



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Jana Passera a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **B. C.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem se sídlem Příkop 8, Brno, adresa pro doručování Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2008, čj. MV-19716-2/OAM-2008, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 156/2008 - 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 156/2008 - 39, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 3. 2008, čj. MV-19716-2/OAM-2008, zamítl odvolání žalobce proti usnesení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 15. 1. 2008, čj. SCPP-4226/C-262-2007, kterým správní orgán zastavil řízení ve věci žádosti žalobce o vydání nového rozhodnutí podle § 122 odst. 6 písm. a) 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“). Nově vydaným rozhodnutím měla být podle žádosti žalobce zrušena platnost rozhodnutí o jeho správním vyhoštění.

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 156/2008 - 39. Správní orgán

prvního stupně při posuzování žádosti žalobce o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění shledal, že žalobce nesplnil jednu ze dvou kumulativních podmínek stanovených v § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, a to uplynutí poloviny doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Žalobce tvrdil, že správní orgány chybně vázaly počátek „*doby správního vyhoštění*“ na vykonatelnost rozhodnutí, nikoliv na jeho právní moc. Jejich postup přitom nemá oporu v zákoně.

Městský soud uvedl, že se žalobce nesprávně zaměřil na otázku, zda a kdy začala plynout doba rozhodná pro splnění podmínky podle § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Rozhodné totiž podle městského soudu bylo, zda doba běží po dobu, kdy probíhalo správní a soudní řízení o udělení mezinárodní ochrany. Druhou otázkou je, o jakou dobu se jedná. Žalobce opakovaně definoval tuto dobu jako „*dobu platnosti správního vyhoštění*“ a uvedl, že není důvod, aby neplynula (bez ohledu na ostatní okolnosti) po celou dobu platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud zdůraznil, že zákon o pobytu cizinců uvedenou dobu nedefinuje jako dobu správního vyhoštění, ale v § 118 odst. 1 a v § 122 odst. 6 používá pojem doba, po kterou nelze umožnit vstup na území. V době, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, je realizován účel rozhodnutí o správním vyhoštění. Tím je dosažení faktického stavu, aby cizinec nemohl po stanovenou dobu i proti vlastní vůli pobývat na území České republiky. Jestliže § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území je stanovena dobou platnosti rozhodnutí, nelze uvedené ustanovení interpretovat tak, že tato doba začíná za všech okolností plynout nabytím právní moci rozhodnutí bez ohledu na to, zda případně neprobíhá např. řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ale tak, že pokud rozhodnutí o správním vyhoštění nebude platné (např. proto, že bude postupem podle ustanovení § 122 odst. 6 zrušeno) nemůže plynout doba v něm stanovená se všemi jejími důsledky (nemožnost vstupu cizince na území).

Akceptace názoru žalobce by vedla k vědomé rezignaci správních orgánů na případná práva cizinců v jiných řízeních, zejména na právo na osobní přítomnost při jednání ve věci. Do důsledku dovedený přístup spojující bez dalšího právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění s během doby, po kterou nelze umožnit vstup na území by vedl k tomu, že všichni cizinci budou okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění fakticky vyhoštěni bez ohledu na případná další řízení a práva v nich. Právě kvůli případnému souběhu s jinými správními řízeními § 119 odst. 5 stanovil, že rozhodnutí o správním vyhoštění je vykonatelné v návaznosti na průběh řízení ve věci mezinárodní ochrany. Městský soud v této věci dovodil z úpravy obsažené v uvedeném ustanovení, že po dobu řízení ve věci mezinárodní ochrany rozhodnutí o správním vyhoštění nelze realizovat a pojmově tak nemůže nastat situace, kdy nelze umožnit cizinci vstup na území. Protože ve smyslu § 118 odst. 1 nebo § 122 odst. 3 zákona o pobytu cizinců není rozhodnutím o správním vyhoštění stanovena obecná doba rozhodnutí o správním vyhoštění na kterou bylo vydáno, ale doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, důsledkem této situace může být dle přesvědčení soudu pouze to, že v průběhu řízení o žádosti cizince o mezinárodní ochranu tato doba plynout nemůže.

Městský soud také s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008 - 77 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uzavřel, že námitka o vázanosti počátku doby vyhoštění

s právní mocí rozhodnutí není důvodná. Byť by uplynula polovina doby stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, vzhledem k probíhajícímu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebyla splněna podmínka uplynutí poloviny doby, po kterou nelze občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území. Dále městský soud uvedl, že ze strany správních orgánů se v případě stanovení počátku doby nejednalo o libovůli. Nešlo totiž o stanovení doby, ale o posouzení, zda tato doba může plynout v průběhu „azylového“ řízení.

Dále městský soud konstatoval, že se nemohl zabývat žalobními námitkami zpochybňující rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalobce měl tyto námitky uplatnit v jiném řízení. K podpůrné argumentaci žalobce, že do evidence nežádoucích osob je cizinec zařazen po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, což svědčí o počátku doby, městský soud uvedl, že žalobce nepředložil žádné argumenty, proč by zařazení do této evidence mělo mít tvrzené účinky. Zařazení do evidence se podle § 154 zákona o pobytu cizinců cizinci nesdělují, jde o evidenčně technické prostředky policie sloužící k tomu, aby byly realizovány povinnosti ukládané cizincům. Důsledky, které z toho cizincům plynou, nejsou následkem skutečnosti, že cizinec byl shledán nežádoucí osobou, a nesouvisí s otázkou běhu doby a konkurence s řízením o mezinárodní ochraně.

Konečně městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že se žalovaný nezabýval druhou podmínkou podle § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Žalobce tuto námitku uplatnil v návaznosti na svou předchozí argumentaci a vycházel z důvodnosti námitky týkající se běhu výše uvedené doby. Městský soud konstatoval, že nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí nemůže být způsobena nedostatkem odůvodnění v otázce pominutí důvodů správního vyhoštění.

III.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tvrdil, že ke dni podání žádosti splňoval podmínku uplynutí poloviny „doby správního vyhoštění“. Správní orgány podle něj bez zákonné opory vázaly běh lhůty uloženého správního vyhoštění na nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany. Městský soud ani správní orgán své na první pohled logické tvrzení o přerušení běhu lhůty správního vyhoštění v průběhu žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany nepodložili žádným relevantním odkazem na konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců, případně zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Podle stěžovatele má § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vliv pouze na vykonatelnost rozhodnutí, nikoliv na samotný běh lhůty správního vyhoštění. Nelze proto akceptovat skutečnost, že správní orgán bez zákonného podkladu odsunul počátek běhu lhůty správního vyhoštění z důvodů uvedených v § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Městský soud chybně pracoval s pojmy platnost, vykonatelnost a právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgán v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil dobu, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území, na 3 roky od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Tato doba se pak podle rozhodnutí přerušuje na dobu, po kterou rozhodnutí nelze vykonat. Správní orgán tím nezákonně spojil platnost rozhodnutí s jeho vykonatelností. Zákon výslovně neumožňoval přerušit

dobu platnosti rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců výslovně zmiňuje v § 119 odst. 5 a 6 vykonatelnost rozhodnutí. Pokud zákon obdobně s vykonatelností neupravil také dobu platnosti rozhodnutí, je rozhodnutí platné a doba, po kterou je cizinci zakázán vstup na území, běží bez přerušení. Správní orgán je oprávněn zasáhnout do doby platnosti rozhodnutí v souladu s § 101 správního řádu jen formou nového rozhodnutí a pouze po právní moci původního rozhodnutí. Zákon správnímu orgánu neumožňuje upravovat běh doby platnosti rozhodnutí způsobem, jakým tak učinil. Odpovídající pasáž navíc nebyla obsažena ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění. S porušením povinnosti prezentované v odůvodnění rozhodnutí, navíc bez opory v zákoně a bez opory ve výrokové části, jsou přitom spojeny i trestněprávní následky.

Stěžovatel rovněž uvedl, že zaměňování institutů právní moci a vykonatelnosti navozuje dojem účelovosti výkladu právních norem a odporuje zásadě zákonnosti. Pokud je počátek běhu lhůty správního vyhoštění odsouván do pravomocného ukončení azylového řízení, pak se reálně prodlužuje doba, po kterou správní orgány mohou cizince vyhostit a to na základě jejich libovůle. Stěžovatel v tomto kontextu odkázal na judikaturu týkající se správního uvážení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 4 As 75/2006 - 52).

Dále stěžovatel tvrdil, že nabytím právní moci rozhodnutí, kterým mu bylo uloženo správní vyhoštění, měl být zařazen do evidence nežádoucích osob (§ 154 zákona o pobytu cizinců). Tímto dnem tedy začala běžet doba, po kterou mu nebyl umožněn vstup na území České republiky. Závěr městského soudu, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nezačala běžet, stěžovatel považoval za nesprávný. Doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, totiž podle něj běží od právní moci rozhodnutí o vyhoštění, jak jednoznačně plyne z § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Vykonatelnost rozhodnutí nemá vliv na běh této doby. Svou argumentaci stěžovatel podepřel odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu, který v usneseních ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008 (dostupných na www.nsoud.cz), uvedl, že platnost rozhodnutí o správním vyhoštění běží ode dne jeho vydání a běh této doby se nepřerušuje ani podáním žádosti o azyl, ani jinou skutečností, a skončí přesně uplynutím doby, na kterou bylo rozhodnutí vydáno. Stěžovatel uzavřel, že ke dni podání žádosti splňoval podmínku uplynutí poloviny platnosti doby uložené rozhodnutím a správní orgán pochybil, pokud jeho žádost zamítl výhradně s odůvodněním, že ještě neuplynula polovina doby platnosti správního vyhoštění.

Konečně k tvrzení městského soudu, že stěžovatel neuplatnil argumentaci uváděnou v žalobě v předcházejícím správním řízení, stěžovatel uvedl, že v podstatě identickou argumentaci ve směru přerušení lhůty prezentoval v doplnění odvolání ze dne 17. 3. 2008. Správní orgán na toto podání nereagoval s odůvodněním, že téhož dne vydal konečné rozhodnutí ve věci a k doplnění již nebylo možné přihlédnout. Stěžovatel odkázal i na § 36 odst. 3 správního řádu s tím, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. To je v rozporu s praxí správního orgánu v identických případech a tedy i v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

IV.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Konstatoval, že dne 12. 5. 2006 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, kterým byla doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, stanovena na tři roky. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 5. 2006. Stěžovatel podal dne 17. 5. 2006 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tím došlo na základě § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců k odložení vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Řízení o žádosti stěžovatele podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců pak bylo zastaveno pro nesplnění podmínek.

Ustanovení § 118 zákona o pobytu cizinců definuje správní vyhoštění jako ukončení pobytu cizince na území, stanovení doby k vycestování z území a dále doby, po kterou nelze umožnit vstup na území. Doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je součástí pojmu správní vyhoštění. Pokud zákon odkládá v určitých případech vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, pak je podle žalovaného odložena i tato doba. Tu totiž nelze od pojmu správního vyhoštění oddělit a určit, že ačkoliv nenastávají ostatní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, tato doba na základě nevykonatelného rozhodnutí stále běží.

Podle žalovaného § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vyjadřuje úmysl zákonodárce odložit veškeré účinky spojené s rozhodnutím o správním vyhoštění do doby, než bude příslušným orgánem rozhodnuto, zda lze cizinci udělit mezinárodní ochranu. Teprve po rozhodnutí, že mezinárodní ochrana není důvodná, nastupují účinky předchozího platného rozhodnutí o správním vyhoštění. Výklad, podle něž doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, plyne bez ohledu na trvalý pobyt cizince na území, by vedl k zásadnímu popření institutu správního vyhoštění. Ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců předpokládá, že může nastat situace, kdy by se původně uložené správní vyhoštění jevílo v nově nastalé situaci jako nepřiměřeně tvrdé, a stanoví podmínky, za kterých je možné na základě správního uvážení zrušit platnost předchozího rozhodnutí o správním vyhoštění. Vzhledem k tomu, že stěžovatel požádal o zrušení správního vyhoštění z důvodu uzavření manželství s českou státní příslušnicí, postupoval správní orgán podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který stanoví jako předpoklad pro vyhovění žádosti uplynutí určité doby. Podle žalovaného se nejednalo o dobu samotné platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, ale o posouzení uplynutí doby, po kterou nelze osobu vpustit na území. Tato doba je nadále vymezena původním rozhodnutím, jehož vykonatelnost nastává v důsledku § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců až po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podmínka uplynutí poloviny doby, po kterou nelze umožnit vstup na území, nebyla naplněna.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Předmětem posouzení je především otázka, zda zákon o pobytu cizinců umožňuje přerušit běh „*doby, po kterou nelze umožnit vstup na území*“ na dobu, kdy probíhalo řízení o

udělení mezinárodní ochrany cizinci. Stěžovatel především namítl, že městský soud nepodložil tvrzení o přerušení běhu lhůty správního vyhoštění v průběhu žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany odkazem na konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců, případně správního řádu.

Městský soud nejprve konstatoval, že spornou otázkou v posuzované věci je, zda doba rozhodná pro splnění podmínky podle § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců běží i po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany. Doba rozhodnou pro splnění podmínky podle § 122 odst. 6 citovaného zákona v souladu s § 118 odst. 1 a § 122 odst. 6 označil jako „*dobu, po kterou nelze umožnit vstup na území*“. Dále uvedl, že v této době je realizován účel správního vyhoštění, tedy situace, kdy cizinec nemůže po stanovenou dobu pobývat na území České republiky. I když je v § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců tato doba stanovena dobou platnosti rozhodnutí, neznamená to, že začíná za všech okolností plynout nabytím právní moci rozhodnutí bez ohledu na případné řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Takový závěr by podle městského soudu znamenal, že okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění budou cizinci fakticky vyhoštěni bez ohledu na jiná řízení a práva cizinců v nich. Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 5 je proto vykonatelné až v návaznosti na případné řízení ve věci mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že po dobu tohoto řízení nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, nemůže nastat ani doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Z tohoto důvodu nemůže tato doba plynout v průběhu řízení o žádosti cizince o mezinárodní ochranu.

Městský soud uzavřel, že se „doba, po kterou nelze umožnit vstup na území“ odvíjí od platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud připomíná, že se pojmem „doba, po kterou nelze umožnit vstup na území“ zabýval v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008 - 77, na který ostatně odkázal i městský soud. Ten jím podpořil závěr o nedůvodnosti námitky, že se počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, váže na právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění.

Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno dne 12. 5. 2006. Zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (tj. ve znění do 20. 12. 2007), nevázal dobu, po kterou cizinci nebyl umožněn vstup na území, na platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanovila podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 20. 12. 2007, policie v rozhodnutí o správním vyhoštění. Samotné rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 12. 5. 2006 stanovilo dobu, po kterou neměl být stěžovateli umožněn vstup na území České republiky, na tři roky. Podle odůvodnění rozhodnutí se pak tato doba stanovuje na tři roky od nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění.

V době rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 24/2008, rozhodná právní úprava vymezila dobu, po kterou nelze umožnit vstup na území, dobou platnosti rozhodnutí. Městský soud použil bez dalšího dílčí závěr Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 24/2008, a dovodil, že počátek doby vyhoštění není vázán na právní moc rozhodnutí, aniž by se vyrovnal s výslovnou svázaností relevantní doby s právní mocí rozhodnutí, jak byla nastavena rozhodnutím o správním vyhoštění. Městský

soud se nezabýval ani dalšími závěry v citovaném rozsudku, kde Nejvyšší správní soud u rozhodnutí o správním vyhoštění rozlišil mezi „platností doby, po kterou bylo omezení stanoveno“ a „účinností rozhodnutí“.

Z odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění dále vyplývá, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území České republiky, se přerušuje po dobu, kdy toto rozhodnutí nelze vykonat podle § 119 odst. 5 a odst. 6 a § 179 zákona o pobytu cizinců a § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu). Městský soud se vlivem této části rozhodnutí na běh doby, po kterou nelze umožnit vstup na území, nezabýval. Místo toho dovodil ze souvislosti mezi vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění a řízením o žádosti o mezinárodní ochranu, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, neběží v průběhu řízení o žádosti cizince o mezinárodní ochranu. Městský soud tak učinil, aniž by se zabýval otázkou, zda jím přijatý výklad daného ustanovení, primárně zaměřeného na ochranu práv vyhoštěného cizince, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, nemíří nepřipustně v neprospěch stěžovatele. Výklad městského soudu totiž vedl k závěru, že se běh doby, po kterou nelze umožnit vstup na území, staví po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, přestože takový závěr z daného ustanovení *prima facie* nevyplyvá.

Nejvyšší správní soud podotýká, že ve věci čj. 4 As 24/2008 - 77 rozlišil platnost doby, po kterou bylo omezení stanoveno, a účinnost rozhodnutí. Podle teorie správního práva je účinný ten správní akt, který způsobuje zamýšlené právní důsledky. U konstitutivních právních aktů účinnost znamená, že ukládá-li správní akt nějakou povinnost, je nutné tuto povinnost plnit. Její neplnění je protiprávním jednáním. Předpokladem účinnosti správního aktu je pravidelně právní moc (výjimku představuje předběžná vykonatelnost rozhodnutí). Účinnost může nastat společně s právní mocí nebo až po právní moci rozhodnutí, např. stanoví-li tak zákon (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, str. 225 a násl.). Podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal o mezinárodní ochranu, vykonatelné v závislosti na výsledku řízení o udělení mezinárodní ochrany. Lze přitom dospět k závěru, že účinnost rozhodnutí zmíněná v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 24/2008 - 77 znamená jeho vykonatelnost podle zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud podotýká, že podle rozsudku ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 As 38/2007 - 80, „*existoval rozdíl mezi nemožností rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat a nezapočítáním doby, po níž běží jiné řízení do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění*“. I když Nejvyšší správní soud v této věci rozhodoval v jiném právním rámci, jeho názor je přiměřeně použitelný.

Městský soud se tedy nevypořádal řádně s otázkou, zda se, vzhledem ke znění zákona o pobytu cizinců v době vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, doba, po kterou není cizinci umožněn vstup na území, odvíjí od právní moci rozhodnutí. Při posouzení, zda doba, po kterou není cizinci umožněn vstup na území, neběží po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, se pak nevypořádal se všemi závěry plynoucími z jím použitého rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 24/2008. Městský soud se nevypořádal ani s otázkou, zda jím přijatý závěr není (v případě více možných výkladů) výkladem v neprospěch stěžovatele. V dalším řízení se proto městský soud vypořádá se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008 - 77,

jako celku. Dále posoudí, zda ze zákona o pobytu cizinců, případně z jiného zákona, a z jakého ustanovení, vyplývá, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, se přerušuje po dobu řízení o žádosti cizince o mezinárodní ochranu. V této úvaze neopomene přihlídnout k výslovné vázanosti doby, po níž neměl být stěžovateli umožněn vstup na území České republiky, na právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud přitom v přiměřeném rozsahu zohlední vedle judikatury Nejvyššího správního soudu i judikaturu Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008). Zde lze především připomenout, že výklad a aplikace právních norem by měly být vedeny mj. kritériem vnitřní hodnotové jednoty a nerozpornosti právního řádu. Jistě může nastat řada případů, kdy budou obdobné nebo dokonce totožné právní instituty vykládány různými soudními větvemi různě. Taková odlišnost se však musí vždy opírat o racionální a věrohodnou argumentaci. Zásadně platí, že obecným a tedy předpokládaným pravidlem je jednotu výkladu, odlišnost tedy musí být vždy zdůvodněna, neboť může ve svém důsledku narušit princip právní jistoty a legitimního očekávání. Nejvyšší správní soud také podotýká, že se některými souvisejícími otázkami částečně zabýval (kromě výše zmíněných rozsudků) např. v rozsudcích ze dne 30. 6. 2009, čj. 2 As 65/2008 - 69, ze dne 17. 12. 2008, čj. 4 As 66/2008 - 124, ze dne 6. 12. 2007, čj. 1 As 38/2007 - 80, a ze dne 22. 11. 2007, čj. 1 As 39/2007 - 72.

K tvrzení stěžovatele, které uplatnil „z důvodů právní opatrnosti“, že argumentaci ohledně přerušení doby podle § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců uplatnil již ve správním řízení, Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud danou námitku věcně projednal. Jednal tak v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který např. v usnesení ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 - 62 (č. 1742/2009 Sb. NSS), připustil, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení. Tvrzení městského soudu, které stěžovatel zpochybnil, nesměřovalo k tomu, že by stěžovatelem v žalobě uplatněné námitky byly nepřipustné. Městský soud pouze konstatoval, že stěžovatel uplatnil své stanovisko k otázce povahy, počátku běhu doby, důsledků právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění až v žalobě. Městský soud z této skutečnosti dovedl pouze tolik, že žalovanému nelze vytýkat případnou absenci podrobnější argumentace k těmto otázkám, sám se však uplatněnými námitkami zabýval.

Dále stěžovatel namítl, že mu žalovaný neumožnil seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tuto námitku stěžovatel uplatnil až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2004, čj. 2 As 17/2003 - 79 (č. 571/2005 Sb. NSS), uvedl, že „[p]řípadné nedodržení lhůty by tedy bylo možno posoudit jen jako nezákonnost, k níž soud přihlíží jen na základě žalobní námitky. Netvrdil-li tedy stěžovatel v žalobě ..., že k rozhodnutí o jeho propuštění došlo po uplynutí zákonné lhůty, nemohl se Městský soud v Praze dodržením lhůt zabývat a Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. nemůže přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, kdy bylo vydáno napadené soudní rozhodnutí“. Tyto závěry lze vztáhnout i na posuzovaný případ. Neumožnění seznámit se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu představuje vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tuto námitku neuplatnil již v žalobě, ač tak učinit mohl, je však námitka nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil rozsudek městského soudu, kterému vrátil věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu