



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **T. L. T. T.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2010, č. j. OAM-116-4/SŘ-2010, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2014, č. j. 9 A 94/2010 – 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Petra Václavka.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 9. 4. 2010, č. j. OAM-116-4/SŘ-2010, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Městský soud v Praze vycházel z následujícího skutkového stavu:

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie a pohraniční policie Ostrava, ze dne 21. 2. 2007, č. j. SCPP 191-9/OV-III-2007, bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 3, písm. b) bod 7 a písm. c) bod 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) uloženo správní vyhoštění. Doba, po kterou nelze umožnit žalobkyni vstup na území, byla stanovena na 5 let. Žalobkyně byla povinna

z území České republiky odcestovat do 30 dnů od okamžiku, kdy pozbude postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo právní moci dne 27. 2. 2007.

Dne 14. 2. 2007 požádala žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany. Dne 2. 4. 2007 nabylo právní moci rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž jí nebyla mezinárodní ochrana udělena. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 4. 4. 2007 žalobu ke krajskému soudu, který ji zamítl rozsudkem, jež nabylo právní moci dne 10. 7. 2009. Kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud odmítl pro nepřijatelnost, usnesení nabylo právní moci dne 4. 1. 2010.

Dne 2. 11. 2009 podala žalobkyně žádost podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, o vydání nového rozhodnutí, jímž by byla zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Usnesením Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 4. 1. 2010, č. j. CPR-15297/ČJ-2009-9CPR-V214, bylo řízení o této žádosti podle § 102 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastaveno, neboť podle názoru správního orgánu nebyla splněna jedna ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti, tedy neuplynula polovina z doby 5 let, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území České republiky.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím rozhodnutí ze dne 9. 4. 2010, č. j. OAM-116-4/SŘ-2010, zamítl. Žalovaný poukázal na to, že podle § 119 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 428/2005 Sb., je výkon správního vyhoštění po dobu řízení o mezinárodní ochraně suspendován. Nemůže tedy dojít k tomu, že by doba zákazu vstupu na území mohla uplynout během řízení o mezinárodní ochraně. Doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, začala běžet teprve dne 5. 1. 2010. V době podání žádosti žalobkyně o vydání nového rozhodnutí i v době rozhodování správního orgánu I. stupně tak doba zákazu vstupu na území ještě nezačala a ke dni vydání rozhodnutí v odvolacím řízení z této doby uplynulo pouze 94 dnů.

Městský soud v Praze uvedl, že z rozhodnutí o správním vyhoštění je zřejmé, že jím Policie České republiky stanovila ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců toliko délku doby, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, a to aniž by jakkoliv blíže vymezila její počátek. S ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, publ. pod č. 2586/2012 Sb. NSS, počala doba zákazu vstupu na území České republiky běžet ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ode dne 27. 2. 2007. Skutečnost, že dne 14. 2. 2007 bylo zahájeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, které skončilo právní mocí rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti žalobkyně dne 4. 1. 2010, neměla podle Městského soudu v Praze na běh této doby žádný vliv. Městský soud v Praze proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nesouhlasil se závěrem Městského soudu v Praze, že se do doby, po níž nelze umožnit cizinci vstup na území České republiky,

pokračování

započítává i doba, po kterou je cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Pokud by stěžovatel připustil možnost, že lze neumožnit vstup na území České republiky cizinci, jež zde reálně pobývá jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany, došlo by k vytvoření právní fikce odporující smyslu a účelu institutu doby zákazu vstupu na území. Výklad Městského soudu v Praze je navíc v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, publ. pod č. 2586/2012 Sb. NSS, kde se uvádí, že správní orgán měl dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011, pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejenom délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Počátek této doby bylo přitom možné navázat na den uplynutí lhůty pro vycestování z území. Žalovaný má za to, že správní orgán v projednávané věci této své pravomoci využil a v rozhodnutí o správním vyhoštění počátek běhu doby zákazu vstupu na území stanovil. S ohledem na navázání lhůty pro vycestování na pravomocné ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany je totiž zřejmé, že správní orgán stanovil počátek doby zákazu vstupu na území okamžikem, kdy žalobkyně pozbude postavení žadatelky o udělení mezinárodní ochrany.

Stěžovatel dále uvádí, že Městský soud v Praze nereflektoval skutečnost, že citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo modifikováno a blíže rozvedeno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011, publ. pod č. 2935/2013 Sb. NSS. Rozšířený senát zde uzavřel, že správní orgán byl oprávněn stanovit ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území i tak, že se tato doba počítá ode dne, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným, a byl oprávněn stanovit celkovou délku této doby. Závěr Městského soudu v Praze, že doba zákazu vstupu na území České republiky běžela i v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany, je tímto jasně vyvrácen. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu taktéž konstatoval, že správní orgán je povinen stanovit počátek doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, tak, aby tato doba odpovídajícím způsobem navazovala na lhůtu pro vycestování cizince, kterou správní orgán v rozhodnutí o správním vyhoštění rovněž stanoví. Na základě uvedeného je stěžovatel přesvědčen, že rozsudek Městského soudu v Praze je v rozporu se zákonem i závaznou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Co se týče výroku II. napadeného rozsudku, stěžovatel upozornil na skutečnost, že v případě zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem odpadne zákonem požadovaná podmínka úspěchu ve věci a nebude tak dán důvod pro plnění ze strany žalovaného. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sice žalobkyně přisvědčila názoru stěžovatele, že v rozhodnutí o správním vyhoštění lze stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států, rovněž lze počátek této doby ztotožnit s vykonatelností rozhodnutí. Žalobkyně má však za to, že v projednávaném případě správní orgán ve svém rozhodnutí o správním vyhoštění počátek běhu doby zákazu vstupu na území žádným způsobem nestanovil. V rozhodnutí o správním vyhoštění byla ve výroku č. I stanovena pouze doba, po níž nelze umožnit cizinci vstup na území, ve výroku č. II pak lhůta k vycestování z území a počátek jejího běhu. Za této situace započala doba zákazu vstupu na území členských států běžet ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalobkyně dodala, že doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, se do běhu doby, po níž nelze umožnit vstup na území členských států, nezapočítává teprve na

základě novely zákona o pobytu cizinců účinné ode dne 1. 1. 2012. Za těchto okolností je nutno považovat závěr správního orgánu o nesplnění podmínek pro zrušení správního vyhoštění za nesprávný. Na základě uvedeného žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud vycházel stejně jako Městský soud v Praze ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, publ. pod č. 2586/2012 Sb. NSS, které jsou plně aplikovatelné i v dané věci:

„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.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení připomněl, že ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 11. 2005, definovalo dobu zákazu vstupu na území v praxi jinak jen zřídka užívaným pojmem „platnosti rozhodnutí“. Podle doktríny (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 218 s.) „(s)právní akt je platný, jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům“. Platnost správního rozhodnutí je tedy nezbytnou podmínkou pro to, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci a aby se stalo účinným a vykonatelným. Ve většině případů tak okamžik nabytí platnosti rozhodnutí předchází nabytí právní moci, účinnosti (ve smyslu právních účinků rozhodnutí) a vykonatelnosti (v užším smyslu vynutitelnosti) rozhodnutí. Novelou č. 428/2005 Sb. zákonodárce pojem „platnosti rozhodnutí“ z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců odstranil, přičemž definice doby zákazu vstupu na území obsažená v tomto ustanovení byla nahrazena formulací, podle níž dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území (dříve ČR, nyní členských států Evropské unie), stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

pokračování

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poukázal na to, že „jestliže zákonodárce zamýšlel zmiňovanou novelou č. 428/2005 Sb. změnit počátek a způsob počítání doby zákazu vstupu na území, nabízela se mu řada možností. Bylo možné tento počátek vázat na právní moc, účinnost, vykonatelnost (ve smyslu vynutitelnosti) rozhodnutí o správním vyhoštění, která většinou nastává právě uplynutím lhůty pro vycestování cizince z území, nebo dokonce, co by se z hlediska účelu institutu správního vyhoštění jevílo jako nejracionálnější, odvozovat počátek této doby až od okamžiku, kdy cizinec skutečně opustí území ČR (nyní území členských států EU), byť by se při volbě poslední ze zmiňovaných možností zákonodárce musel v případech dobrovolného splnění této povinnosti cizince vyrovnat s možnými praktickými obtížemi s přesným určováním data, kdy cizinec území skutečně opustil. Zároveň zákonodárce jistě mohl stanovit, že období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, se do uvedené doby nezapočítává. Nic z toho ovšem zákonodárce neučinil, respektive učinil tak, pokud jde o období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, až zákonem č. 303/2011 Sb., jímž do § 118 zákona o pobytu cizinců vložil s účinností od 1. 1. 2012 nové znění odst. 4, které zní: *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.*“ Rozšířený senát uzavřel, že podle znění zákona účinného před 1. 1. 2012 nebylo možné k tíži vyhošťovaného cizince dovozovat, že by počátek doby zákazu vstupu 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.

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele, že správní orgán byl podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005, oprávněn stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Současně z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud správní orgán počátek této doby nestanovil, počíná tato doba běžet ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, a to bez ohledu na to, že došlo k odkladu jeho vykonatelnosti v důsledku řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud připomíná, že § 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.

Zásadní otázkou v projednávané věci tak bylo právě to, zda správní orgán ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně ze dne 21. 2. 2007 skutečně stanovil počátek doby, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území.

Ve výroku č. I rozhodnutí bylo uvedeno, že doba, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území České republiky, se stanoví na 5 let. Ve výroku č. II bylo uvedeno, že doba k vycestování z území České republiky se stanoví 30 dnů od okamžiku, kdy cizinka pozbude postavení žadatele o mezinárodní ochranu.

Podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005, se správním vyhoštěním rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Z uvedeného je zřejmé, že § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozlišuje stanovení počátku doby (materiálně lhůty), v níž je cizinec povinen vycestovat z území (§ 118 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), a dále počátku doby zákazu vstupu na území (§ 118 odst. 1 věta první a druhá zákona o pobytu cizinců). Z výroku rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně je zřejmé, že správní orgán zde stanovil pouze počátek lhůty k vycestování žalobkyně, počátek doby zákazu vstupu na území však neurčil. Za této situace nelze dovozovat, že doba zákazu vstupu na území měla započít okamžikem, kdy by žalobkyně pozbyla postavení žadatelky o udělení mezinárodní ochrany, jak tvrdil žalovaný, případně teprve uplynutím lhůty pro vycestování.

Nejvyšší správní soud dodává, že je právně irelevantní, jestliže správní orgán v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění uvedl, že *„Doba, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území, neběží, je-li rozhodnutí nevykonatelné z důvodů uvedených v § 119, § 179 zákona o pobytu cizinců a § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.“* Právně závazný je totiž pouze výrok správního rozhodnutí, pouze výrokovou částí správního rozhodnutí mohou být dotčena práva a povinnosti účastníků řízení. Tento závěr ostatně vyplývá i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, publ. pod č. 2586/2012 Sb. NSS, (bod 29).

Jako nepřipadnou posoudil Nejvyšší správní soud i námitku stěžovatele, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 7. 2013, č. j. 9 As 131/2011, publ. pod č. 2935/2013 Sb. NSS, dospěl k závěru, že správní orgán je povinen stanovit počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, tak, aby tato doba odpovídajícím způsobem navazovala na lhůtu pro vycestování cizince, kterou správní orgán v rozhodnutí o správním vyhoštění rovněž stanoví. Jak již totiž bylo uvedeno výše, nebyl počátek doby zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně vůbec stanoven. Z tohoto důvodu je nepřipadná i argumentace stěžovatele, že podle závěrů citovaného usnesení rozšířeného senátu je správní orgán oprávněn stanovit ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, i tak, že se tato doba počítá ode dne, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným. Rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně totiž ve svém výroku nikterak nevázovalo počátek běhu doby zákazu vstupu na území na vykonatelnost rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze o tom, že doba zákazu vstupu žalobkyně na území začala běžet ode dne právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ode dne 27. 2. 2007, a to bez ohledu na to, že k tomuto dni nebylo rozhodnutí vykonatelné, neboť nebylo skončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany.

pokračování

Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena na základě plné moci advokátem Mgr. Petrem Václavkem. Z obsahu spisu vyplývá, že zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti jako úkon ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon náleží zástupci žalobkyně odměna ve výši 3.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 3.400 Kč. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně z přidané hodnoty vypočtená dle § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 714 Kč. Celkově tedy náleží žalobkyni náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. října 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu