



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **T. T. V.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 8. 2018, č. j. CPR-17729-4/ČJ-2018-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 2. 2019, č. j. 17 A 116/2018 - 58,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 2. 2019, č. j. 17 A 116/2018 - 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud po zrušení jeho prvního rozsudku pro nepřezkoumatelnost rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 12. 2018, č. j. 9 Azs 402/2018 - 23, opětovně zamítl její žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalované. Žalovaná tímto rozhodnutím zamítla stěžovatelčino odvolání a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 24. 5. 2018, č. j. KRPA-188834-35/ČJ-2018-000022, kterým byla stěžovatelce uložena povinnost opustit území České republiky podle § 50a odst. 3 písm. a) bod 2. 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“). Lhůta k vycestování byla stanovena do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

[2] Krajský soud ve druhém zamítavém rozsudku zohlednil, že stěžovatelka podala poslední den platnosti výjezdního příkazu žádost o přechodný pobyt jako rodinná příslušnice občana EU, svého druha (nyní již manžela), pana R. G. T., občana SRN. Dospěl však k závěru, že stěžovatelce nespědí fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, který umožňuje žadateli o vydání povolení k přechodnému pobytu, aby zůstal na území České republiky do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti. V době, kdy požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu jakožto rodinná příslušnice občana EU, bylo totiž stále účinné správní vyhoštění, které jí bylo uloženo rozhodnutím ze dne 4. 5. 2010. Ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců přitom

výslovně uvádí, že „[o]právnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění“. Protože stěžovatelka mařila výkon správního vyhoštění a následně se vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011 - 63, č. 2935/2013 Sb. NSS, přerušila v souvislosti s řízením o mezinárodní ochraně, doba tří let správního vyhoštění stále ještě neuplynula. Z tohoto důvodu nelze na stěžovatelku aplikovat fikci pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců. Krajský soud proto potvrdil, že bylo namístě uložit stěžovatelce povinnost opustit území, a hodnotil jako nedůvodné i další žalobní námitky, včetně námitky neoprávněného vedení v evidenci nežádoucích osob, neboť správní vyhoštění bylo ještě účinné, a stěžovatelka byla proto nežádoucí osobou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[3] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Uvedla, že krajský soud vycházel z nesprávné právní úpravy, pokud došel k závěru, že běh doby tří let, během kterých jí nebylo umožněno vstoupit na území, byl přerušován z důvodu nevykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a proto tato doba v době vydání rozhodnutí žalované ještě neuplynula. Rozhodnutí o správním vyhoštění bylo totiž vydáno podle § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2011, který rozdělení doby zákazu vstupu na území do více samostatných úseků v závislosti na vykonatelnosti rozhodnutí neumožňoval. Odkázala přitom na body [25] a [26] usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 9 As 131/2011 - 63 a upozornila na to, že krajský soud vyšel z bodu [27] tohoto usnesení, který se ale týká § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném až od 1. 1. 2012, jež se na její vyhoštění nevztahuje.

[5] Namítla dále, že zařazení do evidence nežádoucích osob není v § 87y zákona o pobytu cizinců uvedeno mezi negativními podmínkami vylučujícími oprávněnost pobytu na území v režimu fikce podle tohoto ustanovení.

[6] Z odůvodnění napadeného rozsudku není ani zřejmé, jakým způsobem a v jakých úsecích měla být doba tří let vyhoštění přerušována z důvodu nevykonatelnosti. Není proto přezkoumatelné, jakým výpočtem soud došel k závěru, že tato doba v době vydání rozhodnutí žalované dne 14. 8. 2018 ještě neuplynula.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí a ztotožnila se s napadeným rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým krajský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek NSS zrušen, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura Ústavního a Nejvyššího správního soudu nad rámec doslovného znění

pokračování

§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování NSS. Judikatura dovodila, že uvedené ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy NSS vytyká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů NSS, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla.

[10] V projednávané věci NSS rozsudkem ze dne 13. 12. 2018, č. j. 9 Azs 402/2018 - 23, zrušil dřívější rozsudek krajského soudu, neboť dospěl k závěru, že krajský soud se dostatečně nezabýval otázkou, zda lze na stěžovatelku aplikovat § 50 a § 50a zákona o pobytu cizinců s ohledem na její tvrzení, že je rodinnou příslušnicí občana EU, a měla by se na ni proto aplikovat ustanovení Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tímto pochybením krajský soud zatížil svůj původní rozsudek nepřezkoumatelností. NSS jej proto zavázal, aby se vypořádal se všemi žalobními body a námitkami stěžovatelky. Jelikož tedy stěžovatelka měla až nyní první možnost vznést své kasační námitky proti přezkoumatelnému rozsudku krajského soudu, odmítnutí této kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví. Kasační stížnost je tedy nutno považovat za přípustnou a posoudit ji meritorně.

[11] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti znovu také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., NSS se zabýval nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně znovu nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[12] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že z jeho odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem a v jakých úsecích měla být doba tří let vyhoštění přerušována z důvodu nevykonatelnosti. Aníž by nyní NSS posuzoval věcnou správnost názoru krajského soudu, z odst. 22. napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá jeho názor na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. V něm totiž uvedl, že stěžovatelce bylo správní vyhoštění uloženo dne 4. 5. 2010, ona sama však jeho výkon mařila a z České republiky neodjela. Následně podala žalobu proti novému rozhodnutí, ve kterém jí byla stanovena nová lhůta k vycestování, současně byla také žadatelkou o azyl. Azylové řízení bylo s negativním výsledkem ukončeno, což bylo potvrzeno i usnesením NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 6 Azs 18/2018 - 27, které nabylo právní moci dne 9. 4. 2018. Stěžovatelce proto bylo umožněno setrvat na území do právní moci tohoto usnesení NSS a běh vyhošťovací doby se podle krajského soudu ze zákona přerušil. Z napadeného rozsudku je tedy náhled krajského soudu dostatečně zřejmý, a námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[13] Následně NSS přistoupil k posouzení kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a dospěl k závěru, že je důvodná.

[14] Stěžovatelka pokládá za mylný závěr krajského soudu, že se uložená doba vyhoštění ze zákona přerušovala po dobu vedení azylového řízení, a poukazuje na to, že krajský soud vycházel z nesprávného bodu usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 131/2011 - 63, který se týkal sice stejného ustanovení zákona o pobytu cizinců, avšak s účinností až od 1. 1. 2012 a nikoliv do 31. 12. 2011, jak tomu bylo v jejím případě.

[15] Podle § 87y zákona o pobytu cizinců platí: *Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. **Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, o trestu vyhoštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie, a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti; to neplatí, jde-li o cizince zařazeného do informačního systému smluvních států, kterému se vydá pouze potvrzení o oprávnění k pobytu. Platnost dokladu nebo potvrzení osvědčujícího oprávnění pobývat na území zaniká nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti.** (zvýraznění přidal NSS)*

[16] Do § 118 zákona o pobytu cizinců, zakotvujícího základní principy správního vyhoštění, byl zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012 vložen odst. 4: *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, se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.* Do 31. 12. 2011 však v § 118 zákona podobné pravidlo zakotveno nebylo.

[17] V projednávané věci není sporu o tom, že dne 4. 5. 2010 bylo stěžovatelce rozhodnutím Policie ČR, služby cizinecké policie, č. j. CPPH-8339/ČJ-2010-0043003, uloženo správní vyhoštění. Ve výroku tohoto rozhodnutí je uvedeno: *„Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví na 3 roky a je shodná s dobou vykonatelnosti.“*

[18] Otázkou stanovení doby správního vyhoštění, jejího počátku a trvání se zabýval rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 9 As 131/2011 - 63. Z tohoto usnesení vycházel i krajský soud v nyní napadeném rozsudku, nicméně na posuzovanou věc aplikoval bod [27] tohoto usnesení. Ten se však týká § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2012. Přitom rozšířený senát v předchozích odstavcích dostatečně jasně uvedl, že na právní úpravu § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2011 je nutné pohlížet odlišně. Konkrétně rozšířený senát uvedl:

„[23.] Jak tedy vyplývá z citovaných úvah rozšířeného senátu, byl správní orgán podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 oprávněn stanovit nejen celkovou délku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, ale i její počátek. To samozřejmě neznamená, že by mohl být tento počátek určen správním orgánem zcela libovolně. Správní orgán byl v uvedeném období (a je i nadále) povinen stanovit tento počátek tak, aby doba zákažu vstupu na území odpovídajícím způsobem navazovala na lhůtu pro vycestování cizince, kterou správní orgán v rozhodnutí o vyhoštění cizince rovněž stanoví, a rovněž tak, aby plynutí této doby nebylo bezdůvodně odkládáno.

[24.] Podle názoru rozšířeného senátu ovšem nic nebránilo tomu, aby správní orgán stanovil počátek doby zákažu vstupu na území tak, že nastává dnem, kdy se toto rozhodnutí stane vykonatelným, zvláště pokud bylo již v době rozhodování správního orgánu zřejmé, že vykonatelnost rozhodnutí nastane nejen později než jeho právní moc, ale v případech, kdy je lhůta k vycestování cizince správním orgánem stanovena pouze v návaznosti na právní moc

pokračování

rozhodnutí o vyhoštění, i později, než uplyne právě lhůta k vycestování cizince. Rozšířený senát se v daném ohledu ztotožňuje s krajským soudem a s žalovaným, že takové stanovení počátku doby zákazu vstupu cizince na území odpovídá účelu institutu správního vyhoštění, neboť zákaz vstupu začne působit v době, kdy vykonatelnost rozhodnutí není odložena a kdy má tedy cizinec skutečně povinnost opustit území ČR (resp. nyní území členských států EU).

[25.] Na straně druhé ovšem § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011, neumožňoval správnímu orgánu, aby k tíži vyhošťovaného cizince stanovil dobu zákazu jeho vstupu na území tak, že ji zcela ztotožní s dobou, resp. s jednotlivými časovými úseky, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Takové stanovení doby zákazu vstupu totiž předpokládá, že může dojít k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění až v průběhu této doby, a to např. tím, že vyhošťovaný cizinec požádá až po nabytí vykonatelnosti rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany. Tím by se ovšem jednotná doba, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, rozdělila do více samostatných časových úseků přerušovaných právě těmi obdobími, po něž by rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo z různých důvodů vykonatelné.

[26.] Byť by se jevílo i takové stanovení doby zákazu vstupu na území v souladu s účelem daného institutu, je třeba trvat na tom, že pro takový postup právní úprava účinná od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 správní orgán nezmocňovala. Jak konstatoval již devátý senát v předkládacím usnesení, princip uplatňování veřejné moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), uvedený postup v daném období vylučoval, neboť tato praxe neměla oporu v zákoně.

[27.] Až znění § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, účinné od 1. 1. 2012, přineslo změnu, o kterou správní orgán nad rámec svých pravomocí předmětným výrokem svého rozhodnutí usiloval. Podle tohoto nyní účinného ustanovení se totiž doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, nezapočítává 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. Tento účinek tedy nastává podle současné právní úpravy ze zákona, aniž by tak musel správní orgán výrokem svého rozhodnutí o správním vyhoštění výslovně stanovit.“(zvýraznění přidal NSS)

[19] Úvaha krajského soudu, který na projednávanou věc vztáhl závěry z bodu [27] citovaného usnesení, je tedy nesprávná. Jak bylo uvedeno výše, je nesporné, že správní vyhoštění bylo stěžovatelce uloženo rozhodnutím ze dne 4. 5. 2010, tedy za účinnosti § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2011. Přitom ve výroku rozhodnutí o vyhoštění je výslovně uvedeno, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví na 3 roky a je shodná s dobou vykonatelnosti. Za tehdy účinné právní úpravy tak v souladu s body [25] a [26] výše citovaného usnesení rozšířeného senátu nebylo možné stanovit dobu zákazu stěžovatelčina vstupu na území shodně s dobou vykonatelnosti.

[20] Krajský soud však v rozporu s výše uvedeným tyto body neaplikoval a naopak ve svém rozsudku vycházel z bodu [27] usnesení, který se však zjevně týká pozdější právní úpravy. I ze způsobu citace bodu [27] usnesení, ze které krajský soud vypustil úvodní větu specifikující účinné znění, lze usuzovat na to, že si mohl být dostatečně vědom předmětného rozdílu v právních úpravách, a to tím spíše, že nicotnost rozhodnutí o správním vyhoštění ve světle výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu NSS stěžovatelka namítala již ve správním řízení.

[21] Krajský soud tedy svou argumentaci postavil na nesprávném výkladu § 118 zákona o pobytu cizinců a nesprávném použití usnesení rozšířeného senátu, a tímto pohledem pak jako nedůvodné hodnotil i ostatní žalobní námítky. Jeho rozsudek, který vychází z nesprávného

posouzení právní otázky, proto nemůže obstát. Krajský soud v novém rozhodnutí vyjde z výše vysloveného závazného názoru NSS a zohlední výše uvedený výklad § 118 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2011. Zároveň je vázán i dřívějším závazným právním názorem, který NSS vyslovil v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 9 Azs 402/2018 - 23, a je povinen posoudit žalobní námitky v jeho světle.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS proto na základě těchto důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu