

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **I. P. – S.**, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2010, č. j. 11 Ca 243/2008 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2008, č. j. MV-42917-2/OAM-2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a tím potvrdil rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (dále též „správní orgán prvého stupně“) ze dne 1. 4. 2008, č. j. CPR-4920/ČJ-2008-9CPR-T237, kterým bylo podle § 102 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání nového rozhodnutí, kterým se podle § 122 odst. 5 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“) ruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, a to z důvodu nesplnění podmínky uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten rozsudkem ze dne 30. 12. 2010, č. j. 11 Ca 243/2008 – 41, napadené rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud se zabýval především spornou otázkou, zda zákon o pobytu cizinců umožňuje přerušit běh *doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území* na dobu, po

kterou probíhalo řízení o udělení mezinárodní ochrany cizinci, tedy zda má odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince vliv na běh lhůty podle § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců. K tomu uvedl, že s přerušením běhu doby zákazu vstupu cizince na území zákon o pobytu cizinců v žádném svém ustanovení nepočítá. Možnost přerušení běhu doby zákazu vstupu cizince na území nevyplývá ani ze změny textu zákona provedené zákonem č. 428/2005 Sb., s účinností od 24. 11. 2005. Správní orgán prvého stupně ani žalovaný přitom, podle městského soudu, řádně neodůvodnili, na základě kterého konkrétního ustanovení dospěli k závěru, že doba, po kterou cizinci nebyl umožněn vstup na území, je vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Považoval tak napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Názor žalovaného o neuplynutí poloviny příslušné lhůty tak nemá dle městského soudu oporu v zákoně. Přitom městský soud odkázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudky ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 - 95, ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2009 – 69, a ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 – 77; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že je přesvědčen, že z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je třeba ztotožňovat s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Stěžovatel tvrdí, že vycházel z platného a účinného znění zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 428/2005 Sb., s účinností od 24. 11. 2005. Uvedeným zákonem novelizované znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvádí, že *dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění*. Svůj názor stěžovatel opírá o důvodovou zprávu k výše uvedené novele zákona o pobytu cizinců, z níž jednoznačně plyne, že lhůta pro omezení vstupu cizince na území počíná běžet teprve okamžikem, kdy je rozhodnutí vykonatelné (skutečně realizovatelné) a cizinec již nedisponuje právním titulem, který by mu umožňoval pobyt na území ČR. S ohledem na § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je přitom zřejmé, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince je vykonatelné až po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel se proto domnívá, že po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany doba, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, neběží.

Ke skutečnosti, že zákon o pobytu cizinců explicitně neobsahuje stavení běhu lhůty, po niž nelze umožnit cizinci vstup na území, stěžovatel poznamenal, že řada právních norem je upravena právě tímto způsobem, s cílem předejít kazuistickému „bobtnání“ právních předpisů. Z důvodové zprávy ovšem jednoznačně vyplývá úmysl zákonodárce vázat běh této doby na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění.

Stěžovatel k tomu dále dodává, že aplikováním názoru městského soudu v praxi by docházelo k popření a odstranění smyslu zákonného institutu vyhoštění; cizinec by tak opakovanými žádostmi o udělení mezinárodní ochrany lehce mohl dosáhnout uplynutí doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ještě před tím, než by rozhodnutí o vyhoštění bylo vykonatelné. Takový závěr však, dle názoru stěžovatele, zákonodárce nezamýšlel. Svůj názor dokládá také zrušením ustanovení § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, které rovněž provedla zmiňovaná novela. Zrušené ustanovení

stanovilo, že doba řízení o žalobě se do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nezapočítává, z čehož stěžovatel dovozuje úmysl zákonodárce posunout počátek běhu lhůty zákazu vstupu cizince na území až od vykonatelnosti takového rozhodnutí. Výklad městského soudu stěžovatel chápe jako návod ke zneužívání systému mezinárodní ochrany, jakožto účinného nástroje pro odvracení realizace správního vyhoštění, vedoucí též k suspendování suverénního práva státu na stanovení podmínek pobytu cizinců na svém území. V případě odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o vyhoštění (například z důvodu řízení o udělení mezinárodní ochrany) cizinec na území ČR pobývá po dobu tohoto řízení oprávněně a nelze tak v jeho případě mluvit o tom, že mu není umožněno vstoupit na území. Stěžovatel rovněž namítá, že judikatura, na kterou městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkázal, je závazná toliko *inter partes*, neboť nemá povahu precedentu. Kromě toho neobsahuje závazný právní názor kasačního soudu či jednoznačný, nezpochybnitelný a autoritativní výklad zákona, ale pouze pokyny městskému soudu, řádně se vypořádat se všemi okolnostmi případu.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 – 163.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Předmětem sporu v dané věci je výklad právní otázky počátku a běhu *doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území*. Podle § 118 odst. 1 věty třetí zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005 (znění rozhodné pro nyní posuzovanou věc) *dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince*. Stěžovatel tvrdí, že historickým a teleologickým výkladem lze dospět k závěru, že úmysl zákonodárce spočíval v posunutí počátku účinků správního vyhoštění až k samotné vykonatelnosti rozhodnutí, tedy co nejblíže k momentu faktického opuštění území cizincem. Zodpovězení naznačené právní otázky je významné pro posouzení jedné z podmínek § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro účely řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí, kterým se zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění.

Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti. Žalobce přicestoval do ČR dne 14. 7. 2006. Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, Referátu cizinecké a pohraniční policie Letiště Praha Ruzyně ze dne 16. 7. 2006, č. j. SCPP-1358-9/PH-1-ÚO-2006, byl, pod totožností *S. N. S.* správně vyhoštěn podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR byla stanovena na dobu tří let a podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla žalobci určena lhůta k vycestování z ČR do 40 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se azyl neuděluje, žádost o udělení azylu zamítá, řízení o této žádosti se zastavuje nebo se udělený azyl odnímá, jestliže marně uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu nebo jestliže podle zvláštního právního předpisu podání žaloby proti

rozhodnutí ministerstva ve věci azylu nemá odkladný účinek. Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění již žalobce podal pod svým vlastním jménem. Dne 17. 7. 2006 podal žalobce žádost o udělení azylu (nyní o udělení mezinárodní ochrany). Rozhodnutím ze dne 29. 10. 2007, č. j. OAM-694/LE-05-07-2006, Ministerstvo vnitra žalobci mezinárodní ochranu neudělilo. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 14. 11. 2008, č. j. 1 Az 66/2007 - 29, jako nedůvodnou zamítl. Kasační řízení bylo následně usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 2 Azs 40/2009 – 103, zastaveno z důvodu zpětvzetí kasační stížnosti. Dne 26. 3. 2008, tedy ještě v době před skončením řízení o žalobě proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, požádal žalobce o vydání nového rozhodnutí, kterým by se zrušila platnost rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, v tehdejším znění. Žalobce především tvrdil, že již pominuly důvody správního vyhoštění a že má na území ČR soukromé a rodinné vazby (česká přítelkyně a dcera). Řízení o žádosti žalobce bylo zastaveno a odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto, neboť správní orgány vycházely z toho, že dosud není splněna podmínka uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Správní orgány vycházely z toho, že rozhodnutí o správním vyhoštění není dosud vykonatelné, neboť žalobce podal ihned po uložení správního vyhoštění žádost o udělení mezinárodní ochrany; z toho důvodu pak ještě ani nepočala běžet doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR.

Uplynutí poloviny doby zákazu vstupu cizince na území je jednou ze základních podmínek vyhovění žádosti o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. V dané věci je tak zásadní pevně stanovit datum, od kterého počíná tato doba běžet, respektive určit, zda měl odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany vliv na běh lhůty podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Otázkou počátku a běhu *doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území*, se v době řízení o kasační stížnosti v této věci zabýval rozšířený senát zdejšího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 106/2010. S ohledem na tuto skutečnost bylo řízení o této kasační stížnosti usnesením ze dne 20. 7. 2011, č. j. 2 As 55/2011 – 73, přerušeno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl o této otázce usnesením ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83. V návaznosti na to bylo dne 7. 3. 2012 vydáno usnesení, č. j. 2 As 55/2011 – 81, podle něhož se v řízení o této kasační stížnosti pokračuje.

Zákonem č. 428/2005 Sb. došlo k novele zákona o pobytu cizinců s účinností od 24. 11. 2005; jde o rozhodné znění pro nyní projednávanou věc. Znění § 118 odst. 1, věty třetí citovaného zákona nově stanovilo, že *[d]obu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince*.

Rozšířený senát zdejšího soudu v citovaném usnesení vyslovil závěr, že, na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy byl počátek této doby fixován ke dni platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, *„[u]stanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005, svěřuje správnímu orgánu pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, a to například tak, že se tato doba počítá ode dne uplynutí lhůty pro vycestování z území. Nevyužil-li správní orgán této své pravomoci a v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil pouze celkovou dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, aniž by jakkoli vymezil*

její počátek, počítá se tato doba ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. V takovém případě neměla podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 na počítání této doby žádný vliv ani skutečnost, že došlo, ať již z jakéhokoli důvodu, k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění." Z důvodu stručnosti se na v dalším odkazuje na podrobné odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu.

Uvedené závěry plně dopadají i na případ žalobce. Žádostí ze dne 26. 3. 2008 se žalobce, v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, domáhal podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vydání nového rozhodnutí, kterým se zruší platnost předcházejícího rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Podle § 122 odst. 5 písm. a) citovaného zákona *policie může na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území*. Vydání uvedeného rozhodnutí tedy spočívá na třech kumulativních podmínkách, a to: 1) cizinec o vydání tohoto rozhodnutí požádá; 2) již pominul důvod, pro který byl vyhoštěn; 3) musí uběhnout alespoň polovina doby zákazu vstupu cizince na území, určené v rozhodnutí o vyhoštění.

Žalobce byl přesvědčen, že tyto podmínky splňuje. Správní vyhoštění mu bylo uděleno 16. 7. 2006; téhož dne nabylo i právní moci. Na tomto místě je vhodné poznamenat, že není rozhodné, že v rozhodnutí o správním vyhoštění byl žalobce vyhoštěn pod jiným jménem; rozhodné je, aby totožnost osoby ve smyslu fyzické integrity byla najisto postavena (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 5 As 101/2008 – 63). V daném případě však není pochyb o totožnosti žalobce; žalobce ani v žádné fázi tohoto řízení nenamítal, že by se ho rozhodnutí o správním vyhoštění netýkalo.

Pokud v uvedené době neexistovalo ustanovení zákona o pobytu cizinců, které by připouštělo stavení doby zákazu vstupu cizince na území (jak je tomu v úpravě recentní – srov § 118 odst. 4 zákona, v platném znění) a správní orgán prvého stupně v rozhodnutí o správním vyhoštění sám nevyužil své pravomoci a výslovně neurčil okamžik počátku běhu této doby, bylo nutné za počátek uvedené doby považovat den právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Lhůta tří let, po kterou nebylo možné umožnit žalobci vstup na území, tak uplynula podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dnem 16. 7. 2009. Z uvedeného tedy jasně vyplývá, že v době podání žádosti žalobce podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců uplynula již více než polovina doby, po kterou nebylo možné povolit vstup žalobce na území ČR. Jiný závěr by neměl oporu v tehdy platném znění zákona.

Nevyhověl-li tedy stěžovatel žádosti žalobce právě z důvodu, že se domníval, že uvedená doba ani nepočala běžet, zatížil své rozhodnutí vadou, která způsobila jeho nezákonnost. Městský soud tak postupoval správně, pokud jeho rozhodnutí zrušil.

Pokud jde o námitku stěžovatele, že výklad podaný v napadeném rozsudku vede ke zneužívání systému mezinárodní ochrany, je nutno především podotknout, že ani správní orgán ani soud nemá pravomoc nahrazovat nedostatky právní úpravy svými rozhodnutími nebo úvahami *de lege ferenda*. Jak správní orgán, tak soud jsou při svém rozhodování vázáni zákonem.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 27. dubna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu