



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **D. C.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2016, čj. CPR-11493-2/ČJ-2016-930310-V238, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, čj. 10 A 90/2016-43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, čj. 10 A 90/2016-43, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce je státním příslušníkem Ukrajiny. Rozhodnutím ze dne 4. 5. 2015 žalovaná uložila žalobci správní vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] a stanovila dobu jednoho roku, po kterou mu nebylo možné umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Na žalobce se vztahovaly důvody znemožňující vycestování (§ 179 téhož zákona), žalovaná mu proto stanovila dobu k vycestování z území ČR do třiceti dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým teprve mělo být stanoveno, že překážka řízení odpadla a vycestování cizince je možné. Dne 26. 1. 2016 Ministerstvo vnitra vydalo druhé závazné stanovisko k možnosti vycestování žalobce, které bylo na rozdíl od prvního stanoviska co do možnosti vycestování kladné. V návaznosti na to Policie České republiky, Krajské

ředitelství policie hl. m. Prahy (správní orgán I. stupně), zahájila řízení ve věci vydání nového rozhodnutí (§ 120a zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 101 správního řádu), kterým dne 24. 3. 2016 žalobci stanovila dobu třiceti dnů k vycestování z území ČR, a to od právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Rozhodnutím specifikovaným v záhlaví žalovaná odvolání zamítla.

[2] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou. Městský soud rozsudkem prohlásil rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalované za nicotná. V odůvodnění uvedl, že správní orgány postupovaly vadně. Policie totiž nevydala nové rozhodnutí o vyhoštění žalobce, v němž by stanovila dobu k jeho vycestování, ale novým rozhodnutím s odkazem na původní nevykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění pouze stanovila dobu k vycestování žalobce.

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Tvrdí, že rozhodnutí správních orgánů nejsou nicotná. Poukázala na jiný obdobný případ, v němž NSS neprohlásil za nicotné rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování cizince. Dále má stěžovatelka za to, že rozsudek městského soudu není přezkoumatelný, neboť směšuje účinky nicotnosti a nezákonnosti správního aktu.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] Kasační stížnost je podána včas a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); zkoumal přitom, zda rozsudek trpí vadami, k nimž je NSS povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Klíčovou otázkou tohoto případu je, zda rozhodnutí, kterým policie s odkazem na předcházející nevykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce stanovila dobu k jeho vycestování z území České republiky, je nicotné, nebo ne.

[8] Dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se správním vyhoštěním *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* (zvýraznění doplněno). Dle § 120a odst. 1 cit. zákona policie *v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné* (§ 179). Dle § 118 odst. 2 pak platí, že pokud vzniknou *důvody znemožňující vycestování cizince po dni nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění, policie vydá nové rozhodnutí ve věci podle zvláštního právního předpisu^{5d)} po vyžádání závazného stanoviska ministerstva podle odstavce 1*. Zvláštním právním předpisem je dle poznámky pod čarou § 101 správního řádu, který upravuje institut nového rozhodnutí ve věci.

[9] Městský soud měl za to, že policie nemohla vydat rozhodnutí o stanovení doby k vycestování cizince, pokud současně nerozhodla o jeho správním vyhoštění.

pokračování

Předcházející rozhodnutí o správním vyhoštění – nevykonatelné pro překážky znemožňující vycestování – nemohlo podle něj být podkladem pro vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí o stanovení doby k vycestování. Konkrétně uvedl, že „*správní orgán I. stupně postupoval procesně vadně, když nevydal nové rozhodnutí o vyhoštění žalobce a stanovení lhůty k vycestování, a namísto toho pouze stanovil lhůtu k vycestování s odkazem na původní rozhodnutí o vyhoštění, které však není vykonatelné. Orgánem policie byly vydány dvě rozhodnutí, jejichž „existence a účinky“ jsou dány pouze samostatně nikoli ve vzájemné provázanosti obou rozhodnutí. Jelikož však rozhodnutím o vyhoštění bylo žalobci pouze uloženo správní vyhoštění bez stanovení doby k vycestování povinnost, je dané rozhodnutí nevykonatelné. Zároveň je nevykonatelné i žalobou napadené rozhodnutí o stanovení doby k vycestování, neboť neukládá správní vyhoštění žalobce. Bez uložení správního vyhoštění je rozhodnutí o stanovení doby k vycestování bezobsažné, neboť nelze přihlídnout k předchozímu rozhodnutí o správním vyhoštění (srovnej § 101 s.ř.). Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09, jednou z vad správního aktu způsobujících nicotnost je i absolutní nedostatek skutkového základu způsobující bezobsažnost rozhodnutí. Pokud správní orgán I. stupně vycházel z existence vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění žalobce, způsobil tím právě bezobsažnost svého rozhodnutí. Z povahy věci totiž nelze stanovit lhůtu k vycestování cizinci, který (zároveň) vyhoštěn nebyl. Tuto vadu lze považovat za jinou vadu, pro kterou vydaný akt vůbec nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu pro absenci esenciální části rozhodnutí a to uložení správního vyhoštění jako takového (srovnej § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců)“.*

[10] NSS obecně souhlasí, že k nicotnosti správního rozhodnutí je třeba přihlížet z úřední povinnosti. To ostatně vyplývá přímo z textu § 78 odst. 1 správního řádu a § 76 odst. 2, resp. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. NSS však nesdílí závěr městského soudu, že sporné rozhodnutí, jímž byla stanovena lhůta k vycestování žalobce, je nicotné. Nicotnost totiž nelze směřovat s nezákonností, což, jak upozorňuje stěžovatelka, městský soud v rozsudku činí.

[11] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, *k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Dle odst. 2 téhož ustanovení je dále nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.*

[12] NSS se otázkou nicotnosti správních aktů zabýval mnohokrát. Rozšířený senát konstatoval, že „[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí

správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím“ (rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[13] Obecně se za vady způsobující nicotnost považuje zejména absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS).

[14] V nynější kauze městský soud považoval sporné rozhodnutí policie za nicotné ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu. NSS zjistil, že původní rozhodnutí o vyhoštění žalobce ze dne 4. 5. 2015 nabylo právní moci a nebylo nikdy poté zrušeno. Žalobce byl tedy pravomocně vyhoštěn, avšak toto rozhodnutí nemohlo být pro hmotněprávní překážky vykonáno (§ 179 zákona o pobytu cizinců). Je pravda, že nové rozhodnutí o stanovení lhůty k vycestování, které odkazovalo na původní nevykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění, je vadné. Nelze je však prohlásit za nicotné pro jeho bezobsažnost. Policie disponovala podkladem pro vydání sporného rozhodnutí. Rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce v době vydání nového rozhodnutí o stanovení doby k vycestování existovalo. Tento podklad natolik vadný, že by to způsobilo nicotnost nového rozhodnutí o stanovení doby k vycestování.

[15] Skutečnost, že podkladové rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo vykonatelné, nemohla bez přistoupení dalších okolností založit nicotnost nově vydaného rozhodnutí o stanovení nové lhůty k vycestování cizince. Nicotnost totiž nemůže spočívat v běžné vadnosti aktu, ale je spatřována jen a pouze v zásadních vadách, pro které nelze o právním aktu vůbec hovořit (srov. též Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, s. 662 a násl.; nebo Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd., C. H. Beck, 2012, s. 213 a násl.).

[16] Stěžovatelka správně odkazuje na právně identický případ, ve kterém NSS rozhodl, že rozhodnutí o stanovení doby k vycestování, které bylo vydáno na podkladě předcházejícího nevykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, je nezákonné (viz rozsudek ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 Azs 85/2016-29). V cit. rozsudku přitom NSS navázal na závěry rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 7 As 206/2015-36, který podrobně vyložil, jak má v případě odpadnutí překážek vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců správní orgán v řízení o vyhoštění cizince dále postupovat, tj. že policie má ve smyslu § 101 správního řádu nově rozhodnout jak o vyhoštění cizince, tak o stanovení doby k jeho vycestování z území. Nicotnost modelově totožného rozhodnutí policie NSS tehdy

pokračování

neshledal; kvůli povaze této vady se však touto otázkou musel, byť implicitně, zabývat (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Na výše uvedeném nic nemění ani odkaz městského soudu na již cit. rozsudek čj. 7 As 206/2015-36. Z tohoto rozsudku totiž rozhodně nelze nicotnost rozhodnutí stěžovatelky vyvodit (lze dovodit pouze nezákonnost tohoto rozhodnutí).

[18] Zdejší soud proto zrušil rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se tak zabývat řádně uplatněnými námitkami vůči napadenému rozhodnutí stěžovatelky.

[19] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 23. března 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu