



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **T. K. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, adresa pro doručování: Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Křižíkova 12, 180 00 Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2012, č. j. KRPA-1213/ČJ-2012-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 A 50/2012 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 A 50/2012 – 33, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce přicestoval do České republiky v roce 1988. V roce 2006 mu skončila platnost pasu a současně od této doby pobýval na území České republiky bez platného víza. Rozhodnutím ze dne 12. 5. 2008, č. j. CPPL-21779/ČJ-2008-61KP-4.SK, bylo žalobci na základě těchto a dalších skutečností uloženo správní vyhoštění na tři roky a současně byl zajištěn. Od té doby je též veden v evidenci nežádoucích osob. Po propuštění ze zajištění dne 7. 11. 2008 žalobce nevycestoval, a proto byl trestním příkazem Okresního soudu ve Frýdku Místku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 T 182/2008 – 31, uznán vinným ze spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a byl mu uložen trest vyhoštění ve výměře tří let a šesti měsíců. V mezidobí žalobce neúspěšně požádal o mezinárodní ochranu (řízení skončilo odmítnutím kasační stížnosti Nejvyšším správním

soudem dne 14. 9. 2011 pod č. j. 3 Azs 18/2011 – 81) a následně mu byl udělen výjezdní příkaz s platností do 23. 12. 2011.

[2] Jelikož žalobce v této lhůtě nevycestoval, uložil mu žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 1. 2012, č. j. KRPA-1213/ČJ-2012-000022, podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, správní vyhoštění na dobu pěti let. Současně mu stanovil povinnost vycestovat do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí a uložil mu zvláštní opatření ve smyslu § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců spočívající v povinnosti zdržovat se na označené adrese, oznamovat každou změnu a hlásit se osobně v úterý a v pátek v 10:00 hodin u žalovaného až do dne odjezdu.

[3] Jelikož žalobce po právní moci uvedeného rozhodnutí neměl platný cestovní doklad a čekal na jeho vydání, byly mu opakovaně udělovány výjezdní příkazy, na jejichž základě pobýval na území České republiky. Dne 15. 6. 2012 byl žalobci předán platný cestovní pas a udělen výjezdní příkaz s platností do 2. 7. 2012. Žalobce byl poučen, že bude-li se po skončení platnosti výjezdního příkazu zdržovat na území České republiky, půjde o neoprávněný pobyt.

[4] Dne 2. 7. 2012 se žalobce dostavil k žalovanému a podal u něj žádost o vydání nového rozhodnutí podle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kterým by se stanovila nová lhůta k vycestování. Podle žalobce totiž původně stanovená doba k vycestování v rozhodnutí o správním vyhoštění (tj. do třiceti dnů od právní moci rozhodnutí) již nyní po půl roce není logicky akceptovatelná, a žalobce tak nemá stanovenou žádnou lhůtu k vycestování. Žalobce se k žalovanému dostavil též následující den, byl zadržen a téhož dne žalovaný vydal rozhodnutí č. j. KRPA-1213/ČJ-2012-000022, jímž žalobce zajistil za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b), c) a d) na dobu 90 dnů.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného o zajištění podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Tvrdil, že k zajištění nemělo dojít a žalovaný mu měl buď vystavit nový výjezdní příkaz nebo aplikovat zvláštní opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 A 50/2012 – 33.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost. V jejím doplnění předně tvrdil, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se nevypořádal s jeho žalobními námitkami.

[7] Dále uvedl námitky v podstatě shodného znění jako v žalobě. Tvrdil, že neměl stanovenou lhůtu k vycestování a jelikož mu tato lhůta nebyla stanovena ani na základě jeho žádosti o vydání nového rozhodnutí, dostavil se dobrovolně za žalovaným za účelem řešení své situace. Vzhledem ke standardní aplikační praxi správního orgánu legitimně očekával, že mu bude vydán výjezdní příkaz, avšak místo toho byl zajištěn. K tomuto radikálnímu kroku nebyl žalovaný oprávněn.

pokračování

[8] Rovněž namítal, že žalovaný odůvodnil neaplikaci tzv. zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců velmi paušálně a nepřezkoumatelně. Podle žalobce je evidentní, že žalovaný alternativu uložení zvláštního opatření *a priori* vyloučil. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu žalobce namítal, že zajištění je posledním a mimořádným řešením situace. Argumentace žalovaného co do obavy ze skrývání žalobce je zcela lichá. Stejně tak je nepravdivé tvrzení žalovaného, že žalobce nerespektoval již dříve uložená zvláštní opatření. Žalobce se dostavoval každý pátek; nedostavování se v úterý mu nebylo nikdy vytknuto. Nadto se žalobce dostavoval daleko častěji za účelem vystavování výjezdních příkazů. Smyslem tohoto druhu zvláštních opatření je zamezit skrývání žalobce, což u žalobce nepadá v úvahu.

[9] Žalobce v závěru kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, současně s ním zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

[10] Žalovaný se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Připomíná k tomu ze své judikatury, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského (městského) soudu je dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS), a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (...). Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[14] Požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění rozsudků vyplývá rovněž z ustálené judikatury Ústavního soudu. V nálezu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99 (N 17/17 SbNU 121), dospěl Ústavní soud k závěru, že „*z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí.*“ V dalším nálezu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287), pak uvedl, že „*nezávislost*

rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem, zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. V případě, kdy jsou právní závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za stojící v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i s čl. 1 Ústavy.“ Ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. podrobně zakotvující způsob odůvodnění rozsudků civilních soudů lze bezpochyby v souladu s § 64 s. ř. s. přiměřeně použít i na řízení před správními soudy.

[15] V projednávaném případě žalobce uvedl v žalobě následující námitky, které jsou v podstatě totožné s námitkami obsaženými v kasační stížnosti:

- 1) Žalobce neměl stanovenou lhůtu k vycestování ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť lhůta stanovená v rozhodnutí ze dne 4. 1. 2012, č. j. KRPA-1213/ČJ-2012-000022, již uplynula a v souladu se správní praxí a judikaturou správních soudů nebyl výrok stanovící lhůtu k vycestování akceptovatelný a aplikovatelný.
- 2) Žalobce požádal o nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu, jímž by mu byla stanovena nová lhůta k vycestování. S ohledem na identický případ č. j. KRPA-71074/ČJ-2011-00022 mohl žalobce legitimně očekávat, že jeho návrhu bude vyhověno, přičemž jeho pobyt na území České republiky je třeba považovat do vydání nového rozhodnutí za oprávněný.
- 3) Jelikož nové rozhodnutí nebylo vydáno, dostavil se žalobce k žalovanému a ač se dostavil dobrovolně ve snaze svoji situaci řešit, byl bez víza jen několik hodin a legitimně očekával, že mu bude vydán výjezdní příkaz, byl zajištěn. Tím žalovaný porušil správní praxi a § 4 odst. 1 správního řádu.
- 4) Zajištění je dle žalobce v souladu s konkrétně zmiňovanou judikaturou správních soudů mimořádným institutem. Žalovaný nebyl oprávněn k aplikaci tak radikálního kroku a měl jej alternovat mírnějšími prostředky, např. uložením zvláštních opatření. Teprve pokud by zvláštní opatření nepostačovala, mohl by se žalovaný rozhodnout pro zajištění, avšak žalovaný tuto alternativu evidentně *a priori* vyloučil.
- 5) Žalovaný odůvodnil neaplikaci zvláštních opatření jen paušálně a nepřezkoumatelně. S ohledem na obsah spisu nemůže obstát argumentace žalovaného, že hrozí žalobcovo skrývání, neboť ten se dobrovolně a pravidelně dostavoval k žalovanému. Obdobné platí i o údajném nerespektování uložených zvláštních opatření: žalobce se pravidelně dostavoval k žalovanému každý pátek.

pokračování

Nedostavování se v úterky mu nebylo nikdy vytknuto; navíc se žalobce dostavoval daleko častěji za účelem vystavování výjezdních příkazů.

[16] Městský soud v Praze nejprve dosti obsáhle rekapituloval žalobu, vyjádření žalovaného, správní spis, ústní jednání před soudem a právní úpravu. Poté obecně konstatoval, že žalobce mohl vycestovat na základě vydaného správního rozhodnutí o vyhoštění, resp. v době platnosti výjezdního příkazu od 5. 6. 2012 do 2. 7. 2012, avšak žádné kroky k tomu neučinil. V postupu žalovaného soud neshledal žádné pochybení. Tím, že žalobce ve stanovené době nevycestoval, porušil i závažným způsobem povinnost uloženou mu rozhodnutím o zvláštním opatření. Lze proto dovodit, že by žalobce mohl do budoucna mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Jediným možným řešením tudíž bylo zajištění žalobce. Tuto svou úvahu soud uzavřel konstatováním, že námitky vznesené proti rozhodnutí žalovaného neshledal důvodnými s ohledem na skutečnosti zjištěné ze správního spisu a v průběhu řízení před soudem.

[17] Z relevantní části napadeného rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývá, že toto odůvodnění nemůže obstát ve světle výše uvedených požadavků na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí. Z povrchní argumentace soudu nelze vůbec zjistit, proč považoval zcela konkrétní námitky žalobce za mylné, liché nebo vyvrácené. Obecný odkaz městského soudu na skutečnosti zjištěné ze správního spisu a v průběhu řízení před soudem nelze jako vypořádání žalobních námitek akceptovat. Napadený rozsudek tedy nelze označit jinak než jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, čímž je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud se za této situace musel dále zabývat tím, zda je oprávněn odpovědět i na další námitky žalobce uplatněné v kasační stížnosti. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*“.

[19] Jelikož se městský soud relevantně a dostatečně nevyjádřil k žádné z žalobních námitek, neshledává zdejší soud oddělitelnou část napadeného rozsudku, kterou by se mohl meritorně zabývat. To je dáno zejména tím, že žalobní námitky jsou v podstatě shodné s námitkami obsaženými v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud nemůže sám jako první hodnotit jejich důvodnost, pokud to před ním neprovedl městský soud (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č.

j. 8 Afs 73/2007 - 107, a nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Teprve poté, kdy městský soud přezkoumatelným způsobem odůvodní své rozhodnutí ve vztahu ke všem žalobním námitkám, bude moci Nejvyšší správní soud přikročit k přezkumu věci samé. Vzhledem k okolnostem případu soud neshledal ani důvody pro to, aby sám přezkoumal a případně přímo zrušil rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Přezkoumá tedy opětovně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů a svůj závěr řádně odůvodní ve vztahu ke všem žalobcem uplatněným námitkám.

[21] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Marie
Žižková
předsedkyně senátu