

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka
a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **N.T.**, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2010, č. j. 10 Ca 371/2008 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí včas podanou kasační stížností proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 11. 2008, č. j. CPR-15793-1/ČJ-2008-9CPR-C261. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno (dále „prvostupňový správní orgán“) ze dne 15. 8. 2008, č. j. CPBR-11769-16/ČJ-2008-61PB-CI, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů obsažených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.

[3] Žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu byla zamítnuta proto, že byla žalobkyně evidována v evidenci nežádoucích osob. V takové situaci jsou podle stěžovatele správní orgány povinny žádost zamítnout, když zde zákon nepřipouští možnost správního uvážení. K možnému zásahu do soukromého a rodinného života mohou správní orgány přihlížet pouze v případě důvodů neudělení povolení k přechodnému pobytu obsažených v § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, tedy z důvodů ohrožení veřejného zdraví. Dále stěžovatel připomíná, že doba vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění je shodná s dobou, během níž nelze cizinci umožnit vstup na území a počíná běžet nejpozději uplynutím lhůty stanovené pro vycestování cizince z území. Tato doba neběží, dokud je rozhodnutí nevykonatelné, například z důvodu řízení o udělení mezinárodní ochrany. K popření smyslu institutu správního vyhoštění by naopak vedl výklad, podle nějž by doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území, plynula bez ohledu na jeho dosud trvající pobyt na území. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž odkázal městský soud, není podle stěžovatele na daný případ použitelná, neboť v těchto rozhodnutích byla vesměs přezkoumávána správní rozhodnutí vydaná před 23. 11. 2005, tedy před novelou zákona o pobytu cizinců, která režim vyhošťování změnila výše uvedeným způsobem.

[4] Stěžovatel trvá na tom, že se neměl zabývat přiměřeností dopadu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a tím, zda byla za nežádoucí osobu označena důvodně. Zákon o pobytu cizinců hovoří bez dalšího o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu u cizinců, kteří jsou v evidenci nežádoucích osob. Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života má být posuzována již v samostatném správním řízení o zařazení cizince do evidence nežádoucích osob. Zákonnost pravomocného rozhodnutí o zařazení do této evidence tak již nelze v řízení o povolení k přechodnému pobytu znovu přezkoumávat.

[5] Stěžovatel trvá i na tom, že ve svém rozhodnutí plně vysvětlil, z jaké právní úpravy vycházel ve svém závěru, že doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území ČR, je vázána na dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že s přerušením této lhůty zákon o pobytu cizinců nepočítá.

[6] Na základě uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Významné skutečnosti plynoucí ze spisu

[7] Žalobkyně podala k prvostupňovému správnímu orgánu dne 27. 6. 2008 žádost o povolení k přechodnému pobytu opřenou o důvody podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť byla družkou občana EU. Prvostupňový správní orgán při správním řízení zjistil, že žalobkyni bylo rozhodnutím Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Oddělení cizinecké policie Frýdek-Místek ze dne 20. 4. 2006,

č. j. SCPP-350/OV-III-2006, uděleno správní vyhoštění na jeden rok, neboť když předchozího dne požádala o azyl, bylo policisty zjištěno, že nemá cestovní doklad a není schopna doložit oprávněnost svého pobytu v ČR. V rámci tohoto rozhodnutí bylo také posouzeno, že jeho důsledky nezasáhnou do soukromého nebo rodinného života žalobkyně, neboť v ČR nemá žádné rodinné vazby. Doba k vycestování z území ČR jí byla v onom rozhodnutí stanovena na 30 dnů od okamžiku, kdy pozbude postavení žadatelky o udělení mezinárodní ochrany.

[8] Dne 15. 8. 2008 vydal prvostupňový správní orgán rozhodnutí č. j. CPBR-11769-16/ČJ-2008-61PB-CI, jímž žádost žalobkyně zamítl, neboť do evidence nežádoucích osob byla podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zařazena v souladu s výše uvedenou podmínkou od 30. 6. 2008 do 22. 5. 2009, protože rozhodnutí o jejím správním vyhoštění nebylo podle § 119 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců ve vazbě na § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, vykonatelné po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, tedy od 21. 4. 2006 do 10. 3. 2008 a následně v době jejích opakovaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany od 19. 5. 2008 do 2. 6. 2008 a od 9. 6. 2008 do 23. 6. 2008. Vzhledem k tomu, že zařazení v evidenci nežádoucích osob je důvodem znemožňujícím její žádosti vyhovět, bylo nutno její žádost podle § 87d odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zamítnout.

[9] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Podle něj měla být roční lhůta pro zařazení do evidence nežádoucích osob počítána již ode dne rozhodnutí o vyhoštění, takže měla být ukončena dne 20. 4. 2007 bez ohledu na odložení vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. V době podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu tak již byla žalobkyně vedena v evidenci nežádoucích osob neoprávněně, neboť její zařazení do této evidence bylo způsobeno tím, že prvostupňový správní orgán zaměnil platnost a vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění.

[10] Stěžovatel toto odvolání zamítl výše označeným rozhodnutím ze dne 21. 11. 2008. V něm trval na tom, že doba vedení cizince v evidenci nežádoucích osob je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, takže žalobkyně byla do této evidence zařazena od 30. 6. 2008 do 22. 5. 2009. Prvostupňový správní orgán tedy postupoval plně v souladu se zákonem o pobytu cizinců, stejně jako s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Pro úplnost zde pak stěžovatel uvedl, že při zamítání žádosti o povolení k přechodnému pobytu z důvodu vedení žadatelky v evidenci nežádoucích osob neumožňuje zákon o pobytu cizinců správnímu orgánu posuzovat, zda je jeho zamítavé rozhodnutí přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života.

[11] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž trvala na tom, že v rozhodném období bylo její zařazení do evidence nežádoucích osob již neoprávněné, což podpořila poukazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008. Městský soud této žalobě vyhověl a napadené stěžovatelovo rozhodnutí zrušil. Vyšel při tom z judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž odvodil, že při posuzování žádosti o udělení povolení k pobytu má správní orgán posoudit, zda je žadatel nežádoucí osobou, nemůže přitom ovšem vycházet pouze ze zjištění, zda je evidován v evidenci nežádoucích osob, ale musí přihlédnout i k přiměřenosti tohoto posouzení z pohledu dopadu do soukromého a rodinného života cizince. Takové posouzení je nezbytné již proto, že samotné zařazení cizince do evidence nežádoucích osob nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Městský soud se dále ztotožnil s žalobkyní v tom, že bez výslovné zákonné opory nelze vázat běh lhůty, po kterou nelze cizinci

umožnit vstup na území ČR, na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců s žádným takovým přerušením lhůty nepočítá a názor stěžovatele tak nemá v zákoně oporu. Správní orgány obou stupňů ostatně ani nevysvětlily, jakou úvahou k tomuto závěru dospěly, takže je napadené rozhodnutí třeba pokládat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Z toho důvodu stěžovatelovo rozhodnutí zrušil a uložil mu, aby se v novém rozhodnutí vypořádal také s judikaturou Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IVa. Rámec kasačního přezkumu

[13] Úvodem je nutno uvést, že kasační přezkum je v tomto případě poněkud komplikován komunikačním míjením i vnitřní nekonzistencí jednotlivých po sobě jdoucích rozhodnutí a procesních úkonů účastníků a městského soudu, jež byly dosud v soudním řízení učiněny. Jak totiž vyplývá z výše provedené rekapitulace, žaloba byla opřena o jediný žalobní důvod, a to o nesouhlas žalobkyně s tím, že stěžovatel a předtím prvostupňový správní orgán posoudili její zařazení do evidence nežádoucích osob v rozhodném období jako oprávněné.

[14] Městský soud ovšem napadené rozhodnutí formálně nezrušil z důvodu přitakání tomuto jedinému žalobnímu bodu, nýbrž z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, aniž by toto vykročení za rámec žalobních bodů výslovně odůvodnil poukazem na ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ve vazbě na odst. 3 s. ř. s., jenž mu takový postup umožňuje. Jakkoli pak napadené rozhodnutí zrušil údajně pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, vyjádřil se ještě jednak obecně k právní otázce, o niž byl opřen onen jediný žalobní důvod; a jednak velmi konkrétně k otázce, která v žalobě namítána nebyla, totiž k povinnosti správního orgánu posoudit při rozhodování o udělení povolení k pobytu také označení cizince za nežádoucí osobu z hlediska přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života.

[15] Stěžovatel pak sice v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.; jejím obsahem však nijak nenamítá, že by byl napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí, popřípadě že by byla dána jiná vada řízení před soudem ve smyslu tohoto řízení; a namítá toliko nesprávné posouzení dvou rozhodujících právních otázek, v nichž s ním městský soud polemizoval nad rámec rušení jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Jedinou větou se pak brání proti naříčení, že by bylo nepřezkoumatelné jeho rozhodnutí.

[16] Nejvyšší správní soud se pokusí ukončit tyto nesrovnalosti tím, že nejprve posoudí dvě právní otázky, jež jsou mu stěžovatelem předloženy v kasační stížnosti a z nichž jedna byla onou jedinou žalobní námitkou, bez ohledu na to, že tyto otázky nebyly formálně vzato důvodem zrušení stěžovatelova rozhodnutí, přesto však jejich posouzení *obiter*

dictum tvořilo stěžejní část odůvodnění rozsudku městského soudu. Prvá z těchto otázek spočívá v tom, zda měla být žalobkyně v době podání své žádosti o povolení k přechodnému pobytu ještě vedena v evidenci nežádoucích osob; a druhá, zda tento fakt mohl být při rozhodování stěžovatele a předtím prvostupňového správního orgánu potenciálně překonán ohledy na nepřiměřenost zásahu do jejího soukromého a rodinného života.

IVb. Oprávněnost vedení v evidenci nežádoucích osob

[17] Otázka, zda měla být žalobkyně vedena v rozhodné době v evidenci nežádoucích osob, byla jedinou žalobní námitkou. Městský soud se k ní sice vyjádřil velmi kusým způsobem a byť je argumentace stěžovatele v této otázce velmi propracovaná a podrobná, Nejvyšší správní soud jí nemůže přisvědčit.

[18] Ustanovením, jež je zde především vykládáno, je § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který v rozhodné době zněl:

„(5) Rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, je vykonatelné po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se

a) mezinárodní ochrana neuděluje,

b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná,

c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nebo

d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá,

jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo jestliže podle zvláštního právního předpisu podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek. Rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné, přizná-li soud na žádost cizince jeho žalobě odkladný účinek.“

[19] Otázka, zda doba, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění cizince není vykonatelné pro zde uvedené překážky, má nebo nemá být započítávána do lhůty, po niž je cizinec pokládán za nežádoucí osobu, byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu, na niž bylo v řízení opakovaně odkazováno, řešena pouze zčásti a nepřímo. Naopak judikatura Nejvyššího soudu v trestních věcech týkajících se trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí se jednoznačně přiklání k právnímu názoru žalobkyně. Tak v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008, Nejvyšší soud konstatoval, že *„pro stanovení doby počátku správního vyhoštění a návaznosti na to určení jeho konce, je třeba ve smyslu § 118 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. vzít v úvahu, že "správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území“, a z dikce tohoto ustanovení 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.“*

[20] K tomuto právnímu názoru se jednoznačně přiklonil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 3. 1. 2011, sp. zn. 8 As 69/2010 (publ. na www.nssoud.cz). V něm nepřisvědčil názoru, *„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.“* Při odmítnutí takového názoru, zastávaného nyní

stěžovatelem, vyšel jak z předchozí vlastní judikatury (zejména z rozsudku ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. 1 As 39/2007, a z rozsudku ze dne 25. 4. 2008, sp. zn. 4 As 24/2008), tak z výše citované judikatury Nejvyššího soudu, ve snaze vyhovět požadavku, aby výklad a aplikace právních norem byly vedeny mj. kritériem vnitřní hodnotové jednoty a nerozpornosti právního řádu, jinak řečeno požadavku, aby tatáž norma byla dvěma vrcholy české justice vykládána pokud možno totožně. Na tomto základě pak zdejší soud odmítl výklad prosazovaný nyní i tehdy stěžovatelem: *„Takový výklad § 122 odst. 6 ve spojení s § 118 odst. 1 a § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců by neměl přes svůj zásadní negativní dopad do právní sféry cizince výslovnou oporu v citovaných ustanoveních. Především by však 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. ... Námitka, že městský soud vycházel z právní úpravy neúčinné v rozhodné době, nemá oporu v napadeném rozsudku. K tvrzení, že nabytím účinnosti zákona č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byl s účinností od 24. 11. 2005 běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nade vší pochybnost navázán na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, pak stěžovatel nepřinesl relevantní argumenty.“*

[21] Ani podle nyní rozhodujícího senátu Nejvyššího správního soudu nevyplývá z odložení vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, že by po tuto dobu byl sistován i běh doby, po níž je cizinci zakázán vstup na území ČR a je veden v evidenci nežádoucích osob.

[22] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom určité absurdity důsledků, které z toho plynou, konkrétně toho, že na cizince, kterému se podaří celou dobu, po níž mu je zakázán vstup na území ČR, strávit v režimu řízení o udělení mezinárodní ochrany, tento zákaz vstupu fakticky nedopadne a navzdory tomu, že má vstup na území ČR zakázán, stráví (dokonce až) celou tuto dobu na jejím území a následně mu nic nebrání požádat o udělení povolení k pobytu, takže možná území ČR ani nikdy neopustí. Pocit absurdity tohoto řešení jistě podtrhuje skutečnost, že cizinecká policie rozhodující o správním vyhoštění nemůže nijak ovlivnit, zda cizinec požádá o udělení mezinárodní ochrany a jak dlouho bude toto řízení, či případně tato řízení jako v případě žalobkyně, trvat. Cizinecká policie tedy skutečně nemá při takovémto výkladu § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců možnost zaručit, že zákaz vstupu na území ČR vůbec na cizince fakticky dopadne.

[23] Tento důsledek je ovšem absurdní pouze tehdy, pokud je vnímáno vyhoštění a zákaz vstupu na území ČR jako trest. Pak by opravdu bylo nepřípustné, aby se cizinec zbavil důsledků takového trestu jen tím, že by podával žádosti o mezinárodní ochranu. V judikatuře zdejšího soudu byl ovšem opakovaně (například v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, sp. zn. 4 As 24/2008) potvrzován závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005 (publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS),

vysvětlujícím, proč nelze správní vyhoštění jako trest chápat: „*Správní vyhoštění ve smyslu ust. § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestní řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu.*“ K takovému názoru se přiklonil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010, v němž shledal, že správní vyhoštění za nelegální pobyt v ČR není „trestem“, který by z důvodu zákazu dvojího potrestání vylučoval pozdější trestní stíhání.

[24] Nelze navíc dost dobře tvrdit, že by se cizinec opakovaným podáváním žádostí o mezinárodní ochranu opravdu plně vyhnul důsledkům správního vyhoštění a zákazu vstupu na území ČR a že by na něj tato část výroku rozhodnutí o správním vyhoštění po dobu, kdy je žadatelem o mezinárodní ochranu, nedopadala. Cizinec, kterému běží doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR, a zároveň je fakticky na území ČR z titulu probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany, tak zejména může být na rozdíl od ostatních žadatelů o mezinárodní ochranu zajištěn podle § 124a zákona o pobytu cizinců. Samotné zařazení cizince do evidence nežádoucích osob, jakkoli v daném režimu nemá faktické důsledky, je potenciálně zásahem do jeho osobnostní sféry a osobní cti. Nadto je tento cizinec v trvalé nejistotě, protože zatímco ostatní žadatelé o mezinárodní ochranu mohou po neúspěšném konci tohoto řízení obvykle požádat o pobyt v režimu zákona o pobytu cizinců, pro cizince v režimu správního vyhoštění znamená konec řízení o udělení mezinárodní ochrany automaticky konec pobytu. Bylo by pak zjevně nespravedlivé, aby na vyhoštěného cizince po dobu probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany dopadaly tyto částečné důsledky rozhodnutí o vyhoštění, které nedopadají na ostatní cizince žádající o mezinárodní ochranu; a po skončení tohoto řízení pak na něj po celou dobu, po niž mu je zakázán vstup na území ČR, dopadaly důsledky tohoto rozhodnutí znovu, tentokrát ve své úplnosti.

[25] Opomenout nelze ani argument, že jednoduchý a nepřerušený běh lhůty počínající ihned po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění je vhodnější i z hlediska právní jistoty cizince, pro nějž má toto rozhodnutí zásadní důsledky; naopak postupné odečítání dnů a týdnů mezi jednotlivými řízeními o udělení mezinárodní ochrany je komplikované, nepřehledné a právní jistotě cizince nepříznivé.

[26] Lze tak posouzení této otázky uzavřít konstatováním, že již byla jednoznačně vyřešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, a to ve prospěch právního názoru zastávaného žalobkyní a v náznaku i městským soudem, který v posledním odstavci strany 5 svého rozsudku sice stěžovatele především odkázal na relevantní judikaturu, zároveň jej však správně upozornil, že jeho názor nemá oporu v textu zákona.

IVc. Možnost posoudit zásah do rodinného a soukromého života

[27] Otázka, zda měl stěžovatel a před ním prvostupňový správní orgán zohlednit dopad svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, nebyla v žalobě namítána. V rámci soudního řízení ji z vlastní iniciativy položil až městský soud. Ten si na ni také vzápětí odpověděl, nicméně chybně.

[28] Dospěl totiž k závěru, že v rámci řízení o udělení pobytu musí být v rozhodnutí obsažena úvaha, zda byl cizinec označen za nežádoucí osobu důvodně, a zároveň v rámci posuzování této otázky má být posouzena přiměřenost tohoto rozhodnutí z pohledu dopadu do soukromého a rodinného života jedince. Z jeho rozsudku však není vůbec zřejmé, z čeho tento závěr vyplývá, když je podložen pouze konstatováním, že samotné označení cizince za nežádoucí osobu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu.

[29] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem nesouhlasí a přitakává v této otázce stěžovateli. Zákon o pobytu cizinců je s určitými výjimkami (například v § 87e odst. 2 zákona o pobytu cizinců) postaven na předpokladu, že do soukromého a rodinného života může nepříznivě zasáhnout pouze to, když musí cizinec území ČR opustit a zpřetrhat tak své potenciální osobní a rodinné vazby, nikoli však to, že mu přechodný pobyt na území ČR nebude vůbec povolen. Tento přístup byl potvrzen například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008 (publ. pod č. 1955/2009 Sb. NSS): „*Cizinci ústavně zaručené právo vstupu a pobytu na území České republiky nesvědčí, a proto samotné neudělení víza nemůže bez dalšího porušit jeho právo na rodinný život.*“

[30] Právě proto je v situacích obdobných situaci žalobkyně posuzován dopad na soukromý a rodinný život toliko při řízení o správním vyhoštění podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť správním vyhoštěním mohou být rodinné a soukromé vazby zpřetrhány. Nemohou však být zpřetrhány následně například tím, že bude cizinec zajištěn, jak bylo konstatováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 2 As 22/2006 (publ. na www.nssoud.cz): „*V případě splnění zákonných podmínek (§ 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů) bude o zajištění cizince, tedy v podstatě o omezení jeho osobní svobody, rozhodnuto bez ohledu na případný zásah do jeho soukromého nebo rodinného života; ten je předmětem případného posuzování v rozhodnutí o správním vyhoštění.*“

[31] Ze stejného důvodu pak není potřeba tyto vazby posuzovat následně při zařazování do evidence nežádoucích osob, neboť zařazením do evidence rodinný život zasažen být nemůže; či při zamítání žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu podle § 87d odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, kde je třeba stěžovateli přisvědčit, že k tomu text zákona nedává žádný prostor. Z rozsudku městského soudu není poznat, co jej vedlo k závěru opačnému, a bylo by mu v tomto směru možno vytknout nepřezkoumatelnost. Má-li být oním důvodem tvrzení, že samotné označení cizince za nežádoucí osobu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, je třeba připomenout, že soudnímu přezkumu podléhá z výše uvedených důvodů jemu předcházející rozhodnutí o správním vyhoštění, z nějž zařazení do evidence nežádoucích osob podle § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců vychází.

[32] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s citovaným názorem městského soudu.

V. Shrnutí a náklady řízení

[33] Zbývá posoudit, jaké procesní důsledky plynou z výše uvedeného. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem ve dvou klíčových věcech: ve výroku a v tom, jak byla posouzena stěžejní právní otázka vznesená žalobou, k níž se městský soud sice vyjádřil

pouze okrajově, obiter dictum, ale správně. Za této situace není namístě rozsudek městského soudu rušit.

[34] Nic na tomto závěru nemění ani fakt, že na druhou právní otázku, totiž nezbytnost posouzení dopadu do soukromého a rodinného života, odpověděl městský soud chybně, ba ani to, že za hlavní důvod zrušení stěžovatelova rozhodnutí označil jeho nepřezkoumatelnost. K tomu stěžovatel v kasační stížnosti pouze podotkl, že s tím nesouhlasí, neboť ve svém rozhodnutí ze dne 21. 11. 2008 podrobně vysvětlil, z jaké zákonné úpravy dovozuje přerušení běhu lhůty, po niž nelze umožnit vstup cizince na území. Zdejší soud s tímto závěrečným stěžovatelovým podotknutím souhlasí a jeho kritiku napadeného rozsudku sdílí. Podle městského soudu totiž sice ve správních rozhodnutích obou stupňů chybí označení právní úpravy, z níž vycházela; Nejvyšší správní soud nicméně považuje výklad důsledků stavení vykonatelnosti rozhodnutí o vyhoštění podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve vazbě na § 32 odst. 5 zákona o azylu, obsažený na druhé straně stěžovatelova rozhodnutí, za dostatečně srozumitelný, byť právně chybný.

[35] Za této situace, kdy Nejvyšší správní soud souhlasí s výrokem napadeného rozsudku městského soudu i s klíčovou částí jeho odůvodnění, není namístě tento rozsudek rušit. Vyplývá to z právního názoru obsaženého v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, sp. zn. 8 Afs 15/2007 (publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS): *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* V nyní posuzované věci důvody zrušujícího rozsudku městského soudu v podstatné míře obstály a bylo by procesně neefektivní, aby zdejší soud tento rozsudek zrušil a zavázal městský soud, aby v novém rozsudku učinil z části argumentů, které předtím uvedl obiter dictum, hlavní důvody zrušení stěžovatelova rozhodnutí; a dosavadní důvody zrušení tohoto rozhodnutí přehodnotil.

[36] Ze všech shora vyložených důvodů soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude pro stěžovatele závazný právní názor městského soudu korigovaný zde vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[37] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobkyni náklady řízení nevznikly, neboť zůstala v řízení o kasační stížnosti procesně pasivní. Proto soud rozhodl, že se žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. března 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu