

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **I. K.**, zastoupen opatrovnicí JUDr. Alenou Lněničkovou, advokátkou se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 1. 2011, č. j. CPR-15062-2/ČJ-2010-9CPR-V234, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2011, č. j. 44 A 11/2011 – 19,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2011, č. j. 44 A 11/2011 – 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I.
### Vymezení věci

[1] Dne 24. 10. 2010 byl žalobce kontrolován hlídkou Policie České republiky. Žalobce nebyl schopen prokázat svoji totožnost, neboť na území České republiky pobýval bez platného cestovního dokladu. Lustrací v dostupných evidencích bylo zjištěno, že na jeho jméno není evidováno žádné vízum ani jiné oprávnění, které by jej opravňovalo k pobytu na území České republiky. Policie České republiky, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, zahájila s žalobcem řízení o správním vyhoštění, v jehož průběhu bylo zjištěno, že žalobci bylo již v minulosti dvakrát uděleno správní vyhoštění a že na území České republiky pobývá neoprávněně od 20. 10. 2006. Rozhodnutím ze dne 28. 10. 2010, č. j. CPPH-22523/ČJ-2010-004003, bylo žalobci uděleno na základě § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), správní vyhoštění. Doba, po kterou nelze umožnit žalobci

vstup na území České republiky, byla stanovena na 3 roky. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo žalovanou zamítnuto rozhodnutím, které je označeno v záhlaví rozsudku.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalobou, kterou krajský soud shora uvedeným rozsudek zamítl. Uvedl, že rozhodování o správním vyhoštění i stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, svěřuje orgánům policie zákon o pobytu cizinců, a tudíž žalovaný neporušil § 2 ani § 3 správního řádu. I další žalobní bod posoudil krajský soud jako nedůvodný, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí je co do stanovení konkrétní délky doby, po níž nelze umožnit žalobci vstup na území, přezkoumatelné. Z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že přihlédly k závažnosti jednání, k délce neoprávněného pobytu na území a dále k tomu, že žalobce neučinil žádné kroky k legalizaci svého pobytu ani z území nevycestoval. Žalovaná toto jednání hodnotila jako neúctu k právnímu řádu České republiky.

## II.
## Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Porušení § 2 odst. 2 správního řádu spatřuje v tom, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je stanoveno, že doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. K takovému výroku chybí správnímu orgánu jakékoliv zákonné zmocnění, neboť zákon o pobytu cizinců neumožňuje správnímu orgánu určit jiný způsob vykonatelnosti rozhodnutí, než jak jej stanoví uvedené normy a správní řád. Dále stěžovatel namítá, že ve správních rozhodnutích chybí zdůvodnění délky vyhoštění.

[4] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

## III.
## Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované v části týkající se stanovení doby, po kterou není stěžovateli dovolen vstup na území České republiky [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; **III.A.**]. Poté se zabýval námitkou, zda správní orgán rozhodující o vyhoštění cizince může do výroku rozhodnutí pojmout text, jímž upraví jeho vykonatelnost [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; **III.B.**].

### *III.A.*
### *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů*

[8] Stanovení doby, po kterou nelze cizinci povolit vstup na území, je podstatnou součástí výroku rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 119 odst. 1 písm. c), že pro zde uvedené případy lze dobu, po níž nelze cizinci povoliv vstup na území, stanovit až na 3 roky. Toto ustanovení tak zakládá správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73, ve věci *Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem*, dále též rozsudek ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79).

[9] V rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že doba, po kterou nelze stěžovateli povolit vstup na území, byla stanovena v délce tří let s ohledem na délku neoprávněného pobytu (tj. 4 roky). Dále správní orgán zohlednil, že po celou tuto dobu neučinil stěžovatel žádné kroky k legalizaci svého pobytu ani z České republiky nevycestoval. V neposlední řadě přihlédl k závažnosti protiprávního jednání stěžovatele. Nelze opomenout, že již v minulosti bylo stěžovateli dvakrát uděleno správní vyhoštění.

[10] Žalovaná ve svém rozhodnutí k tomu dodala, že stěžovatel naplnil hned dva ze tří alternativních předpokladů pro aplikaci § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tj. nejenže se zdržoval na území České republiky bez víza či jiného pobytového titulu, ale současně i bez platného cestovního dokladu, a to po dobu 4 let. Svého protiprávního jednání si byl plně vědom, žádným způsobem se však nesnažil tuto situaci řešit, z čehož žalovaná dovodila zřejmou neúctu stěžovatele k právnímu řádu České republiky.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve spojení s rozhodnutím o odvolání v této části jako přezkoumatelné. V rozhodnutích jsou vyčteny všechny skutečnosti, k nimž správní orgány při stanovení konkrétní délky doby, po kterou nelze stěžovateli povolit vstup na území, přihlížely. Přezkoumání správní úvahy žalované se však stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nedomáhá.

[12] Námitka není důvodná.

*III.B.*
*Úprava vykonatelnosti rozhodnutí v jeho výroku*

[13] Stěžovatel již v odvolání a poté též v žalobě (i kasační stížnosti) namítal, že správní orgán I. stupně neměl pravomoc k tomu, aby do výroku rozhodnutí o správním vyhoštění zahrnul podtrženou část následující věty: „*Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví na 3 roky* a tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí.“ Stěžovatel tvrdí, že správní orgán nemůže upravit ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění odlišný způsob vykonatelnosti rozhodnutí, než jaký vyplývá ze zákona o pobytu cizinců a podpůrně ze správního řádu.

[14] Krajský soud k tomuto žalobnímu bodu uvedl, že od účinnosti novely zákona o pobytu cizinců je doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Tato doba počíná běžet nejpozději uplynutím lhůty stanovené k vycestování cizince z území. Platí tedy, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Rozhodování o správním vyhoštění a stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, svěřuje orgánům Policie ČR zákon o pobytu cizinců.

[15] Nejvyšší správní soud nemohl posoudit důvodnost kasační námitky stěžovatele, neboť dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[16] Výrokem rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla stanovena na základě § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců doba, po níž nelze stěžovateli umožnit vstup na území. Až potud je výrok srozumitelný. Poté ovšem následuje část věty obsahující sdělení, že tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Toto sdělení, tedy část výroku, je z hlediska jazykového naprosto nesrozumitelná.

[17] Výrok každého správního rozhodnutí, tj. každá jeho součást, musí být dostatečně určitý a srozumitelný, neboť pouze výrokem se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení a pouze výrok rozhodnutí vyvolává právní účinky a je vykonatelný. V odůvodnění rozhodnutí se vyloží pouze úvahy správního orgánu, opřené o shromážděné podklady pro rozhodnutí a aplikované právní normy, které jej vedly k formulaci daného znění výroku. Odůvodnění může sice korigovat některé méně významné případy nesrozumitelnosti výroku (např. chyby v psaní či počtech, viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 – 72), zpravidla však nemůže napravit zcela nesrozumitelnou část výroku, která postrádá rozumný význam.

[18] Uvedenou část výroku by snad s ohledem na pravidla právní logiky a logiky výpovědi obecně bylo lze interpretovat takto. Doba, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území, byla pevně stanovena v rozsahu tří let. Je-li tato doba shodná s dobou vykonatelnosti, která sama není nikde v rozhodnutí určena, znamená to, že vykonatelnost správního rozhodnutí činí rovněž tři roky. Esencí sporné části výroku by tedy při této interpretaci mohla být limitace vykonatelnosti správního rozhodnutí pouze na dobu, po kterou bude v běhu tříletá lhůta zakazující stěžovateli vstup na území. Takovýto výklad však vyvolává zásadní pochyby o účelnosti zahrnutí výše uvedeného textu do výroku rozhodnutí, neboť postrádá jakýkoliv praktický význam.

[19] Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a zejména pak odůvodnění rozhodnutí žalované, které se týká příslušné odvolací námitky, svědčí o naprosto jiném významu, který by zřejmě měl být sporné části výroku přiřknut. Podle odůvodnění obou správních rozhodnutí se doba, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území a která činí tři roky, staví v případě, že rozhodnutí o správním vyhoštění není, resp. přestane být, vykonatelné z důvodů uvedených v konkrétně vyjmenovaných ustanoveních zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Ve sporné části výroku rozhodnutí ovšem nelze seznat ani sebemenší náznak toho, že právě toto pravidla zamýšlel správní orgán I. stupně vtělit do výroku.

[20] Za těchto podmínek nelze dospět k závěru, že by odůvodnění správního rozhodnutí naprosto zřejmým a nezpochybnitelným způsobem osvětlilo pravý obsah a význam sporné části výroku rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a potažmo též rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a to z důvodu nesrozumitelnosti části výroku rozhodnutí a dále proto, že důvody rozhodnutí nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). Jeden z žalobních bodů stěžovatele směřoval k přezkumu zákonnosti této nesrozumitelné části výroku. Krajský soud se za této situace neměl (a ani nemohl) věcně zabývat tímto žalobním bodem, neboť mu v tom bránila nesrozumitelnost příslušné části rozhodnutí, k níž měl přihlédnout i bez námitky (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, bod 16, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Jestliže tak neučinil a nepřezkoumatelné správní rozhodnutí přezkoumal, zatížil tím vadou nepřezkoumatelnosti vlastní rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78, publ. pod č. 523/2005 Sb. NSS). K tomu musel zdejší soud přihlédnout i bez námitky § 109 odst. 3 s. ř. s.

[22] Jako *obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že i kdyby byl výrok správního rozhodnutí srozumitelný a měl by znamenat, že doba, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území, se staví v případech, kdy rozhodnutí přestane být vykonatelné (viz bod [19] shora), byl by rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, tentokrát však pro nedostatek důvodů. Krajský soud se totiž vůbec nezabýval tím, proč je uvedený text obsažen ve výrokové části rozhodnutí a jaké má toto jeho umístění důsledky na zákonnost správního rozhodnutí, přestože jeden ze žalobních bodů na tuto skutečnost výslovně poukazoval.

[23] Pokud by se uvedenou námitkou krajský soud skutečně meritorně zabýval, musel by dospět k závěru, že právě tato skutečnost působí správní rozhodnutí nezákonným. Nejvyšší správní soud totiž již v minulosti ve vztahu k obdobně formulované části výroku rozhodnutí o správním vyhoštění judikoval, že právní názor žalované k výkladu ustanovení zákona o pobytu cizinců, jež ovšem není činěn v přímé souvislosti s předmětem řízení, nemá ve výrokové části rozhodnutí místo a činí takové rozhodnutí zmatečným, a tudíž nezákonným. Svůj právní názor navazující na předmět řízení může správní orgán vyslovit v odůvodnění rozhodnutí, nemůže tak ovšem činit nad rámec předmětu řízení v jeho výrokové části (rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 – 64, bod 26). V cit. rozsudku zdejší soud dále uvedl, že vedlejší ustanovení výroku musí splňovat zákonné nároky, které jsou na výrok rozhodnutí kladeny, především tedy odkaz na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (bod 27). V nyní posuzované věci ovšem ve výroku ani odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ani v odůvodnění rozhodnutí o odvolání není uvedeno, o jaké ustanovení se tato sporná část výroku opírá, tj. na základě jakého ustanovení zákona o pobytu cizinců či správního řádu bylo vysloveno, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se staví v případě, že je rozhodnutí nevykonatelné. I z tohoto důvodu by proto bylo správní rozhodnutí nezákonné a muselo by být zrušeno.

## IV.
## Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, neboť napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, k čemuž musel přihlédnout i bez námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Proto zrušil dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[25] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 7. prosince 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu