

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **A. K.,** proti žalovanému **Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2010, č. j. OAM-418-3/SŘ-2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2011, č. j. 11 A 185/2010 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, Oddělení cizinecké policie Vyšní Lhoty, rozhodnutím ze dne 21. 7. 2007 (pravomocné dne 27. 7. 2007), č. j. SCPP-533-10/OV-XII-2007, uložila žalobkyni správní vyhoštění. Dobu, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, stanovila na 3 roky a dobu k vycestování z území České republiky do 30 dnů od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude postavení žadatelky o mezinárodní ochranu.

[2] Dne 6. 7. 2007 podala žalobkyně žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 27. 7. 2007 odmítlo jako zjevně nedůvodnou. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u krajského

soudu, který jej zrušil a vrátil Ministerstvu vnitra k novému projednání. Proti rozhodnutí krajského soudu následně brojilo Ministerstvo vnitra kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2009, č. j. 4 Azs 31/2009 – 93, zamítl.

[3] Žalobkyně následně, dne 17. 2. 2010, požádala o vydání nového rozhodnutí, kterým se zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie (dále také „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 30. 4. 2010, č. j. CPR-2946/ČJ-2010-9CPR-V214, řízení o této žádosti zastavila, neboť neuplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území a nebyla tak dána jedna z podmínek kumulativně stanovených v § 122 odst. 5 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil a zamítl podané odvolání. Žalovaný dovodil, že v případě žalobkyně tříletá doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nezačala z důvodu probíhajících řízení o mezinárodní ochraně plynout a nepoplyne až do okamžiku, kdy bude pravomocně ukončeno probíhající řízení o mezinárodní ochraně a rozhodnutí o správním vyhoštění tak bude podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vykonatelné.

[5] Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jenž jej rozsudkem ze dne 27. 6. 2011, č. j. 11 A 185/2010 – 30, zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a rozhodl o nákladech řízení.

[6] V odůvodnění svého rozsudku městský soud uvedl, že předmět posouzení v dané věci představuje především otázka, zda zákon o pobytu cizinců, umožňuje přerušit běh *doby, po kterou nelze umožnit vstup na území,* na dobu, po kterou probíhalo či dosud probíhá řízení o udělení mezinárodní ochrany cizinci. Městský soud s ohledem na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 – 163 (a rovněž v rozsudku ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 – 95), dovodil, že správní orgány obou stupňů bez zákonné opory vázaly svůj závěr o běhu lhůty, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území republiky, na řízení o udělení mezinárodní ochrany a na případné nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany a odvolávaly se na zjištění, že v případě žalobkyně tříletá doba, po kterou ji nelze umožnit vstup na území, ani nezačala plynout.

[7] Výklad § 122 odst. 5 ve spojení s § 118 odst. 1 a § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podle kterého by plynutí doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, bylo vázáno na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, nemá výslovnou oporu v citovaných ustanoveních zákona a bez dalšího by znevýhodnil cizince, kteří po rozhodnutí o správním vyhoštění požádají o udělení mezinárodní ochrany, oproti těm, kteří z České republiky vycestují. Takový výklad odmítl i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 22. 11. 2007, č. j. 1 As 39/2007 – 72, a v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77. Přiměřeně lze na danou věc dle městského soudu použít i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 38/2007 – 80.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[8] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) v podané kasační stížnosti uvádí, že uplatňuje zákonné kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že dne 24. 11. 2005 byl novelizován zákon o pobytu cizinců, podle jehož nového znění (§ 118 odst. 1) dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanoví v rozhodnutí o správním vyhoštění policie a není tak již vázána na platnost rozhodnutí. Tato doba počíná běžet teprve okamžikem, kdy je rozhodnutí vykonatelné a cizinec již nedisponuje právním titulem, který by mu umožňoval pobyt v ČR. Akceptování názoru městského soudu a jeho aplikace v praxi by vedly k popření a odstranění smyslu zákonného institutu správního vyhoštění, neboť k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění by nemohlo dojít, jelikož cizinec by opakovanými a zjevně neopodstatněnými žádostmi o udělení mezinárodní ochrany dosáhl uplynutí doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území. Zákonodárce zcela jistě nezamýšlel uvedenou novelizací suspendovat institut správního vyhoštění, ale naopak posílit možnost jeho reálné aplikace.

[9] Judikáty Nejvyššího správního soudu citované v rozsudku městského soudu vycházejí z předchozí právní úpravy, a proto je dle stěžovatele nelze na projednávaný případ aplikovat. Rozsudek ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 – 163, byl zpochybněn samotným Nejvyšším správním soudem, který usnesením ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 160/2010 – 74, postoupil spornou otázku k posouzení rozšířenému senátu tohoto soudu. Stěžovatel má za to, že městský soud pochybil, pokud řízení o žalobě nepřerušil a nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu.

[10] Stěžovatel odmítá názor soudu, že jeho výklad nemá výslovnou oporu v zákonných ustanoveních. Celá řada norem právního řádu nevyjadřuje explicitně určitou skutečnost, s ohledem na legislativní techniky a snahu zabránit „kasuistickému bobtnání“ právních předpisů. Při výkladu těchto ustanovení musí být předně respektován úmysl zákonodárce a smysl a účel zákonné úpravy, což vyplývá z judikatury Ústavního soudu i obou nejvyšších soudů. Stěžovatel je přesvědčen, že dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR, je třeba ztotožňovat s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, přičemž takový výklad není v neprospěch cizince, ale vyjadřuje esenciální smysl institutu správního vyhoštění. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na obsah spisu. Domnívá se, že § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nespojuje běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, s vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění. Subjektivní historický výkladový cíl stěžovatele neobstojí; pokud by totiž zákonodárce zamýšlel stanovit stěžovatelem uváděné vlastnosti běhu doby ve smyslu § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, měl tak učinit *expressis verbis*. Jestliže tak neučinil, nemůže jít tato skutečnost k tíži adresáta právní normy. Správní orgán by měl zohlednit, že žalobkyně byla na území ČR držena nedobrovolně a k porušení zákona o pobytu cizinců tak došlo bez jejího zavinění. Závěrem žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Usnesením ze dne 27. 9. 2011, č. j. 1 As 109/2011 - 51, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. (v tehdy účinném znění), jelikož ve věci interpretace sporných ustanovení zákona o pobytu cizinců, která tvoří základ argumentace obsažené v kasační stížnosti, probíhalo řízení před rozšířeným senátem zdejšího soudu. Vzhledem k tomu, že tato překážka v řízení vydáním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, odpadla, rozhodla předsedkyně senátu o pokračování v řízení usnesením ze dne 25. 1. 2012, č. j. 1 As 109/2011 - 55. Následně mohl kasační soud přistoupit k projednání kasační stížnosti samé.

[14] Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení, konkrétně nesprávný výklad § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2012. Mezi stranami je pak konkrétně sporná otázka, zda je nutno dobu, po kterou není možno umožnit cizinci vstup na území ČR, ztotožnit s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný se domnívá, že ano, naproti tomu žalobkyně i městský soud vykládají zákon o pobytu cizinců tak, že tyto dvě doby nelze ztotožňovat.

[15] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce ve shora citovaném usnesení uvedl, že *„bez výslovné právní úpravy nebylo možné k tíži vyhošťovaného cizince dovozovat, že by počátek doby zákazu vstupu vyhošťovaného cizince na území měl být ve všech případech odvozován až od okamžiku, kdy se rozhodnutí o vyhoštění cizince stalo vykonatelným, a že by se do této doby nezapočítávalo období, kdy byla odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění*.

[16] *Takový závěr totiž neměl oporu v zákoně. Naopak § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. Podáním této žaloby se tedy neodkládají veškeré právní účinky rozhodnutí, jak je tomu v případě přiznání odkladného účinku žalobě soudem podle § 73 s. ř. s., ale pouze vykonatelnost, tedy vynutitelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Právní účinek v podobě počátku doby zákazu vstupu na území tak nastával, nebylo-li v samotném rozhodnutí o správním vyhoštění stanoveno jinak, již s právní mocí rozhodnutí o správním vyhoštění, a případné podání žaloby proti tomuto rozhodnutí nemělo na počítání této doby žádný vliv. Jinak tomu je, jak již bylo uvedeno, podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 a rovněž jinak tomu bylo podle právní úpravy účinné naopak do 23. 11. 2005, kdy § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců stanovil, že doba řízení o žalobě se do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nezapočítává. Toto ustanovení ovšem bylo zrušeno právě novelou č. 428/2005 Sb. Obdobně § 119 odst. 5 (resp. 6) zákona o pobytu cizinců odkládá po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a případně řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany pouze vykonatelnost, nikoliv veškeré právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění*“.

[17] K důvodové zprávě vysvětlující změnu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 428/2005 Sb. pak rozšířený senát konstatoval (bod 28-29 usnesení), že její znění nasvědčuje *„spíše tomu, že zákonodárce zamýšlel předmětnou novelou umožnit správnímu orgánu, tedy policii, aby nejen celkovou délku doby zákazu pobytu na území, ale i počátek této doby stanovila vždy individuálně s ohledem na okolnosti dané věci v každém rozhodnutí o správním vyhoštění. Je tedy na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil v prvé řadě počátek doby (materiálně lhůty), v níž je cizinec povinen vycestovat z území (§ 118 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), a dále počátek doby zákazu vstupu na území (§ 118 odst. 1 věta první a druhá zákona o pobytu cizinců). Přitom je zřejmé, že správní orgán není oprávněn za situace, kdy zároveň nevyloučil odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 2 správního řádu), resp. kdy odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vyloučit ze zákona nelze (§ 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011), určit počátek běhu lhůty pro vycestování z území dřívějším okamžikem, než je právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Pozdější počátek běhu této lhůty, resp. její přerušení stanoví § 118 odst. 3 věta třetí a čtvrtá zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, v souvislosti se zajištěním vyhošťovaného cizince. Počátek doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, je pak správní orgán jistě oprávněn navázat právě na uplynutí lhůty pro vycestování z území.“*

[18] V nyní posuzované věci příslušný správní orgán ve svém rozhodnutí stanovil toliko celkovou dobu zákazu vstupu na území, aniž by jakkoli určil počátek této doby. Je proto nutno vycházet z toho, že tato doba se počítá, tak jako nastaly i ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, u nichž zákon nebo rozhodnutí samotné nestanoví jinak, již od dne právní moci tohoto rozhodnutí, tedy od 27. 7. 2007.

[19] V takovém případě, jak již bylo konstatováno, neměla podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 na počítání doby zákazu vstupu na území žádný vliv ani skutečnost, že došlo k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu probíhajícího řízení o žádosti žalobkyně o mezinárodní ochranu. Jinak je tomu podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2012, podle nějž se do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území ČR, nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Tato právní úprava však není pro nyní souzený případ podstatná.

[20] Se shora uvedeného vyplývá, že městský soud posoudil otázku vlivu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění na běh doby zákazu vstupu na území správně, tedy v souladu s názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

[21] Nejvyšší správní soud má proto tuto kasační námitku za nedůvodnou.

[22] Stěžovatel dále namítal, že městský soud měl z důvodu řízení probíhajícího před rozšířeným senátem zdejšího soudu řízení o podané žalobě přerušit podle § 48 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2011) a rozhodnout až po vydání rozhodnutí rozšířeného senátu.

[23] K tomu je nutno v prvé řadě uvést, že v případech, kdy soud přerušuje řízení kvůli probíhajícímu řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, opírá toto své rozhodnutí o § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. [nyní § 48 odst. 2 písm. d) s. ř. s.], nikoli o § 48 odst. 1 písm. d), jak tvrdí stěžovatel. V případě postupu podle jakéhokoli písmena § 48 odst. 2 pak soud nemusí (na rozdíl od § 48 odst. 1), ale může řízení přerušit. Je tedy pouze na uvážení soudu, zda řízení v konkrétním případě přeruší či nikoli. Neučinil-li tak v nyní projednávané věci, nelze mít tento postup za nesprávný. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými a kasační stížnost proto zamítl [§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.].

[25] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Naopak žalobkyně byla ve věci zcela úspěšná, a náhrada nákladů by jí tak příslušela. Ze spisu však neplyne, že by jí náklady řízení vznikly, a proto nebylo důvodu žalobkyni jejich náhradu přiznávat.

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

V Brně dne 7. března 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu