



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **N. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2014, č. j. CPR-15838-2/ČJ-2014-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2015, č. j. 2 A 61/2014 – 24,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2015, č. j. 2 A 61/2014 – 24, **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] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno její rozhodnutí specifikované v záhlaví a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Současně jí byla uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Rozhodnutím stěžovatelky bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 18. 8. 2014, č. j. KRPA-184686-61/Č-2013-000022, kterým bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění dle § 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, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a byla jím stanovena doba, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce 2 roky.

[2] Žalobkyně přicestovala do České republiky za účelem podnikání v úklidové činnosti. Dne 25. 10. 2012 jí bylo zamítnuto prodloužení platnosti povolení

k dlouhodobému pobytu, příslušné usnesení nabylo právní moci dne 24. 11. 2012. Od té doby bylo žalobkyni uděleno několik výjezdních příkazů, poslední s platností do 11. 5. 2013. Vzhledem k tomu, že se dne 13. 5. 2013 dostavila na odbor azylové a migrační politiky za účelem vydání překlenovacího štítku, kde bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá neoprávněně, byla zajištěna, a ještě téhož dne s ní bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, které vyústilo v napadené rozhodnutí. Současně bylo zjištěno, že již dne 3. 4. 2013 bylo se žalobkyní zahájeno řízení o správním vyhoštění, které však bylo usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 19. 4. 2013, č. j. KRPA-130307/ČJ-2013-000022, zastaveno (dále jen „usnesení o zastavení předchozího řízení“). Důvodem bylo, že správní vyhoštění by bylo nepřiměřené vzhledem k závažnosti jednání, kterého se dopustila, a to s přihlédnutím k délce neoprávněného pobytu (1 den) a k tomu, že žalobkyně se sama dostavila dobrovolně k orgánu státní moci a spolupracovala s ním. V nyní posuzovaném případě však již bylo o správním vyhoštění rozhodnuto a toto rozhodnutí potvrdila i stěžovatelka.

[3] Žalobkyně, která s vyhoštěním nesouhlasí, se proto se žalobou obrátila na městský soud. Ten vyslovil názor, že pokud správní orgán vyhostí cizince pro opakované porušení právního předpisu dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců, musí být toto porušení právního předpisu kvalifikované, tedy musí se jednat o situaci, kdy cizinci již bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, cizinec rozhodnutí o správním vyhoštění nedbal, a po vykonatelnosti tohoto rozhodnutí nadále setrval na území České republiky bez jakéhokoli oprávnění. O takovou situaci se však v daném případě nejedná, neboť předchozí řízení o správním vyhoštění žalobkyně bylo usnesením o zastavení předchozího řízení zastaveno. V případě, že předchozí řízení o správním vyhoštění bylo zastaveno, nelze konstruovat, že by žalobkyně svým jednáním o měsíc později naplnila skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců, tedy že by opakovaně porušila právní předpis. Dle soudu je podmínka opakovaného porušení právního předpisu splněna, pokud cizinec poruší rozhodnutí o správním vyhoštění vydané dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Teprve nerespektování takového rozhodnutí cizincem a jeho setrvání na území České republiky bez oprávnění k pobytu opravňuje správní orgán k rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců.

[4] Soud dále konstatoval, že nesdílí ostatní námitky žalobkyně. K námitce neurčitosti rozhodnutí o správním vyhoštění uvedl, že jelikož se nejedná o rozhodnutí sankční povahy, není nutno ve výroku rozhodnutí charakter jednání cizince přesně popsat. Nesouhlasí též s námitkou, že nebyl náležitým způsobem posouzen zásah rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Dalšími žalobními námitkami se městský soud již nezabýval, a to z důvodu, že shledal pochybení stěžovatelky již v tom, že potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to přesto, že tomuto rozhodnutí nepředcházelo jiné rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně

[5] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka blanketní kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu

pokračování

správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížnost následně řádně doplnila.

[6] Hlavní důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí spatřuje v odlišném náhledu městského soudu na podřaditelnost vytýkaného protiprávního jednání, než ke kterému ve shodě dospěly správní orgány. Ty kromě § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2. podřadily jednání žalobkyně také pod skutkovou podstatu definovanou v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců.

[7] Stěžovatelka má za to, že soud nezákonnou formou zúžil případy protiprávního jednání, které lze podřadit právě pod § 119 odst. 1 písm. b) bod 9. zákona o pobytu cizinců. Nesouhlasí s tím, že by opakované porušení právního předpisu muselo být tzv. kvalifikované, kdy cizinec nerespektuje již vydaná rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména nesouhlasí s tím, že by cizinci muselo být v předchozím řízení uděleno správní vyhoštění konkrétně dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Domnívá se, že soud uvažoval v rovině jakéhosi pokračování protiprávního jednání, ačkoli tomu tak není, jelikož předchozí protiprávní jednání bylo řádně zjištěno i projednáno a pouze v důsledku nutnosti uplatnění dílce § 119a odst. 2 v návaznosti na ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců muselo být předchozí řízení zastaveno. Stěžovatelka má za to, že ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců by mělo dopadat na jakékoli porušení právního předpisu, dokonce nejen na porušení zákona o pobytu cizinců. Z předmětného ustanovení žádné omezení na konkrétní právní předpis neplyne. I pokud by omezení pouze na porušení zákona o pobytu cizinců platilo, nelze tyto případy zúžit na rozhodnutí o správním vyhoštění.

[8] Nesprávnost závěrů městského soudu shledává rovněž v nelogickém odmítnutí předchozího řízení o správním vyhoštění. Stěžovatelka má za to, že o protiprávním jednání žalobkyně spočívajícím v porušení povinnosti mít k pobytu na území České republiky vízum, pro které bylo předchozí řízení o správním vyhoštění zahájeno, není a nebylo jakýchkoli pochyb, žalobkyni byla navíc pro porušení zmíněné povinnosti uložena bloková pokuta, která je rozhodnutím *sui generis*. Důvody pro zastavení řízení tak nebyly shledány v tom, že by se skutek nestal, ale výlučně v hledisku přiměřenosti ve vztahu mezi charakterem zjištěného protiprávního jednání, okolnostmi případu a důsledky, které by s vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění byly spojeny. V rámci správního řízení tedy bylo opakované protiprávní jednání řádně prokázáno a spisovým materiálem doloženo, a lze tedy uzavřít, že žalobkyně opakovaně porušila právní předpis, a to i přesto, že za předchozí jednání jí nebylo uloženo správní vyhoštění. Jiné posouzení by nahrávalo obcházení zákona zneužíváním institutu přiměřenosti při vědomých a úmyslných opakovaných krátkodobých pobytech bez víza. Dle stěžovatelky opakující se charakter protiprávního jednání žalobkyně zvyšuje jeho společenskou škodlivost a snižuje míru tolerovatelnosti odůvodňovanou krátkou délkou neoprávněného pobytu na území České republiky. Tím, že se žalobkyně dobrovolně dostavuje k řešení vzniklé situace, obchází zákonem stanovenou povinnost, neboť spoléhá na to, že pro takové jednání musí být vydání rozhodnutí o správním vyhoštění vždy označeno za nepřiměřené. Rozsudek městského soudu je navíc v rozporu s rozsudkem téhož soudu ze dne 2. 3. 2015, č. j. 1 A 6/2015 – 24, ve kterém rozhodoval o totožné otázce, a odchyluje se i od konstantního posuzování obdobných případů Nejvyšším správním soudem.

[9] Současně stěžovatelka považuje rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť způsob a rozsah odůvodnění důvodů, pro které bylo její rozhodnutí zrušeno, je ve vztahu k pojetí zákona o pobytu cizinců nesrozumitelný.

[10] Z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně se v podstatných otázkách ztotožnila s napadeným rozsudkem městského soudu, v něm zaujatý právní názor považuje za zcela správný a odpovídající okolnostem případu. K otázce předchozího zastaveného správního řízení o správním vyhoštění uvedla, že ve správní praxi je často s cizincem zahájeno správní řízení bezdůvodně a následně je zastaveno. Usnesení o zastavení řízení se pouze poznamenává do spisu (ve spisu je pouze poznamenáno, že je zastaveno), účastník je o něm pouze vyrozuměn, aniž by měl možnost jakkoli na ně reagovat, ani se nedozví důvod, proč řízení bylo zastaveno. Pouze na základě zastavení řízení tak nelze tvrdit, že byl porušen právní předpis. Řízení totiž nemusí být zastaveno toliko pro nepřiměřenost, ale i z jiného důvodu, zejména proto, že nebylo zjištěno porušení právních předpisů. Proč bylo řízení zastaveno, z usnesení nelze zjistit.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] V první řadě se zdejší soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou vznesla v kasační stížnosti stěžovatelka a kterou by se musel Nejvyšší správní soud zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti. Pokud by námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí byla důvodná, již tato okolnost by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku.

[14] Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatelka v nesrozumitelnosti. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelné považovat rozhodnutí, jehož „výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je taktéž rozsudek, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 – 132). Rozsudek může být dále nepřezkoumatelný pro

pokračování

nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76). Rozsudek může být nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i z dalších důvodů, například pokud v něm soud nejprve označí skutkový a právní závěr vyslovený správním orgánem v napadeném rozhodnutí za správný, a přesto takové rozhodnutí zruší s poukazem na nejednoznačnost právní úpravy, aniž v odůvodnění náležitým způsobem vyloží, v čem tuto nejednoznačnost spatřuje; je-li odůvodnění rozsudku vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, a podobně. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na svou bohatou judikaturu. Žádný z projevů nesrozumitelnosti nebyl v napadeném rozsudku městského soudu shledán. Zdejší soud ale seznal nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[15] Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit, ve správním soudnictví s odkazem na § 54 odst. 2 s. ř. s. (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, či nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, zveřejněný pod č. 155 ve svazku č. 35 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

[16] Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, zveřejněný pod č. 64 ve svazku č. 45 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, v němž Ústavní soud vyslovil, že *„pokud z odůvodnění rozhodnutí obecného soudu nevyplývá vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, pak takové odůvodnění nevyhovuje zákonným hlediskům, a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“*. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, zveřejněném pod č. 225 ve svazku č. 51 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, vyjádřil myšlenku, že soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit a jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[17] Z uvedené ustálené judikatury Ústavního soudu vyšel při svém rozhodování i Nejvyšší správní soud, a to například v rozhodnutích ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, nebo ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, pak k uvedené judikatuře shrnuje: *„Této judikatuře je společné, že 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, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.“

[18] Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111, na základě usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 107, když judikoval myšlenku, že krajský soud je povinen se v rozhodnutí o žalobě vypořádat se všemi žalobními námitkami. Zamítne-li žalobu, přičemž se opomene zabývat byť i marginální námitkou, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], byť i důvodnost námitky by Nejvyšší správní soud mohl sám spolehlivě posoudit podle obsahu spisu.

[19] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že městský soud se skutečně nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Tímto postupem porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jakož i právo účastníků na spravedlivý proces, ve smyslu již citovaného nálezu Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1534/08. Konkrétně se zabýval pouze žalobní námitkou, zda bylo v rámci správního řízení posouzeno správně protiprávní jednání žalobkyně (neoprávněný pobyt na území České republiky) jako opakované, tedy zda mohlo být správní vyhoštění uloženo také dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců.

[20] K dalším námitkám uvedl, že nesdílí názor žalobkyně. Stručně se vyjádřil k námitce neurčitosti výroku rozhodnutí o správním vyhoštění, který shledal dostatečně určitým, ještě stručněji se vypořádal s námitkou, že nebyl náležitým způsobem posouzen zásah rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobkyně. K tomu konstatoval, že oba správní orgány zásah rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života posoudily. Takové vypořádání námitky je nedostatečné. Městský soud byl povinen v souladu s výše uvedenou judikaturou svůj právní názor na nastolené otázky řádně odůvodnit.

[21] K některým dalším žalobním námitkám městský soud pouze stručně uvedl, že se jimi nebude zabývat, a to s ohledem na to, jakým způsobem vypořádal námitku ohledně opakovaného porušení právních předpisů (viz bod [19] tohoto rozsudku). Šlo o výslovně vyjmenované námitky, tj. námitku nepřiměřenosti rozhodnutí, kterým byla žalobkyni stanovena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, na dva roky; námitku porušení ustanovení § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kdy v odvolání brojila proti závaznému stanovisku Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců, a z toho důvodu si měla stěžovatelka pro potřeby odvolacího řízení vyžádat závazné stanovisko o možnosti vycestování žalobkyně do vlasti od nadřízeného správního orgánu; námitku nedostatečné délky lhůty

pokračování

stanovené k opuštění České republiky; a námitku porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť přiměřenost napadeného rozhodnutí nebyla dostatečně odůvodněna. Nadto ani nikterak nezminil žalobní námitku, že nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci, jelikož správní orgány sice důkladně zjistily všechny okolnosti svědčící v neprospěch žalobkyně, nezjišťovaly však skutečnosti v její prospěch, tedy nedbaly, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem řešeného případu a byly šetřeny oprávněné zájmy žalobkyně.

[22] V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, konkrétně v jeho právní větě č. III je stanoveno, že: *„Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.“* Bylo tedy povinností městského soudu i v nyní posuzovaném případě řádně vypořádat všechny oddělitelné námitky žalobkyně tak, aby byly vyřešeny pro případné další řízení ve věci.

[23] Z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu musí být zřejmé, proč soud nepovažoval argumentaci žalobkyně za důvodnou a proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené (k tomu srovnej výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 24/2005). Jelikož napadený rozsudek takové odůvodnění neobsahuje, shledává ho Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[24] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je v části nepřezkoumatelný, nebrání tato skutečnost přezkumu rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (k tomu obdobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 Afs 212/2006). Takovouto oddělitelnou, a tedy i přezkoumatelnou, částí rozsudku je i otázka, zda mohlo být žalobkyni uloženo správní vyhoštění také dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců, tedy pro opakované porušení právního předpisu.

[25] Městský soud zastává názor, že opakovaným porušením právního předpisu je ve vztahu k posuzovanému ustanovení zákona o pobytu cizinců pouze tzv. kvalifikované porušení, kdy cizinci nerespektují již vydaná rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka v kasační stížnosti s tímto závěrem nesouhlasí a domnívá se, že není nutné, aby existovalo předchozí rozhodnutí o správním vyhoštění, jelikož dle zákona o pobytu cizinců se cizinec může dopustit i provinění, za něž se správní vyhoštění neukládá. Dokonce se domnívá, že porušením právního předpisu ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců je myšleno porušení jakéhokoli právního předpisu, nikoli pouze zákona o pobytu cizinců. S názorem stěžovatelky se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[26] Dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. zákona o pobytu cizinců: *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 5 let, porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis, je-li vydání*

rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo maří-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí.

[27] Již z jazykového znění citovaného ustanovení nelze dovodit, že by porušením právních předpisů mělo být myšleno pouze porušení povinností stanovených zákonem o pobytu cizinců. V citovaném ustanovení je obecně uvedeno, *porušuje-li cizinec opakovaně právní předpis*. Není uvedeno a nelze ani nijak vyvodit, že by se mělo konkrétně jednat o jediný právní předpis. Pro posuzovaný případ však není tato alternativa nikterak důležitá, jelikož žalobkyně se měla dopustit opakovaného porušení pravidla stanoveného v zákoně o pobytu cizinců, a to dokonce pravidla, jehož porušení ústí v uložení správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Není úkolem Nejvyššího správního soudu zabývat se hypotetickými otázkami, které na posuzovanou situaci nedopadají a jejichž vyřešení nepřispěje k vyřešení souzené věci, proto se zdejší soud touto otázkou dále nezabýval.

[28] Naopak podstatná je otázka, zda v posuzovaném případě bylo možné konstatovat opakované porušení právních předpisů (zde tedy zákona o pobytu cizinců, který žalobkyně porušila tím, že opakovaně pobývala neoprávněně na území České republiky), jestliže předchozí řízení o správním vyhoštění bylo zastaveno. K obdobné otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 27. 3. 2015, č. j. 4 Azs 4/2015 – 43, v němž konstatoval: „*Stěžovatel se mylí, pokud uvádí, že nelze ověřit, z jakého důvodu byla zastavena předchozí řízení vedená o jeho správním vyhoštění a že z důvodu zastavení těchto řízení mu nelze nic klást k tíži. Z usnesení policie ze dne 8. 2. 2012, č. j. KRPA-9570/ČJ-2011-000026, které je součástí předmětného spisu, bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že toto řízení bylo zastaveno právě z důvodu nepřiměřeného zásahu do soukromého života cizince podle ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tentýž důvod ohledně zastavení řízení o správním vyhoštění je uveden v usnesení ze dne 15. 12. 2010, č. j. CPPH-24100/ČJ-2010-60-KP. V minulosti tedy byla se stěžovatelem vedena řízení o jeho správním vyhoštění, která byla zastavena z důvodu nepřiměřeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života, nikoli proto, že by nebylo shledáno porušení právních předpisů stěžovatelem, jak ten tvrdí v kasační stížnosti.*“

[29] I v posuzovaném případě lze z usnesení o zastavení předchozího řízení, které je součástí správního spisu předloženého stěžovatelkou Nejvyššímu správnímu soudu, vyčíst důvod, proč bylo řízení zastaveno. Nelze tedy přitakat žalobkyni, že z usnesení nelze důvod zastavení řízení zjistit. Předchozí řízení o správním vyhoštění žalobkyně bylo zastaveno z důvodu, že přestože správní orgán I. stupně zjistil, že cizinka pobývala na území České republiky neoprávněně, tedy byly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění z území členských států Evropské unie podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2. zákona o pobytu cizinců, správní orgán po posouzení dopadů rozhodnutí ve smyslu § 119a odst. 2 ve spojení s § 174a téhož předpisu dospěl k závěru, že rozhodnutí by bylo nepřiměřené. Správní orgán I. stupně posoudil dopady rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž kromě délky neoprávněného pobytu žalobkyně (1 den) rovněž přihlédl ke skutečnosti, že žalobkyně se dobrovolně dostavila ke správnímu orgánu a se správním orgánem spolupracovala. Vyhodnotil, že správní vyhoštění by bylo nepřiměřené vzhledem k nízké závažnosti jednání, kterého se cizinka dopustila. Z rozhodnutí o zastavení předchozího řízení tak jednoznačně plyne, že k porušení právního předpisu

pokračování

došlo. Zástupce žalobkyně byl o zastavení vyrozuměn a s jeho obsahem se mohl seznámit nahlédnutím do správního spisu. V nynějším řízení bylo tedy posuzováno v pořadí druhé, tj. opakované, protiprávní jednání žalobkyně.

[30] Není přitom relevantní argumentace žalobkyně, že by v důsledku předchozího zastavení řízení muselo být na ni vždy nahlíženo tak, že právní předpis již v minulosti porušila. I s ohledem na to, že žalobkyně se důvodům předchozího zastavení nebránila, nepochybně by v druhém řízení o správním vyhoštění mohla namítat, že se poprvé porušení právních předpisů nedopustila a vést tímto směrem svou argumentaci, případně navrhopvat důkazy k prokázání této skutečnosti. V nynějším řízení však žalobkyně nespороvala, že se protiprávního jednání, tedy neoprávněného pobytu, pro nějž s ní bylo vedeno předchozí řízení o správním vyhoštění, dopustila. Dle Nejvyššího správního soudu je tak zřejmé, že žalobkyně se opakovaně dopustila porušení pravidel stanovených právním řádem České republiky (zákonem o pobytu cizinců). V dalším řízení bude na městském soudu, aby posoudil, zda některá z dalších žalobních námitek nebrání uložení správního vyhoštění, případně zda neshledá jinou vadu v postupu správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. městský soud právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Městský soud se bude znovu zabývat předloženou žalobou a bude povinen vypořádat všechny žalobní námity, i ty, kterými se ve zrušeném rozsudku nezabýval. Napadený rozsudek je částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a částečně nezákonný podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[32] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení, neboť je na výroku I. závislý. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 11. června 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu