

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **X. P. N.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2011, č. j. CPR-1756/ČJ-2011-9CPR-V243, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2011, č. j. 11 A 278/2011 - 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2011, č. j. 11 A 278/2011 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 12. 2010, č. j. CPUL-5940-76/ČJ-2009-0464PR-SV, Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorát cizinecké policie Rumburk, uložil žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Dále rozhodl, že doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, se stanoví na 2 roky a že tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. K odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 5. 2011, č. j. CPR-1756/ČJ-2011-9CPR-V243, změnila část napadeného rozhodnutí tak, že dobu, po kterou nelze umožnit vstup žalobce na území, určila na 6 měsíců. Počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stanovila v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy

žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Ve zbylé části žalovaná odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou podanou u Krajského soudu v Praze; ten usnesením ze dne 18. 8. 2011, č. j. 44 A 49/2011 - 19, vyslovil svoji místní nepříslušnost a věc postoupil k projednání a rozhodnutí Městskému soudu v Praze. Poté městský soud rozsudkem ze dne 24. 10. 2011, č. j. 11 A 278/2011 - 37, zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (výrok I.). Současně přiznal žalobci náhradu nákladů řízení (výrok II.). Městský soud neshledal důvodnými námitku nesprávného posouzení ukončení pobytu cizince správními orgány ani námitku nesprávného vyhodnocení dopadu vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce i jeho dcery. Městský soud však přisvědčil žalobci, že výrok napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelný, neboť žalovaná extenzivně, bez zákonné opory, upravila běh platnosti doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítajíc, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Současně stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s.

[4] Podle stěžovatelky městský soud v posuzovaném případě nesprávně vycházel z neaktuální judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 - 95, ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2009 - 69 a ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77). Pokud městský soud bez řádného a přesvědčivého odůvodnění na citované rozsudky odkazoval, měl zmínit i aktuální usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74, a přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč nesouhlasí se závěry vyslovenými ve zmiňovaném usnesení. Stěžovatelka nemůže bez výhrad akceptovat závěr městského soudu, že z žádného zákonného ustanovení nevyplývá oprávnění policie stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

[5] Stěžovatelka se domnívá, že pokud je správní orgán podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinen stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, je nutné stanovit počátek i konec této doby. Je-li městský soud přesvědčen, že správní orgán není oprávněn určit běh této doby, nevysvětlil, jakým způsobem má správní orgán dostát své povinnosti vyplývající z § 118 zákona. Stěžovatelka je přesvědčena, že počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanoven okamžikem, kdy cizinec pozbude oprávnění pobývat na území České republiky, neboť ztráta oprávnění k pobytu na území České republiky znamená, že již cizinec nemůže pobývat a setrvávat na území v souladu se zákonem. Uplynutím oprávnění k pobytu by se cizinec na území České republiky neměl zdržovat a měl by vykonávat povinnosti stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[6] Běh doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území, podle názoru stěžovatelky neběží po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné, např. z důvodu, že cizinec požádal o mezinárodní ochranu. Výkon rozhodnutí je tedy odložen. Cizinec nemusí opustit území republiky a „trest“ vyhoštění nepůsobí; proto neběží ani doba tohoto „trestu“. Před novelou zákona o pobytu cizinců zákonem č. 428/2005 Sb., nebylo stavění běhu doby možné, proto zákonodárce novelou namísto doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění zavedl dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Tím mělo být zamezeno, aby byl v případě nevykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění popřen účel rozhodnutí o vyhoštění, kdy cizinci přečkali dobu platnosti rozhodnutí o vyhoštění na území České republiky, aniž by vycestovali. Pro přetrvávající problémy s aplikací § 118 zákona o pobytu cizinců zákonodárce další novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. konkretizoval svůj původní úmysl a doplnil ustanovení § 118 o čtvrtý odstavec, podle něhož se s účinností od 1. 1. 2012 do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.

[7] Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnila stěžovatelka veřejným zájmem a případným vznikem nenahraditelné újmy. Je ve veřejném zájmu, aby správní orgány rozhodovaly v souladu se zákonem a v obdobných případech postupovaly shodně (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2011, č. j. 4 As 24/2011 - 62). Snížená míra právní jistoty v meritorních rozhodnutích by v důsledku výkonu nebo jiných právních následků rozhodnutí mohla způsobit nenahraditelnou újmu.

[8] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalobce se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [ad III. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], poté hodnotil námitku nesprávného posouzení zákonnosti výroku, kterým byl stanoven počátek doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III. A)
Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů

[13] Podle stěžovatelky trpí rozsudek městského soudu vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť městský soud přezkoumatelným způsobem nevysvětlil, proč vycházel pouze z některých rozsudků Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky č. j. 8 As 59/2009 - 95, č. j. 2 As 65/2009 - 69 nebo č. j. 2 As 24/2008 - 77), ovšem nepřihlédl k usnesení ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74. Stěžovatelka dále konstatovala, že městský soud neobjasnil, jak mají správní orgány dostát povinnosti zakotvené v § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nejsou-li podle městského soudu oprávněny stanovit počátek a konec doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

[14] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „[n]*edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz).

[15] Městský soud v napadeném rozsudku přisvědčil žalobci, že výrok rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelný. Na straně 8 napadeného rozsudku konstatoval, že z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit, že by policie při stanovování doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, mohla extenzivně nebo libovolně upravovat běh platnosti takové doby. Uvedl, že ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ukládá správním orgánům stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území; z žádného zákonného ustanovení však podle městského soudu nevyplývá oprávnění policie stanovit počátek této doby.

[16] Podle Nejvyššího správního soudu se městský soud žalobní námitkou směřující do nepřezkoumatelnosti výrokové části rozhodnutí žalované dostatečně zabýval a svůj závěr o důvodnosti této námitky zřetelně vyložil. Dovodil, že z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevyplývá oprávnění správních orgánů stanovit počátek běhu doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Svůj závěr podpořil rovněž odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že by odůvodnění rozsudku městského soudu trpělo v tomto ohledu nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[17] Skutečnost, že městský soud blíže nerozvedl svoji argumentaci ve vztahu k oprávnění správních orgánů dostát své zákonné povinnosti stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, představuje dílčí nedostatek odůvodnění, který však v souladu se shora citovanou judikaturou není důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Co se týče tvrzeného nezohlednění novější judikatury

Nejvyššího správního soudu, lze konstatovat, že stěžovatelkou uváděné usnesení č. j. 1 As 106/2010 - 74 nepředstavovalo věcné rozhodnutí, s nímž by se měl městský soud v napadeném rozsudku jakkoli vypořádat. Citovaným usnesením postoupil první senát k rozhodnutí rozšířenému senátu určitou právní otázku a domáhal se změny dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu; předmětná věc nadto nebyla pro posouzení sporné otázky v projednávaném případě relevantní (srov. bod [27] níže).

[18] V souladu s výše uvedeným lze uzavřít, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů není důvodná.

III. B)
Stanovení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, ve výroku rozhodnutí

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále uvedla, že městský soud nesprávně interpretoval § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kdy uzavřel, že správní orgány nejsou ze zákona oprávněny stanovit počátek doby, po niž nelze cizinci umožnit vstup na území.

[20] Podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2011, *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. Dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. V odůvodněných případech lze rozhodnutím stanovit hraniční přechod pro vycestování z území.*

[21] S účinností od 24. 11. 2005 byla do § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (novelou provedenou zákonem č. 428/2005 Sb.) včleněna věta druhá, podle níž *dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince*. Smyslem této právní úpravy mělo být podle zákonodárce stanovení doby, od které počíná běžet lhůta pro omezení vstupu na území v souvislosti se správním vyhoštěním cizince. Podle předchozí právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počínala běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za pobytu cizince na území. Tímto způsobem fakticky docházelo k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací (srov. sněmovní tisk č. 916/0, 4. volební období, 2002-2006, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). *Reductione ad absurdum*, za předchozí právní úpravy nemělo ani smysl ukládat vyhoštění na kratší doby (na rok, možná ani na dva), neboť takto postižený cizinec se vyhoštění mohl jednoduše vyhnout již jen tím, že podal správní žalobu a počkal, až mu uběhla „vyhošťovací“ lhůta (k tomu přiměřeně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 - 74, www.nssoud.cz).

[22] Stěžejní otázkou předmětné kasační stížnosti je názor stěžovatelky, že z ustanovení § 118 odst. 1, věta druhá, zákona o pobytu cizinců vyplývá nejen povinnost policie stanovit dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, ale také oprávnění policie stanovit na základě vlastního uvážení počátek, resp. konec této doby.

[23] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu musí být výrok každého správního rozhodnutí, tj. každá jeho součást, 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), zpravidla však nemůže napravit zcela nesrozumitelnou část výroku, která postrádá rozumný význam (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72, nebo obdobně rozsudek ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 99/2011 - 55; oba dostupné na www.nssoud.cz). Jak výrok, tak vedlejší ustanovení výroku musí splňovat zákonné nároky, které jsou na výrok rozhodnutí kladeny (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), tedy především odkaz na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 - 64, www.nssoud.cz).

[24] Ve výrokové části správního rozhodnutí je obsaženo vlastní řešení otázky, která je předmětem správního řízení. Z uvedeného důvodu musí být obsah výrokové části jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/99, publikovaný pod č. 901/2001 Soudní judikatury ve věcech správních; obdobně srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 403).

[25] V posuzovaném případě žalovaná v rozhodnutí o odvolání změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a konstatovala, že „[p]*očátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, se stanoví v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.*“ Stěžovatelka v rozhodnutí o odvolání spolu s upřesněním počátku doby, po niž nelze cizinci umožnit vstup na území, zkrátila tuto dobu z původní délky dvou let, kterou uložil správní orgán prvního stupně, na 6 měsíců. Po zhodnocení všech důkazů jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti a po posouzení společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelka uzavřela, že zkrácení doby na 6 měsíců je přiměřené vzhledem k okolnostem projednávaného případu.

[26] Podle Nejvyššího správního soudu z dikce § 118 odst. 1, věty druhé, zákona o pobytu cizinců vyplývá, že je-li policie ze zákona povinna v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovit dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je současně oprávněna stanovit si na základě vlastního uvážení také počátek, resp. konec této doby (argument *a maiori ad minus*), a to za předpokladu, že budou při formulování této doby ve výroku rozhodnutí respektovány požadavky a nároky kladené zákonem na výrok správního rozhodnutí. Lze tak konstatovat, že ustanovení § 118 odst. 1 zákona, ve znění účinném od 24. 11. 2005, svěřuje správnímu orgánu pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území (obdobně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010 - 83).

[27] K judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž vycházel městský soud v napadeném rozhodnutí (rozsudky ze dne 15. 12. 2009, č. j. 8 As 59/2009 - 95, ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2009 - 69 a ze dne 25. 4. 2008, č. j. 4 As 24/2008 - 77; dostupné na www.nssoud.cz), lze uvést, že ve zmiňovaných rozsudcích se zdejší soud nezabýval oprávněním správního orgánu stanovit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, s ohledem na § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V citovaných rozhodnutích řešil zdejší soud především otázku, zda se po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany staví doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území; některá rozhodnutí se přitom vztahovala ještě k právní úpravě účinné před 24. 11. 2005. Hodnocení této otázky je však v projednávané věci nadbytečné. Předmětem kasační stížnosti v nyní projednávané věci bylo posouzení, zda je správní orgán oprávněn stanovit na základě vlastního uvážení počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nikoliv otázka stavění této doby. Lze tak uzavřít, že závěry vyslovené v předmětných rozsudcích Nejvyššího správního soudu nebyly pro posouzení nyní řešeného případu stěžejní, proto se bližším rozborem těchto rozhodnutí zdejší soud v tomto rozsudku nezabýval.

[28] Stěžovatelka tedy v souladu se zákonem ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí určila, že s odkazem na § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je počátkem doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, okamžik, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Citované vedlejší ustanovení výroku je jasné, srozumitelné, přesné, obsahuje odkaz na právní předpis, podle něhož bylo rozhodováno, a je dostatečně určité; vyhovuje tedy základním požadavkům kladeným na výroky správního rozhodnutí. Neobstojí proto závěr městského soudu, že stěžovatelka nebyla oprávněna libovolně a extenzivně určit počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, neboť takové oprávnění vyplývá policii bez dalšího z § 118 odst. 1, věta druhá, zákona o pobytu cizinců, s účinností od 24. 11. 2005; námitka nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení je proto důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Žádostí stěžovatelky o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval vzhledem k tomu, že bezodkladně rozhodl ve věci samé.

[30] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 25. ledna 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu