

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Z. H.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2009, č. j. OAM-154-7/SŘ-2009, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, č. j. 11 Ca 219/2009 - 41,

t a k t o :

Věc **se post up u je** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Policie České republiky, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha (dále jen „cizinecká policie“) rozhodnutím ze dne 12. 3. 2007 uložila žalobci správní vyhoštění podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území, stanovila cizinecká policie na 3 roky. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „ředitelství služby cizinecké policie“) rozhodnutím ze dne 11. 7. 2007. Rozhodnutí ředitelství služby cizinecké policie nabylo právní moci dne 17. 7. 2007, žalobce jej napadl žalobou dne 26. 7. 2007. Dne 19. 1. 2009 žalobce podal žádost o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Řízení ve věci této žádosti zastavilo ředitelství služby cizinecké policie usnesením ze dne 19. 3. 2009, č. j. CPR-1142-1/ČJ-2009-9CPR-V214, s tím, že ke dni rozhodnutí o žádosti žalobce neuplynula polovina doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, a tím není splněna jedna z podmínek stanovených pro postup podle § 122 odst. 6 písm. a) cit. zákona. Odvolání proti uvedenému usnesení zamítl žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím ze dne

9. 6. 2009. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl městský soud shora označeným rozsudkem ze dne 6. 5. 2010, který žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl řádně podanou kasační stížností.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že v případě žalobce byl běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, přerušen zahájením řízení ve věci přezkumu rozhodnutí o jeho správním vyhoštění soudem. Protože od právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění do okamžiku přerušení běhu předmětné doby podáním žaloby uplynulo pouze devět dní (ze stanovené tříleté doby), jedna ze zákonných podmínek stanovených k tomu, aby mohla být zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, nebyla naplněna. Závěr, podle nějž podání žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění způsobuje přerušení běhu lhůty správního vyhoštění, městský soud vyslovil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 38/2007 - 80 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že zákon o pobytu cizinců neupravuje přerušení běhu lhůty správního vyhoštění, respektive s podáním žaloby takového přerušení nespojuje, pouze odkládá vykonatelnost samotného rozhodnutí, tedy dobu, kdy má cizinec opustit Českou republiku. Pokud je v rozhodnutí o správním vyhoštění uvedeno, že bylo vydáno na 3 roky, pak správní vyhoštění skončí po 3 letech bez ohledu na podanou žalobu. Stěžovatel zároveň upozornil na rozhodnutí městského soudu ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 11 Ca 156/2008, kdy ve skutkově naprosto identickém případě bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu k novému projednání. Sám městský soud ve světle nové judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77) nyní zaujímá právní názor, že pro přerušení běhu správního vyhoštění podáním žaloby s odkladným účinkem není v zákoně dán podklad. V ostatní argumentaci stěžovatel odkázal na podanou žalobu s tím, že městský soud se s ní nevypořádal - zejména s námitkou, že dochází k umělému prodlužování doby správního vyhoštění současnou nesprávnou aplikační praxí ze strany správních orgánů, ani s námitkou, že správní orgány neumožňují po podání žaloby pobyt na základě výjezdních příkazů.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

II.

Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Rozhodující první senát po předběžné poradě dospěl k závěru, že je dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu. Tím je nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným osmým senátem v rozsudku ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 - 163.

[6] Osmý senát v uvedeném rozsudku „nepřisvědčil stěžovateli, že by naplnění podmínky uplynutí poloviny nebo alespoň tří let z doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, bylo zákonem o pobytu cizinců jednoznačně vázáno na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. že by doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovená v rozhodnutí o správním vyhoštění, byla přerušena po dobu, po kterou nelze rozhodnutí

o správním vyhoštění vykonat.“ První senát je naproti tomu přesvědčen, že běh lhůty, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se na dobu, po kterou nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, staví [terminologická poznámka - městský soud, žalobce i osmý senát sice hovoří o přerušení běhu lhůty, první senát však má za to, že v daném kontextu je na místě uvažovat spíše o stavění lhůty].

[7] První senát zároveň podotýká, že si je vědom určité odlišnosti mezi věcí, na jejímž podkladě se táže rozšířeného senátu, a věcí, v níž rozhodoval osmý senát. Osmý senát posuzoval otázku, zda zákon o pobytu cizinců umožňuje zastavit běh „vyhošťovací“ lhůty na dobu, kdy probíhá řízení o udělení mezinárodní ochrany cizinci. V nyní rozhodované věci se jedná o posouzení toho, zda se staví běh uvedené lhůty v případě podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Obě situace jsou však shodné v tom, že rozhodnutí o správním vyhoštění zpravidla není vykonatelné, dokud nejsou uvedena řízení ukončená (viz § 119 odst. 6 cit. zákona k řízení o udělení mezinárodní ochrany a § 172 odst. 3 téhož zákona k řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění). Závěry osmého senátu jsou nadto formulovány natolik obecně, že první senát neshledal prostor pro takové odlišení se ve své věci, které by mu umožnilo vyslovit jím zastávaný názor bez předchozího postoupení věci rozšířenému senátu.

[8] Hlavním bodem, v němž se hodnocení nastíněné otázky mezi prvním a osmým senátem rozchází, je posouzení dopadů změny v definici správního vyhoštění, ke které došlo zákonem č. 428/2005 Sb. Zákon o pobytu cizinců totiž ve znění účinném do 23. 11. 2005 v ustanovení § 118 odst. 1 definoval správní vyhoštění tak, že *„doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí.“* Judikatura Nejvyššího správního soudu na podkladě této právní úpravy dovodila, že počátek běhu „vyhošťovací“ lhůty je vázán na nabytí platnosti, nikoli na nabytí účinnosti rozhodnutí o správním vyhoštění (viz např. rozsudek ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77). Novelizací provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. však byla tato definice změněna tak, že nyní *„doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.“* První senát se domnívá, že za stávající právní úpravy není důvod k tomu, aby tato lhůta běžela (a mohla třeba i zcela uběhnout) v době, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění ještě není vykonatelné.

[9] Doktrína obvykle rozlišuje u správních aktů jejich platnost, právní moc, účinnost a vykonatelnost (srov. např. Hendrych, D. a kol. 2006. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, str. 218-228). Teprve účinný správní akt způsobuje zamýšlené právní důsledky. U konstitutivních správních aktů to znamená, že oprávnění přiznaná správním aktem je možné po právu vykonat a uložené povinnosti je nutno plnit. Správní akt, jehož vykonatelnost je odložena, tyto důsledky dosud nezpůsobuje. V případě, že je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění (např. z důvodu podání žaloby proti tomuto rozhodnutí), není nutno plnit uloženou povinnost opustit území České republiky. Stejně tak však, podle názoru prvního senátu, nemůže nastat ani právní následek další části výroku rozhodnutí správního orgánu, v němž je určena doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Jinými slovy řečeno, odložením vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dochází k zastavení běhu této „vyhošťovací“ doby.

[10] Tak je tomu z povahy věci a není proto nutné vyžadovat po zákonodárci, jak se domnívá osmý senát, aby v zákoně výslovně uvedl, že k zastavení běhu doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, v daném případě dochází. Dřívější výklad dospěl k závěru, že k takovému stavění běhu uvedené lhůty nedocházelo, na podkladě výše citované dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Novelizací uvedeného ustanovení však zákonodárce zjevně zamýšlel tento stav změnit (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 428/2005 Sb.: *„Podle dosavadní právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počíná běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za jeho pobytu na území. Tímto způsobem fakticky dochází k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací.“*).

[11] Dřívější právní úprava, respektive výklad, ke kterému vedla, byl totiž z hlediska svých praktických důsledků nelogický. Umožňoval cizinci, jemuž bylo správní vyhoštění uloženo, aby si „vyhošťovací“ dobu přinejmenším zkrátil tím, že činil úkony mající za následek odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Použijeme-li argument *reductio ad absurdum*, pak lze tvrdit, že za tohoto výkladu nemělo ani smysl ukládat vyhoštění na kratší doby (na rok, možná ani na dva), neboť takto postižený cizinec se vyhoštění mohl jednoduše vyhnout již jen tím, že podal správní žalobu a počkal, až mu uběhla „vyhošťovací“ lhůta. Takový stav byl jistě nežádoucí a zřejmě představoval jeden z motivů výše uvedené novelizace zákona o pobytu cizinců.

[12] K dalším důvodům zmíněným osmým senátem v odůvodnění jeho rozhodnutí lze uvést následující. Osmý senát konstatoval, že opačný výklad než ten, ke kterému dospěl, by *„bez dalšího neodůvodněně postihl cizince, kteří využijí svého práva požádat na území České republiky o udělení mezinárodní ochrany a se zřetelem k platné právní úpravě tak disponují právním titulem opravňujícím je k legálnímu pobytu na území České republiky. Znevýhodnění cizinců (ve vztahu k naplnění dané podmínky), kteří po rozhodnutí o správním vyhoštění, v němž jim byla stanovena doba, po kterou jim nelze umožnit vstup na území, území České republiky s ohledem na podání žádosti o mezinárodní ochrany a další průběh tohoto řízení neopustí, oproti cizincům, kteří z České republiky vycestují, není opodstatněné. Tento výklad totiž vede k faktické diskriminaci osob, které určitou část doby (příp. celou dobu), po kterou jim není dle rozhodnutí o správním vyhoštění umožněn vstup na území, stráví z titulu žadatele o azyl legálně na území České republiky, nikoliv v zahraničí. Takový výklad přitom již Nejvyšší správní soud (byť na jiném skutkovém půdorysu) odmítl v rozsudku ze dne 22. 11. 2007, čj. 1 As 39/2007 - 72.“* K tomu první senát podotýká, že v rozsudku, na který osmý senát odkázal, posuzoval otázku, zda o odstranění tvrdosti podle § 122 zákona o pobytu cizinců může žádat cizinec, který vůbec území České republiky neopustil. Činil tak ve věci, v níž bylo o správním vyhoštění rozhodnuto ještě podle „staré“ právní úpravy, u níž považoval za dané, že „vyhošťovací“ lhůta začne plynout nabytím platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Pak jistě nebylo důvodu klást žadatelům o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění další překážky v podobě požadavku, že musí nejprve opustit území České republiky. Za stávající právní úpravy však lze tento závěr považovat za překonaný.

[13] V zásadě totéž lze uvést ve vztahu k odkazům osmého senátu *„na ustálenou praxi Nejvyššího soudu, dle níž je pro stanovení doby počátku správního vyhoštění a návaznosti na to určení jeho konce, třeba (...) dovodit, že tímto časem, resp. termínem, je s ohledem na další*

souvislosti textu zákona den rozhodnutí o předmětném vyhoštění, i když jeho účinky nastávají až právní mocí rozhodnutí.“ Osmým senátem citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu se totiž také týkají správních vyhoštění, o nichž bylo rozhodnuto před novelizací zákona o pobytu cizinců zákonem č. 428/2005 Sb. Nejvyšší soud pak v odůvodněních těchto rozhodnutí vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku č. j. 4 As 24/2008 - 77. Jestliže však rozšířený senát dospěje k závěru, že je tato judikatura již neaktuální, pak nelze hovořit ani o možném rozporu názoru zastávaného prvním senátem s judikaturou Nejvyššího soudu.

[14] Lze tedy shrnout, že první senát je přesvědčen o tom, že běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se staví po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné. Svůj názor zbudoval na následující úvaze. Jestliže je výkon takového rozhodnutí z určitého důvodu odložen, cizinec nemusí opouštět území České republiky. „Trest“ vyhoštění tak prozatím nepůsobí, a proto by neměla běžet ani doba tohoto „trestu“. Pokud by tomu bylo opačně, míjel by se „trest“ účinkem. Odlišný výklad zaujala starší judikatura zejména s ohledem na původní definici správního vyhoštění, obsaženou v zákoně o pobytu cizinců až do jeho novelizace provedené zákonem č. 428/2005 Sb. Poté, co zákonodárce tuto definici (záměrně) opustil, není důvodu k dalšímu zachovávání výkladu, jehož praktickým důsledkem může být až popření účelu správního vyhoštění.

III.

Otázka předložená rozšířenému senátu

[15] Ze shora uvedených důvodů je věc v souladu s § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), předkládána rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Staví se běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné, jestliže bylo dané rozhodnutí vydáno podle zákona o pobytu cizinců ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 428/2005 Sb.?

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné. Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Miluše Došková a JUDr. Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Účastníci se dále mohou ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení vyjádřit k otázkám předloženým rozšířenému senátu.

V Brně dne 2. února 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu