ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **V. P.,** zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011, č. j. 11 A 215/2010 - 21,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Kasační stížnost **se zamítá.**

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jiřího Hladíka.

## Odůvodnění:

Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Zlín, rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010, č. j. CPBR-671-30/ČJ-2010-0663PZ-SV (dále též „rozhodnutí prvního stupně"), uložila žalobci 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), správní vyhoštění s tím, že doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území České republiky, se stanoví na 1 rok a tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Lhůta k vycestování z území České republiky byla žalobci stanovena na dobu do 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. V případě vynětí žalobce z působnosti zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v § 2 tohoto zákona začíná

doba k vycestování v délce 15 dnů běžet ode dne odpadnutí tohoto důvodu. V případě, že rozhodnutí nebude možné vykonat z důvodu uvedeného v § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, se žalobci stanovila lhůta k vycestování v délce 15 dnů od odpadnutí tohoto důvodu. Dále bylo v rozhodnutí prvního stupně vysloveno, že se podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců na žalobce nevztahuje překážka vycestování podle § 179 téhož zákona. Žalobci bylo uděleno správní vyhoštění, neboť vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Podle závěru správního orgánu žalobce pracoval v nákupním středisku CENTRO Zlín ve Zlíně, ačkoliv podle rozhodnutí úřadu práce měl vydáno povolení k zaměstnání v Brně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 9. 2010, č. j. CPR-3394/ČJ-2010-9CPR-V243, podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí reagovala na odvolání žalobce, který v něm odkázal na závěry judikatury představované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008 - 69, a namítl, že zde není žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců, které by umožnilo spojit dobu, po níž mu nelze umožnit vstup na území České republiky, s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, jak to učinilo rozhodnutí prvního stupně. K této námitce žalovaná uvedla, že závěry judikatury se na tuto situaci nevztahují, neboť v daném případě nebyla řešena otázka přerušení běhu lhůty, po níž nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky. Žalovaná se dále ztotožnila se závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, podle nichž žalobce vykonával nelegální práci.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 24. 2. 2011, č. j. 11 A 215/2010 - 21, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V rámci vypořádání se s žalobní námitkou, podle níž není dána zákonná opora k rozhodnutí o podmíněnosti běhu lhůty, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, soud odkázal na závěry judikatury představované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008 - 69, ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77 a ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 - 95. K tomu městský soud uvedl, že sice s účinností od 24. 11. 2005 došlo ke změně právní úpravy, nicméně z ní nevyplývá, že by mělo docházet k přerušení běhu doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky. Je naopak povinností správních orgánů svá rozhodnutí řádně odůvodnit. V posuzovaném případě správní orgány řádně neodůvodnily, na základě čeho dospěly k závěru, že doba, po kterou cizinci nebyl umožněn vstup na území České republiky, je vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Z tohoto důvodu je třeba rozhodnutí správních orgánů považovat za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. S přerušením lhůty, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, totiž zákon o pobytu cizinců nepočítá a závěry správních orgánů tudíž nemají oporu v zákoně.

Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost. V ní uvedla, že městský soud nesprávně vycházel ze závěrů judikatury zaujatých k předcházející právní úpravě. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na závěry obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74, podle kterého dochází ke stavění běhu doby, po kterou nelze cizinci

umožnit vstup na území České republiky po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné. Dále stěžovatelka uvedla, že zákon o pobytu cizinců výslovně neuvádí, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, je shodná s dobou vykonatelnosti. Nicméně dobu, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území České republiky, je podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců oprávněna v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovit policie. Stěžovatelka v této souvislosti uvedla, že z povahy věci lze dospět k závěru, že běh doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území České republiky, se staví na dobu, po kterou nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat. Aby byla realizace správního vyhoštění možná, správní orgány stanovily, že není-li rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, neběží ani doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území České republiky. Jinak řečeno, tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, jinak by institut správního vyhoštění pozbyl smyslu a účelu. S ohledem na uvedené důvody stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011, č. j. 11 A 215/2010 - 21, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry soudu a navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V dané věci je spornou právní otázka, zda doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území České republiky, která je stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění, běží současně s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. zda jsou tyto doby vzájemně spojené a podmíněné, nebo zda jsou tyto doby na sobě vzájemně nezávislé, takže nelze spojovat dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky.

Obdobné právní otázky přitom vyvstaly v souvislosti se zněním zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 11. 2005. K němu vztahující se judikatura představovaná rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008 - 69, ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77, a ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 - 95, dospěla k závěru o vzájemné nepodmíněnosti obou dob (lhůt). Uvedené závěry však judikatura nadále aplikovala i na případy rozhodnuté od 24. 11. 2005, kdy došlo ke změně právní úpravy. Konkrétně tak lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 - 163, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o tom, že doba, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území České republiky, stanovená v rozhodnutí o správním vyhoštění, se nepřerušuje po dobu, kdy nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat. Obdobné právní závěry zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2011, č. j. 2 As 6/2011 - 62. V něm soud uvedl, že *„z odložení vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců* (nevyplývá), *že by po tuto dobu byl sistován i běh doby, po níž je cizinci zakázán vstup na území ČR … Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom určité absurdity důsledků, které z toho plynou, konkrétně toho, že na cizince, kterému se podaří celou dobu,*

*po níž mu je zakázán vstup na území ČR, strávit v režimu řízení o udělení mezinárodní ochrany, tento zákaz vstupu fakticky nedopadne a navzdory tomu, že má vstup na území ČR zakázán, stráví (dokonce až) celou tuto dobu na jejím území a následně mu nic nebrání požádat o udělení povolení k pobytu, takže možná území ČR ani nikdy neopustí. Pocit absurdity tohoto řešení jistě podtrhuje skutečnost, že cizinecká policie rozhodující o správním vyhoštění nemůže nijak ovlivnit, zda cizinec požádá o udělení mezinárodní ochrany a jak dlouho bude toto řízení ... trvat. Cizinecká policie tedy skutečně nemá při takovémto výkladu § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců možnost zaručit, že zákaz vstupu na území ČR vůbec na cizince fakticky dopadne. Tento důsledek je ovšem absurdní pouze tehdy, pokud je vnímáno vyhoštění a zákaz vstupu na území ČR jako trest. Pak by opravdu bylo nepřípustné, aby se cizinec zbavil důsledků takového trestu jen tím, že by podával žádosti o mezinárodní ochranu. V judikatuře zdejšího soudu byl ovšem opakovaně (například v rozsudku ze dne 25. 4. 2008, sp. zn. 4 As 24/2008) potvrzován závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005 (publ. pod č. 1164/2007 Sb. NSS), vysvětlujícím, proč nelze správní vyhoštění jako trest chápat.*".

S dosud vyslovenými právními závěry však vyjádřil nesouhlas první senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74, kterým předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení a rozhodnutí spornou právní otázku, zda se „*staví ... běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné, jestliže bylo dané rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno podle zákona o pobytu cizinců, ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 428/2005 Sb.*". Na uvedené usnesení přitom odkázala v kasační stížnosti stěžovatelka. Podle názoru prvního senátu obsaženého v uvedeném usnesení, v němž se vymezil proti závěrům uvedeným v rozsudku ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 - 163, „*hlavním bodem, v němž se hodnocení nastíněné otázky mezi prvním a osmým senátem rozchází, je posouzení dopadů změny v definici správního vyhoštění, ke které došlo zákonem č. 428/2005 Sb. Zákon o pobytu cizinců totiž ve znění účinném do 23. 11. 2005 v ustanovení § 118 odst. 1 definoval správní vyhoštění tak, že „doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí.". Judikatura Nejvyššího správního soudu na podkladě této právní úpravy dovodila, že počátek běhu „vyhošťovací" lhůty je vázán na nabytí platnosti, nikoli na nabytí účinnosti rozhodnutí o správním vyhoštění (viz např. rozsudek ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77). Novelizací provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. však byla tato definice změněna tak, že nyní „dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince." První senát se domnívá, že za stávající právní úpravy není důvod k tomu, aby tato lhůta běžela (a mohla třeba i zcela uběhnout) v době, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění ještě není vykonatelné. ... Teprve účinný správní akt způsobuje zamýšlené právní důsledky. ... Správní akt, jehož vykonatelnost je odložena, tyto důsledky dosud nezpůsobuje. V případě, že je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění (např. z důvodu podání žaloby proti tomuto rozhodnutí), není nutno plnit uloženou povinnost opustit území České republiky. Stejně tak však, podle názoru prvního senátu, nemůže nastat ani právní následek další části výroku rozhodnutí správního orgánu, v němž je určena doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Jinými slovy řečeno, odložením vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dochází k zastavení běhu této „vyhošťovací" doby ... Tak je tomu z povahy věci a není proto nutné vyžadovat po zákonodárci, ... aby v zákoně výslovně uvedl, že k zastavení běhu doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, v daném případě dochází. Dřívější výklad dospěl*

*k závěru, že k takovému stavění běhu uvedené lhůty nedocházelo, na podkladě výše citované dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Novelizací uvedeného ustanovení však zákonodárce zjevně zamýšlel tento stav změnit (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 428/2005 Sb.: „Podle dosavadní právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počíná běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za jeho pobytu na území. Tímto způsobem fakticky dochází k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací.“) … Dřívější právní úprava, respektive výklad, ke kterému vedla, byl totiž z hlediska svých praktických důsledků nelogický. Umožňoval cizinci, jemuž bylo správní vyhoštění uloženo, aby si „vyhošťovací“ dobu přinejmenším zkrátil tím, že činil úkony mající za následek odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Použijeme-li argument reductione ad absurdum, pak lze tvrdit, že za tohoto výkladu nemělo ani smysl ukládat vyhoštění na kratší doby (na rok, možná ani na dva), neboť takto postižený cizinec se vyhoštění mohl jednoduše vyhnout již jen tím, že podal správní žalobu a počkal, až mu uběhla „vyhošťovací“ lhůta. Takový stav byl jistě nežádoucí a zřejmě představoval jeden z motivů výše uvedené novelizace zákona o pobytu cizinců.“*. První senát tak vyjádřil přesvědčení, že „*běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se staví po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné. … Jestliže je výkon takového rozhodnutí z určitého důvodu odložen, cizinec nemusí opouštět území České republiky.*“.

Řešení uvedené sporné právní otázky je jediným předmětem kasační stížnosti, a proto v řízení o ní musel Nejvyšší správní soud vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu. Teprve na jeho základě mohl posoudit, zda byla rozhodnutí správních orgánů nezákonná, když spojila běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo zda tato rozhodnutí odpovídala zákonu.

Proto Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 8. 2011, č. j. 4 As 24/2011 - 62, podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, řízení o kasační stížnosti přerušil do rozhodnutí rozšířeného senátu o uvedené sporné právní otázce.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se touto otázkou zabýval v usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, které je dostupné na www.nssoud.cz. V něm uvedl tyto skutečnosti:

*19. Pro posouzení samotné sporné právní otázky, zda se do doby zákazu vstupu vyhoštěného cizince na území ČR podle § 118 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, započítávalo i období, kdy byla odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, je nutné zároveň vyjasnit, který okamžik, resp. právní skutečnost, jsou vůbec pro počátek této doby rozhodné.*

*20. V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že ani předkládající senát nezpochybňuje závěry, k nimž dospěla stěžovatelem zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu při výkladu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v jeho znění do 23. 11. 2005. V rozsudku ze dne 25. 4. 2008, č.j. 4 As 24/2008 - 77, Nejvyšší správní soud k této právní úpravě uvedl následující: „Správní vyhoštění ve smyslu ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím,*

*které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestním řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. (...) Z dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území", aniž by bylo blíže specifikováno, na jakou faktickou či právní skutečnost má být čas, resp. termín, ukončení pobytu cizince na území vázán, je třeba dovodit, že tímto časem, resp. termínem, je s ohledem na další souvislosti textu zákona den rozhodnutí o předmětném vyhoštění, i když jeho účinky nastávají až právní mocí rozhodnutí. (...) Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že počátek doby vyhoštění by měl být vázán na právní moc rozhodnutí (...). Dikce citovaného zákonného ustanovení mj. dále stanoví, že „Doba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí." U rozhodnutí o správním vyhoštění tak zřetelně nabývá na významu rozlišování platnosti doby, po kterou bylo omezení stanoveno, a účinnosti rozhodnutí. (...)" Na citovaný judikát Nejvyššího správního soudu pak navazovala rovněž rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (zmiňovaná usnesení ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008).*

*21. Tato judikatura tedy vycházela z dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 11. 2005, který definoval 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. Ačkoliv se autoři zmiňované publikace přiklánějí k tomu, že platnost správního rozhodnutí, které není vyhlašováno ústně, nastává až od okamžiku doručení rozhodnutí jeho adresátovi, resp. prvnímu z adresátů, a nikoliv již od okamžiku vypravení tohoto rozhodnutí k doručení (jeho vydání), vázala citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu počátek doby zákazu vstupu vyhoštěného cizince na území k ještě dřívějšímu okamžiku, a to k samotnému „dni rozhodnutí", tedy k datu, které je uvedeno na písemném vyhotovení rozhodnutí o vyhoštění.*

*22. V každém případě zákonodárce pojem „platnosti rozhodnutí" z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvedenou novelou odstranil a ponechal ho pouze v § 122 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců, podle nichž policie může vydat za stanovených podmínek na žádost cizince (resp. občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka) nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, jímž „zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění". V samotném § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla citovaná definice doby zákazu vstupu na území 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. Mezi prvním a osmým senátem je sporné, jaký význam má tato legislativní změna pro počátek a způsob počítání doby zákazu vstupu vyhoštěného cizince na území.*

*23. V době přijímání novely č. 428/2005 Sb. nebyla otázka počítání doby zákazu vstupu cizince na území přímo upravena právem Evropské unie a rovněž v současné době se sice čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí*

*(dále jen „návratová směrnice“) týká doby zákazu vstupu cizince na území členských států Evropské unie, ovšem samotnou otázku počátku této doby, případně způsobu jejího počítání neupravuje. Obdobně čl. 7 návratové směrnice stanoví minimální a maximální délku lhůty k dobrovolnému opuštění území, která má být určena v tzv. rozhodnutí o navrácení cizince, jakož i případy, kdy je možné tuto lhůtu prodloužit nebo naopak zkrátit i mimo rámec stanoveného rozmezí; ovšem počátek běhu této lhůty toto ustanovení také přímo nevymezuje.*

*24. Je tedy zřejmé, 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 jevilo 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.*

*25. 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.“ Při posuzování znění zákona účinného před 1. 1. 2012 se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje s osmým senátem potud, že 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.*

*26. Takový závěr totiž neměl oporu v zákoně. Naopak § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. Podáním této žaloby se tedy neodkládají veškeré právní účinky rozhodnutí, jak je tomu v případě přiznání odkladného účinku žalobě soudem podle § 73 s. ř. s., ale pouze vykonatelnost, tedy vynutitelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Právní účinek v podobě počátku doby zákazu vstupu na území tak nastával, nebylo-li v samotném rozhodnutí o správním vyhoštění stanoveno jinak, již s právní mocí rozhodnutí o správním vyhoštění, a případné podání žaloby proti tomuto rozhodnutí nemělo na počítání této doby žádný vliv. Jinak tomu je, jak již bylo uvedeno, podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 a rovněž jinak tomu bylo podle právní úpravy účinné naopak do 23. 11. 2005, kdy § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců stanovil, že doba řízení o žalobě se do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nezapočítává. Toto ustanovení ovšem bylo zrušeno právě novelou č. 428/2005 Sb. Obdobně § 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.*

*27. Tyto závěry podporuje rovněž argumentace stěžovatele uvedená v žalobě, podle níž stěžovatel musel i po dobu odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění snášet některé negativní důsledky s tímto rozhodnutím spojené, zejména skutečnost, že byl na základě pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců zařazen do evidence nežádoucích osob. Opět tedy nelze říci, že by rozhodnutí o správním vyhoštění nemělo pro stěžovatele po dobu odkladu jeho vykonatelnosti žádné právní účinky.*

*28. První senát argumentoval ve prospěch svých závěrů důvodovou zprávou k zákonu č. 428/2005 Sb. Ke změně § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců důvodová zpráva uvádí: „Nově se stanoví doba, od které počíná běžet lhůta pro omezení vstupu na území v souvislosti se správním vyhoštěním cizince. Podle dosavadní právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počíná běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za jeho pobytu na území. Tímto způsobem fakticky dochází k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací.“ K vypuštění § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců pak důvodová zpráva konstatuje: „Důsledek změny § 118 odst. 1. Stávající úprava se stane bezpředmětnou, neboť Policie České republiky v rozhodnutí o správním vyhoštění stanoví dobu, po kterou bude cizinci omezen vstup na území.“ Tato vyjádření v důvodové zprávě však nasvědčují spíše tomu, že zákonodárce zamýšlel předmětnou novelou umožnit správnímu orgánu, tedy policii, aby nejen celkovou délku doby zákazu pobytu na území, ale i počátek této doby stanovila vždy individuálně s ohledem na okolnosti dané věci v každém rozhodnutí o správním vyhoštění.*

*29. Je tedy na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil v prvé řadě počátek doby (materiálně lhůty), v níž je cizinec povinen vycestovat z území (§ 118 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), a dále počátek doby zákazu vstupu na území (§ 118 odst. 1 věta první a druhá zákona o pobytu cizinců). Přitom je zřejmé, že správní orgán není oprávněn za situace, kdy zároveň nevyloučil odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 2 správního řádu), resp. kdy odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vyloučit ze zákona nelze (§ 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011), určit počátek běhu lhůty pro vycestování z území dřívějším okamžikem, než je právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Pozdější počátek běhu této lhůty, resp. její přerušení stanoví § 118 odst. 3 věta třetí a čtvrtá zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, v souvislosti se zajištěním vyhošťovaného cizince. Počátek doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, je pak správní orgán jistě oprávněn navázat právě na uplynutí lhůty pro vycestování z území.*

*30. 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. V takovém případě, jak již bylo konstatováno, neměla podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 na počítání doby zákazu vstupu na území žádný vliv ani případná skutečnost, že došlo, ať již z jakéhokoli důvodu, k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Naopak, podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2012, 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 doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.*

*31. Rozšířený senát tedy dospěl k následujícím závěrům:*

*32. Ustanovení § 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.*

*33. 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.*

*34. 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 tedy již usnesením ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, o uvedené sporné právní otázce rozhodl, a proto v dané věci Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

Podle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vysloveného v usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, tedy podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 nebylo možné k tíži vyhošťovaného cizince dovozovat, že by počátek doby zákazu jeho 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. Podle rozšířeného senátu měl jen za této právní úpravy správní orgán pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění kromě délky i počátek doby zákazu vstupu cizince na území. Teprve v případě, že správní orgán této své pravomoci nevyužil a v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil jen celkovou dobu zákazu vstupu, aniž jakkoliv vymezil její počátek, jako tomu bylo i ve věci posuzované rozšířeným senátem, počítala se doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, od právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění.

V posuzovaném případě Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Zlín, ve výroku rozhodnutí ze dne 18. 1. 2010, č. j. CPBR-671-30/ČJ-2010-0663PZ-SV, mimo jednoroční doby, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území České republiky, také stanovila, že tato doba se shoduje s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Prvoinstanční správní orgán

tedy dobu zákazu vstupu žalobce na území navázal na dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, čímž určil počátek této doby dnem vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgán prvního stupně tedy postupoval v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, když počátek doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, stanovil dnem vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Dále prvoinstanční správní orgán ve shodě s uvedeným judikátem rozšířeného senátu navázal počátek běhu lhůty pro vycestování z území na právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění či na odpadnutí důvodu uvedeného v § 2 či § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, takže počátek lhůty pro vycestování neurčil dřívějším okamžikem, než je právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Nicméně správní orgán prvního stupně pochybil, když ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil, že doba zákazu vstupu žalobce na území České republiky se shoduje s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. V důsledku tohoto výroku by se totiž doba, po kterou by nebylo rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, nezapočítávala do doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky. Takto však lze podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, postupovat až podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2012, a nikoliv též podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011.

V projednávané věci tedy městský soud nepochybil, když dospěl k závěru o nezákonném stanovení běhu doby zákazu vstupu žalobce na území České republiky. V předcházejícím řízení pro městský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Žalobce měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil stěžovatelce povinnost zaplatit mu do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce náhradu nákladů o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč, která se skládá z částky 2100 Kč za jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 5. 2011 podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.], z částky 300 Kč za s tím související režijní paušál (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.) a z částky 480 Kč odpovídající 20 % dani z přidané hodnoty, jíž byl advokát povinen podle zvláštního právního předpisu odvést z odměny za zastupování a náhrad, jež byly vyjmenovány.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. února 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu