

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **O. O.**, zastoupená Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2011, č. j. CPR-15567-3/ČJ-2010-9CPR-V238, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2011, č. j. 36 A 16/2011 - 17,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata věci

Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2011, č. j. CPR-15567-3/ČJ-2010-9CPR-V238.

Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, odboru specializovaných činností, oddělení pátrání (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 7. 9. 2010, č. j. CPBR-10784/ČJ-2010-064003-SV, kterým jí podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), bylo vydáno správní vyhoštění, neboť byla zaměstnána bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Doba, po kterou stěžovatelce nelze umožnit vstup na území České republiky, byla podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovena na 6 měsíců s tím, že je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění; doba k vycestování z území České republiky byla stěžovatelce stanovena do 3 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

II. Posouzení věci krajským soudem

Napadeným rozsudkem shledal krajský soud žalobu jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

V návaznosti na obsah žaloby se přitom krajský soud zabýval mj. i námitkou nezákonně stanovené doby, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, jež byla stanovena shodně s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o jejím správním vyhoštění. V této souvislosti odkázal na § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kde je výslovně dána pravomoc policie stanovit dobu, po kterou nelze umožnit vstup na území České republiky. Stanovil-li tedy správní orgán I. stupně tuto dobu shodně s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, určil tím počátek běhu a ukončení lhůty této doby s tím, že takto stanovená doba trvání odpovídá účelu rozhodnutí o správním vyhoštění, tj., že v době trvání zákonných podmínek nemůže cizinec po stanovenou dobu i proti vlastní vůli na území České republiky pobývat. Z uvedeného krajský soud dovodil, že zákonodárce dal policii pravomoc určit počátek a konec této doby, což není v rozporu s uvedeným ustanovením.

III. Kasační stížnost

V kasační stížnosti stěžovatelka uplatnila důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., přičemž ve vztahu k výše uvedenému závěru krajského soudu namítla, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nezákonný, neboť obsahuje určení, že doba, po kterou nelze stěžovatelce umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. Pro takový postup totiž neměl správní orgán I. stupně v rozhodném období oporu v žádném zákonném ustanovení.

Pro podporu uvedeného závěru pak poukázala na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008, a ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, dostupná z www.n soud.cz, podle nichž by doba, na kterou bylo správní vyhoštěním uloženo, měla být ukončena bez ohledu na to, kdy nastala právní moc tohoto rozhodnutí, a nebo na to, kdy byla stanovena doba vycestování, resp. kdy se stalo rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelným. Obě citovaná rozhodnutí přitom odkazují i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2008, sp. zn. 4 As 24/2008, dostupný z www.n ssoud.cz, přičemž podle posléze uvedeného usnesení Nejvyššího soudu: „...by lhůta tří roků (v případě stěžovatelky se jedná o šest měsíců, pozn. Nejvyššího správního soudu), na kterou bylo správní vyhoštění obviněné uloženo na základě rozhodnutí ze dne 28. 6. 2004 vydáno, měla být ukončena dnem 28. 6. 2007“. Vedle toho stěžovatelka připomněla i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2010, č. j. 10 Ca 371/2008 - 32, proti kterému byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 3. 2011, č. j. 2 As 6/2011 - 62, zamítl, a s odkazem na další judikaturu, zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 - 163, konstatoval, že z odložení vykonatelnosti rozhodnutí

o správním vyhoštění nevyplývá: „...že by po tuto dobu byl sistován i běh doby, po níž je cizinci zakázán vstup na území ČR a je veden v evidenci nežádoucích osob“.

Podle stěžovatelky tak byla předmětná věc již jednoznačně judikaturou vyřešena, a to ve prospěch jí zastávaného právního názoru, podle kterého výrok rozhodnutí o správním vyhoštění spočívající v určení, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, nemá oporu v žádném z ustanovení zákona o pobytu cizinců.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že nedošlo k nezákonnému stanovení doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území; tato doba byla stanovena dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a žalovaný v tomto směru připomněl, že rozhodnutí o správním vyhoštění je nevykonatelné např. z toho důvodu, že cizinec požádal Českou republiky o mezinárodní ochranu a z toho titulu je na našem území oprávněn pobývat do doby ukončení řízení v uvedené věci. Pokud cizinec nemůže z určitého důvodu vykonávat rozhodnutí o správním vyhoštění, je výkon takového rozhodnutí odložen, cizinec nemusí opustit naše území a „trest“ vyhoštění nepůsobí, a proto neběží ani doba tohoto „trestu“. Toto stavění běhu doby nebylo možné před novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 428/2005 Sb., a proto zákonodárce tuto situaci napravil a namísto doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění zavedl dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Tímto chtěl zamezit tomu, aby byl popřen účel správního řízení v případě nevykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění a cizinci dobu platnosti rozhodnutí přechkali na našem území bez toho, aby v souladu s tímto rozhodnutím vycestovali. Vzhledem k výkladu § 118 zákona o pobytu cizinců však byl zákonodárce nucen svůj původní úmysl konkretizovat a novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. doplnil do citovaného ustanovení odst. 4 s tím, že: „do doby, po kterou nelze 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“.

V. Sporná právní otázka stanovení doby zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění

V dané věci, vzhledem k obsahu kasační stížnosti a napadenému rozsudku, jde mj. o posouzení právní otázky spočívající v tom, zda správní orgán I. stupně mohl určit výrokem rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby, po kterou nelze cizinci vstup na území tak, že ji navázal na dobu vykonatelnosti tohoto rozhodnutí.

Podle stěžovatelky takto správní orgán I. stupně postupovat nemohl, protože pro takový postup neměl zákonnou oporu, což dokládá i stěžovatelkou zmíněná judikatura reprezentovaná zejm. rozsudkem osmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2011, č. j. 8 As 69/2010 - 163, podle kterého doba, po kterou nelze cizinci vstup na území, plyne i přesto, že rozhodnutí o správním vyhoštění prozatím nelze

vykonat. Tento závěr byl ovšem zpochybněn prvním senátem Nejvyššího správního soudu, který usnesením ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu s tím, že dle jeho názoru doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, neplyne v období, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, při posuzování předmětné právní otázky dospěl k těmto závěrům:

„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, at' 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.“

S odkazem na citované usnesení rozšířeného senátu první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 68/2011 - 72, dospěl k závěru, dle kterého 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. Dle prvního senátu NSS nebylo ve vztahu ke znění zákona o pobytu cizinců účinnému v době od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 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; shodně se vyslovil první senát též ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 54/2011 - 78.

Obdobně i čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 4 As 24/2011 – 71, konstatoval, že správní orgán I. stupně pochybil, pokud 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 podle citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze 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.

Naproti tomu osmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 As 59/2011 - 82, konstatoval, že ze samotného znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, byla vázána na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud však správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění určil, že doba, po kterou stěžovatelce nelze umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti tohoto rozhodnutí, využil tímto své pravomoci stanovit v rozhodnutí i počátek této doby. Přestože rozšířený senát ve výše citovaném usnesení přisvědčil názoru, že správní orgán je oprávněn navázat počátek doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, na uplynutí lhůty pro vycestování z území, nevyločil tím jiné způsoby určení počátku předmětné doby. Ostatně tento závěr podle názoru osmého senátu vyplývá i z formulace právní věty vyslovené ve výroku I. shora uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu, ve které byla pouze příkladem uvedena situace, kdy je počátek dané doby určen uplynutím lhůty pro vycestování z území.

Podle právního názoru osmého senátu vysloveného ve shora citovaném rozsudku tedy správní orgán I. stupně mohl na základě § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovit počátek doby, po kterou není možné stěžovatelce umožnit vstup na území, také tím způsobem, že ji navázal na dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění; obdobně se vyslovil též třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 3. 2012, č. j. 3 As 26/2011 – 80, podle něhož byl způsob stanovení dané doby plně v kompetenci správního orgánu a zákon o pobytu cizinců v tomto směru žádně upřesnění, omezení či zákaz neobsahoval.

VI. Rozporná judikatura

Z uvedeného je zjevné, že zde existuje rozporná judikatura mezi více senáty Nejvyššího správního soudu, jež sice shodně odkazují na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, avšak se zcela opačnými závěry:

1. na jedné straně první senát (v rozsudcích ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 68/2011 - 72 a č. j. 1 As 54/2011 - 78), stejně jako čtvrtý senát (v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 4 As 24/2011 - 71), dospěl k právnímu závěru, podle kterého správní orgán rozhodující v I. stupni pochybil, pokud dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, spojil s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění;
2. na druhé straně osmý senát (v rozsudku ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 As 59/2011 - 82), jakož i třetí senát (v rozsudku ze dne 21. 3. 2012, č. j. 3 As 26/2011 - 80), zaujal právní názor, podle kterého správní orgán rozhodující v I. stupni mohl stanovit počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, také tím způsobem, že ji navázal na dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Dlužno dodat, že z obsahu všech shora citovaných rozsudků vyplývá, že správní orgán I. stupně stanovil dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, tak, že ji vymezil konkrétní dobou (1, 2 či 3 roky) s tím, že tato je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí.

VII. Předložení věci rozšířenému senátu

Na základě výše uvedené rozporné judikatury devátý senát Nejvyššího správního soudu rozhodl v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s tím, aby v návaznosti na své usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 – 83, rozhodl, zda se v daném případě – kdy je doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, spojena s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění – jedná o:

- využití pravomoci správního orgánu I. stupně ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu (viz právní názor reprezentovaný rozsudky osmého a třetího senátu) nebo
- pochybení ze strany správního orgánu I. stupně, v důsledku kterého se doba, po kterou nebylo rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, nezapočítávala do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, aniž pro to byl zákonný podklad (viz právní názor vyjádřený v rozsudcích prvního a čtvrtého senátu).

Jinými slovy – byl správní orgán na základě § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011, oprávněn určit ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, tak, že počátek doby nevymezil konkrétním datem, ale spojil s dobou vykonatelnosti daného rozhodnutí?

VIII. Právní názor devátého senátu

Devátý senát při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru, podle kterého správní orgán nebyl oprávněn postupovat shora naznačeným způsobem a v tomto směru se tedy příklání k závěrům zaujatým v rozsudcích prvního a čtvrtého senátu zdejšího soudu.

V opačném případě by se totiž doba, po kterou nebylo rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, nezapočítávala do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území; tím by tedy docházelo k stavění doby zákazu vstupu cizince na území a v důsledku toho i k obcházení zákona, který v rozhodné době nic takového neumožňoval. K tomu došlo až novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., který s účinností od 1. 1. 2012 vložil do ustanovení § 118 nový odst. 4, který zní takto: „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“.

Bez uvedeného zákonného podkladu nebylo podle devátého senátu možné, aby správní orgán v rozhodnutí o správním vyhoštění počátek doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území, stanovil tak, že ji spojil s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. I v takových případech, jako je projednávaná věc, nepochybně platí princip uplatňování státní 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 práva a svobod). To znamená, že všechny orgány, které státní moc jako moc vrchnostenskou (výsostnou) vykonávají, se při jejím výkonu musí řídit zákonem. Mohou tedy jednat toliko tak, jak jim to zákon umožňuje, a nesmí činit nic, co jim zákon nedovoluje.

Podle závěrů rozšířeného senátu v usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83, zákon o pobytu cizinců v § 118 odst. 1 dovoloval správnímu orgánu stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. V daném případě se však nejedná o určení počátku této doby, nýbrž o stavění doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, což nelze akceptovat právě z důvodu absence předmětné právní úpravy do 31. 12. 2011. Ostatně takto vyznívá i formulace právní věty vyslovené ve výroku III. rozhodnutí rozšířeného senátu, ve které je jasně stanoveno, že: „*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.*“

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

V Brně dne 30. května 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu