



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **T. J.**, zast. Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem, se sídlem Baranova 1026/33, Praha 3, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2017, č. j. CPR-14832-3/ČJ-2017-930310-V261, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2017, č. j. 2 A 82/2017 – 19,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2017, č. j. 2 A 82/2017 – 19, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 13. 6. 2017, č. j. CPR-14832-3/ČJ-2017-930310-V261, a usnesení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 5. 4. 2017, č. j. KRPA-126550-43/ČJ-2016-000022, **se zrušují a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě je žalovaná **povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15.200 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Pavla Čížinského.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“), usnesením ze dne 5. 4. 2017, č. j. KRPA-126550-43/ČJ-2016-000022, zastavil řízení o žádosti žalobkyně o opakované

stanovení nové doby k opuštění území ČR podle § 102 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 10. 2017, č. j. 2 A 82/2017 – 19, žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované zamítl. Ztotožnil se se závěrem žalované, že opakované prodloužení doby k opuštění území podle § 50a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), není možné, neboť z textu zákona je zřejmé, že tento predikuje toliko situaci, kdy je vydáno rozhodnutí, které stanoví dobu k opuštění území a v rámci trvání této doby cizinec požádá o stanovení nové doby k opuštění území. Dle názoru městského soudu je stanovení nové doby opatřením, jehož účelem je odstranění tvrdosti následků rozhodnutí o povinnosti opustit území, a to na základě důvodů uvedených v § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Přiměřenost dopadů rozhodnutí o povinnosti opustit území ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců však již byla posuzována v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 6. 2016, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalované ze dne 25. 7. 2016. Jazykovým výkladem tak dle městského soudu nelze dospět k jinému závěru, než jaký učinil žalovaný.

[3] Teleologickým výkladem dospěl městský soud k závěru, že účelem § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je to, aby případné nesplnění podmínek pro určité pobytové povolení nemělo nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince a jeho rodiny. Dle městského soudu se však jedná o toliko jednorázovou ochranu, řešící přechodný stav. Pokud by se jednalo o překážku trvalé povahy, nebo by byla dána taková změna okolností, kdy by původní rozhodnutí již neobstálo v testu přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, přicházela by v úvahu obnova řízení. Opačný výklad by dle názoru městského soudu vedl k absurdnímu závěru o nutnosti vyčkat až do ukončení povinné školní docházky nezletilé dcery žalobkyně. Žalobkyně měla řadu jiných možností, jak svůj pobyt na území ČR realizovat legálně a nemůže si jej vynucovat prostřednictvím povinné školní docházky své dcery. Skutečnost, že má žalobkyně na území ČR vazby, byla dle městského soudu zohledněna vydáním rozhodnutí o povinnosti opustit území namísto rozhodnutí o správním vyhoštění.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že městský soud nesprávně vyložil § 50a odst. 4 a § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť správný výklad je ten, že lhůtu k opuštění území ČR je možné prodloužit vícekrát, k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016 – 37.

[5] Městský soud dle stěžovatelky v podstatě jen bez hlubší argumentace tvrdí, že prodloužení lhůty k vycestování podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je jednorázovým opatřením a na žalobní námitky reaguje jen z části. Možnost prodloužit dobu k opuštění území toliko jednou však nelze striktně dovodit z absence slova „opakovaně“ v § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ani logicky nevyplývá ze

pokračování

skutečnosti, že byla přiměřenost posuzována již při vydání původního rozhodnutí. Při rozhodování o povinnosti opustit území správní orgán zvažuje, zda lze tuto povinnost vůbec uložit, a z hlediska lhůty je limitován rozsahem 7 až 60 dnů. Teprve následně může správní orgán na základě nových skutečností, ale i skutečností známých již v době vydání původního rozhodnutí, lhůtu prodloužit až na 180 dnů.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že ochrana dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců řeší jen přechodný stav, nikoli překážku trvalé povahy či změnu okolností. Podmínkou prodloužení lhůty dle uvedeného ustanovení, stejně jako dle čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115/ES, není změna okolností oproti situaci v době původního rozhodování a změna okolností, k níž dojde po vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území, není důvodem pro obnovu řízení dle správního řádu. Zákon o pobytu cizinců ani směrnice neposkytují jednoznačnou odpověď na otázku, zda je institut prodloužení doby k opuštění území přechodné či trvalé povahy, proto je třeba v souladu se zásadou *in dubio mitius* použít výklad pro stěžovatelku příznivější.

[7] Každé stanovení doby k opuštění území je fakticky nahrazením (suplováním) povolení k pobytu na stanovenou dobu, proto dle stěžovatelky nemůže tato skutečnost představovat logický argument proti výkladu, že je možné prodloužit dobu k opuštění území i opakovaně. Městský soud se dále dle stěžovatelky nevyjádřil k argumentu v žalobě, že maximální doba 180 dnů nebude moci být vždy „přiměřenou dobou“ dle čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115/ES. Rovněž je dle stěžovatelky nepřiléhavá reakce městského soudu na v žalobě užitý přírůbek prodloužení doby k opuštění území ČR dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců k institutu výjezdního příkazu dle § 50 téhož zákona. Argumentace soudu se mýlí s podstatou žalobní námítky. Pro otázku, zda lze určitý institut užít opakovaně, i když zákon tuto možnost výslovně nestanoví, je irelevantní, zda jde o institut aplikovaný z úřední povinnosti či na základě žádosti.

[8] Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry městského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil napadený rozsudek z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost konkrétních kasačních námitek. V usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 76, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro

nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno.“

[12] Stěžovatelka tvrdí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť se městský soud nevypořádal s žalobním bodem týkajícím se eurokonformního výkladu § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka v žalobě namítala, že tzv. návratová směrnice nestanoví žádné časové omezení možného prodloužení doby k opuštění území a současně za jeden z hlavních důvodů prodloužení označuje povinnou školní docházku nezletilých dětí, přičemž školní rok trvá 10 měsíců, tj. déle než 180 dnů, z čehož dovodila možnost opakovaného využití stanovení nové doby k opuštění území. Městský soud však na tuto námitku, byť stručně a obecně, reagoval vyjádřením nesouhlasu s takovou argumentací stěžovatelky, který na str. 4 rozsudku odůvodnil tak, že „[p]okud směrnice nestanoví nic o délce, resp. prodloužení doby k opuštění území, nelze nijak dovozovat, že by nemožnost vydání nové doby k vycestování nebyla sama o sobě eurokonformním výkladem. Zásah do rodinného či soukromého života cizince v podobě uložení povinnosti opustit území může být podle okolností naprosto adekvátní.“ Nejvyšší správní soud připouští, že takové vypořádání není zcela odpovídající rozsahu žalobní argumentace, má však za to, že je z něj zřejmý právní názor městského soudu. Rozsudek proto nepovažuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[13] Před vypořádáním námítky nesprávného právního posouzení věci městským soudem Nejvyšší správní soud nejprve shrne pro posouzení kasační stížnosti významné okolnosti vyplývající ze správního spisu.

[14] Stěžovatelka přicestovala na pozvání svého tchána na krátkodobé vízum s platností od 5. do 26. 12. 2015 a po skončení jeho platnosti nevycestovala, ačkoli jí nesvědčilo žádné jiné pobytové oprávnění. Dne 3. 4. 2016 zahájil správní orgán I. stupně řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatelky podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, avšak následně ji vyrozuměl, že ve smyslu § 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců bude řízení nadále vedeno podle § 50a odst. 3 téhož zákona, jelikož v důsledku rozhodnutí o správním vyhoštění by byl nepřiměřeně zasažen její rodinný život. Ačkoli to správní orgán I. stupně výslovně neuvedl, lze implicitně dovodit, že důvodem odklonu od správního vyhoštění bylo zjištění, že má stěžovatelka na území ČR manžela a dceru, nar. X, kteří mají povolen trvalý pobyt, přičemž o dceru nemá z důvodu pracovního vytížení manžela kdo pečovat.

[15] Dne 15. 6. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. KRPA-1526550-26/ČJ-2016-000022, jímž stěžovatelce uložil podle § 50a odst. 3 písm. c), odst. 4 zákona o pobytu cizinců povinnost opustit do 30 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí území ČR. Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2016 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

pokračování

[16] Dne 22. 7. 2016 podala stěžovatelka žádost o stanovení nové doby k opuštění území v délce 180 dnů s odůvodněním nezbytnosti péče o nezletilou dceru a nutnosti pomoci jí v adaptaci na novou školku v posledním roce předškolní přípravy, aby mohla dcera dle rozhodnutí rodičů absolvovat povinnou školní docházku v ČR. Správní orgán I. stupně žádosti stěžovatelky vyhověl a rozhodnutím ze dne 25. 7. 2016 jí s odkazem na § 101 písm. c) správního řádu a § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovil novou dobu k vycestování z území ČR v délce 180 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, přičemž rozhodnutí s odkazem na § 68 odst. 4 správního řádu neodůvodnil. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 8. 2016.

[17] Dne 13. 2. 2017 podala stěžovatelka další žádost o stanovení nové doby k opuštění území ČR v délce 180 dnů. V žádosti uvedla, že dcera se úspěšně integrovala do předškolního vzdělávání, v lednu prošla psychologickým testem pro nástup do první třídy a očekává termín zápisu, který by měl být v dubnu. Zdůraznila také, že od 1. 1. 2017 je předškolní vzdělávání pro děti starší 5 let povinné. Označila za vyloučené, aby s ní dcera, byť jen dočasně, vycestovala do Mongolska, neboť by to mohlo zdar její školní docházky vážně ohrozit. Péči o dceru a pomoc s integrací do české společnosti není s to zabezpečit její otec z důvodu pracovních povinností, na jejichž plnění závisí ekonomická existence rodiny, proto je alespoň v nejbližších měsících její přítomnost nezbytná. Dále v žádosti poukázala na zásadu zájmu dítěte zakotvenou v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a uvedla, že představuje-li přítomnost nezletilých dětí vyžadujících péči rodiče bez povolení k pobytu důvod pro udělení víza za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tím spíše představuje důvod pro prodloužení lhůty k opuštění území.

[18] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 5. 4. 2016 řízení o této žádosti podle § 102 odst. 4 správního řádu zastavil s odůvodněním, že žádost neodůvodňuje zahájení nového řízení. V usnesení uvedl, že stěžovatelka před svým příjezdem na území ČR dne 5. 12. 2016 pobývala i s manželem a dcerou mimo území ČR a tento stav se může bez nepřekonatelných překážek navrátit, přičemž je-li stěžovatelka dle svého tvrzení jediná, která je schopna se o nezletilou dceru postarat, je vhodnější, aby dcera nastoupila povinnou školní docházku v Mongolsku s tím, že není ve věku, který by její integraci v Mongolsku bránil. Stěžovatelka měla dle správního orgánu I. stupně dostatek času k úpravě poměrů nezletilé dcery, namísto toho opětovně žádá o prodloužení doby k opuštění území z téhož důvodu bez vidiny, že se něco změní. Dále správní orgán I. stupně uvedl, že § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže suplovat povolení k pobytu a že v době stanovené k opuštění území (30 + 180 dnů) měla stěžovatelka aktivně činit kroky k opuštění území. Z jejího chování však nevyplývá, že hodlá rozhodnutí respektovat.

[19] Žalovaná v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, jímž zamítla odvolání stěžovatelky proti předmětnému usnesení, uvedla, že gramatickým výkladem § 50a odst. 4 a 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dospěla k závěru, že novou dobu k vycestování nelze stanovovat opakovaně. Ztotožnila se s názorem správního orgánu I. stupně, že doba k opuštění území měla sloužit stěžovatelce k uspořádání záležitostí spojených s vycestováním a k tomuto účelu byla dostatečně dlouhá (30 + 180 dnů). Žalovaná uvedla, že o dceru může na území ČR pečovat otec, na němž je, aby se zaměstnavatelem vyřešil své pracovní zaneprázdnění, popřípadě může pomoci rodina otce, přičemž v této souvislosti

připomněla, že stěžovatelka přicestovala právě na pozvání tchána. Výklad zastávaný stěžovatelkou by dle žalované mohl vést k situaci opakovaného stanovování nové doby k opuštění území po celou dobu povinné školní docházky její dcery, aniž by byla stěžovatelka nucena činit kroky k získání pobytového oprávnění pro svou osobu.

[20] Nejvyšší správní soud předeseílá, že rozhodnutí o povinnosti opustit území (§ 50a) bylo do zákona o pobytu cizinců zavedeno zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, (zákon o azylu), a další související zákony, a podle důvodové zprávy se tímto rozhodnutím „*deklaruje neoprávněný pobyt cizince na území a ukládá povinnost opustit ve stanovené době území České republiky, aniž by za neoprávněný pobyt byla cizinci stanovena sankce v podobě zákazu vstupu*“. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018 – 35, je rozhodnutí o povinnosti opustit území „*v podstatě nejmnějším opatřením pro cizince neoprávněně pobývající na území ČR. Na rozdíl od správního vyhoštění zde totiž nejsou stanovena žádná negativní omezení do budoucna v podobě zákazu vstupu na území ČR po určitou dobu*“.

[21] V rozsudku ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 Azs 24/2017 – 29 Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců podléhá přezkumu správních soudů, jakož i to, že v případě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba posuzovat přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí podle § 174a téhož zákona. V již zmíněném rozsudku ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018 – 35 však Nejvyšší správní soud upozornil, že „*dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života tak budou právě s ohledem na absenci zákazu opětovného vstupu na území po určité období méně intenzivní. Samotná skutečnost, že cizinec má na území ČR rodinné vazby tak automaticky nemůže znamenat, že by stanovení povinnosti opustit území představovalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Je tedy třeba posuzovat, zda by vycestování cizince (s ohledem na to, jak složitý je v daném případě návrat cizince do ČR) mohlo nepřiměřeně zasáhnout jeho soukromý a rodinný život*.“ Dále první senát zdůraznil, že „*nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vydání rozhodnutí o opuštění území však bude zpravidla shledán pouze ve výjimečných situacích, které by ospravedlňovaly naprostou nezbytnost přítomnosti cizince na území ČR*.“

[22] Předmětem sporu v posuzované věci je výklad níže zvýrazněné čtvrté a páté věty § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, které byly společně s § 50a odst. 3 písm. c) a § 174a odst. 2 do zákona o pobytu cizinců vloženy zákonem č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 18. 12. 2015. Současně byl novelizován také § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který umožnil novým rozhodnutím podle § 101 správního řádu stanovit také novou dobu k vycestování, určenou v rozhodnutí o správním vyhoštění.

pokračování

[23] Podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 7. 2018, rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území. Podle odst. 4 téhož ustanovení policie v rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 stanoví dobu k opuštění území, a to v rozmezí 7 až 60 dní. Pokud by podle rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 měla doba k opuštění území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení zajištění. Pokud v průběhu doby k opuštění území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje. Požádá-li cizinec během doby k opuštění území o stanovení nové doby k opuštění území z důvodů podle § 174a odst. 2, policie vydá nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu, ve kterém stanoví novou dobu k opuštění území s ohledem na délku trvání uváděných důvodů. Novou dobu k opuštění území lze stanovit nejdéle na 180 dnů.

[24] Podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců policie v řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území vedeného na žádost cizince zohlední zejména dobu pobytu cizince na území, pobyt jeho nezletilých dětí plnících povinnou školní docházku na území a existenci jiných rodinných nebo společenských vazeb na území; to neplatí, pokud je cizinec zajištěn.

[25] Dle názoru žalované i městského soudu lze předmětné ustanovení vyložit jedine tak, že nové rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území lze vydat pouze jednou, zatímco stěžovatelka zastává názor, že lze tohoto institutu využít opakovaně.

[26] Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. k novelizaci ustanovení § 50a odst. 3, 4, § 118 odst. 3, § 174a zákona o pobytu cizinců souhrnně uvádí: „Evropská komise trvá na nesprávné transpozici do české právní úpravy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kdy čl. 7 odst. 2 stanoví, že „Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.“ Evropská komise v daném případě trvá na tom, že důvody pro případné prodloužení lhůty k opuštění území musí v české úpravě obsahovat příkladný výčet uvedený v citovaném článku 7 odst. 2 směrnice. Dle stávající úpravy je prodloužení lhůty pro opuštění území, která je stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nebo v rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, řešeno vydáním nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu. Jako nejvhodnější řešení se proto jeví doplnění § 174a zákona o pobytu cizinců o nový odstavec 2, ve kterém budou stanovena demonstrativně kritéria uvedená v čl. 7 odst. 2 směrnice a následně úprava § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, aby na dobu prodloužené doby k vycestování bylo možné udělit výjezdní příkaz, který je jinak omezen možnou dobou platnosti 60 dnů. V rámci stanovení nové lhůty k vycestování se nevydává nové rozhodnutí o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území České republiky, ale nové rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (§ 101 zákona č. 500/2004 Sb.), kterým se stanoví nová lhůta k vycestování. Rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky zůstává nadále v platnosti a nevydává se nové.“

[27] Lze tak konstatovat, že důvodová zpráva k vyřešení otázky možného opakovaného vydání nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území nijak nepřispěla.

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti k podpoře svého výkladu upozornila na rozsudek ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016 – 37, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „Konečně pokud stěžovatelka namítá, že žalobkyně přece nemůže zůstat na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, opomíjí tím § 50a odst. 3 písm. c) a odst. 4 ve spojení s § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, které v případě zjištění nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince nově počítají v případě neoprávněně pobývajících cizince s vydáním rozhodnutí o povinnosti opustit území, v němž je cizinci stanovena doba pro opuštění území, kterou je možné k žádosti cizince vydáním nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu **opakovaně prodlužovat**, dokud důvody vylučující uložení správního vyhoštění trvají. Až do doby takto stanovené (včetně případného opakovaného prodloužení vždy až o 180 dnů) pro opuštění území, která je přímo závislá na důvodech, o něž se opírá zjištěný nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života, žalobkyně bude oprávněna na území České republiky legálně pobývat.“

[29] Z citace je zřejmé, že se ve věci posuzované třetím senátem nejednalo o nosný důvod rozhodnutí, nýbrž že soud toliko v reakci na námitku stěžovatelky shledal existenci nástroje k řešení situace cizince, který na území ČR pobývá neoprávněně, avšak správní vyhoštění by nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého nebo rodinného života, a to v podobě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c) a odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, v němž je cizinci stanovena doba pro opuštění území, kterou je možné k jeho žádosti vydáním nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu opakovaně prodlužovat. Nejvyšší správní soud tak možnost opakovaného stanovování nové doby k opuštění území konstatoval, aniž § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců podrobil výkladu.

[30] Žalovaná i městský soud založili své opačné stanovisko zejména na gramatickém výkladu předmětného ustanovení. Žalovaná na str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí akcentovala, že § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců zakládá cizinci oprávnění požádat o **novou** dobu k opuštění území pouze v době, která mu byla stanovena samotným rozhodnutím o povinnosti opustit území, nikoli oprávnění požádat o **novou** dobu v již pojednou stanovené **nové** době. Stejně tak městský soud zdůraznil, že zákon předvídá podání žádosti toliko v rámci trvání původně stanovené doby, jinými slovy doby, stanovené v meritorním rozhodnutí o povinnosti opustit území. Nejvyšší správní soud nepovažuje predestřený jazykový výklad založený na pojmovém odlišení původní a nové doby za nemožný, považuje jej však za odhlízející od nutnosti nazírání na právní normu zejména z hlediska jejího účelu, jakož i od skutečnosti, že zákonodárce podrobil rozhodování o stanovení nové doby režimu § 101 správního řádu, konkrétně § 101 písm. c) správního řádu, jak výslovně vyplývá z § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[31] Je-li podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců policie v řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu povinna zohlednit zejména dobu pobytu cizince na území, pobyt jeho nezletilých dětí plnicích povinnou školní docházkou na území a existenci jiných rodinných nebo společenských vazeb na území, nelze z logiky věci vyloučit, že se zejména při zohledňování pobytu nezletilých dětí plnicích povinnou školní

pokračování

docházku na území či zohledňování rodinných nebo společenských vazeb cizince na území mohou vyskytnout okolnosti, které zabrání, byť i jen dočasněmu vycestování cizince z území ČR. Z důvodu výskytu takových okolností se pak následně bude jevit původně stanovená doba k povinnosti opustit území jako zcela nedostatečná a bude třeba stanovit dobu novou, přiměřenou předmětným okolnostem.

[32] Dle § 101 písm. c) správního řádu *provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změni dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon.*

[33] Dle důvodové zprávy k správnímu řádu slouží nové rozhodnutí k odstranění tvrdosti původního rozhodnutí. Na základě § 101 písm. c) správního řádu může správní orgán ve výjimečných případech vydat nové rozhodnutí, kterým dodatečně stanoví nebo změni dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí, či lhůtu ke splnění povinnosti. Správní orgán může vydat nové rozhodnutí jen a pouze, pokud existují v již pravomocně rozhodnuté věci natolik vážné důvody, že je kvůli nim třeba prolomit překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu). Dle doktríny lze za takové vážné důvody považovat zejména „změnu okolností na straně dotčené osoby či předmětu rozhodnutí, nikoli však změnu právního stavu, neboť by tak mohlo dojít k nežádoucí retroaktivitě právní normy“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 563 - 566).

[34] K institutu nového rozhodnutí se Nejvyšší správní soud rozsáhle vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016 – 36, v němž mj. uvedl, že „*institut tzv. nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu nepatří svým charakterem mezi opravné prostředky*“, neboť „*zatímco smyslem opravných prostředků je zjednání nápravy vydaných rozhodnutí, podstatou vydání tzv. nového rozhodnutí je nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci – a to buď za stejných, anebo zpravidla změněných výchozích skutkových či právních podmínek(...).*“

[35] Lze shrnout, že v případě nového rozhodnutí dle § 101 písm. c) správního řádu dochází k prolomení překážky věci pravomocně rozhodnuté modifikací rozhodnutí přiznávajícího právo či ukládajícího povinnost. Ustanovení slouží zejména k odstranění tvrdosti původního rozhodnutí a umožňuje dodatečně změnit lhůtu ke splnění povinnosti zpravidla, nikoli však nutně, v případě změny skutkových okolností (zásada *rebus sic stantibus*). Nemožnost opakovaného využití institutu vydání nového rozhodnutí ke stanovení nové lhůty ke splnění povinnosti z citovaného ustanovení nevyplývá. Je-li toto ustanovení určeno zejména k zohlednění změny poměrů, nelze bránit v praxi zcela jistě možné opakované změně. Opačný výklad by znemožnil reagovat na takovou změnu poměrů, jež by mohla být i nepoměrně závažnější, než prvý důvod, pro který by bylo žádosti o vydání nového rozhodnutí vyhověno.

[36] Je zcela nepochybné, že se novým rozhodnutím o změně lhůty k opuštění území podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců nemění a ani nemůže měnit obsah výrokové

části rozhodnutí ze dne 15. 6. 2016, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost opustit území ČR. Tento výrok původního rozhodnutí, proti němuž měla stěžovatelka právo podat odvolání (což neúspěšně učinila) i žalobu ve správním soudnictví (což z obsahu spisu nevyplývá), nabyl právní moci a vydáním nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území není dotčen. Jednorázovost institutu stanovení nové doby k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců však nelze, jak se mylně domnívá městský soud, dovodit ze skutečnosti, že posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců již bylo provedeno v rozhodnutí ze dne 15. 6. 2016. I pokud Nejvyšší správní soud odhlédne od skutečnosti, že obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 6. 2016 i obsah rozhodnutí žalované ze dne 27. 7. 2016 svědčí o opaku, tj. o tom, že posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců provedeno nebylo, neboť správní orgány konstatovaly toliko nepřiměřenost správního vyhoštění, nemůže posouzení přiměřenosti dopadů samotné povinnosti opustit území vyloučit možnost považovat dobu uloženou k jejímu splnění dle okolností konkrétního případu nepřiměřeně tvrdou a z toho důvodu stanovit dobu novou, a to i opakovaně.

[37] Stěžovatelce lze dát rovněž za pravdu, že institut obnovy řízení, který zmiňuje na str. 4 rozsudku městský soud, neslouží k zohlednění změny poměrů, k nimž dojde po právní moci rozhodnutí, neboť podle § 100 odst. 1 správního řádu je obnova řízení možná toliko v případě, vyjdou-li najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, nikoli skutečnosti nové.

[38] O nemožnosti opakovaného vydání nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území konečně nesvědčí ani žalovanou akcentovaný účel doby stanovené k opuštění území. Z obsahu § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že účelem doby k opuštění území (pozn. soudu – po novele provedené zákonem č. 176/2019 Sb. došlo k terminologickému sjednocení § 50a s § 118 a tato doba je nazývána dobou k vycestování) je poskytnout cizinci přiměřený časový prostor k přípravě a realizaci vycestování z území. Samotný účel doby k opuštění území však nemůže popřít nutnost aplikace § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a nevylučuje její opakované prodloužení.

[39] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nové rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu, ve které policie stanoví novou dobu k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 18. 12. 2015, bylo možné vydat opakovaně. Podmínkou přípustnosti žádosti cizince je toliko její podání v průběhu doby k opuštění území, tj. nikoli až po jejím skončení, a tvrzení důvodů podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Shledá-li správní orgán tvrzené důvody žádosti závažnými a odpovídajícími § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, stanoví žadateli novou dobu k opuštění území s ohledem na délku trvání uváděných důvodů, vždy však maximálně v délce 180 dnů.

[40] Městský soud tudíž dospěl k nesprávnému právnímu závěru, čímž došlo k naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zastavení předmětného řízení podle § 102 odst. 4 správního řádu z důvodu nemožnosti opakovaného stanovení nové doby k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců nemá oporu v zákoně.

pokračování

[41] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že se správní orgány obou stupňů (a žalovaná tak učinila i přes kategorický závěr o nemožnosti opakovaného stanovení nové doby) žádostí stěžovatelky ze dne 13. 2. 2017 věcně zabývaly. Fakticky však neposuzovaly závažnost stěžovatelkou tvrzeného důvodu nezbytnosti jejího zatímního setrvání na území ČR a nemožnosti jeho, byť i dočasného, opuštění. Stěžovatelka žádost odůvodnila nutností péče o dceru, jež na území oprávněně pobývá, v době vrcholící intenzivní přípravy na počátek školní docházky a očekávaný zápis do 1. třídy základní školy, dále zmařením procesu integrace dcery do české společnosti a českého vzdělávacího systému v případě, pokud by se stěžovatelkou právě v dané době opustila území ČR, a to i s ohledem na nově zavedenou zákonnou povinnost absolvování posledního roku předškolního vzdělávání, a současně nemožností manžela stěžovatelky se o dceru postarat z důvodu vysokého pracovního vytížení. Správní orgány obou stupňů však toliko konstatovaly, že nesouhlasí s tvrzeními stěžovatelky uvedenými v její žádosti, zdůraznily, že již měla dostatek času k uspořádání záležitostí spojených s vycestováním a zmínily i absenci aktivních kroků stěžovatelky k opuštění území, jakož i kroků k získání pobytového oprávnění.

[42] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že délka doby, kterou již měla stěžovatelka k uspořádání svých poměrů k dispozici, jakož i absence aktivních kroků k opuštění území i k získání pobytového oprávnění ze strany stěžovatelky, jsou okolnosti zcela irelevantní pro posouzení existence závažného důvodu, odpovídajícího § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť o existenci ani závažnosti stěžovatelkou tvrzeného důvodu ničeho nevyplývají.

[43] Zejména však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vydání nového rozhodnutí dle výše citovaného § 101 písm. c) správního řádu a § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců předpokládá provedení *nového řízení*. V novém řízení musí správní orgán shromáždit podklady nezbytné k řádnému posouzení vážnosti stěžovatelkou tvrzeného důvodu a zabývat se i jí navrženými důkazy. V žádosti ze dne 13. 2. 2017 stěžovatelka navrhovala k prokázání svých tvrzení rovněž provedení výsledku jí i jejího manžela. Správní orgány se však důkazním návrhem nezabývaly a rovněž samy tvrzené poměry stěžovatelky nezkoumaly. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí konstatovala, že manžel stěžovatelky může o dceru pečovat, aniž však vysvětlila, na základě jakých skutečností usoudila, že je nepravdivé tvrzení stěžovatelky o tom, že pracovní vytížení jejího manžela takovou péči vylučuje. Stejně tak absentuje jakýkoli podklad pro tvrzení žalované, že rodina manžela stěžovatelky jistě může pomoci.

[44] Stěžovatelce přitom nelze vytýkat, že v žádosti ze dne 13. 2. 2017 podrobněji nepopsala své rodinné poměry. První žádost o stanovení nové doby ze dne 22. 7. 2016 stěžovatelka odůvodnila nutností péče o dceru v době adaptace na novou školu, jejíž navštěvování je nezbytné k úspěšnému začlenění dcery do české společnosti a k přípravě na povinnou školní docházku, kterou by měla na základě rozhodnutí rodičů absolvovat v ČR, doprovázenou tvrzením o nemožnosti jejího manžela se o dceru postarat z důvodu pracovního vytížení. Správní orgán I. stupně, jak je uvedeno výše, její žádosti zcela vyhověl, aniž uvedl důvody, které jej k takovému postupu vedly. Stěžovatelka tudíž mohla oprávněně usoudit, že v žádosti uvedené skutečnosti, včetně tvrzení o tom, že péče otce o

dceru je vyloučena, má správní orgán I. stupně za prokázané a shledal je důvodnými pro vyhovění její první žádosti.

[45] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v usnesení ze dne 25. 7. 2016, jímž bylo bez odůvodnění zcela vyhověno první žádosti stěžovatelky, odkázal správní orgán I. stupně nesprávně na § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoli se nejednalo o stanovení nové doby k vycestování v případě správního vyhoštění. V případě rozhodování o stanovení nové doby v případě cizince, jemuž byla stanovena toliko povinnost opustit území ČR, je odpovídající použití § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[46] Správní orgán I. stupně je tudíž povinen provést nové řízení o stanovení nové doby k opuštění území, posoudit všechny zjištěné skutečnosti a své rozhodnutí přezkoumatelně zdůvodnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i usnesení správního orgánu I. stupně. Městský soud by totiž, vázán názorem kasačního soudu, mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalované, jíž by zase nezbylo, než podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušit prvostupňové rozhodnutí, neboť pro zastavení řízení podle § 102 odst. 4 správního řádu nebyly splněny podmínky. Na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena k dalšímu řízení žalované. V dalším řízení jsou správní orgány vázány závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[48] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení před krajským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

[49] Důvodně vynaloženými náklady řízení je zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, a dále náklady zastupování stěžovatelky advokátem. V řízení před krajským soudem tvoří náklady zastoupení advokátem jednak odměna za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí zastoupení a podání žaloby), určená podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), tj. celkem 6.200 Kč, a dále náhrada hotových výdajů (režijní paušál) podle § 13 odst. 4 AT ve výši 300 Kč za každý z uvedených dvou úkonů, tj. celkem 600 Kč. V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady zastoupení advokátem jednak odměna za zastupování za jeden úkon právní služby (vyhotovení kasační stížnosti), určená podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) AT, tj. 3.100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 AT za uvedený úkon ve výši 300 Kč. V souhrnu tak náklady řízení představují částku

pokračování

15.200 Kč (5.000 + 6.800 + 3.400).

[50] Nejvyšší správní soud uložil žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti stěžovatelce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Místo plnění určil soud k rukám zástupce stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. listopadu 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu