



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Q. D.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2012, čj. CPR-1350-2/ČJ-2012-9CPR-V217, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2012, čj. 2 A 66/2012 – 25,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011, čj. KRPA-23336/ČJ-2011-000022, Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, uložila žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 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“). Současně stanovila, že „[p]očátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.“

2. Žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 10. 2012, čj. CPR-1350-2/ČJ-2012-9CPR-V217, změnila část výroku týkající se doby zákazu vstupu na území tak, že předmětná část výroku nově zněla: „Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, se stanoví

v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.“ (zvýraznění doplnil NSS). Ve zbývající části žalovaná rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdila.

II.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 12. 2012, čj. 2 A 66/2012 – 25, zamítl.

4. Městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010 – 83, č. 2586/2012 Sb. NSS, podle kterého § 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. Dále městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 106/2010 - 96, ze dne 25. 1. 2012, čj. 1 As 150/2011 - 68, a ze dne 7. 3. 2012, čj. 8 As 59/2011 - 82, které na rozhodnutí rozšířeného senátu navázaly. Na základě uvedených rozhodnutí městský soud považoval námitky žalobkyně za liché a odporující ustálenému rozhodování Nejvyššího správního soudu.

5. Nedůvodnou shledal také námitku týkající se úpravy výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Vložením slov „členských států Evropské unie“ žalovaná pouze opravila výrok tak, aby odpovídal znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Změna výroku proto nemohla porušit práva žalobkyně, ani zásadu dvojinstančnosti správního řízení.

III.

6. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

7. Stěžovatelka setrvala na námitce, že žalovaná nezákonně fakticky spojila ve výroku dobu zákazu vstupu na území s vykonatelností rozhodnutí. Takový výrok neměl oporu v platných právních předpisech. Městský soud posoudil tuto námitku nesprávně.

8. Z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění platném v době zahájení řízení o správním vyhoštění nelze dovodit, že by správní orgány byly oprávněny extenzivně libovolně upravovat ve výroku běh platnosti doby zákazu vstupu. Podle stěžovatelky z žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění správních orgánů stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, popř. jiná omezení, která budou či nebudou mít vliv na běh této lhůty. Výrok rozhodnutí o správním vyhoštění v nyní posuzované věci neměl oporu v právních předpisech, a byl proto nepřezkoumatelný.

9. Stěžovatelka dodala, že si je vědoma rozsudku čj. 8 As 59/2011 - 82, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil opačný názor. Předmětná právní otázka však byla postoupena rozšířenému senátu pod zn. RS 8/2012 a stěžovatelka byla přesvědčena, že rozšířený senát vysloví právní názor obdobný tomu, který stěžovatelka předestřela v kasační stížnosti.

10. Městský soud nesprávně posoudil také otázku, zda změnou výroku došlo k porušení práva účastníka řízení (stěžovatelky) zakotveného v § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Doplněním slov „členských států Evropské unie“ žalovaná fakticky rozšířila uložené správní vyhoštění z území České republiky na území celé Evropské unie, čímž nepochybně změnila napadené rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky. Podle stěžovatelky nemůže obstát závěr

městského soudu, který bagatelizuje postup žalované jako čistě formální nápravu „*zřejmého omylu*“. Pokud by se stěžovatelka neodvolala, byl by výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni minimálně nejednoznačný, což uznala i žalovaná v rozhodnutí ze dne 19. 3. 2013, čj. CPR-400/ČJ-2013-930310-V237, vydaném v právně identické věci. Nejednoznačný výrok by pak bylo třeba vykládat ve prospěch účastníka řízení a vztáhnout správní vyhoštění pouze k území České republiky.

IV.

11. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

12. Při předběžném posouzení věci Nejvyšší správní soud zjistil, že jeho devátý senát položil usnesením ze dne 30. 5. 2012, čj. 9 As 131/2011 - 50, rozšířenému senátu otázku, zda správní orgán byl 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, tím způsobem, že počátek doby nevymezil konkrétním datem, ale spojil s okamžikem vykonatelnosti daného rozhodnutí (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

13. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výsledek řízení před rozšířeným senátem může mít vliv na rozhodnutí v nyní posuzované věci, proto rozhodl usnesením ze dne 3. 5. 2013, čj. 8 As 6/2013 - 27, o přerušení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do pravomocného rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 9 As 131/2011.

VI.

14. Rozšířený senát rozhodl v dané věci usnesením ze dne 30. 7. 2013, čj. 9 As 131/2011 - 63, které nabylo právní moci dne 15. 8. 2013. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. o pokračování v řízení.

VII.

15. 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

16. Kasační stížnost není důvodná.

17. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že žalovaná nezákonně fakticky spojila ve výroku dobu zákazu vstupu na území s vykonatelností rozhodnutí, pokud stanovila počátek doby zákazu vstupu „*od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky*“. Stěžovatelka se především mylila v tom, že z žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění správních orgánů stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

18. Rozšířený senát potvrdil již v usnesení čj. 1 As 106/2010 – 83, že § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 24. 11. 2005 svěřil správním orgánům pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. V předmětné věci rozšířený senát považoval za přípustné, pokud byla doba zákazu vstupu na území počítána ode dne uplynutí lhůty pro vycestování z území.

19. V usnesení čj. 9 As 131/2011 – 63 pak rozšířený senát doplnil, že správní orgán byl v období od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 oprávněn stanovit ve výroku rozhodnutí o správním

vyhoštění počátek doby zákazu vstupu i tak, že se tato doba počítá ode dne, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným.

20. Správní orgán byl tedy oprávněn určit počátek doby zákazu vstupu různými způsoby, nikoliv však zcela libovolně. Podle rozšířeného senátu byl správní orgán v uvedeném období (a je i nadále) povinen stanovit tento počátek tak, aby doba zákazu vstupu na území navazovala odpovídajícím způsobem na lhůtu pro vycestování cizince, kterou správní orgán stanoví v rozhodnutí o vyhoštění cizince. Zároveň plynutí této doby nesmí být bezdůvodně odkládáno. Pokud je počátek doby zákazu vstupu na území stanoven tak, že nastává dnem, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným, zákaz vstupu začne působit v době, kdy vykonatelnost rozhodnutí není odložena, a kdy tedy cizinec má skutečně povinnost opustit území.

21. V nyní posuzované věci byl počátek doby zákazu vstupu určen okamžikem, kdy stěžovatelka pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud považuje tento způsob stanovení počátku doby zákazu vstupu za souladný s výše zmíněnými závěry rozšířeného senátu. Fakticky se jedná o obdobnou situaci, jako kdyby byl počátek doby zákazu vstupu stanoven ode dne, kdy se rozhodnutí o správním vyhoštění stane vykonatelným. V obou případech totiž zákaz vstupu začne působit v době, kdy cizinec má skutečně povinnost opustit území. Takové stanovení počátku doby zákazu vstupu cizince na území odpovídá účelu institutu správního vyhoštění (srov. bod 24 usnesení čj. 9 As 131/2011 - 63).

22. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by doba zákazu vstupu na území byla v nyní posuzované věci stanovena způsobem, který rozšířený senát označil za nepřipustný. Podle usnesení čj. 9 As 131/2011 - 63 správní orgány nebyly v rozhodném období oprávněny stanovit k tíži vyhošťovaného cizince dobu zákazu vstupu na území tak, že by ji zcela ztotožnily s dobou, resp. s jednotlivými časovými úseky, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Tím by se totiž jednotná doba, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, rozdělila do více samostatných časových úseků přerušovaných právě těmi obdobími, po které by rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo z různých důvodů vykonatelné. O takovou situaci se v nyní posuzované věci nejedná. Správní orgány neztotožnily dobu zákazu vstupu s vykonatelností rozhodnutí o správním vyhoštění, ale stanovily pouze počátek doby zákazu vstupu. Předmětný výrok proto neměl za následek nežádoucí přerušování doby zákazu vstupu.

23. Stěžovatelka nedůvodně vytkla žalované, že nezákonně změnila část výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni, která se týkala územního rozsahu zákazu vstupu. Podle stěžovatelky žalovaná nepřipustně rozšířila výrok k tíži stěžovatelky, pokud změnila část původního výroku „*počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví [...]*“ na znění „*počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, se stanoví [...]*“.

24. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že doplněním slov „*členských států Evropské unie*“ žalovaná pouze upřesnila výrok tak, aby odpovídal znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců k datu vydání rozhodnutí, aniž by změnila jeho význam.

25. Novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011, byla částečně změněna definice správního vyhoštění tak, že se správním vyhoštěním rozumí „*ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie*“. Doplnění slov „*členských států Evropské unie*“ bylo reakcí na povinnost provést do vnitrostátního práva směrnici 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „*návratová směrnice*“).

26. Jedním z cílů návratové směrnice je přiznat vnitrostátním opatřením pro navrácení evropskou působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států (bod 14 odůvodnění). Za tímto účelem návratová směrnice definuje „*zákaz vstupu*“ jako „*správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení*“ (čl. 3 odst. 6, zvýraznění doplnil NSS).

27. Pokud výrok rozhodnutí vydaného v prvním stupni stanovil, že „[p]očátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., od okamžiku, kdy cizinec požádá o oprávnění k pobytu na území České republiky“, nelze jej vyložit tak, že by se zákaz vstupu vztahoval pouze na území České republiky, jak tvrdí stěžovatelka. Z výše citovaného znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevyplývá oprávnění správního orgánu libovolně stanovit rozsah území, na které se má vztahovat zákaz vstupu. Správní orgán je naopak povinen stanovit zákaz vstupu vždy ve vztahu k území všech členských států Evropské unie, tato povinnost vyplývá nejen ze samotného znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale i ze závazků vyplývajících z evropského práva. Již ze samotného odkazu na § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve výroku je tedy nepochybné, že se zákaz vstupu uložený rozhodnutím o správním vyhoštění ze dne 21. 12. 2011 vztahoval na území všech členských států Evropské unie, nikoliv pouze České republiky.

28. Pokud žalovaná doplnila předmětný výrok o slova „*členských států Evropské unie*“, nezměnila rozsah území, ke kterému byl navázán zákaz vstupu uložený stěžovatelce, pouze výrok upřesnila, aby odpovídal výslovnému zákonnému znění § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Takový postup Nejvyšší správní soud neshledal nezákonným. Žalovaná neporušila ani § 90 odst. 3 správního řádu, podle kterého odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Územní rozsah zákazu vstupu totiž zůstal shodný, pouze byl výslovně upřesněn.

29. Podle Nejvyššího správního soudu nebyl předmětný výrok rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 21. 12. 2011 ani natolik nejednoznačný, že by způsobil nezákonnost nebo nesrozumitelnost rozhodnutí o správním vyhoštění.

30. Mezi náležitosti výroku správního rozhodnutí patří „*právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno*“ (§ 68 odst. 2 správního řádu). Správní orgán je tedy povinen ve výroku uvést, o které ustanovení zákona opírá svůj výrok. Tato povinnost je splněna již tím, že správní orgán odkáže na příslušné ustanovení pomocí jeho čísla, případně odstavce, písmena apod. Správní orgán není povinen ve výroku citovat plné znění konkrétního ustanovení. Taková povinnost ze zákona nevyplývá a v mnohých případech (zvláště je-li odkazováno na více ustanovení) by plná citace vedla ke značnému zneprůhlednění výroku.

31. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal porušení požadavků kladených na náležitosti výroku rozhodnutí. Rozsah území, ke kterému se vztahoval zákaz vstupu uložený stěžovatelce, vyplýval již přímo ze zákona, konkrétně z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, na který správní orgány řádně ve výroku odkázaly.

32. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

33. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalované, které by jinak právo

na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, protože jí nad rámec běžné úřední činnosti náklady řízení nevznikly.

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

V Brně 26. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu