



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Václava Štencela a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupený JUDr. Petrem Navrátilem, advokátem se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2022, č. j. 41 A 16/2022 - 16,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2022, č. j. 41 A 16/2022 - 16, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 3. 2022, č. j. CPR-6491-3/ČJ-2022-930310-V244, zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ze dne 28. 12. 2021, č. j. KRPZ-126858-26/ČJ-2021-150026-SV (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce šesti měsíců, jelikož vykonával na území České republiky zaměstnání bez platného povolení k zaměstnání, ačkoliv je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 27. 4. 2022, č. j. 41 A 16/2022 - 16, rozhodnutí žalované a prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud zrekapituloval průběh správního řízení, obsah žaloby a vyjádření žalované k žalobě. Uvedl, že podstatou námitek žalobce byla „*nepřiměřenost rozhodnutí o správním vyhoštění*“, které žalobci stanovilo jednak povinnost opustit území členských zemí EU a jednak mu zakázalo vstup na území členských zemí EU po dobu šesti měsíců, ačkoli žalobce má litevské vízum. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované a prvostupňové rozhodnutí požadavek proporcionality nesplňují.

[4] Krajský soud se podrobně zabýval vztahem rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců a rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 zákona o pobytu cizinců, přičemž vycházel také ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „*návratová směrnice*“). Jelikož dospěl k závěru, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu pomíjela unijní rozměr navrácení cizinců, na který krajský soud naopak kladl důraz, vysvětlil dále, proč tuto judikaturu nenásledoval.

[5] S ohledem na výše uvedené a na skutečnost, že žalobce disponoval platným oprávněním k pobytu na území jiného členského státu EU, dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány žalobci neměly uložit správní vyhoštění, ale pouze mírnější povinnost opustit území ČR podle § 50a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podává žalovaná (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Stěžovatelka předně uvádí, že napadený rozsudek je v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Namítá, že správní orgány nemají při naplnění „*skutkové podstaty*“ obsažené v § 119 zákona o pobytu cizinců jinou možnost než rozhodnout o správním vyhoštění cizince. V případě žalobce přitom není sporu o tom, že nastala okolnost předvídaná v § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, a současně nebylo shledáno, že by uložení správního vyhoštění bylo nepřiměřené, a to ani ve vztahu k litevskému vízu. Závěr krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatelky a prvostupňové rozhodnutí nesplňují požadavek proporcionality je dle stěžovatelky nepřezkoumatelný, jelikož nemá oporu ve spise. Ze spisu naopak vyplývá, že žalobce litevské vízum „*nekonzumoval*“ k účelu, pro který bylo vydáno, a v Litevské republice ani na území ČR si nevytvořil žádné vazby.

[8] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud pominul, že návratovou směrnicí není dotčena možnost členských států rozhodnout o ukončení oprávněného pobytu cizince společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu, a to v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě vnitrostátních předpisů. Podmiňování rozhodnutí o navrácení pouze neoprávněným pobytem cizince nemá oporu ani v unijních právních předpisech. Nadto, státy jsou oprávněny kontrolovat vstup cizinců na své území a jejich pobyt. Institut správního vyhoštění byl v zákoně

pokračování

o pobytu cizinců zakotven ještě před vstupem České republiky do EU, a nelze jej tak chápat jen jako odraz unijního práva.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním.

[11] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit námitky uplatněné v kasační stížnosti, musel posoudit otázku její přijatelnosti. Přijatelnost je obecně dána v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále přijatelnost zakládá rovněž zásadní pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 – 28, č. 4219/2021 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pro úplnost lze dodat, že uvedená judikaturně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti, vycházející z citovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu zdejší soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz výše rovněž odkazované usnesení č. j. 9 As 83/2021 – 28).

[12] V nyní projednávané věci je stěžovatelem žalovaný správní orgán. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze i v takovém případě považovat kasační stížnost za přijatelnou, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval konstantní a bezrozpornou soudní judikaturu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 – 59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[13] Stěžovatelka se výslovně k přijatelnosti kasační stížnosti nevyjádřila. V kasační stížnosti nicméně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, což (pokud by tato námitka byla důvodná) by byla tak závažná vada, že by vždy představovala důvod přijatelnosti. V tomto směru stěžovatelka tvrdí, že závěr krajského soudu o nepřiměřenosti správních rozhodnutí nemá oporu ve spisech. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že uložení správního vyhoštění je dle krajského soudu nepřiměřené proto, že žalobce byl držitelem národního dlouhodobého víza Litevské republiky. Tato skutečnost přitom vyplývá ze správního spisu, a to například z úředního záznamu o pobytové kontrole (č. l. 1 správního spisu), oznámení o zahájení správního řízení (č. l. 16 správního spisu), kopie cestovního pasu žalobce (č. l. 22 až 28 správního spisu) či z protokolu o výsledku žalobce (č. l. 29 až 31 správního spisu). Stěžovatelka navíc existenci víza ve správním řízení ani v řízení u krajského soudu nezpochybňovala. Nejvyšší správní soud se tak s tímto stěžovatelčiným tvrzením neztotožňuje.

[14] Nepřezkoumatelností rozsudku je však Nejvyšší správní soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitek stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud tak dále posuzoval, zda napadený rozsudek splňuje všechna kritéria přezkoumatelnosti, mimo jiné, zda se krajský soud vypořádal se všemi žalobními námitkami.

[15] Žalobce v žalobě namítal, že závěr žalované, dle kterého uložení správního vyhoštění bez dalšího nezakládá nemožnost účastníka řízení pobývat na území Litevské republiky, je v rozporu s výrokem prvostupňového rozhodnutí. Dále tvrdil, že se žalovaná přesvědčivě nevypořádala s jeho odvolacími námitkami. Z těchto důvodů považoval žalobce rozhodnutí stěžovatelky za nepřezkoumatelné. **Krajský soud se v napadeném rozsudku námitkou nepřezkoumatelnosti nezabýval.** V rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 As 91/2015 - 79, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[v] případě zamítnutí žaloby je opomenutí zabývat se některým ze žalobních bodů podstatnou vadou vždy, protože každý ze žalobních bodů může mít vliv na posouzení zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. V případě, že je správní rozhodnutí soudem zrušeno, nemusí nesplnění povinnosti (vypořádat všechny žalobní body) vždy vést k závěru o jeho nepřezkoumatelnosti. (...) Zruší-li (...) krajský (městský) soud správní rozhodnutí pro nezákonnost, pak záleží na konkrétních okolnostech dané věci.“ V citovaném rozsudku č. j. 7 As 91/2015 - 79 Nejvyšší správní soud dále uvedl, že vypořádání jen těch žalobních námitk, které shledá krajský soud důvodnými, je vždy spojeno s rizikem, že důvod zrušení správního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti neobstojí a opomenutí ostatních žalobních bodů nabude intenzity ústící v posouzení napadeného rozsudku jako nepřezkoumatelného. Tak tomu je i v nyní projednávané věci. Jelikož se Nejvyšší správní soud se zrušovacím důvodem vysloveným v napadeném rozsudku neztotožňuje, resp. dospěl k závěru, že se krajský soud otázkou, která byla stěžejní pro zrušení rozhodnutí stěžovatelky a prvostupňového rozhodnutí, vůbec neměl zabývat (jak bude blíže vysvětleno dále v tomto rozsudku), zakládá nevypořádání žalobní námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[16] Kasační stížnost je tedy přijatelná, a je i důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda krajský soud přezkoumal rozhodnutí stěžovatelky v rámci vymezeném žalobními body. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o jinou vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Také touto vadou řízení je Nejvyšší správní soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitky stěžovatelky.

[18] Z textu žaloby Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce vymezil dva okruhy žalobních námitk, a to (i) **nepřiměřenost uložené doby zákazu** vstupu na území EU a (ii) nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatelky. K námitce ad (ii) žalobce uvedl (v pátém odstavci části II žaloby), že část odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky je v rozporu s výrokem prvostupňového rozhodnutí, a „*v tomto směru je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatky jeho odůvodnění, neboť žalovaný se po právní stránce s námitkami žalobce uvedenými v odvolání nijak přesvědčivě nevypořádal, naopak výklad obsažený v odůvodnění rozhodnutí je v rozporu s obsahem výroku rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni.*“ Druhou uvedenou námitkou se krajský soud nezabýval, jak bylo uvedeno výše v odstavci [15] tohoto rozsudku.

pokračování

[19] K žalobnímu bodu (i) žalobce podrobněji namítal, že „*považuje uloženou dobu zákazu vstupu na území států Evropské unie za nepřiměřenou skutkovým okolnostem věci*“ (ve druhém odstavci části II žaloby). K tomu dále uvedl, že žalovaná „*při zvažování rozsahu uložené sankce*“ nevzala v potaz všechny skutkové okolnosti případu, které v žalobě blíže upřesnil (ve třetím odstavci části II žaloby). Na výčet dle žalobce relevantních skutkových okolností dále navázal ve čtvrtém odstavci části II žaloby, uvozeném slovy: „*Naopak, správní orgán by měl přihlédnout ke skutečnosti, že žalobce nepobýval v ČR nelegálně (...)*.“ V závěru tohoto odstavce pak žalobce konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí stěžovatelky mají „*dopad i do povoleného pobytu účastníka řízení v Litvě, je tedy podstatným zásahem do jeho dosavadního pobytu v rámci EU.*“

[20] Z textu žaloby tak nevyplývá, že by podstatou žalobních námitek byla **nepřiměřenost samotného správního vyhoštění**, jak dovodil krajský soud. Žalobce za nepřiměřenou považoval **pouze dobu, na kterou mu bylo správní vyhoštění uloženo**. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že text žaloby v části II (jež obsahuje žalobní argumentaci) je, vyjma námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky, shodný s textem odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Odvoláním se přitom žalobce domáhal změny (nikoli zrušení) prvostupňového rozhodnutí s tím, že za adekvátní dobu vyhoštění by považoval dobu dvou až tří měsíců. Je tedy evidentní, že žalobce v žalobě vůbec nebrojil proti samotnému správnímu vyhoštění, nýbrž pouze proti době, po níž nemůže vstoupit na území EU (a dále tvrdil, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné). Pouze dobu zákazu vstupu na území EU tak považoval žalobce za nepřiměřenou.

[21] Přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví je vystaven na dispoziční zásadě vyjádřené v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle jehož věty první soud přezkouvává napadené výroky v mezích žalobních bodů. Je tak na žalobci, aby v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být správní rozhodnutí soudem přezkoumáno. Soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující pro soudní přezkum je rozsah uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012 - 48, a ze dne 17. 12. 2020, č. j. 3 Afs 213/2020 - 27). Soud přitom není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobce domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení. Odepřel by totiž žalovanému právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63, a ze dne 23. 4. 2020, č. j. 1 Afs 479/2019 - 30).

[22] Pokud se tedy krajský soud zabýval **přiměřeností správního vyhoštění** (a nikoli jen **přiměřeností doby**, po kterou nebyl žalobci umožněn vstup na území EU), a dospěl pak k závěru, že uložení správního vyhoštění je nepřiměřené, vůbec nemělo být žalobci uloženo a z tohoto důvodu rozhodnutí stěžovatelky a prvostupňové rozhodnutí zrušil, překročil tím rámec přezkumné činnosti a zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé; tedy vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek je z důvodů shrnutých výše zatížen vadou nepřezkoumatelnosti, a současně bylo řízení před krajským soudem stíženo vadou, která

měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 psím. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto postupem podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[24] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené nezabýval ostatními kasačními námitkami stěžovatelky, jelikož jejich posouzení by nemohlo rozhodnutí zdejšího soudu ovlivnit. Nadto se týkaly věcného posouzení otázky, jíž se krajský soud neměl zabývat (viz výše).

[25] V průběhu dalšího řízení krajský soud nejprve vypořádá žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky. Dospěje-li k tomu, že rozhodnutí stěžovatelky lze přezkoumat, bude se zabývat jeho věcným posouzením **v mezích žalobních námitek**; posoudí tedy, zda doba, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, je přiměřená ve světle žalobních námitek. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. ledna 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu