

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 žalobkyně: **N. S.**, zastoupená Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 7. 2011, č. j. CPR-3049/ČJ-2011-9CPR-V237, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2012, č. j. 10 A 109/2011 - 40,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 3. 2012, č. j. 10 A 109/2011 - 40, **se** v prvém a druhém výroku **zrušuje**.

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 16. 7. 2011, č. j. CPR-3049/ČJ-2011-9CPR-V237, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 8.640 Kč k rukám Mgr. Radima Strnada, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2011, č. j. CPBR-6002/ČJ-201-0665PE-SV, Policie České republiky, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytových agend Jihlava, uložil žalobkyni v prvém výroku správní vyhoštění podle § 119

odst. 1 písm. c) bod 3 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 žalobkyni umožnit vstup na území České republiky, se stanoví na 3 roky a že tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí (výrok II.). K odvolání žalobkyně žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 7. 2011, č. j. CPR 3049/ČJ 2011-9CPR-V237, změnila část napadeného rozhodnutí tak, že počátek doby, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území, stanovila v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Ve zbylé části žalovaná odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalované žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten usnesením ze dne 21. 11. 2011, č. j. 36 A 34/2011-24, vyslovil svoji místní nepříslušnost a věc postoupil k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Poté Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 14. 3. 2012, č. j. 10 A 109/2011-40, zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Současně přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že právní úprava platná v době rozhodování správního orgánu neumožňovala dovodit počátek doby zákazu vstupu cizince na území České republiky od okamžiku, kdy se rozhodnutí stalo vykonatelným.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského 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 krajský soud v posuzovaném případě nesprávně interpretoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010-83, a v konečném důsledku dospěl k opačnému závěru než rozšířený senát. Rozpor s rozhodnutím rozšířeného senátu spatřuje stěžovatelka především v závěru krajského soudu, že správní orgán nebyl oprávněn pro chybějící právní úpravu stanovit počátek doby zákazu vstupu na území republiky od okamžiku, kdy se rozhodnutí stalo vykonatelným. Uvedený závěr krajského soudu nadto nemá oporu ve spisovém materiálu.

[5] Při hodnocení právní stránky věci krajský soud podle stěžovatelky nepostupoval správně, neboť sloučil dva rozdílné instituty s odlišnými důsledky do jednoho a teprve následně posuzoval jejich zákonnost. Je nutné rozlišovat, co je myšleno stanovením počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území (a jakých institutů lze pro vymezení počátky uvedené doby použít), od institutu úpravy běhu uvedené doby v jejím průběhu.

[6] Způsob určení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, v napadeném rozhodnutí je podle stěžovatelky v souladu s § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců i s citovaným usnesením rozšířeného senátu č. j. 1 As 106/2010-83. Právě rozšířený senát totiž dovodil, že ze zákona o pobytu cizinců lze dovodit oprávnění správního orgánu stanovit počátek běhu předmětné doby. Způsob stanovení počátku běhu této doby tak je ponechán na uvážení správního orgánu, který určením počátku této lhůty usiluje o dosažení kýžených účinků vydaného správního rozhodnutí. Tomuto závěru odpovídá rovněž právní názor vyjádřený následně v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 As 59/2011-85, nebo ze dne 21. 3. 2012, č. j. 3 As 26/2011-80.

[7] Ve vztahu k běhu doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, stěžovatelka zdůraznila, že ve výroku napadeného správního rozhodnutí nebyl vysloven právní názor, že po dobu, po kterou výkon rozhodnutí o správním vyhoštění nelze realizovat, se běh této doby staví. Právě změnou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení byla z výrokové části rozhodnutí odstraněna vázanost běhu předmětné doby na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění a byl stanoven toliko počátek běhu předmětné doby.

[8] Stěžovatelka nicméně připustila, že odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje i úvahy o běhu předmětné doby a o jejím stavění po dobu, po kterou nelze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění vynutit. Nesprávná interpretace běhu této doby v napadeném rozhodnutí však nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění, nebyly-li zmíněné úvahy stěžovatelky promítnuty do výrokové části napadeného rozhodnutí. Nelze tak souhlasit se závěrem krajského soudu, že vada napadeného rozhodnutí spočívá ve skutečnosti, že výrok rozhodnutí obsahuje právní názor o stavění předmětné doby v časovém intervalu, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění nelze realizovat.

[9] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnila stěžovatelka požadavkem na rozhodování správních soudů v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nepřiznání odkladného účinku by mohlo pozbýt na významu v situaci, kdy by stěžovatelka, ač s napadeným rozsudkem nesouhlasí a brojí proti němu kasační stížností, byla nucena opětovně v dané věci rozhodovat. Hrozící nenahraditelná újma pak spočívá v požadavku na okamžité rozhodnutí správního orgánu v souladu s rozsudkem krajského soudu, který by ovšem eventuelně ke kasační stížnosti žalované mohl být zvrácen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2011, č. j. 4 As 24/2011-62). Je ve veřejném zájmu, aby správní orgány rozhodovaly v souladu se zákonem a v obdobných případech postupovaly shodně a respektovaly sjednocující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 106/2010-83, jakož i rozsudky tohoto soudu, které ze zmíněného usnesení vycházejí a aplikují je na konkrétní případy.

[11] Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti nebylo podáno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] 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.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského 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 žalobkyni umožnit vstup na území [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z úřední povinnosti přihlédl Nejvyšší správní soud k nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí [ad. III. C); § 109 odst. 4 s. ř. s.].

III. A)
Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[15] Stěžovatelka v úvodu své kasační stížnosti předeslala, že podává kasační stížnost z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Ve svém podání však blíže nerozvedla, v čem by měla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, resp. jiná vada řízení před soudem spočívat. Z kasační stížnosti lze dovodit, že vytýkané pochybení mělo s největší pravděpodobností spočívat v následující argumentaci: „*Jestliže tedy (...) správní soud uzavřel, že právní úprava platná v době rozhodování neumožňovala dovodit počátek doby zákazu vstupu na území republiky od okamžiku, kdy se rozhodnutí stalo vykonatelným, a současně konstatoval, že jestliže žalovaný ve svém rozhodnutí vyšel z názoru, že po dobu, po kterou výkon rozhodnutí o správním vyhoštění nelze realizovat, se běh této doby staví a tento právní názor se projevil ve výroku napadeného rozhodnutí, pak je napadené rozhodnutí vadné pro rozpor se zákonem, tak jak platil v době rozhodování, jde o nesprávné právní posouzení věci, které navíc nemá oporu ve spisovém materiálu*“ (podtržení doplněno).

[16] 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).

[17] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve na stranách 2 a 3 rekapituloval průběh správního řízení a obsah podání účastníků soudního řízení a následně na straně 4 shrnul podstatu podané žaloby. V této souvislosti konstatoval: *„Žalobkyně napadenému rozhodnutí vytýká vadné stanovení počátku doby zákazu vstupu na území České republiky. Žalovaný při určení tohoto okamžiku vyšel z názoru, že podle úpravy platné v době rozhodování doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, nově neběží v době, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné. Tento právní názor není správný.“* Svůj názor o nezákonnosti napadeného výroku odůvodnil krajský soud poukazem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení ze dne 24. 1. 2012, č. j. 1 As 106/2010-83, publikovaném pod č. 2586/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Krajský soud následně uzavřel, že bez výslovné právní úpravy (jakou zákon o pobytu cizinců upravuje po novele provedené zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012) nebyla stěžovatelka oprávněna dovodit, že by počátek doby zákazu vstupu na území bylo možné vázat na dobu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[18] Nejvyšší správní soud uvádí, že zmíněná úvaha krajského soudu a následně i jeho závěry vyslovené ohledně nemožnosti správního orgánu vázat běh předmětné doby na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění jsou v rozporu se skutkovým stavem projednávané věci. Krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutečnosti, že stěžovatelka vázala počátek doby, po niž nelze cizinci umožnit vstup na území, na vykonatelnost daného rozhodnutí. Úplně tak pominul, že v odvolacím řízení stěžovatelka druhý výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 2. 2011 změnila takto: *„Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, se dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb. stanoví na 3 (tři) roky. Počátek této doby se, v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., stanovuje od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky.“*

[19] Krajský soud tedy opřel své rozhodovací důvody o skutečnosti, které nemají oporu ve správním spise; zatížil tak své rozhodnutí v souladu se shora citovaným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003-75 nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Zdejší soud nepřehlédl, že zmíněné pochybení krajského soudu mohlo být způsobeno vnitřním rozporem obsaženým v samotném odůvodnění napadeného správního rozhodnutí (k tomu srov. část III.C tohoto rozsudku, především bod [29]). V něm totiž stěžovatelka nejprve na straně 5 napadeného rozhodnutí obsáhle hovoří o novelizaci zákona o pobytu cizinců (provedené zákonem č. 428/2005 Sb.) a konstatuje, že *„správní orgán I. stupně nepostupoval v rozporu se zákonem, jestliže ve výroku napadeného rozhodnutí stanovil, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území české republiky, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. (...) Aby realizace opatření ve formě správního vyhoštění mohla být fakticky uskutečněna, správní orgán I. stupně na základě zákonného oprávnění stanovil, že není-li rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné (...), neběží ani doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, resp. že tato doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí, neboť jinak by institut správního vyhoštění pozbyl svého smyslu a účelu sledovaného zákonem č. 326/1999 Sb. Právě v době, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, je realizován samotný účel rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy dosažení faktického stavu, aby*

cizinec, pokud jsou k takovému postupu shledány zákonné podmínky, nemohl po stanovenou dobu i proti vlastní vůli na území České republiky pobývat. S ohledem na výše uvedené přistoupilo ředitelství ke změně napadeného výroku a dobu, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území ČR, dle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb. stanovilo na 3 (tři) roky s tím, že počátek této doby byl, v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., stanoven od okamžiku, kdy cizinka pozbude oprávnění k pobytu na území ČR." Následně však v závěru napadeného rozhodnutí na straně 6 stěžovatelka uvádí: *„I přes výše uvedené musí ředitelství konstatovat, že nalézací správní orgán ve svém rozhodnutí pochybil, když dobu k vycestování z území ČR nelogicky navázal na vykonatelnost rozhodnutí. Jak již bylo výše uvedeno, přistoupilo ředitelství na základě zjištěné vady výroku k jeho změně a dobu k vycestování z území ČR stanovilo do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Postup dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb. muselo ředitelství aplikovat rovněž na výrok, jímž byla stanovena doba, po kterou nelze cizince umožnit vstup na území. Důvodem byla potřeba jednoznačného určení takové doby tak, jak ji vymezuje ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.*" (podtržení doplněno). Výrok žalobou napadeného správního rozhodnutí (jak již bylo vysvětleno výše) nicméně nespojuje běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Předmětný výrok byl totiž v odvolacím řízení stěžovatelkou změněn a bylo určeno, že předmětná doba počíná běžet od okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu. Závěry krajského soudu ohledně nemožnosti vázat běh předmětné doby na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění jsou tedy pro projednávaný případ zcela bezpředmětné a nekorespondují se skutkovým stavem řešeného případu.

[21] V souladu s výše uvedeným shledal Nejvyšší správní soud důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu.

III. B)
Zákonnost stanovení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území

[22] Vzhledem k tomu, že v části III. A) shledal zdejší soud napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, nezabýval se již dále námitkou nesprávného právního posouzení zákonnosti stanovení počátku doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, krajským soudem. Právě při hodnocení předmětné právní otázky se krajský soud dopustil pochybení, které zatížilo jeho rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů; rozsudek krajského soudu tak neobstojí. V takové situaci pozbývá na významu zabývat se nyní podstatou vznesené právní námitky související s interpretací § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (shodně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Lze však podotknout, že téměř shodně formulovanou kasační námitkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 1. 2012, č. j. 1 As 150/2011-68, www.nssoud.cz).

III. C)
Nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí žalované

[23] Nejvyšší správní soud dále z úřední povinnosti přihlédl k nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí stěžovatelky ze dne 16. 7. 2011, č. j. CPR-3049/ČJ-2011-9CPR-V237.

[24] Z ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. plyne, že *Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[25] Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. stanoví případy, kdy Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti není vázán výhradně důvody podaného návrhu, ale je povinen k některým skutečnostem přihlížet z úřední povinnosti. Tyto důvody se týkají především zmatečnosti řízení, procesních vad v řízení před krajským soudem [nepřezkoumatelnost jeho rozsudku nebo jiná těžká vada řízení, tj. důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], resp. nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. Judikatura Ústavního soudu však dovodila, že správní soudy (tedy i Nejvyšší správní soud) jsou povinny přihlížet *ex officio* i k prekluzi či absolutní neplatnosti úkonů [např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 545/07 ze dne 17. 7. 2007 (N 113/46 SbNU 77), nebo nález sp. zn. I. ÚS 1417/07 ze dne 31. 3. 2009 (N 76/52 SbNU 725), dostupné na http://nalus.usoud.cz]. V opačném případě by podle názoru Ústavního soudu došlo k porušení práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008-135, publikovaný pod č. 1851/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, publikovaný pod č. 2122/2010 Sb. NSS).

[26] Nejvyšší správní soud má za to, že při výkladu ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. je podpůrně vycházet z § 76 s. ř. s., které obsahuje výčet skutečností, k nimž přihlíží z úřední povinnosti krajské soudy v řízení o žalobě (kromě nicotnosti rozhodnutí přihlíží krajské soudy *ex officio* k prekluzi, absolutní neplatnosti, ale rovněž k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, pokud brání přezkumu v rámci žalobních námitek), jakož i k judikatuře vrcholných soudů interpretující zmiňované ustanovení soudního řádu správního. Tomu nasvědčuje ostatně i dikce § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle níž se v situaci, kdy Nejvyšší správní soud ruší žalobou napadené správní rozhodnutí, použijí § 75, 76 a 78 s. ř. s. přiměřeně. Z popsaných důvodů má i Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti k nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, pokud tato nepřezkoumatelnost brání přezkumu rozhodnutí v rámci uplatněné kasační námitky (za přiměřené aplikace usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publikovaného pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Popsaný výklad § 109 odst. 4 s. ř. s. posiluje rychlost a hospodárnost řízení před správními soudy, neboť mohou být ušetřeny náklady státu na náhradě nákladů řízení žalobkyni. V situaci, kdy je již z předloženého správního spisu zjevné, že rozhodnutí správního orgánu musí být zrušeno pro nepřezkoumatelnost (neboť tato vada brání v přezkumu soudu podle žalobních, resp. kasačních námitek), a věc by Nejvyšším správním soudem byla pouze vrácena k dalšímu řízení krajskému soudu, generují se další náklady státu v řízení o podané žalobě, případně i následně v řízení o případné kasační stížnosti.

[27] Na druhou stranu je nutné zmínit, že nastalá situace má pro žalovanou stejný výsledek jako zamítnutí její kasační stížnosti (k tomu však Nejvyšší správní soud nepřistoupil, neboť rozsudek krajského soudu je zatížen nepřezkoumatelností). Je nutné rovněž poznamenat, že v řízení před správními soudy není nutné trvat na bezvýjimečném respektování zásady zákazu *reformatio in peius*. Řízení o kasační stížnosti zmíněnou zásadu zákazu změny k horšímu ve správním soudnictví v čisté podobě nezakotvuje, neboť ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. umožňuje zásah Nejvyššího správního soudu v určitých případech nad rámec stížních námitek z úřední povinnosti. Zmíněné zásady se tak nelze v řízení před správním soudem úspěšně dovolávat, neboť ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. lze aplikovat i na případy, kdy kasační stížnost podá žalovaný správní orgán. Postup Nejvyššího správního soudu podle § 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. v případě, že řízení o kasační stížnosti vyvolá správní orgán, však bude veskrze výjimečný a bude k němu docházet zejména v situacích, kdy již z předloženého obsahu spisového materiálu bude zřejmé, že správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (resp. nedostatek důvodů), přičemž tato vada brání jeho přezkumu v rozsahu uplatněných žalobních a následně i stížních bodů.

[28] Takové skutečnosti byly zjištěny v projednávaném případě. Povinnou náležitostí správních rozhodnutí podle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. Odůvodnění rozhodnutí bezprostředně souvisí s výrokovou částí rozhodnutí a výroková část bez následného odůvodnění sama o sobě (až na určité zákonné výjimky) nemůže obstát (srov. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 612). Neobstojí tedy argumentace stěžovatelky, že důležitý je samotný výrok rozhodnutí, který je v souladu se zákonem, a že případné nedostatky odůvodnění nejsou v dané věci relevantní. Neodpovídá-li totiž odůvodnění rozhodnutí výrokové části, případně je-li samotné odůvodnění vnitřně rozporné, je takové správní rozhodnutí stiženo nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost.

[29] Za nesrozumitelné je nutno podle konstantní judikatury tohoto soudu považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním apod. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004-55, www.nssoud.cz). V projednávané věci bylo již podrobně popsáno (srov. bod [20] shora), že výrok rozhodnutí žalované je v rozporu s určitou částí odůvodnění rozhodnutí (na straně 5 napadeného rozhodnutí). Výsledné odůvodnění rozhodnutí je navíc vnitřně rozporné, neboť žalovaná v něm nejprve uvádí, že výrok správního orgánu prvního stupně ohledně stanovení předmětné doby není nezákonný, nicméně na jiném místě uvádí, že tento výrok prvostupňového správního orgánu neodpovídá zákonu, a proto byl v odvolacím řízení změněn (srov. strany 5 a 6 správního rozhodnutí stěžovatelky). Žalobou napadené správní rozhodnutí tak jednak trpí logickým rozporem a jednak je nesrozumitelné, což má za následek nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nesrozumitelnost (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28, publikovaný pod č. 462/2005 Sb. NSS).

[30] Závěrem je nutno konstatovat, že v řešené věci zdejší soud přistoupil ke zrušení správního rozhodnutí podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. veden především snahou o zrychlení soudního řízení (resp. zamezení jeho dalšímu neodůvodněnému protahování) a

při současném uvážení, že takový postup nebude pro účastníky (zejména pro stěžovatelku) překvapivý. V posuzovaném případě totiž stěžovatelka přímo v kasační stížnosti na straně 4 – 5 uváděla: *„Je sice pravdou, že odůvodnění rozhodnutí č. j. CPR-3049/ČJ-2011-9CPR-V237 ze dne 16. 7. 2011 obsahuje mj. i úvahy o běhu předmětné doby a o jejím „stavění" po dobu, po kterou nelze výkon rozhodnutí o správním vyhoštění vynutit, nesprávná interpretace běhu předmětné doby stěžovatelkou však nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud zmíněné úvahy nebyly promítnuty též do výrokové části rozhodnutí."* Sama stěžovatelka si tak již při podání kasační stížnosti musela být vědoma toho, že odůvodnění jejího rozhodnutí plně neodpovídá jeho výrokové části a je vnitřně rozporné. Zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Nejvyšším správním soudem pro nepřezkoumatelnost tak pro stěžovatelku nebude nepředvídatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[32] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. výrokem I. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích v prvém a druhém výroku; vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 s. ř. s., nerozhodl o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Prvým výrokem rozhodl krajský soud o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a druhým výrokem o nákladech řízení za řízení o žalobě. Druhý výrok je tedy závislý na výroku prvém, jímž bylo rozhodnuto ve věci samé, proto by sám o sobě nemohl obstát (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, č. j. 3 As 12/2005-56, www.nssoud.cz). Oproti tomu třetí výrok v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu samostatně obstojí, neboť jím bylo rozhodnuto o vrácení zaplaceného soudního poplatku, který v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění vůbec neměl být vybrán [§ 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

[33] Druhým výrokem tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti zrušil v záhlaví označené rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.].

[34] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008-98).

[35] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně byla v celém řízení plně úspěšná, neboť dosáhla zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů

řízení vůči žalované. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, shodně jako v řízení před krajským soudem za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a podání repliky ve výši 3 × 2.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) citované vyhlášky] a 3 × 300 Kč jako paušální náhrada výdajů s těmito úkony spojenými [ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu]; v řízení o kasační stížnosti zástupce žalobkyně žádný úkon právní služby neučinil. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 1.440 Kč. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8.640 Kč. Žalovaná neměla ve věci úspěch (její rozhodnutí bylo zrušeno), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu