenou skutečností, že v mezidobí od vydání rozhodnutí o správním vyhoštění uzavřela sňatek s občanem České republiky, s tím, že dopady do rodinného života byly dle zákona posuzovány (pouze) před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění.

Konečně Nejvyšší správní soud přisvědčuje i námitce žalobkyně ohledně rozdílného přístupu správního orgánů při rozhodování o žádostech cizinců o žádostech podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně na rozhodovací praxi správního orgánu prvního stupně odkazovala pouze nekonkrétně a neadresně v samotném správním řízení; to však nemohlo být pro žalovaného ospravedlnitelným důvodem pro nezkoumání rozhodovací praxe, zejména za situace, kdy rozhodování o žádostech je v prvním stupni koncentrováno u jediného správního orgánu - Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie [srov. § 163 písm. f), bod 2 zákona o pobytu cizinců] a rozhodování v druhém stupni je svěřeno pouze jemu [§ 165 odst. 2 písm. b) zákona].

Naproti tomu v řízení před městským soudem žalobkyně ve své replice k vyjádření žalovaného konkrétně (s odkazem na spisovou značku a datum vydání) citovala rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v jiných věcech a kopie několika rozhodnutí také doložila. Z žalobkyní předložených kopií rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze konstatovat, že rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně v těchto věcech konvenovala výše uvedeným závěrům Nejvyššího správního soudu. Jinými slovy správní orgán prvního stupně nepovažoval vždy skutečnost, že cizinec po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestoval za důvod zamítnutí žádosti, a naopak hodnotil dopady výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění do rodinného života žádajícího cizince, a to i s ohledem na skutečnosti, jež nastaly po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že 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 zákonou úpravou a je povinen zabývat se všemi skutečnostmi, které cizinec ve své žádosti uvádí.

Ani shora uvedené závěry nevedou ke zpochybnění povahy zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění coby mimořádného prostředku nápravy nepřiměřených tvrdostí zákona, které může být použito v ojedinělých 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.

Toliko stručně pak Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce, již žalobkyně směřuje proti vyjádření, v němž zástupce žalovaného při jednání před městským soudem uvedl, že žalobkyně se po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nezdržovala na území České republiky legálně. Není však sporu o tom, že žalobkyně na území České republiky po vydání tohoto rozhodnutí pobývala na základě víza za účelem strpění (§ 78b zákona o azylu) a na základě výjezdního příkazu (§ 38 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Byť se jedná o svou povahou dočasnou formu pobytu, nelze učinit závěr o protiprávnosti pobytu žalobkyně na území České republiky; obě tyto formy jsou jednoznačně zákonem předvídané a upraveny.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemohl zabývat námitkou žalobkyně ohledně aplikace ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 428/2005 Sb. v řízení o její žádosti; žalobkyně tuto námitku neuplatnila v řízení před městským soudem ve lhůtě pro podání žaloby (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.).

II.

Dále musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že řízení před městským soudem bylo z části zatíženo takovou vadou, k níž Nejvyšší správní soud za určitých okolností přihlíží dle § 109 odst. 3 s. ř. s. z úřední povinnosti. Městský soud totiž napadeným rozsudkem rozhodl jak o žalobě žalobkyně proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, tak o žalobě, již měl proti těmto rozhodnutím podat i její manžel, A. H.. Ze soudního spisu vedeného městským soudem však vyplývá, že manžel žalobkyně nepodal v předmětné věci návrh na zahájení řízení.

Zástupce žalobkyně podal městského soudu žalobu jak jménem žalobkyně, tak jménem jejího manžela. K žalobě byla přiložena plná moc prokazující vztah zmocnění pouze mezi zástupcem a žalobkyní. Městský soud tedy zástupce vyzval, aby doložil také zmocnění k zastupování manžela žalobkyně. Na to zástupce sdělil, že manžela žalobkyně nezastupuje a že v podané žalobě byla tato skutečnost uvedena chybně. Ani v dalším průběhu řízení před městským soudem nevyšlo najevo, že by zástupce žalobkyně byl zmocněn také k zastupování jejího manžela. Naopak městský soud opakovaně telefonicky u zástupce žalobce ověřil, že tento nebyl k zastupování manžela žalobkyně zmocněn.

Návrh manžela žalobce tak byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Městský soud měl proto žalobu, již zástupce žalobkyně podal jménem jejího manžela, dle citovaného rozhodnutí odmítnout. Uvedenou vadu nemohl městský soud zhojit ani tím, že nadále v řízení jednal s manželem žalobkyně přímo, tedy nikoli prostřednictvím zástupce žalobkyně. Tato vada řízení se však přímo nedotkla rozhodování městského soudu o žalobě žalobkyně, ani rozhodování Nejvyššího správního soudu o její kasační stížnosti. Je tedy na městském soudu, aby v dalším řízení náležitým postupem tuto vadu odstranil.

III.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal důvody kasační stížnosti žalobkyně oprávněnými, napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. prosince 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu