



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **D. T. A.**, zastoupen 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 21. 6. 2022, čj. CPR-28038-2/ČJ-2024-930310-V223, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 4. 2025, čj. 33 A 28/2024-42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 4. 2025, čj. 33 A 28/2024-42, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 10. 4. 2024 čj. KRPK-2318-124/ČJ-2022-1900022, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o stanovení nové doby k vycestování dle § 101 písm. c) správního řádu.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou zamítl Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem. Krajský soud souhrnně souhlasil s důvody, na kterých stojí přezkoumávaná rozhodnutí. Krajský soud v obecné rovině konstatoval, že rozhodnutí o povinnosti opustit území představuje mírnější zásah do

soukromého a rodinného života cizince, než jakým je vyhoštění. Zásah spočívající v uložení povinnosti opustit území lze považovat za nepřiměřený pouze ve výjimečných situacích, jež by ospravedlňovaly naprostou nezbytnost přítomnosti cizince na území ČR. O takovou situaci se však v souzené věci nejedná. Podle krajského soudu správní rozhodnutí obsahují argumentaci, která bez pochybností objasňuje, proč na základě stejných podkladů a důvodů, jež byly důvodem pro dřívější opakovaná vyhovění žádostem žalobce, nebylo lze nynější žádosti vyhovět, resp. bylo nutno řízení zastavit. Žalovaná jednala zcela v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí dostalo všem stanoveným náležitostem. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel primárně poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Krajský soud zcela opomenul žalobní argumentaci o narušení legitimního očekávání žalobce. Krajský soud nesprávně posoudil argumentaci týkající se pominutí důvodů, pro které bylo stěžovatelovým žádostem v minulosti opakovaně vyhověno, resp. přiměřenost zásahu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. V tomto ohledu poukazoval i na nedostatečnost a nepřipadnost skutkových zjištění správních orgánů. Stěžovatel je názoru, že v jeho případě byly naplněny všechny důvody uvedené v § 174a zákona o pobytu cizinců. Intenzita těchto důvodů se postupem času zesílila, a nikoliv zeslabil, jak nepřipadně a nepřezkoumatelně dovozuje krajský soud. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i napadené rozhodnutí žalované a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV.

[4] Ke kasační stížnosti se stručně vyjádřila žalovaná, která navrhla její zamítnutí. Odkázala na spisový materiál, své rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

V.

[5] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[6] Z níže uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost přijatelnou a důvodnou.

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud primárně přitakává stěžovateli v tom, že rozsudek krajského soudu je stížen vadou nepřezkoumatelnosti, která představuje zásadní pochybení ve smyslu výše citované judikatury.

[8] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek nepřezkoumatelný, není-li z jeho odůvodnění „*vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy*“, (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelnost je také dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“, (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73) a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené [...]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflkuje námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76). Obdobně i Ústavní soud zdůraznil, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování (viz nálezy ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, a ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu „*nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal*“ (nález ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Lze dodat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitek, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 245/2017-32).

[9] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že se krajský soud explicitně nezabýval žalobní námitkou stran zásahu napadeného rozhodnutí do legitimního očekávání. Tato námitka byla uplatněna v žalobě; krajský soud ji sám uvádí v narativní části rozsudku, kde shrnuje uplatněné žalobní námitky. V samotných důvodech rozhodnutí krajského soudu však uvedená námitka již žádný odraz nenachází. Tato námitka přitom směřuje do jádra napadených rozhodnutí. Stěžovatel uváděl, že s ohledem na předchozí opakované stanovování nové doby k vycestování a fakt, že nedošlo k žádné změně skutkových okolností nebylo na místě zastavení řízení, ale vyhovění jeho žádosti. Opačný postup porušuje § 2 odst. 4 správního řádu, resp. zásadu legitimního očekávání. Na uvedenou (pro věc podstatnou) námitku však krajský soud nereagoval. Již z uvedeného důvodu bylo třeba jeho rozsudek zrušit.

[10] Nejvyšší správní soud shledal i další vady v postupu krajského soudu. Úkolem krajského soudu bylo přezkoumat na podkladě žalobních námitek rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno usnesení o zastavení řízení o stanovení nové doby k vycestování. Odůvodnění rozsudku krajského soudu se však s uvedeným míjí. Krajský soud na několika místech rozsudku zcela zjevně zaměňuje rozhodnutí o uložení povinnosti k opuštění území s rozhodnutím ke stanovení nové doby k vycestování. Přezkum provedený krajským soudem tak zcela neodpovídá specifikům institutu, o němž bylo rozhodováno.

[11] Z konstantní judikatury vyplývá, že v souladu se zásadou *iura novit curia* musí soud nejprve vyložit, jaká pravidla pro danou situaci právo stanoví, a spor následně rozhodnout na základě právě takových pravidel, a to dokonce i kdyby obě strany sporu zastávaly ve sporné právní otázce zcestný názor (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2025, čj. 3 As 233/2023-51). Převezeno na souzenou věc, úkolem krajského soudu bylo předně zaujmout stanovisko k tomu, jaká pravidla právo stanovuje pro žádost o stanovení nové doby k vycestování, a spor následně rozhodnout na základě těchto pravidel.

[12] Zcela zásadním pochybením krajského soudu v těchto intencích je nevyjasnění vztahu mezi § 174a odst. 1 a § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[13] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*

[14] Podle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že *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.*

[15] Žalobce ve své žalobě (jakož i ve správním řízení) tvrdil, že povinností správních orgánů bylo i v případě negativního rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování opětovně posoudit přiměřenost takového zásahu ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná se k tomu v napadeném rozhodnutí vyjádřila tak, že tento zásah byl posouzen již v řízení o uložení povinnosti k opuštění území a v nynějším řízení (o stanovení nové doby k vycestování) již není nutné se jím opětovně zabývat. Tento názor stěžovatel sice výslovně rozporuje v kasační stížnosti, ale vyjádření Nejvyššího správního soudu by bylo předčasné za situace, kdy krajský soud k uvedenému závěru nezaujal přezkoumatelné stanovisko. V bodě 27 svého rozsudku pouze uvedl, že žalovaná posuzovala „kritéria dle § 174a zákona o pobytu cizinců“. Z uvedeného však odpověď na předmětnou námitku nevyplývá. Není jasné, která kritéria dle označeného ustanovení byla zkoumána.

pokračování

[16] Krajský soud v navazujících bodech (29 a násl.) svého rozsudku sám provádí posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele. Toto posouzení je problematické v několika aspektech. Předně, pokud se má jednat o posouzení přiměřenosti zásahů ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jedná se o nepřípustné doplnění důvodů napadeného rozhodnutí v rozsudku krajského soudu. Žalovaná totiž aplikaci uvedeného ustanovení na danou věc výslovně vyloučila (třetí úplný odstavec na straně 5 napadeného rozhodnutí). Správní soudnictví je založeno na principu kasacním, což znamená, že krajský soud nemůže nezákonné správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Pokud se jedná o kritéria podle odst. 2 tohoto ustanovení, krajský soud nezohlednil, jak se těmito kritérii zabývala žalovaná a jak byla koncipována žalobní argumentace proti tomuto posouzení. Lze dodat, že krajský soud při svém posouzení opětovně zmiňuje toliko stanovení povinnosti opustit území, pro které se toto posouzení nepoužije. Nezabývá se výslovně stanovením nové doby k vycestování.

[17] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již zabýval specifiky institutu stanovení nové doby k vycestování. Jak uvedl např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2019, čj. 4 Azs 235/2017-39: „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.“ Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku vyjádřil i k účelu doby k vycestování, když uvedl: „Z obsahu § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že účelem doby k opuštění území 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.“ Nejvyšší správní soud uzavřel: „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).“ Krajský soud tato východiska ve svém rozsudku nereflektoval, a posuzoval zásah (ne)stanovení nové doby k vycestování, jako by se jednalo o uložení povinnosti k opuštění území. Uložení takové povinnosti však nebylo předmětem jeho přezkumu. Na nevhodnost zaměňování posouzení přiměřenosti stanovení povinnosti k opuštění území a stanovení nové doby k vycestování přitom výslovně upozorňuje i žalobce (druhý odstavec bodu III. B. žaloby). Na tuto argumentaci však krajský soud rovněž přezkoumatelně a v souladu s východisky konstantní judikatury nereaguje.

[18] Nejvyšší správní soud dodává, že krajský soud náležitě neodůvodnil ani svůj závěr, že došlo ke změně skutkových okolností, které *eo ipso* vylučovaly vyhovění žádosti. Soud zdůrazňuje, že stěžovateli bylo po propuštění z vězení opakovaně vydáno rozhodnutí o stanovení nové doby k vycestování, a to mj. z důvodu, že se stará o své nezletilé dcery, které

na území ČR plní povinnou školní docházku. Řízení o návazné třetí žádosti pak bylo zastaveno. Stěžovatel poukazoval na to, že intenzita uvedených důvodů se postupem času zesílila. Krajský soud však pouze obecně uvedl, že „*správní orgány řádně odůvodnily, proč se na základě stejných podkladů a důvodů rozhodly oproti svým předchozím rozhodnutím žádosti žalobce nevyhovět a to tím, že postupem času již důvod, pro který bylo v minulosti žádosti o stanovení nové doby k vycestování vyhověno, již nedosahuje takové intenzity.*“ Uvedeným však krajský soud nereagoval na podstatu žalobní argumentace (viz zejm. str. 4 žaloby). Byť lze v obecné rovině souhlasit s krajským soudem ohledně existence obecného veřejného zájmu na výkonu pravomocného rozhodnutí, tento veřejný zájem nemůže žádný z rozhodujících orgánů veřejné moci zprostit povinnosti vypořádat se s předestřenou argumentací způsobem, který je přezkoumatelný a odpovídá právnímu rámci řešené věci. Krajský soud současně zopakoval, že uložení povinnosti k opuštění území představuje nejméně intenzivní zásah do života cizince, což, jak již soud osvětlil výše, nebylo předmětem posouzení.

[19] Z uvedených důvodů nemohl rozsudek krajského soudu obstát. Jakékoliv další úvahy kasačního soudu by s ohledem na výše uvedené byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak totiž zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77, „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřislouží v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání ‚nově vysloveného‘ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.*“

[20] V navazujícím řízení krajský soud výše uvedené vady napraví, a to předně tím, že přizpůsobí přezkum obsahu, účelu a zákonné úpravě napadeného rozhodnutí. Krajský soud bude reflektovat, že účel institutu stanovení nové doby k vycestování není ekvivalentní se stanovením povinnosti opustit území. Návazně krajský soud řádně vypořádá všechny vznesené námitky, a to při plném respektování právní úpravy a navazující judikatury.

[21] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 27. srpna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu

pokračování

22 Azs 82/2025-38