

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **a) A. M. N. S., b) A. F. M.,** zastoupeni Mgr. Evou Holou, bytem Kovářská 4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2011, č. j. 6 A 65/2010 – 61,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2011, č. j. 6 A 65/2010 – 61 **se** ve výrocích II., IV. a V. **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 8. 2011, č. j. 6 A 65/2010 – 61 odmítl žalobu podanou žalobcem a) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „stěžovatel“) ze dne 2. 3. 2010, č. j. OAM-40-2/SŘ-2010, a na základě žaloby žalobce b) toto rozhodnutí zrušil. Dále odmítl žalobu žalobce b) proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 2. 3. 2010, č. j. OAM-41-2/SŘ-2010 a k žalobě žalobce a) toto rozhodnutí zrušil. Citovanými rozhodnutími stěžovatel zamítl odvolání žalobců a potvrdil usnesení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „Policie ČR“) ze dne 3. 12. 2009, č. j. CPR-14572/ČJ-2009-9CPR-V214 a č. j. CPR-14576/ČJ-2009-9CPR-V214, jimiž bylo rozhodnuto o zastavení řízení ve věcech žádostí o vydání nového rozhodnutí, kterými měla být zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění žalobců.

V odůvodnění městský soud uvedl, že žalobci v žalobě bez jakéhokoli rozlišení požadovali zrušení obou napadených rozhodnutí v celém rozsahu. Žalobce a) však nemohl být zkrácen na svých právech rozhodnutím stěžovatele o odvolání žalobce b) a totéž platí pro žalobce b) ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele o odvolání žalobce a). V této části se

tedy jednalo o žalobu podanou osobami zjevně neoprávněnými, a proto ji městský soud podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl. Jako důvodnou však posoudil námitku, v níž žalobci vyjádřili nesouhlas se závěrem správních orgánů, že v daném případě nebylo možno postupovat podle ust. § 122 odst. 5 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2010, (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), neboť v případě, že je cizinci udělen azyl, rozhodnutí o správním vyhoštění zaniká ze zákona po uplynutí stanovené lhůty. Městský soud se ztotožnil s názorem žalobců, že ust. § 120a odst. 7 písm. a) citovaného zákona nevylučuje možnost zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění na základě žádosti cizince podle ust. § 122 odst. 5 písm. a) citovaného zákona podané před uplynutím doby stanovené v ust. § 120a odst. 7 citovaného zákona. Pokud tedy žalobci podali žádost o vydání nového rozhodnutí, kterým se mění platnost rozhodnutí o správním vyhoštění dne 16. 10. 2009, tedy před uplynutím uvedené doby, a ani v průběhu správního řízení tato doba neuplynula, nemá uvedený závěr správních orgánů oporu v zákoně. Jako důvodnou posoudil městský soud rovněž námitku, že názor správních orgánů, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti, nemá zákonnou oporu, protože neexistuje ustanovení zákona, které by umožňovalo stavění doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky. V této souvislosti městský soud ocitoval závěry vyslovené v rozhodnutích stěžovatele i Policie ČR, poukázal na novelizaci ust. § 118 zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. a uvedl, že ani ze změny provedené touto novelizací nevyplývá, že by mohlo dojít k přerušení doby běhu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky. Správní orgány rozhodující o žádosti cizince o vydání nového rozhodnutí, kterým se ruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jsou nadále vázány ustanoveními zákona o pobytu cizinců a je jejich povinností, aby své závěry odůvodnily příslušnými zákonnými ustanoveními. Vzhledem k tomu, že správní orgány řádně neodůvodnily, na základě jakého konkrétního právního ustanovení dospěly k závěru, že doba, po kterou žalobcům nebyl umožněn vstup na území, je vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž z uvedeného závěru vycházela i jejich úvaha, že v daném případě doba, po kterou nelze žalobcům umožnit vstup na území, nezačala běžet a nebyla tak splněna jedna z nezbytných podmínek pro aplikaci ust. § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, je třeba napadená rozhodnutí v této části považovat za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť z jejich odůvodnění není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria.

Proti výrokům tohoto rozsudku, kterými byla napadená správní rozhodnutí zrušena, podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které uvedl, že vycházel z platného a účinného znění zákona o pobytu cizinců. Z novelizace citovaného zákona provedené zákonem č. 428/2005 Sb. vyplývá jednoznačný závěr, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, počíná běžet teprve okamžikem, kdy je rozhodnutí vykonatelné a cizinec již nedisponuje právním titulem umožňujícím mu pobyt na území České republiky. S ohledem na ust. § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že rozhodnutí o správním vyhoštění cizince je vykonatelné až po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle názoru stěžovatele tedy po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany doba, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, neběží. Akceptováním názoru městského soudu by došlo k popření a odstranění smyslu zákonného institutu správního vyhoštění. Zákon č. 428/2005 Sb. rovněž zrušil ust. § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, které

zakotvovalo, že doba řízení o žalobě se do platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nezapočítává. Zákonodárce tedy predikoval, že doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, neběží, pokud rozhodnutí není vykonatelné. Pravdivé není tvrzení městského soudu, že správní orgány své závěry neodůvodnily a nepodložily zákonnými ustanoveními. Jak prvostupňové, tak i druhostupňové rozhodnutí je řádně odůvodněno, včetně odkazu na aplikovatelná ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Nezákonnost napadeného rozsudku dále stěžovatel spatřoval v tom, že městský soud řízení nepřerušil podle ust. § 48 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s ohledem na probíhající řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 106/2010. Městský soud nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu přesto, že jeho závěry budou mít zásadní dopad na rozhodovací praxi soudů v problematice, jež je i předmětem této kasační stížnosti. Stěžovatel dále odmítl názor městského soudu, že jeho výklad zákonných ustanovení nemá výslovnou oporu v zákoně. Celá řada norem nevyjadřuje explicitně určitou skutečnost s ohledem na legislativní techniky a snahu zabránit „kasuistickému bobtnání“ právních předpisů. Při jejich výkladu musí být respektován úmysl zákonodárce a smysl a účel zákonné úpravy. I z důvodové zprávy k zákonu č. 428/2005 Sb. jednoznačně vyplývá úmysl zákonodárce vázat běh doby, po níž nelze umožnit vstup na území České republiky, na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Z logiky věci vyplývá nemožnost započítávat do doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území tu dobu, kdy pobývá na území České republiky v souladu se zákonem. Nutnost výkladu textu nikoliv pouze podle jazykových metod konstatoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. V této souvislosti stěžovatel citoval také relevantní judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu a uvedl, že postupoval v souladu s obecně uznávanými metodami výkladu zákona, respektoval úmysl zákonodárce a smysl a účel předmětných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Pro ilustraci odkázal na zákonná ustanovení, v nichž není specifikován konkrétní postup správního orgánu a jedná se pouze o obecnou normu, z níž ale výkladem lze vyvodit oprávnění k individuálním rozhodnutím (např. § 2 odst. 12 a § 16 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů). Dále stěžovatel poukázal na to, že se městský soud v napadeném rozsudku dostal do rozporu s právním názorem téhož soudu vysloveným v rozsudku ze dne 11. 8. 2011, č. j. 8 A 86/2011 - 46. Městský soud rovněž nezohlednil, že žalobcům byl udělen azyl, který tvoří překážku vykonatelnosti správního vyhoštění a rovněž překážku postupu podle ust. § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť po dobu trvání azylu neběží doba, po níž nelze umožnit vstup na území České republiky, a je nutno aplikovat speciální úpravu, obsaženou v ust. § 120a odst. 7 písm. a) cit. zákona.

Podle stěžovatele z ust. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že dobu, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, je třeba ztotožňovat s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Nejde přitom o výklad v neprospěch cizince, ale o vyjádření esenciálního smyslu institutu správního vyhoštění. Jestliže cizinec má právo pobytu na území České republiky bez ohledu na pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění, není možno hovořit o tom, že takovému cizinci nelze umožnit vstup na území. Navíc by akceptováním opačného názoru došlo k likvidaci institutu správního vyhoštění. Předmětný výklad lze proto označit za návod ke zneužívání systému mezinárodní ochrany, z něhož se může stát účinný nástroj pro odvracení realizace správního vyhoštění.

Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodl na základě platného a účinného zákona, respektoval jeho znění, smysl, účel i úmysl zákonodárce. Své závěry plně odůvodnil a podložil, přičemž vycházel z obsahu spisu. Napadený rozsudek je nezákonný, odporující konstantní judikatuře soudů a nerespektující obecně uznávané metody výkladu právní normy. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokud důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí byl nesprávný právní názor správních orgánů, že při udělení azylu rozhodnutí o správní vyhoštění zaniká ze zákona, a proto nelze postupovat podle ust. § 122 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tento byl takto kategoricky vysloven pouze v prvostupňových rozhodnutích. Stěžovatel posléze tento závěr korigoval v napadených rozhodnutích o odvoláních, kde již pouze poukázal na ust. § 120a odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců a na možný vliv tohoto ustanovení na rozhodnutí o správním vyhoštění. V těchto rozhodnutích se přitom věcně zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí obsažené v ust. § 122 odst. 5 písm. a) citovaného zákona a dospěl k závěru, že jedna z nezbytných podmínek pro aplikaci citovaného ustanovení (uplynutí poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území), nebyla splněna. Z napadených rozhodnutí tedy nevyplývá, že by žádostem žalobců o vydání nového rozhodnutí, která by rušila platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, nebylo možno vyhovět s ohledem na udělení azylu žalobcům, resp. s ohledem na ust. § 120a odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Městský soud proto pochybil, pokud z tohoto důvodu napadená rozhodnutí zrušil.

Druhým důvodem pro zrušení napadených správních rozhodnutí byla jejich nepřezkoumatelnost, kterou městský soud spatřoval v nedostatečně odůvodněném závěru správních orgánů o tom, že doba, po kterou žalobcům nebyl umožněn vstup na území, je vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že jak rozhodnutí Policie ČR, tak i rozhodnutí stěžovatele obsahují srozumitelnou, jasnou a logickými úvahami podpořenou argumentaci a je v nich uveden i odkaz na konkrétní zákonná ustanovení, která správní orgány v dané věci aplikovaly. Ostatně i z citace podstatných částí předmětných správních rozhodnutí obsažené v napadeném rozsudku je to zřejmé. Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí, je tato stížní námitka důvodná.

Věcnou správnost závěrů vyslovených správními orgány Nejvyšší správní soud neposuzoval, neboť mu v řízení o kasační stížnosti příslušelo pouze hodnotit, zda obstojí závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti předmětných správních rozhodnutí. Proto se nemohl zabývat námitkou týkající se rozporné judikatury městského soudu, dále námitkou, že městský soud nezohlednil udělení azylu žalobcům, ani argumentací stěžovatele ohledně merita věci, tj. posouzením běhu doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

Stěžovatel dovozuje nezákonnost napadeného rozsudku také z toho, že městský soud nepřerušil řízení o žalobě přesto, že před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu probíhalo řízení týkající se právní otázky, jejíž řešení bude mít na posuzovanou věc zásadní dopad. V této souvislosti odkázal na ust. § 48 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011 [s účinností od 1. 1. 2012 § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s.]. Podle citovaného ustanovení předseda senátu řízení usnesením přeruší, jestliže rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení soud oprávněn řešit. Obligatorní přerušení řízení podle citovaného ustanovení je aplikovatelné na případy, kdy soud ve správním soudnictví není oprávněn o určité otázce rozhodnout. Jedná se typicky o posouzení otázky, zda byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, a dále např. o rozhodnutí soudu o osobním stavu. Citované ustanovení však nelze použít v situaci, kdy o obdobné či shodné otázce probíhá řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. V takovém případě je totiž aplikovatelné ust. § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s. [s účinností od 1. 1. 2012 § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], podle kterého předseda senátu může usnesením řízení přerušit, pokud zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. V dané věci tedy městský soud neměl povinnost, ale pouze možnost řízení o žalobě přerušit. Pokud tak v dané věci neučinil, nelze z toho dovozovat nezákonnost napadeného rozsudku. Tato námitka je proto nedůvodná.

Přes nedůvodnost výše uvedené stížní námitky, je nepochybné, že výsledek řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 106/2010, bude mít pro posuzovanou věc klíčový význam. Rozšířený senát v uvedené věci rozhodl usnesením ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83 (dostupné na www.nssoud.cz), ve kterém vyslovil následující závěry:

„I. Ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 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.

II. 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.

III. Doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, 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 až podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2012.“

Citované závěry jsou plně aplikovatelné i v dané věci. V podrobnostech považuje Nejvyšší správní soud za postačující odkázat na odůvodnění citovaného usnesení rozšířeného senátu.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil výroky II. a IV. napadeného rozsudku a na nich závislý výrok V. napadeného rozsudku (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 4. dubna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu