

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **H. P.**, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 9. 2010, čj. CPR-3406/ČJ-2010-9CPR-V243, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011, čj. 11 A 214/2010 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč k rukám advokáta Mgr. Jiřího Hladíka, Příkop 8, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Zlín (dále jen „správní orgán I. stupně“), vydala dne 10. 9. 2010, rozhodnutí čj. CPBR-673-30/ČJ-2010-0663PZ-SV. Tímto rozhodnutím bylo žalobkyni uděleno správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), protože žalobkyně byla na území ČR zaměstnána bez platného povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území, byla stanovena na 1 rok, shodně s dobou vykonatelnosti uvedeného rozhodnutí. Žalovaný odvolání žalobkyně zamítl v záhlaví cit. rozhodnutím.

[2] Žalobkyně podala žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění městský soud mimo jiné uvedl, že správní orgán I. stupně ani žalovaná řádně neodůvodnily, na základě kterého konkrétního ustanovení dospěly k závěru, že doba, po kterou cizinci není umožněn vstup na území, je vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Soud proto považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přitom odkázal na dosavadní judikaturu kasačního soudu (zejména rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2009, čj. 8 As 59/2009 - 95, ze dne 30. 7. 2009, čj. 2 As 65/2009 - 69 a ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008 - 77).

II.
Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[3] Včas podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně požádala o přiznání odkladného účinku, o kterém zdejší soud rozhodl samostatně usnesením ze dne 9. 6. 2011, čj. 1 As 68/2011 - 64, tak, že jí odkladný účinek nepřiznal.

[4] Stěžovatelka je přesvědčena, že rozsudky, na které městský soud v napadeném rozsudku odkázal, vycházejí z již neplatné právní úpravy. Městský soud se měl zabývat závěry uvedenými v usnesení NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 1 As 106/2010 - 74. Má za to, že správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí stanovil dobu omezení vstupu žalobkyně na území podle zákona, protože znění § 118 policii výslovně umožňuje s účinností od 24. 11. 2005 stanovit počátek a délku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Stěžovatelka dovozuje úmysl zákonodárce zakotvit běh této doby tak, že tato doba neběží (staví se), pokud rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné. V opačném případě by institut správního vyhoštění pozbyl svého smyslu a účelu sledovaného zákonem o pobytu cizinců. Účel rozhodnutí o vyhoštění cizince je totiž fakticky realizován teprve v době, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, tj. i proti jeho vůli mu zamezit, aby pobýval na území ČR.

[5] Z tohoto důvodu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.
Stručné shrnutí vyjádření žalobkyně

[6] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 19. 4. 2011 předně uvádí, že kasační stížnost nesplňuje všechny náležitosti dle § 106 s. ř. s., neboť v ní není uveden rozsah, v jakém rozsudek městského soudu napadá.

[7] Dále žalobkyně uvádí, že argumentace stěžovatelky vztahující se k odůvodnění stavení doby zákazu vstupu cizince na území, nebyla předmětem přezkumu městského soudu, (*pozn. NSS: primární žalobní námitkou bylo posouzení platnosti pracovního povolení, na základě kterého byl žalobkyni povolen pobyt na území ČR*). Městský soud pouze konstatoval, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí konkrétní zákonná opora pro vyslovený názor, proto se k chybějícímu ustanovení ani nevyjadřoval.

[8] K odkazu stěžovatelky na usnesení NSS čj. 1 As 106/2010 - 75, žalobkyně uvádí, že toto rozhodnutí není ve veřejné v databázi NSS dostupné; z toho vyvozuje závěr, že zjevně nejde o rozhodnutí ve věci a nemá tak ani možnost se k němu vyjádřit.

[9] V souvislosti s výše uvedeným proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

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

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V dané věci je mezi stranami sporné, odkdy počíná běžet „doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území“ [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V napadeném rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, se stanoví na 1 rok a je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Má tedy za to, že v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovila jak počátek tak délku této doby. Na tomto místě kasační soud považuje za vhodné vyjádřit se k námitce žalobkyně, že kasační stížnost stěžovatelky neobsahuje náležitosti podle § 106 s. ř. s. Z doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 3. 2011, které bylo žalobkyni prostřednictvím jejího právního zástupce doručeno dne 11. 4. 2011, vyplývá, že stěžovatelka nesouhlasí s posouzením otázky běhu doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Toto tvrzení lze zcela jistě podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nesprávné posouzení právní otázky soudem. Rozsah, ve kterém stěžovatelka rozsudek městského soudu napadá, je tedy dán a v tomto rozsahu ho zdejší soud také přezkoumal (srov. k tomu konstantní judikaturu NSS, zejména rozsudek ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS, všechna zde cit. rozhodnutí NSS dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil tyto skutečnosti. Žalobkyně byla 18. 1. 2010 zajištěna ve Zlíně během pobytové kontroly při výkonu zaměstnání (úklid v nákupním centru). Ve správním řízení správní orgán I. stupně rozhodl

o jejím vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dobu, po kterou jí nelze umožnit vstup na území ČR, stanovil na 1 rok. Současně rozhodl, že „[t]*ato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí.*“

[14] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 26. 1. 2010 odvolání. Jelikož stěžovatelka odvolání zamítla rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku, obrátila se žalobkyně s žalobou na městský soud. V žalobě tvrdila, že doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území, je stanovena nezákonně. Správní orgán tuto dobu navázal na dobu vykonatelnosti rozhodnutí, čímž vlastně došlo k jejímu přerušení, resp. stavení. Takový postup však nemá oporu ve znění platného zákona. Právní moc rozhodnutí o vyhoštění nastala dnem 24. 9. 2010.

[15] Otázkou počátku a běhu lhůty, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, se v době rozhodování této věci zabýval rozšířený senát zdejšího soudu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 106/2010, a to na základě usnesení, na něž se odvolává stěžovatelka. Předseda senátu proto přerušil řízení o této kasační stížnosti usnesením ze dne 9. 6. 2011, čj. 1 As 68/2011 - 63. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jakožto garanta jednotnosti a zákonnosti rozhodování ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), rozhodl na základě postupu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. o této otázce usnesením ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010 - 83. V návaznosti na to vydal dne 31. 1. 2012 předseda senátu usnesení, podle něhož se v řízení o této kasační stížnosti pokračuje.

[16] První senát Nejvyššího správního soudu, vázaný právním názorem vysloveným v cit. usnesení rozšířeného senátu, k věci uvádí následující. Zákonem č. 428/2005 Sb. došlo k novele zákona o pobytu cizinců s účinností od 24. 11. 2005. Znění § 118 odst. 1 věty třetí nově stanovilo, že dobu, *po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince*.

[17] Rozšířený senát zdejšího soudu v cit. usnesení vyslovil závěr, že na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy byl počátek této doby fixován ke dni platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, zamýšlel zákonodárce „*předmětnou novelou umožnit správnímu orgánu, tedy policii, aby nejen celkovou délku doby zákazu pobytu na území, ale i počátek této doby stanovila vždy s ohledem na okolnosti dané věci v každém rozhodnutí o správním vyhoštění*“ (srov. bod 28. cit. usnesení). Je tedy na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil počátek i délku této doby, nejdříve však až dnem právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění. Důvodem přiznání tohoto oprávnění policii byla patrně snaha o účinné předcházení případům, kdy i přes platné rozhodnutí o vyhoštění cizince nebylo možné z důvodu existence dalších zákonem předvídaných právních skutečností toto rozhodnutí vykonat (např. přiznání odkladného účinku odvolání, příp. žalobě proti rozhodnutí o vyhoštění, či z důvodu probíhajícího řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany).

[18] Zákon o pobytu cizinců však s nástupem těchto skutečností spojuje pouze odklad vykonatelnosti, nikoliv všech právních účinků rozhodnutí o správním vyhoštění. To znamená, že rozhodnutí je i přes přiznanou odloženou vykonatelnost platné a, nabylo-li již právní moci, také účinné (např. tím způsobem, že je cizinec zaveden do evidence nežádoucích osob). Jak také žalobkyně správně uvedla v žalobě, od momentu vydání

rozhodnutí o správním vyhoštění považuje stát příslušného cizince nebo cizinku za osobu, jejíž pobyt je na jeho území nadále nežádoucí. Uvedené je zcela v souladu se zásadou suverenity státu, kdy příslušné státní orgány mohou navíc takové osobě dále zakázat vstup na území tohoto státu, a to po dobu stanovenou zákonem. Tuto dobu, k jejíž určení byla zavedením zmiňované novely zákona oprávněna policie, terminologie zákona o pobytu cizinců nazývá právě „dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území".

[19] „*Nevyužil-li však správní orgán této své pravomoci a stanovil, tak jako v nyní posuzované věci, pouze celkovou dobu zákazu vstupu na území, aniž by jakkoli určil počátek této doby, nelze než vycházet z toho, že tato doba se počítá, tak jako nastávají i ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, u nichž zákon nebo rozhodnutí samotné nestanoví jinak, již od dne právní moci tohoto rozhodnutí*" (bod 30. usnesení rozšířeného senátu). Zdejší soud si je sice vědom, že stěžovatelčina argumentace spočívá právě v tom, že své právo využila, a to tak, že stanovila tuto dobu shodně s dobou vykonatelnosti. Jak však vyplývá z argumentace uvedené v bodu [18] výše, „*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.*" (viz bod 25. cit. usnesení rozšířeného senátu NSS). Takový závěr totiž neměl oporu v zákoně.

[20] V nyní posuzované věci tak lze učinit závěr, že ve vztahu ke znění zákona o pobytu cizinců účinnému v době od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 nebylo možné bez dalšího stanovit zákaz vstupu cizinci na území ČR až ode dne vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Docházelo by tak k nezákonnému stavení, tj. prodlužování, doby zákazu vstupu cizince na území, aniž by k tomu byl v předmětné době zákonný podklad. Takový výklad není možný ani na základě práva Evropské unie, které bylo do zákona o pobytu cizinců implementováno. Zákonodárce měl proto řadu možností, jak svou vůli v souvislosti s touto otázkou v novele upravit. Jistě mohl třeba stanovit, že období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, se do uvedené doby nezapočítává, nicméně tak v právní úpravě aplikovatelné na nyní posuzovanou věc neučinil. Doba, po kterou není rozhodnutí vykonatelné, nemá proto vliv na dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

[21] Naznačuje-li snad stěžovatelka, že výklad podaný v napadeném rozsudku by mohl vést k popření smyslu zákona, je nutno především podotknout, že ani správní orgán ani soud nemá pravomoc nahrazovat nedostatky právní úpravy svými rozhodnutími nebo úvahami *de lege ferenda*, neboť oba jsou při svém rozhodování vázáni pouze zákonem. V této souvislosti lze proto přisvědčit argumentaci městského soudu, ve které zdůrazňuje zásadu legality.

[22] K námitce stěžovatelky, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odkazoval na irelevantní judikaturu zdejšího soudu, neboť ta vycházela z již neplatné právní úpravy (konkrétně na rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2009, čj. 8 As 59/2009 - 95, ze dne 30. 7. 2009, čj. 2 As 65/2009 - 69 a ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008 - 77), lze jen stručně uvést, že stávající judikatura potvrdila stejný právní názor též na právní úpravu platnou do 31. 12. 2011.

[23] Nelze akceptovat ani tvrzení stěžovatelky, že se městský soud nevypořádal s argumentací uvedenou v usnesení čj. 1 As 106/2010 - 74. V daném případě odkazuje stěžovatelka pouze na dočasné rozhodnutí, kterým byla věc předložena k rozhodnutí rozšířeného senátu; obsahuje tedy úvahy prvního senátu, kterými odůvodňoval odlišný právní názor od názoru vyjádřeného v dosavadních rozhodnutích NSS (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Se závěrem městského soudu o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky z důvodu nepřezkoumatelnosti se proto Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Městský soud přitom své závěry dostatečně srozumitelně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, kasační soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou.

V.
Závěr a náklady řízení

[25] Protože Nejvyšší správní soud neshledal námitky uplatněné v kasační stížnosti důvodné, kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Naopak žalobkyně byla ve věci zcela úspěšná, a tak jí soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 2400 Kč. Výše nákladů řízení byla stanovena podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání a podání vyjádření ke kasační stížnosti dle § 9 odst. 3 písm. f) a dle § 11 odst. 1 písm. d) cit. vyhlášky a za náhradu hotových výdajů, tedy ve výši 2100 Kč a 300 Kč, celkem 2400 Kč. Protože advokát žalobkyně nedoložil, zda je plátcem daně z přidané hodnoty, a tato skutečnost ani jinak nevyplývá ze spisu, Nejvyšší správní soud mu DPH nepřiznal. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč k rukám advokáta Mgr. Jiřího Hladíka do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 15. února 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu