

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Z. H.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, č.j. 11 Ca 219/2009 - 41,

t a k t o :

- 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.
- IV. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

1. Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ze dne 12. 3. 2007, č.j. SCPP-25/PH-OPK3-SV-2007, bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) 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“) uloženo správní vyhoštění, neboť na území ČR pobýval podle správního orgánu neoprávněně. Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), správní orgán stanovil na 3 roky. Žalobce byl povinen z území ČR odcestovat do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

2. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, ze dne 11. 7. 2007, č.j. SCPP-1629/C-243-2007, zamítnuto, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo potvrzeno. Právní moc nastala dne 17. 7. 2007.

3. Dne 26. 7. 2007, tj. během 30 denní lhůty k vycestování z území ČR, byla Městskému soudu v Praze doručena žaloba proti uvedenému rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 11. 7. 2007, jež má podle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí, pokud cizinec nebyl vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soud znám, že tuto žalobu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 4. 2010, č.j. 5 Ca 221/2007 – 45, a že kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 1. 2011, č.j. 1 As 109/2010 – 76.

4. Dne 19. 1. 2009, tedy ještě před skončením řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění, podal žalobce 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 19. 3. 2009, č.j. CPR-1142-1/ČJ-2009-9CPR-V214, bylo řízení o této žádosti podle § 102 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zastaveno, neboť podle názoru správního orgánu nebyla splněna jedna ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti, tedy neuplynula polovina z doby 3 let, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území ČR. Tato doba podle správního orgánu vzhledem k odkladnému účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění ještě vůbec nepočala plynout. Vzhledem k tomuto závěru se již správní orgán nezabýval druhou nezbytnou podmínkou stanovenou v § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, pro zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, kterou je pominutí důvodů pro jeho vydání.

5. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které Ministerstvo vnitra (žalovaný) rozhodnutím ze dne 9. 7. 2009, č.j. OAM-154-7/SŘ-2009, zamítlo, a potvrdilo usnesení správního orgánu prvního stupně. Žalovaný se ztotožnil se závěrem, podle něhož žalobci vzhledem k odkladnému účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění prozatím neuplynula polovina doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území.

6. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 6. 5. 2010, č.j. 11 Ca 219/2009 - 41, zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že pokud je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné pro právní překážku,

at' již jde o odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění nebo o probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně následné řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany (§ 119 odst. 5, resp. 6 zákona o pobytu cizinců), nemůže plynout ani doba, po níž nelze vyhoštěnému cizinci umožnit vstup na území ČR.

7. Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítá, že zákon o pobytu cizinců neupravuje „*přerušení běhu lhůty správního vyhoštění*“ ani s podáním žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění takový účinek nespojuje. Stěžovatel přitom odkazuje na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 4. 2008, č.j. 4 As 24/2008 - 77) i Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008 a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008), která vychází z toho, že odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nemá vliv na počítání doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území. Stěžovatel také vytýká městskému soudu, že se dostatečně nevypořádal s jeho žalobní argumentací.

8. Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s již uvedenou argumentací městského soudu.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

9. První senát Nejvyššího správního soudu při rozhodování o podané kasační stížnosti zaujal odlišný právní názor, než k jakému dospěl osmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 3. 1. 2011, č.j. 8 As 69/2010 – 163.

10. Ve věci osmého senátu ovšem rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo možné po určitou dobu vykonat z jiného důvodu, a tím bylo probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle názoru prvního senátu jde však o shodnou otázku, tedy o to, zda po dobu, kde je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, at' již z jakéhokoli důvodu, plyne či neplyne doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Osmý senát dospěl ve zmiňovaném rozsudku k závěru, že tato doba plyne i přesto, že rozhodnutí o správním vyhoštění prozatím nelze vykonat. Opačný výklad jde k tíži cizince a přitom nemá podle názoru osmého senátu oporu v zákoně. Navíc by takový výklad diskriminoval cizince, kteří požádali po udělení správního vyhoštění o mezinárodní ochranu a mají tak důvod k legálnímu pobytu na území ČR. Na tomto závěru nic nezměnila ani novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 428/2005 Sb., která výslovnou změnu dané úpravy nepřinesla.

11. Naopak první senát považuje význam novely č. 428/2005 Sb., jež nabyla účinnosti dne 24. 11. 2005, za zásadní. Ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění před touto novelou, uvádělo, že „*(d)oba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí*“. Z toho vycházela i zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu, neboť počátek doby zákazu vstupu na území byl vázán na platnost, nikoliv účinnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákonem č. 428/2005 Sb. byla tato definice změněna tak, že „*(d)obu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince*“. První senát upozorňuje rovněž na důvodovou zprávu k této novele a nevidí žádný důvod, proč by měl být i za nové právní úpravy zastáván dosavadní výklad, podle něhož doba zákazu vstupu na území může uplynout i dříve, než je možné rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat. První senát je naopak přesvědčen o tom, že tato doba neplyne v období, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné. Odložením vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dochází k zastavení běhu této „vyhošťovací“ doby.

12. První senát tedy usnesením ze dne 2. 2. 2011, č.j. 1 As 106/2010 – 74, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí

13. Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Úkolem rozšířeného senátu je tedy sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, je oprávněn rozhodovat pouze tam, kde mu byla věc postoupena senátem tohoto soudu, který dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru dříve Nejvyšším správním soudem vysloveného (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č.j. 2 Afs 52/2006 – 86, publikované pod č. 1762/2009 Sb. NSS).

14. Rozšířený senát se tedy nejprve musel vypořádat s tím, že první senát má posuzovat, zda se do doby zákazu vstupu cizince na území započítává období, kdy působil odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění, zatímco rozsudek osmého senátu, vůči němuž se první senát vymezuje, se zabýval tím, zda do této doby zahrnout období, kdy probíhalo řízení o udělení mezinárodní ochrany. Byť právní úprava odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a případně po dobu následného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany (§ 119 odst. 5, resp. 6 zákona o pobytu cizinců) není zcela totožná s právní úpravou odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující, že v obou případech dochází právě k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž otázka, zda má tato skutečnost nějaký vliv na počítání doby zákazu vstupu cizince na území, by měla být v obou případech řešena jednotně. Jestliže tedy osmý senát dospěl v této otázce ve zmiňovaném rozsudku k opačnému závěru, než jaký hodlá zaujmout první senát v nyní posuzované věci, je dán rozpor, o němž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

15. Druhou nezbytnou podmínkou pro rozhodování rozšířeného senátu je to, aby posouzení předložené právní otázky rozšířeným senátem bylo potřebné pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o dané věci.

16. V této souvislosti nemůže rozšířený senát ponechat bez povšimnutí skutečnost, že řízení o žalobě stěžovatele před městským soudem bylo zatíženo vadou, která přímo nesouvisí s právní otázkou předkládanou rozšířenému senátu. Městský soud totiž rozhodl o zamítnutí žaloby v této věci bez jednání, ačkoli podle vyjádření založeného na č. l. 35 soudního spisu „právní zástupce žalobce“ trval na nařízení jednání. Je pravdou, že toto podání učinil za stěžovatele advokát Mgr. Marek Čechovský, podepsaný „i.s.“ za advokáta Mgr. Petra Václavka, tedy měl jednat na základě substituční plné moci, kterou ovšem stěžovatel nedoložil a v řízení o žalobě nedoložil ani přímou plnou moc pro Mgr. Petra Václavka. Stěžovatel byl v řízení o žalobě zastupován advokátem Mgr. Markem Sedlákem, ovšem s tím, že žalobu i následné úkony v řízení podepisoval v substituci advokát Mgr. Petr Václavka. K výzvě soudu předložil stěžovatel pouze plnou moc udělenou Mgr. Marku Sedlákově, s čímž se ovšem městský soud spokojil a substituční plnou moc pro Mgr. Petra Václavka a následně přímou plnou moc pro Mgr. Petra Václavka a substituční plnou moc pro Mgr. Marka Čechovského již nepožadoval. Až pro řízení o kasační

stížnosti stěžovatel doložil plnou moc udělenou přímo Mgr. Petru Václavkovi. Městský soud tedy nezjišťoval, zda podání, jímž byl ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. vyjádřen nesouhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání, učinila osoba oprávněná jednat za stěžovatele. Namísto toho městský soud žalobu zamítl bez jednání a v odůvodnění svého rozhodnutí zcela v rozporu se skutečností uvedl, že žádný z účastníků nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, čímž byl vyjádřen souhlas s rozhodnutím soudu bez jednání.

17. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č.j. 6 Azs 28/2003 – 59, publikovaný pod č. 482/2005 Sb. NSS a rozsudek ze dne 21. 12. 2005, č.j. 1 Azs 76/2005 – 77, publikovaný pod č. 859/2006 Sb. NSS) je rozhodnutí krajského soudu o žalobě ve správním soudnictví bez nařízení jednání, ač k tomu nebyly dány zákonné podmínky podle § 51 odst. 1 a 2 s. ř. s., vadou řízení před soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž k takové vadě je Nejvyšší správní soud povinen podle § 109 odst. 4 (dříve odst. 3) s. ř. s. přihlížet, i když nebyla v kasační stížnosti výslovně namítána.

18. Uvedená vada řízení tedy představuje samostatný důvod pro zrušení kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu. Přesto rozšířený senát vychází ze skutečnosti, že byť se k této procesní vadě první senát výslovně nevyjádřil, předložil rozšířenému senátu k posouzení předmětnou věcnou otázku. Rozšířený senát považuje tuto předloženou právní otázku za relevantní pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o dané kasační stížnosti; i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu je tudíž splněna.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

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 nepochybně 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 důlky § 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 nezotožňuje s námitkou stěžovatele, že počátek doby vyhoštění by měl být vázán na právní moc rozhodnutí (...). Důlky 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 vyhlášováno ústně, nastává až od okamžiku doručení rozhodnutí jeho adresátovi, resp. prvním 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 nevynezuje.

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 jevílo jako nejracionalnější, 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 první 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 nevyločil 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 přerušování 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.

V. Závěr

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.

35. S těmito závěry rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení je první senát vázán.

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

V Brně dne 24. ledna 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu