



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Miroslavy Honusové v právní věci žalobce **X. H. D.**, v řízení zastoupeného Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 6, proti žalované **Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14.6.2011 č.j. CPR-4248-3/ČJ-2011-9CPR-V234, ve věci správního vyhoštění,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 14.6.2011 č.j. CPR-4248-3/ČJ-2011-9CPR-V234, pokud jím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27.2.2011 č.j. KRPM-8900/8-ČJ-2011-140022-SV v části, kterou bylo rozhodnuto, že „Podle ustanovení § 119 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států“ a „Na základě závazného stanoviska, vyžádaného dne 23.02.2011, dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., rozhodl OAMP Praha, pod č.j.: ZS15717, že se na cizince nevztahuje překážka k vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb.“

a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27.2.2011 č.j. KRPM-8900/8-ČJ-2011-140022-SV v části, kterou bylo rozhodnuto, že „Podle ustanovení § 119 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států“ a „Na základě závazného stanoviska, vyžádaného dne 23.02.2011, dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., rozhodl OAMP Praha, pod č.j.: ZS15717, že se na cizince nevztahuje překážka k vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb.“, jsou **nicotná**.“

II. Ve zbývající části se rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 14.6.2011 č.j. CPR-4248-3/ČJ-2011-9CPR-V234, pro vady řízení **zrušuje** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 7.760,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Vratislava Taubera, advokáta se sídlem Brno, Příkop 6.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě ke Krajskému soudu v Plzni (zdejšímu soudu věc postoupena usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 20.7.2011 č.j. 30 A 31/2011-19; spis zdejšímu soudu doručen 3.8.2011) domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27.2.2011 č.j. KRPM-8900-8/ČJ-2011-140022-SV, jímž bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na 1 rok. Počátek této doby byl stanoven ke dni, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Dále byla stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí s tím, že bylo rozhodnuto, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPC“). Součástí výroku je i údaj o tom, že žalobce bude zařazen do informačního systému smluvních států.

Žalobce namítá:

- 1) a) že již v průběhu správního řízení namítal, že řízení o zrušení povolení k pobytu proběhlo bez osobní účasti žalobce, a to v důsledku nezákonného ustanovení opatrovníka a vadného doručování. Jakmile se žalobce o existenci řízení o zrušení povolení k pobytu dozvěděl, začal v něm uplatňovat opravné prostředky, nicméně věc není dosud skončena. Žalovaná měla vyčkat konečného výsledku řízení o zrušení povolení k pobytu, tzn. řízení přerušit. Žalovaná a správní orgán I. stupně tak však v řízení o vyhoštění neučinili,

čímž na sebe atrahovali příslušnost k řešení otázky, kterou již řeší jiný orgán, a to fakticky při litispendenci způsobené probíhajícím řízením o téže otázce. Současně – když žalobce na ono souběžně probíhající řízení v odvolání upozorňoval – žalovaná nijak neodůvodnila, proč přerušení řízení za této situace nepovažovala za účelné;

- b) vadnost doručování v řízení o zrušení povolení k pobytu spočívala v tom, že bylo doručováno ustanovenému opatrovníku – Diecézní charita Plzeň, tzn. účelovému zařízení římskokatolické církve, které není vhodnou osobou pro výkon funkce opatrovníka, když sice má právní subjektivitu, avšak jen k účelu uvedenému ve zřizovací listině;
- 2) nicotnost výroků
- a) o neexistenci překážek k vycestování, když žalovaná ani správní orgán I. stupně nejsou oprávněni o tomto rozhodovat, jsou vázáni závazným stanoviskem ministerstva;
 - b) o zařazení do informačního systému smluvních států – ani o tom správní orgány v tomto řízení nerozhodují, jedná se totiž o skutečnost vyplývající „ex lege“ z § 119 odst. 1 ZPC;
- 3) dále namítá nesprávné vyhodnocení pojmu soukromý život ve vztahu k existenci překážek k vycestování. Neexistence rodinných vazeb ničeho nevypovídá o žalobcově životě soukromém. K pojmu soukromý život dokazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 38/2009-123 a na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, o které se uvedený rozsudek opírá. Správní orgány tedy měly uvést též úvahu, zda vyhoštěním nedojde k nepřiměřenému zásahu i v tomto směru, obzvláště byly-li srozuměny s tím, že se žalobce na území ČR žíví (byť brigádně). Při absenci takové úvahy je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, přičemž nebyl ani náležitě zjištěn skutkový stav (správní orgány se o tuto otázku nezajímaly);
- 4) dále namítá nesprávnost v doručování rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu opatrovníkovi (není zřejmé, zda osoba, která za něj rozhodnutí převzala, byla k tomu oprávněna) a nesprávnost při doručování uvedeného rozhodnutí vyvěšením na úřední desku (snětí v sobotu).

Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby, přičemž odkazuje na důvody napadeného rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správních spisů soud zjistil, že správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27.2.2011 rozhodl tak, že se žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 ZPC:

„ukládá správní vyhoštění a stanoví dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky v délce 1 rok.

Počátek 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.

Současně se podle § 118 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. stanoví doba k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Podle ustanovení § 119 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států.

Na základě závazného stanoviska, vyžádaného dne 23.02.2011, dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., rozhodl OAMP Praha, pod č.j. ZS15717, že se na cizince nevztahuje překážka k vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb.“

Až po tomto textu následuje odůvodnění rozhodnutí zřetelně odlišené nadpisem „ODŮVODNĚNÍ“ a dále poučení o opravném prostředku (odvolání). Správní orgán I. stupně vyšel ze zjištění, že žalobce byl 22.2.2011 kontrolován a při prověrce a následných úkonech bylo zjištěno, že ačkoli měl v cestovním pase vylepeno vízum č. FA0819401, které by jej opravňovalo k dlouhodobému pobytu na území ČR do 8.4.2011, povolení k pobytu bylo žalobci zrušeno rozhodnutím Inspektorátu cizinecké policie Plzeň ze dne 22.11.2010 č.j. CPPL-07575/CI-2010-4046, které nabylo právní moci 11.12.2010. Uvedené řízení bylo vedeno s opatrovníkem Diecézní charita Plzeň, neboť tehdy rozhodujícím správnímu orgánu nebylo známo místo žalobcova pobytu. Žalobci totiž bylo zasláno dne 30.8.2010 oznámení o zahájení řízení o zrušení povolení k pobytu, kdy však zásilka byla poštou vrácena s poznámkou „Zásilka nebyla po uložení ve stanovené době vyzvednuta.“ Správní orgán I. stupně vycházel při rozhodování o vyhoštění z vyžádaného závazného stanoviska, podle něhož je vycestování žalobce z území ČR možné. Co do soukromého života vyšel správní orgán I. stupně ze sdělení žalobce, že nemá na území ČR žádné rodinné vazby.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž namítal skutečnosti obsažené v žalobě v žalobních bodech 1) a 3), kdy co do zásahu do soukromého života zdůrazňoval, že v důsledku vyhoštění nebude moci v ČR vyvíjet činnost, která je zdrojem jeho obživy. Už z tohoto důvodu bude zásah do žalobcova soukromého života znatelný. Současně bude zasaženo i do jeho svobody pohybu, a to v rámci všech států EU, resp. schengenského prostoru. Jde o zásah nikoli nepatrný a tomu musí odpovídat důvody vyhoštění. Musí být zohledněny všechny okolnosti, za kterých se měl žalobce dopustit neoprávněného pobytu. Sám správní orgán I. stupně hodnotí žalobcovo jednání jako porušení § 103 písm. n) ZPC. Pokud se někdo takového jednání dopustí, jde o přestupek podle § 151 odst. 1 písm. h) ZPC. Pokud tento přestupek nebyl na základě oficiality správním orgánem projednán, má žalobce za to, že to bylo z důvodu absence subjektivní stránky na straně žalobce. Za těchto okolností se ovšem jeví zachování proporcionality mezi důvody pro vydání rozhodnutí a jeho dopady do soukromého života účastníka řízení jako zcela zjevně nepřiměřené. Zdůraznil současně, že z důvodů totožných s žalobními body 1) a 4) podal odvolání proti rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu.

Žalobcovo odvolání bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím žalované s tím, že současně bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně (jako celek) potvrzeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že řízení o vyhoštění bylo zahájeno z důvodu, že žalobce pobýval na území ČR neoprávněně *bez víza* (str. 3, konec 5. odstavce), což má vyplývat z toho, že bylo rozhodnuto o zrušení platnosti povolení *k dlouhodobému pobytu*. K odvolací námitce totožné s žalobním bodem 1) uvedla, že žalobce se na nahlášené adrese svého pobytu nezdržoval a nepřebíral si písemnosti, proto mu byl ustanoven opatrovník, jemuž tak bylo doručeno i rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, při současném doručení veřejnou vyhláškou. Sám žalobce si musel být zcela jistě vědom toho, že pokud se na uvedenou adresu Boženy Němcové 472, Rokycany, nezdržuje, poštu mu určenou

nepřebírá a zároveň změnu své korespondenční adresy nenahlásil, tak se může kdykoliv stát, že mu nebude možné předmětné rozhodnutí doručit poštovní přepravou. Není tedy vinou správního orgánu I. stupně, že mu bylo rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu doručeno prostřednictvím opatrovníka a veřejné vyhlášky, ale je to jen vinou žalobce, že se nezdržoval na adrese, kterou sám jako kontaktní uvedl a sám se připravil o možnost doručení písemnosti. Co do otázek soukromého života žalobce žalovaná zdůraznila koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „správní řád“) s tím, že skutečnosti uváděné (až) v odvolání jsou v rozporu s údaji, které uvedl do protokolu před správním orgánem I. stupně – že na území ČR nemá žádné pohledávky, pro které by nemohl z ČR vycestovat, stejně tak zde nemá žádné příbuzenské ani rodinné vztahy, v jeho případě neexistují žádné překážky, které by mu bránily ve vycestování z ČR. Tuto odvolací námitku tak má žalovaná za zcela účelovou, učiněnou ve snaze co nejvíce oddálit správní vyhoštění. Dále dospívá žalovaná k závěru, že žalobce pobýval na území ČR neoprávněně *bez víza*, proto správní orgán I. stupně správně rozhodl podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 ZPC o žalobcově vyhoštění.

Podkladem pro rozhodování správního orgánu I. stupně ani pro rozhodování žalované nebyl spis Policie ČR, sp. zn. CPPL-07575/CI-2010-4064 jako celek, obsahem tohoto spisu je jen zásilka, kterou bylo žalobci doručováno oznámení o zahájení řízení o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, kdy z této zásilky nevyplývá, že by byl žalobce na adrese Boženy Němcové 472, Rokycany, neznámý (tato kolonka není doručovatelem vyplněna), plyne z ní jen, že pokus o doručení byl doručovatelem proveden, žalobce nebyl při tomto pokusu doručovatelem zastižen, proto mu byla zanechána výzva k vyzvednutí a k zásilce připojené poučení, přičemž zásilka byla přichystána k vyzvednutí na poště. V úložní době nebyla zásilka adresátem vyzvednuta. Tento stav (a žádný jiný) je konstatován též v odůvodnění usnesení PČR, Služby cizinecké policie Plzeň, ze dne 30.9.2010, kterým byl žalobci ustanoven pro řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu opatrovník, za kterého blíže neidentifikovaná osoba (označena parafrázou připomínající zkratku „Drá“ či „Dvá“) převzala rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Z těchto písemností neplynou žádné údaje o vyvěšení tohoto rozhodnutí na úřední desku či o jeho oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Předně shledal krajský soud důvodným žalobní bod 2).

Podle § 118 odst. 1 věty první a druhé ZPC správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie. Doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince.

Podle § 118 odst. 3 ZPC doba k vycestování z území se stanoví v rozmezí 7 až 60 dnů. Je-li rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno podle § 119 odst. 1 písm. a), je policie oprávněna stanovit dobu k vycestování z území kratší než 7 dní. Pokud by podle rozhodnutí o správním vyhoštění měla doba k vycestování z území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení

zajištění. Pokud v průběhu doby k vycestování z území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje.

Podle § 118 odst. 4 alinea 1 ZPC pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území.

Podle návěti § 119 odst. 1 ZPC Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států.

Z uvedených definic rozhodnutí o vyhoštění vyplývá, že správní orgán příslušný k rozhodnutí o vyhoštění rozhoduje o vyhoštění samotném (§ 118 odst. 1, § 119 odst. 1 ZPC), o stanovení doby k vycestování z území (§ 118 odst. 1, § 118 odst. 3 ZPC) a o stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie (§ 118 odst. 1, § 119 odst. 1 ZPC).

Z výslovné dikce návěti § 119 odst. 1 ZPC vyplývá, že policie učiní dva úkony, a to:

- 1) vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který na území pobývá přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit na území členských států Evropské unie (a s ohledem na § 118 odst. 1, § 118 odst. 3 ZPC s dobou k vycestování – pozn. soudu), a
- 2) zařadí cizince do informačního systému smluvních států.

Pro zařazení do informačního systému není zákonem předepsána forma rozhodnutí, samotným zařazením není rozhodováno o právech a povinnostech cizince, jedná se o nevyhnutelný zákonný důsledek rozhodnutí o vyhoštění (podobně jako při rozhodování o přestupku záznam do bodového registru řidičů). Jedná se tedy o jiný úkon správního orgánu, který není rozhodnutím (srov. § 67 odst. 1 správního řádu), a proto se nejedná o řešení otázky, o které správní orgán rozhoduje, a proto údaj o této skutečnosti nepatří k náležitostem výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu).

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění) státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění) státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Citovaná ústavněprávní ustanovení zakládají orgánům státní moci oprávnění rozhodovat jen o otázkách, které jim k rozhodování zákon svěřuje, nikoli o otázkách jiných.

Nesvěřuje-li ZPC ani jiný zákon odboru cizinecké policie právo rozhodovat o zařazení cizince do informačního systému smluvních států (dává mu zmocnění jen k provedení faktického úkonu – srov. § 119 odst. 1, § 164 ZPC), pak správní orgán I.

stupně – učinil-li údaj o zařazení do informačního systému smluvních států součástí výrokové části rozhodnutí – překročil své oprávnění k uplatňování státní moci. Stejně tak toto oprávnění překročil žalovaná, pokud i tuto část výroku prvostupňového rozhodnutí potvrdila.

Podobně orgánu rozhodujícímu o vyhoštění nepřísluší rozhodovat o tom, zda jsou či nejsou dány tzv. překážky k vycestování ve smyslu § 179 ZPC.

Podle § 120a odst. 1 věty před středníkem ZPC policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko^{9b)} ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179).

9b) § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Podle § 149 odst. 1 věty první správního řádu závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Z uvedeného vyplývá, že oprávnění k vyslovení závěru, zda jsou či nejsou dány překážky k vycestování, zákon svěřuje jen ministerstvu, nikoli však odboru cizinecké policie.

I zde proto soud dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně – učinil-li údaj o nenaplnění překážek k vycestování součástí výrokové části rozhodnutí – překročil své oprávnění k uplatňování státní moci. Stejně tak toto oprávnění překročil žalovaná, pokud i tuto část výroku prvostupňového rozhodnutí potvrdila.

Podle § 77 odst. 1 věty první správního řádu nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.

Podle § 76 odst. 2 s.ř.s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.

Překročily-li tedy správní orgány své oprávnění k uplatňování státní moci, nebyly vůbec věcně příslušné k vydání, resp. přezkumu, rozhodnutí o zařazení žalobce do informačního systému smluvních států a o (ne)naplnění překážek k vycestování podle § 179 ZPC. Jejich rozhodnutí jsou proto v této části nicotná podle § 77 odst. 1 věty první správního řádu.

S ohledem na to, že tato část výroku je oddělitelná do ostatních částí rozhodnutí správních orgánů, vyslovil soud tuto nicotnost podle § 76 odst. 2 s.ř.s. vždy jen pro tu část rozhodnutí, které se důvody nicotnosti dotýkají, a dále se věnoval přezkumu zbylé části napadeného rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo.

Důvodným shledal krajský soud žalobní bod 3). Jakkoli si je vědom skutečnosti, že zásahem do soukromého života argumentoval žalobce až v odvolání,

a jakkoli si je soud vědom i zákonné dikce § 82 odst. 4 správního řádu, vycházel při svém rozhodování z ustálené judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 22.1.2009 č.j. 1 As 96/2008-115 (Sb. NSS č. 1856/2009, www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu nedopadá na řízení přestupkové; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřít se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V řízení o přestupku se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.

Krajský soud zastává názor, že i řízení o vyhoštění je řízením, jehož základním předmětem je zjištění, zda cizinec porušil zákon či nikoli. Proto i zde je povinností správního orgánu zjistit řádně skutkový stav, a to bez ohledu na aktivitu účastníka řízení. Tuto povinnost správním orgánům výslovně stanoví § 52 věta druhá správního řádu. V posuzované věci jde navíc o řízení zahajované nikoli k žádosti, kde zákon (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu) ukládá správním orgánům povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (v tom je řízení o správním vyhoštění obdobné i řízení přestupkovému).

Jak již zdejší soud vyslovil v rozsudku ze dne 11.10.2007 č.j. 58 Ca 74/2007-24, omezení přípustnosti novot uplatněných v odvolacím řízení vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu nelze uplatnit, pokud by to znamenalo porušení základních zásad řízení, v daném případě povinnosti správního orgánu v nalézacím řízení, i bez návrhu provést řízení důkazy nezbytné pro řádné zjištění stavu věci.

Z obsahu spisu přitom vyplývá, že správní orgány se otázkou zásahu do soukromého života žalobce vůbec nezabývaly. Dotazy správního orgánu I. stupně učiněné na žalobce v průběhu jeho výslechu však směřovaly jen:

- a) ke zjištění poměrů rodinných („*Máte na území ČR nějaké blízké rodinné nebo příbuzenské vztahy?*“) – tato otázka však nesměruje ke zkoumání soukromého života žalobce, ale ke zkoumání jeho života rodinného, tedy ke zkoumání jiné samostatné podmínky bránící vyhoštění (srov. § 119a odst. 2 ZPC);
- b) ke zjištění překážek vycestování („*Existují nějaké překážky, které by Vám bránily v návratu do Vietnamu?*“) – překážkami vycestování však i samy správní orgány v napadených rozhodnutích rozumějí překážky uvedené v § 179 ZPC (nebezpečí trestu smrti, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení či trestání, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích

- mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, rozpor s mezinárodními závazky ČR); a
- c) ke zkoumání poměrů majetkových („*Máte na území ČR nějaké závazky či pohledávky, pro které nemůžete vycestovat z území ČR?*“).

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v žalobcem případně odkazovaném rozsudku ze dne 25.2.2010 č.j. 9 As 38/2009-123, ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) je pojem „soukromý život“ vykládán v širokém smyslu a nezahrnuje pouze nejbližší okolí jednotlivce, v němž žije, chápáno jako domov a rodina. Naopak ESLP do tohoto pojmu zahrnuje rovněž život, ve kterém se člověk rozvíjí a navazuje vztahy s jinými lidmi, včetně stránky obchodní a profesní, a to zvláště v případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, neboť potom je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život [k tomu srov. zejména Niemietz proti Německu (stížnost č. 13710/88), ze dne 16. 12. 1992; Halford proti Spojenému království (stížnost č. 20605/92) ze dne 25. 6. 1997; <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>].

Z uvedeného vyplývá, že správní orgány se – krom majetkových poměrů žalobce – otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého života žalobce podle § 119a odst. 2 ZPC, v rozporu s § 50 odst. 3 větou druhou správního řádu, nezabývaly. Žalovaná proto pochybila, když se při hodnocení odvolací námítky žalobce týkající se jeho soukromého života omezila na konstatování koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, aniž by současně vyhodnotila, zda je tato námítka vznesena dostatečně konkrétně, aby se jí mohla věcně zabývat a žalobcem namítané skutečnosti prověřit, zda jsou případné konkrétní žalobcem namítané skutečnosti pravdivé a (pokud pravdivé jsou) jaký mají tyto skutečnosti týkající se žalobcova soukromého života vliv na hodnocení správního vyhoštění jako nikoli nepřiměřeného zásahu do soukromého života žalobce (§ 119a odst. 2 ZPC). Napadené rozhodnutí je proto v tomto smyslu nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.].

Důvodnou však krajský soud neshledal část žalobního bodu 1a) o tom, že bylo povinností žalované řízení o vyhoštění přerušit, když žalobce podal odvolání do rozhodnutí o odnětí povolení k trvalému pobytu.

Podle § 57 odst. 1 správního řádu jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán

- a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo
- b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo
- c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

Podle § 57 odst. 2 správního řádu probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1

písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat.

Podle § 64 odst. 1 písm. c), e) správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit

c) probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán

1. dal k takovému řízení podnět podle § 57 odst. 1 písm. a),

2. učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b), anebo

3. učinil úkon podle § 57 odst. 4;

za úkon správního orgánu se považuje i předání písemnosti k doručení podle § 19 a vyvěšení písemnosti na úřední desce,

e) z dalších důvodů stanovených zákonem.

Správní řád tak pro případ, že o předběžné otázce nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, dává správnímu orgánu možnost výběru, zda vyčká rozhodnutí orgánu pravomocnému k jejímu vyřešení [§ 57 odst. 1 písm. a), b), § 57 odst. 2, § 64 odst. 1 písm. c), e) správního řádu] či nikoli [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. K závěru, že povinnost k přerušení řízení není dána ani v případě předvídaném § 57 odst. 2 správního řádu, se přitom přiklání i komentářová literatura (srov. např. Jemelka, L. – Pondělíčková, K. – Bohadlo, D.: Správní řád, komentář, 2. vyd., C. H. Beck Praha 2009).

Nepřerušil-li však správní orgán v takovém případě řízení, je povinen předběžnou otázku vyřešit sám [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V posuzovaném případě tak však žalovaná neučinila, když nezjistila skutkový stav týkající se této otázky a nezkoumala, zda byl v době vedení řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu pobyt žalobce skutečně neznámý a bylo proto namístě ustanovit mu opatrovníka a doručovat mu prostřednictvím opatrovníka a veřejnou vyhláškou, zda bylo rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu – bylo-li doručováno veřejnou vyhláškou – zpřístupněno i způsobem umožňujícím dálkový elektronický přístup (§ 25 odst. 2 věta druhá správního řádu), zda byla při doručování veřejnou vyhláškou dodržena ustanovení o době vyvěšení, došlo-li k sejmutí v sobotu (§ 25 odst. 2 věta třetí, § 40 správního řádu), zda při doručování opatrovníkovi převzala rozhodnutí osoba oprávněná k jejímu převzetí (§ 21 odst. 2 správního řádu), a to ani za situace, kdy tyto skutečnosti žalobce v odvolání namítal.

Důvodnou je proto zbylá část žalobního bodu 1), jakož i žalobní bod 4), neboť k vypořádání se s těmito konkrétními odvolacími námitkami žalobce nepostačuje obecný výklad o následcích nezdržování se na adrese hlášeného pobytu. Současně k závěru o (ne)zdržování se na konkrétní adrese nepostačuje vrácení zásilky poštou jako nevyzvednuté v úložní době (pošta navíc zjevně nepovažovala žalobce za adresáta na uvedené adrese neznámého), ale je potřeba provést dokazování za účelem skutečného ověření, zda se žalobce na této adrese v době vedení řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu zdržoval či nikoli, a to zejména za situace, kdy žalobce v jasně formulovaná odvolací námitce tvrdí, že se na této adrese zdržoval.

Nedostála-li žalovaná těmto požadavkům, nezjistila náležitě skutkový stav a její závěr o tom, že se žalobce na předmětné adrese v době řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu nezdržoval, a proto bylo třeba mu ustanovit opatrovníka

a doručovat mu jeho prostřednictvím, jakož i veřejnou vyhláškou, nemá oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.].

Nedosti na tom, krajský soud shledal z úřední povinnosti i další vady, které mu brání v přezkumu napadeného rozhodnutí žalované.

Ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2. ZPC užitě žalovanou a správním orgánem I. stupně jako důvod pro rozhodnutí o vyhoštění žalobce v sobě alternativně skrývá dvě skutkové podstaty pro rozhodnutí o vyhoštění.

Podle tohoto ustanovení totiž policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.

Prvou skutkovou podstatou tak je, že cizinec pobývá na území ČR bez víza, ač k tomu není oprávněn; druhou skutkovou podstatou je, že cizinec pobývá na území ČR bez platného povolení k pobytu.

Podle obsahu správního spisu spatřují žalovaná a správní orgán I. stupně skutkově důvody k vyhoštění v tom, že žalobci byla zrušena platnost *povolení k pobytu*, z čehož však dovozují, že pobýval na území ČR *neoprávněně bez víza*, aniž by své úvahy přenášející je od *povolení k pobytu* k *vízu* jakkoli objasnily.

Dle ustálené judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2011 č.j. 7 As 98/2010-67, www.nssoud.cz, totiž musí být rozhodnutí o správním vyhoštění – je-li vydáno podle ustanovení skrývajících v sobě více skutkových podstat – jednoznačně seznatelné, kterou konkrétní skutkovou podstatu cizinec naplnil, případně že svým jednáním naplnil skutkových podstat více; jednotlivé skutkové podstaty nelze zaměňovat. Právní kvalifikaci jednání nelze nahradit ani popisem skutku. Takový požadavek není samoučelný. Popis skutku i jeho právní kvalifikace jsou předpokladem pro to, aby správní orgán mohl správně stanovit právní následek (uložit sankci, provést opatření k nápravě, stanovit nějakou povinnost atd.) a v případě, že má prostor ke správnímu uvážení, řádně zhodnotit, jaký právní následek a v jaké míře má nastat (např. jaká sankce má být uložena).

V posuzovaném případě však správní orgán I. stupně i žalovaná ze zrušení platnosti povolení k pobytu (druhá skutková podstata) dovozují neoprávněný pobyt žalobce na území ČR bez víza (první skutková podstata), aniž by svou úvahu vedoucí je od *povolení k pobytu* k *vízu* jakkoli objasnily. V tomto směru je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro jeho vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.].

Uvedení konkrétního ustanovení, jehož bylo při rozhodování použito, je přitom náležitostí výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu), kdy ani ve výroku není odlišeno, na základě které ze skutkových podstat správní orgán I. stupně a žalovaná o správním vyhoštění žalobce rozhodli. Problematika formulace výroků při aplikaci jednotlivých skutkových podstat je ve správním řízení obdobná též problematice v trestním řízení soudním. Trestněprávní teorie i praxe přitom

při formulaci ustanovení o použité právní kvalifikaci u trestných činů s alternativními znaky striktně trvají na uvedení nejen příslušného paragrafu, odstavce či bodu, ale i konkrétního alternativního znaku zákonného ustanovení (srov. např. Jelínek, J.: Písemné vyhotovení rozsudku v trestních věcech, 2. vyd. Univerzita Karlova Praha 1993, str. 39). Trestněprávní praxe nazývá tyto alternativní znaky pojmem „*alinea*“, ovšem není třeba trvat na užití tohoto pojmu, alternativní znak lze ve výroku vyjádřit buď jeho výslovným uvedením ve výroku (zde např. „*pobýval na území bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn*“, což je totéž jako „*alinea 1*“ nebo „*pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu*“, což je totéž jako „*alinea 2*“ nebo „*pobýval na území bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn, a současně bez platného oprávnění k pobytu*“, což je totéž jako „*alinea 1 a 2*“), ale i jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost o užití právní kvalifikaci, a to nejen slovem „*alinea*“ ale i kupř. slovem „*alternativa*“ (např. „*prvá alternativa*“), „*skutková podstata*“ (např. „*druhá skutková podstata*“ aj.).

Tomuto požadavku však správní orgán I. stupně nedostál a žalovaná toto pochybení nenapravila, pokud z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (potvrzeného napadeným rozhodnutím žalované) lze seznat jen, že bylo rozhodováno „*podle § 119 odst. 1 písmeno c) bod 2 zák. č. 326/1999 Sb.*“, nikoli však, která ze skutkových podstat (či snad všechny) z alternativních skutkových podstat, které toto ustanovení obsahuje, byla užitá. Napadené rozhodnutí je proto ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu.

Krajský soud tedy uzavírá, že pro všechny shora vytčené vady řízení napadené rozhodnutí (v rozsahu, v němž nebylo určeno nicotným) podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v němž jsou správní orgány vázány právními názory vyslovenými v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z procesního úspěchu žalobce ve sporu, kdy žalobci tak dle § 60 odst. 1 s.ř.s. vzniklo vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří:

a) zaplacený soudní poplatek		2.000,- Kč
b) náklady právního zastoupení advokátem		
α) odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 2.100,- Kč bez DPH / / úkon při těchto poskytnutých úkonech právní služby:		
1) příprava a převzetí věci	§ 7, § 9 odst. 3 písm. f)	
2) sepsání žaloby	vyhl. č. 177/1996 Sb.	4.200,- Kč
β) paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300,- Kč bez DPH / / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. α)	§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.	600,- Kč
γ) DPH 20% z částek uvedených pod písm. α) - β)	§ 57 odst. 2 s.ř.s.	960,- Kč
Celkem		7.760,- Kč

Soud proto uložil žalované zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s.ř.s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen o.s.ř.) k rukám

advokáta, který žalobce v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí prostřednictvím Krajského soudu v Ostravě k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinná dobrovolně, co jí ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 27. září 2011

Za správnost vyhotovení:
Marcela Jánová

JUDr. Monika Javorová, v. r.
předsedkyně senátu