

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **X.H. D.,** zastoupený Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2011, č.j. CPR-4248-3/ČJ-2011-9CPR-V234, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2011, č. j. 22 A 180/2011 - 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2011, č. j. 22 A 180/2011 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27. 2. 2011, č. j. KRPM-8900-8/ČJ-2011-140022-SV, bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na 1 rok. Počátek této doby byl stanoven ke dni, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Dále byla stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí s tím, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen zákon o pobytu cizinců). Součástí výroku je i údaj o tom, že žalobce bude zařazen do informačního systému smluvních států.

Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2011, č.j. CPR-4248-3/ČJ-2011-9CPR-V234, žalovaná zamítla žalobcovo odvolání a prvoinstanční správní rozhodnutí potvrdila.

Na základě podané žaloby vyslovil krajský soud pod výrokem I. napadeného rozsudku nicotnost rozhodnutí žalované, pokud jím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27. 2. 2011, č. j. KRPM-8900-8/ČJ-2011-140022-SV, v části, kterou bylo rozhodnuto, že *„podle ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států“* a *„na základě závazného stanoviska, vyžádaného dne 23. 2. 2011, dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., rozhodl OAMP Praha, pod č. j. ZS15717, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb.“*, jakož i rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 27. 2. 2011, č. j. KRPM-8900-8/ČJ-2011-140022-SV, v části, kterou bylo rozhodnuto, že *„podle ustanovení § 119 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států“* a *„na základě závazného stanoviska, vyžádaného dne 23. 2. 2011, dle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., rozhodl OAMP Praha, pod č. j. ZS15717, že se na cizince nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb.“*.

Výrokem II. rozsudku krajský soud ve zbývající části napadené správní rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Ze zákonných definic rozhodnutí o vyhoštění podle krajského soudu vyplývá, že správní orgán příslušný k rozhodnutí o vyhoštění rozhoduje o vyhoštění samotném (§ 118 odst. 1, § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), o stanovení doby k vycestování z území (§ 118 odst. 1, § 118 odst. 3 téhož zákona) a o stanovení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie (§ 118 odst. 1, § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

Z výslovné dikce návětí § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je tak zřejmé, že policie učiní dva úkony, a to 1) vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který na území pobývá přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie (a s ohledem na § 118 odst. 1, § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s dobou k vycestování), a 2) zařadí cizince do informačního systému smluvních států.

Pro zařazení do informačního systému není zákonem předepsána forma rozhodnutí, samotným zařazením pak podle krajského soudu není rozhodováno o právech a povinnostech cizince. Jedná se o nevyhnutelný zákonný důsledek rozhodnutí o vyhoštění (podobně jako při rozhodování o přestupku záznam do bodového registru řidičů). Jedná se tedy o jiný úkon správního orgánu, který není rozhodnutím (§ 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), a proto se nejedná o řešení otázky, o které správní orgán rozhoduje. Údaj o této skutečnosti tudíž podle soudu nepatří k náležitostem výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu).

Články 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod zakládají orgánům státní moci oprávnění rozhodovat jen o otázkách, které jim k rozhodování zákon svěřuje, nikoli o otázkách jiných. Nesvěřuje-li zákon o pobytu cizinců ani jiný zákon odboru cizinecké policie právo rozhodovat o zařazení cizince do informačního systému smluvních států (dává mu zmocnění jen k provedení faktického úkonu), pak správní orgán I. stupně – učinil-li údaj o zařazení do informačního systému součástí výrokové části rozhodnutí –

překročil podle krajského soudu své oprávnění k uplatňování státní moci. Stejně tak i žalovaná překročila toto oprávnění, pokud i tuto část výroku prvostupňového rozhodnutí potvrdila.

Podobně pak orgánu rozhodujícímu o vyhoštění nepřísluší rozhodovat o tom, zda jsou či nejsou dány tzv. překážky vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Z § 120a odst. 1 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců a § 149 odst. 1 správního řádu vyplývá, že oprávnění k vyslovení závěru, zda jsou dány překážky vycestování, svěřuje zákon jen ministerstvu, nikoli odboru cizinecké policie. I zde proto dospěl krajský soud k závěru, že správní orgán I. stupně – učinil-li údaj o nenaplnění podmínek překážek vycestování součástí výrokové části rozhodnutí – překročil své oprávnění k uplatňování státní moci. A stejně tak i toto oprávnění překročila i žalovaná, pokud i tuto část výroku prvostupňového rozhodnutí potvrdila.

Pokud tedy správní orgány překročily své oprávnění k uplatňování státní moci, nebyly vůbec věcně příslušné k vydání, resp. přezkumu rozhodnutí o zařazení žalobce do informačního systému smluvních států a o (ne)naplnění důvodů překážek k vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců, jsou podle krajského soudu jejich rozhodnutí v této části nicotná podle § 77 odst. 1 věty prvé správního řádu.

Krajský soud dále přisvědčil i žalobní námitce, podle níž správní orgány nezjistily správně skutkový stav, neboť se nevypořádaly s otázkou dopadů vyhoštění na soukromý život žalobce. Krajský soud nejprve s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS) dovodil nemožnost aplikace § 82 odst. 4 správního řádu (zásada koncentrace řízení) na předmětnou námitku, byť byla poprvé vznesena teprve v odvolání. Dále pak dospěl k závěru, že se správní orgány otázkou zásahu do soukromého života žalobce vůbec nezabývaly.

Dotazy správního orgánu prvního stupně na žalobce v průběhu výslechu směřovaly pouze a) ke zjištění rodinných poměrů – zde však otázka nesměřovala ke zjištění soukromého života, nýbrž jeho života rodinného, tj. jiné samostatné podmínky bránící vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců); b) ke zjištění překážek vycestování (§ 179 téhož zákona) a c) ke zjištění poměrů majetkových.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud, pojem „soukromý život“ je judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) vykládán v širokém smyslu a nezahrnuje pouze nejbližší okolí jednotlivce, v němž žije, chápáno jako domov a rodina. Naopak, ESLP do tohoto pojmu zahrnuje rovněž život, ve kterém se člověk rozvíjí a navazuje vztahy s jinými lidmi, včetně stránky obchodní a profesní, a to zvláště v případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, neboť potom je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život.

Žalovaná proto podle krajského soudu pochybila, pokud se při hodnocení žalobcovy odvolací námitky týkající se jeho soukromého života omezila na konstatování koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, aniž by současně vyhodnotila, zda je tato námitka vznesena dostatečně konkrétně, aby se jí mohla věcně zabývat a žalobcem namítané skutečnosti prověřit, případně vyhodnotit jejich význam pro hodnocení správního vyhoštění jako nikoli nepřiměřeného zásahu do soukromého života

žalobce. V tomto smyslu je tak napadené rozhodnutí podle krajského soudu nepřezkoumatelné.

Žalovaná nakonec podle krajského soudu nedostatečně zjistila skutkový stav, pokud nezkoumala, zda byl v době vedení řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu pobyt žalobce skutečně neznámý a bylo proto na místě ustanovit mu opatrovníka, jakož i doručovat mu prostřednictvím opatrovníka a veřejnou vyhláškou; zda bylo rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu – bylo-li doručováno veřejnou vyhláškou – zpřístupněno i způsobem umožňujícím dálkový elektronický přístup; zda byla při doručování veřejnou vyhláškou dodržena ustanovení o době vyvěšení, došlo-li k sejmutí v sobotu; či zda při doručování opatrovníkovi převzala rozhodnutí osoba oprávněná k jejímu převzetí, a to přestože žalobce tyto skutečnosti v odvolání namítal.

Dle názoru krajského soudu nestačí k vypořádání těchto námitek obecný výklad o následcích nezdržování se na adrese hlášeného pobytu. K závěru o nezdržování se na konkrétní adrese pak nepostačuje vrácení zásilky poštou jako nevyzvednuté v úložní době, ale je potřeba provést dokazování za účelem skutečného ověření, zda se žalobce na této adrese v době vedení řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu zdržoval či nikoli, zejména pak pokud žalobce v jasně formulované námitce tvrdil, že se na této adrese zdržoval. Závěry žalované v tomto ohledu postrádají oporu ve spisu.

Nad rámec uvedeného shledal krajský soud z úřední povinnosti i další vady, které mu bránily v přezkumu napadeného rozhodnutí. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v sobě alternativně skrývá dvě skutkové podstaty. Prvou je, že cizinec pobývá na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, druhou je, že pobývá na území ČR bez platného povolení k pobytu. Podle obsahu správního spisu spatřují správní orgány skutkově důvody k vyhoštění v tom, že žalobci byla zrušena platnost povolení k pobytu, z čehož však dovozují, že pobýval na území ČR neoprávněně bez víza. Své úvahy přenášející je od povolení k pobytu k vízu ovšem nijak neobjasnily. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 - 67, a dále na problematiku formulace výroku při aplikaci jednotlivých skutkových podstat, resp. její obdobnosti s trestním řízením soudním. Podle krajského soudu je proto napadené rozhodnutí v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro svou vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost.

II. Kasační stížnost

Rozsudek krajského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by správní orgány překročily svá oprávnění k uplatňování státní moci, resp. nebyly věcně příslušné k vydání (přezkumu) rozhodnutí o zařazení žalobce do informačního systému smluvních států a o (ne)naplnění překážek vycestování. Závazné stanovisko ministerstva vnitra je podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci správního vyhoštění a jeho obsah, tzn. především posouzení skutečnosti, zda cizinec může či nikoli vycestovat z území, se v souladu se zákonem promítá do výroku rozhodnutí ve věci samé (srov. § 149 odst. 1 správního řádu, podle něhož je závazné stanovisko úkon, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu). Policie tedy v žádném případě nepřekročila svou pravomoc svěřenou jí zákonem,

neboť posuzovala pouze otázky jí zákonem svěřené, resp. deklarovala stav věci ve smyslu zákonných ustanovení.

V daném případě správní orgány deklarovaly stav, jenž úzce souvisí s předmětem řízení. Ani soud pak neshledal, že by předmětné výroky činily rozhodnutí vnitřně rozporným, nebo právně či fakticky neuskutečnitelným. Stejně tak neshledal jiné vady, pro které by jej nebylo možné považovat za rozhodnutí správního orgánu (§ 77 odst. 2 správního řádu).

Stěžovatelka dále odkázala na poslední větu ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého může výrok rozhodnutí obsahovat i vedlejší ustanovení. Stěžovatelka je toho názoru, že výroky soudem označené jako nicotné lze považovat za „vedlejší ustanovení“, která jsou v přímé souvislosti s hlavním výrokem rozhodnutí. V jednom případě je promítnut obsah závazného stanoviska ve vztahu k překážce vycestování, v druhém případě je deklarováno zákonné ustanovení § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o tom, že cizinec bude zařazen do informačního systému smluvních států – tento postup přímo navazuje na výrok o správním vyhoštění cizince.

Vedlejší ustanovení tedy v daném případě představují doplnění, popř. zpřesnění výroku rozhodnutí a mají své zákonné opodstatnění. Tyto výroky nesporně spadají do kompetence orgánů policie a tato je tak nejen oprávněna, ale přímo povinna se jimi věcně zabývat. Skutečnost, že je promítla také do výroku rozhodnutí, nemůže v žádném případě způsobovat jejich nicotnost z důvodu, že by k jejich řešení nebyla policie věcně příslušná ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

Uvedenými výroky pak podle žalované nedošlo k zásahu do práv cizince. Naopak, tyto promítají zákonný podklad ve vztahu k otázce vycestování, proti kterému se může cizinec odvolat, a současně cizince dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců informují o jeho zařazení do informačního systému. I kdyby Nejvyšší správní soud shledal, že tyto otázky neměly být vtěleny do výroku rozhodnutí, v celkovém kontextu toto podle stěžovatelky nepředstavuje takovou vadu, která by znamenala nezákonnost, resp. nicotnost rozhodnutí. Za nulitní lze považovat správní akt vydaný správním orgánem, který není v důsledku závažné vady vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci a působnosti správního orgánu v právním smyslu. Takovou konstrukci nelze podle stěžovatelky v daném případě dovozovat.

Stěžovatelka dále podle soudu nezjistila skutkový stav ohledně doručování rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu žalobci. K tomu stěžovatelka uvedla, že rozhodnutí o správním vyhoštění bylo vydáno z důvodu neoprávněného pobytu cizince na území poté, co dne 11. 12. 2010 nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu a tímto rozhodnutím mu byla stanovena lhůta k vycestování do 10 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Pravomocné rozhodnutí o zrušení dlouhodobého pobytu cizince bylo tedy jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Bylo vydáno správním orgánem odlišným od správního orgánu, který vedl řízení ve věci správního vyhoštění žalobce a policii proto nepříslušelo hodnotit, zda řízení, které předcházelo vydání o zrušení povolení k pobytu, bylo vedeno v souladu s právními předpisy. Stěžovatelka byla naopak ve smyslu

§ 57 odst. 3, resp. § 73 odst. 2 správního řádu pravomocným rozhodnutím o zrušení povolení k pobytu vázána. Nelze proto akceptovat názor soudu, který tuto vázanost popírá, neboť zjevně odporuje zákonu. Rovněž otázka doručování v tomto řízení je pak otázkou, k jejímuž posouzení není stěžovatelka věcně příslušná. Pokud by bylo následně pravomocně rozhodnuto o nezákonnosti rozhodnutí ve věci pobytu, lze využít institut obnovy řízení, jenž zohledňuje případy, kdy dodatečně vyjde najevo nezákonnost rozhodnutí, které bylo podkladem pro jiné rozhodnutí ve věci.

Stěžovatelka nakonec nesouhlasí s názorem soudu, podle kterého je v řízení o správním vyhoštění třeba konstruovat výrok rozhodnutí stejně jako v řízení přestupkovém či trestním. Podle stěžovatelky je v řízení o správním vyhoštění plně dostačující, je-li skutek podrobně popsán v odůvodnění rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu a že tedy není nutné specifikovat protiprávní jednání již v samotném výroku rozhodnutí. Analogie s přestupkovým řízením nebo dokonce trestním řízením soudním není podle ní na místě. Odkazuje-li krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 98/2010, pak je stěžovatelka toho názoru, že tomuto rozsudku dostála, neboť je z jejího rozhodnutí seznatelné, o jaké věci bylo rozhodováno, jak o ní bylo rozhodnuto, jakož i úsudek stěžovatelky o jednání cizince [o naplnění skutkové podstaty § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců]. Výrok rozhodnutí není v rozporu s jeho odůvodněním, z odůvodnění pak nezpochybnitelně vyplývá právní závěr o skutkových okolnostech, které jsou ve vztahu k výroku jednoznačné.

Dle stěžovatelky bylo prokázáno, že cizinec pobýval na území ČR bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Skutečnost, že cizinec svým jednáním naplnil znaky uvedené skutkové podstaty, byla v odůvodnění rozhodnutí řádně uvedena a nevyvrací ji ani cizinec, vědom si svého protiprávního jednání. Zákon pak policii neukládá dovozovat naplnění další skutkové podstaty, jež je ve své podstatě totožným skutkem, příp. skutkově se překrývajícím protiprávním jednáním. Podle stěžovatelky tak vzniká otázka, zda zákon v předmětném ustanovení dovozuje dvě odlišné skutkové podstaty, a nebo se jedná o charakterově stejné protiprávní jednání znamenající v širším slova smyslu „neoprávněný“ pobyt cizince na území ČR, tzn. že cizinci nepřísluší žádný zákonný titul k pobytu na území ČR.

Stěžovatelka je přesvědčena, že výrokové vymezení skutkové podstaty uvedením paragrafového označení je naprosto v souladu se zákonem, pokud je slovní kvalifikace protiprávního jednání cizince náležitě uvedena v odůvodnění rozhodnutí. Ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců se pak sice jeví jako obsahující dvě formy jednání, jimiž lze skutkovou podstatu naplnit, ze struktury zákona je však podle stěžovatelky zřejmé, že jde pouze o specifikaci neoprávněného pobytu uzpůsobenou zákonem definovaným charakterům pobytu na území. Při zjištění neoprávněného, tj. nelegálního pobytu cizince není podle stěžovatelky v uvedeném ohledu nezbytná jeho bližší specifikace, jak požaduje soud, neboť nelegálnost pobytu se automaticky musí vztahovat ke všem charakterům pobytu. Soud tak podle stěžovatelky nesprávně posoudil její rozhodnutí jako nezákonné, pokud nelegálnost pobytu cizince byla v řízení prokázána, ve výroku rozhodnutí vymezena příslušným zákonným ustanovením a v odůvodnění rozhodnutí řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodněna.

Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 31. 10. 2011. Souhlasí s napadeným rozsudkem, který přisvědčil jeho názoru, že vybrané části výroku správního rozhodnutí jsou nicotná. Na věc nelze aplikovat pravidlo *„superflum non nocet“*, neboť výrokové část musí obsahovat řešení všech otázek předmětu řízení, a naopak nesmí obsahovat nic nad svůj rámec. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 - 64.

Námitku, podle níž se u předmětných částí výroku jedná o vedlejší ustanovení ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, považuje žalobce za účelovou, neboť s nimi stěžovatelka jako s takovými doposud nezacházela. Pokud by správní orgán tyto pasáže skutečně takto mínil, musel by nutně i tuto část výroku odůvodnit v rámci napadeného rozhodnutí, jakož i poučit jej o opravných prostředcích. Správní orgán nemůže jednou vydané rozhodnutí měnit, a to ani cestou pozdější interpretace. Argumentace nad rámec obsahu samotného rozhodnutí není podle žalobce možná.

Pokud jde o vázanost žalované rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k pobytu, přehlíží stěžovatelka podstatu žalobcovy věcné argumentace. Nedostatek řádného doručení rozhodnutí o pobytu totiž způsobuje nedostatek jeho právní moci. Nejde tedy o to, v jaké míře má být správní orgán vázán pravomocným rozhodnutím jiného správního orgánu, nýbrž o to, že ono původní rozhodnutí nebylo doručeno, a tudíž není v právní moci. Správní orgány proto nebyly podle žalobce oprávněny z tohoto rozhodnutí vycházet.

Za věcně správný považuje žalobce nakonec také závěry krajského soudu ohledně použitelnosti správně trestní, či soudně trestní dogmatiky na řízení o správním vyhoštění. Je totiž zřejmé, že správní orgány ve svých rozhodnutích jednotlivé alternativní znaky skutkové podstaty vůbec nerozlišily. V této souvislosti odkázal žalobce na rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 7 As 98/2010 a sp. zn. 8 As 41/2011.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

IV. Relevantní právní úprava

Podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.

Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a

rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Podle § 77 odst. 2 správního řádu je dále nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu (§ 77 odst. 3 správního řádu).

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud vyslovil v napadeném rozsudku tři základní teze.

1) Pokud správní orgány zahrnuly do výrokové části rozhodnutí, že se cizinec zařadí do informačního systému smluvních států, resp. že se na cizince nevztahuje překážka vycestování, jsou v této části správní rozhodnutí nicotná pro nedostatek věcné příslušnosti ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

2) Pokud žalovaná neshledala důvod pro přerušení řízení o správním vyhoštění podle § 64 odst. 1 písm. c) a e) správního řádu, měla si sama předběžnou otázku (zákonnost doručení rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu) pro účely svého řízení posoudit.

3) Na řízení a rozhodnutí o správním vyhoštění je třeba nahlížet obdobně jako na řízení, resp. rozhodnutí o správním deliktu (řízení trestní), a klást na ně proto stejné nároky (právní kvalifikace sankcionovaného jednání podřazením konkrétní skutkové podstatě).

Ani jednu z uvedených tezí neshledal Nejvyšší správní soud správnou.

V. 1)

Zákon o pobytu cizinců ukládá správnímu orgánu „rozhodnout“ o správním vyhoštění a „zařadit“ cizince do informačního systému.

Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zařazení do informačního systému je faktickým úkonem prováděným v přímé souvislosti s rozhodnutím o správním vyhoštění. Současně však nemůže přisvědčit názoru, podle něhož pokud žalovaná zahrnula prohlášení o zařazení cizince do informačního systému do výrokové části rozhodnutí, je

v této části její rozhodnutí nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu, tj. pro nedostatek věcné příslušnosti.

Prvoinstanční správní orgán, resp. žalovaná jsou podle zákona o pobytu cizinců věcně příslušnými správními orgány jak k rozhodnutí o správním vyhoštění, tak k zařazení cizince do informačního systému smluvních států. Tím, že posléze uvedenou skutečnost zahrnuly do rozhodnutí o správním vyhoštění (ji výslovně v rozhodnutí deklarovaly), proto nijak nevybočily z jim svěřené pravomoci a působnosti, a pro aplikaci § 77 odst. 1 správního řádu (dovozování *„překročení oprávnění k uplatňování státní moci"*) tak neexistuje rozumný důvod. Vzhledem k důsledkům, které zařazení do systému pro cizince představuje v podobě odepření vstupu na území smluvních států [čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenské prováděcí úmluvy, resp. čl. 5 odst. 1 písm. d) Schengenského hraničního kodexu], zamítnutí udělení víza [čl. 15 Schengenské prováděcí úmluvy, resp. čl. 32 odst. 1 písm. a) bod v) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech] či zamítnutí vydání povolení k pobytu (čl. 25 Schengenské prováděcí úmluvy), považuje naopak Nejvyšší správní soud za žádoucí, aby v určité formě byla do rozhodnutí o správním vyhoštění informace o tomto „zařazení" promítnuta.

S ohledem na znění § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se jako vhodnější jeví zmínit tuto skutečnost spíše v odůvodnění správního rozhodnutí, než přímo ve výroku. Tím, že tak žalovaná v projednávaném případě učinila, však podle názoru Nejvyššího správního soudu nijak nezasáhla do žalobcových subjektivních veřejných práv. Tato vada tedy nezpůsobuje ani nezákonnost napadeného rozhodnutí.

V úvahu pak podle Nejvyššího správního soudu připadá rovněž vnímání deklarace o zařazení do systému jako vedlejšího ustanovení hlavního výroku o správním vyhoštění a době, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států (§ 68 odst. 2 správního řádu). Jednalo by se o svou podstatou akcesorické výroky ve vztahu k výrokům hlavním. Tomu by ovšem musela odpovídat i struktura celého rozhodnutí, jak správně dovozuje žalobce ve svém vyjádření.

Obdobně je tomu podle Nejvyššího správního soudu i s informací, podle níž se na žalobce nevztahuje překážka k vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, kterou prvoinstanční správní orgán rovněž zahrnul do výroku svého rozhodnutí. Rovněž zde je Nejvyšší správní soud toho názoru, že uvedené sdělení mělo být součástí odůvodnění správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu ovšem, že se jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, které je jedním ze stěžejních podkladů pro rozhodnutí ve věci samé, ani v tomto případě nelze považovat jeho promítnutí do výroku za takovou vadu, která by činila napadená správní rozhodnutí nezákonnými, natož nicotnými.

Závěry žalobcem dovolávaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 1 As 67/2009 - 64, pak na projednávanou věc nelze vztáhnout, neboť zde byl skutkový stav od projednávané věci odlišný. Ve věci sp. zn. 1 As 67/2009 učinily správní orgány součástí výroku větu týkající stavení běhu lhůt, ovšem bez odkazu na

zákonné ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno. Tak tomu v nyní souzené věci není a uvedený rozsudek na ni proto nedopadá.

V. 2)

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani hlavní tezi, o kterou se opíralo odvolání a posléze správní žaloba, podle níž se měla žalovaná (prvoinstanční správní orgán) v řízení o správním vyhoštění zabývat tvrzenými procesními pochybeními v řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu. Rovněž kasační námitka směřující proti tomuto závěru krajského soudu je proto důvodná.

Podmínkou rozhodnutí o správním vyhoštění je podle § 119 odst. 1 písm. c bodu 2 zákona o pobytu cizinců pobyt na území bez víza, ač k tomu cizinec není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu. Pravomocné rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu je listinou, která dokládá, resp. prokazuje nelegálnost pobytu cizince na území ČR. K řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu a rozhodnutí o věci je zde příslušný orgán odlišný od správních orgánů rozhodujících ve věci správního vyhoštění a jakékoli posuzování zákonnosti řízení o platnosti povolení k pobytu v řízení o správním vyhoštění tedy nepřichází v úvahu.

Správní orgány měly v daném případě v době řízení o správním vyhoštění k dispozici pravomocné rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu a nebyly oprávněny tuto listinu jakkoli přezkoumávat či činit si úsudek o její správnosti (zákonnosti). (K tomu srov. § 53 odst. 3 správního řádu, podle kterého listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno; resp. § 57 odst. 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán vázán rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné.) Pokud by tedy žalovaná této odvolací námitce vyhověla, a jala se zabývat zákonností doručování v řízení vedeném jiným správním orgánem v jiném správním řízení, překročila by svou věcnou příslušnost.

Jiná situace by nastala, pokud by řízení o zrušení platnosti povolení k pobytu nebylo ukončeno, případně by dodatečně došlo ke zrušení již pravomocného rozhodnutí na základě mimořádného opravného prostředku (jak v kasační stížnosti dovozuje žalovaná). V těchto případech by byly jistě na místě příslušné procesní kroky v řízení o správním vyhoštění – jeho přerušení do pravomocného rozhodnutí o platnosti povolení k pobytu, případně obnova řízení, pokud by bylo pravomocné rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu následně zrušeno. Tyto okolnosti však nelze ze správního ani soudního spisu vyčíst a je tak třeba vycházet z toho, že v daném případě (dosud) nenastaly.

V. 3)

Krajský soud dále v napadeném rozsudku dovodil, že na řízení a rozhodnutí o správním vyhoštění je třeba aplikovat stejné standardy jako na řízení a rozhodnutí o

přestupku, resp. řízení trestní, neboť svou povahou je správní vyhoštění rovněž formou sankce. Ani tomuto názoru nebylo možné přisvědčit, neboť odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu – srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, č. 1164/2007 Sb. NSS:

„Správní vyhoštění ve smyslu ust. § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území."

„Evropský soud pro lidská práva se dne 5. 10. 2000 ve věci Maaouia proti Francii (RoESLP 2000, 6; 267) vyslovil tak, že přijetím čl. 1 Protokolu č. 7, který obsahuje specifické záruky týkající se řízení o vyhoštění cizinců, daly státy jasně najevo svou vůli nezahrnovat tato řízení do pole působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž že rozhodnutí týkající se vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců nedávají vzniknout sporu o občanská práva nebo závazky stěžovatele ani v nich nejde o oprávněnost trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V téže věci pak uvedl, že opatření zákazu pobytu se netýká ani oprávněnosti trestního obvinění. Kvalifikace takového opatření ve vnitrostátním právním řádu může mít různé výklady. V každém případě kvalifikace určité sankce ve vnitrostátním právním řádu nemůže být sama o sobě rozhodující pro vyvození závěru o jejím trestním charakteru. Je totiž nutno brát v úvahu i další údaje a zejména povahu uložené sankce. Soud konstatuje, že zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter. Toto opatření, které ve většině států může být rovněž přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1."

Také v rozsahu této námitky je proto kasační stížnost důvodná. Pouze nad rámec Nejvyšší správní soud v dané souvislosti dodává (a tím přisvědčuje stěžovatelce), že rovněž podle jeho názoru je v případě ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců rozhodující nelegálnost pobytu na území, a nikoli to, zda se jedná o pobyt bez víza či bez povolení k pobytu.

V. 4)

Pouze pro úplnost a z důvodů procesní ekonomie považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se i k otázce možného zásahu do soukromého života žalobce, byť tuto stěžovatelka neučinila předmětem kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že konkrétní okolnosti případu, kdy se žalobce *„pohybuje různě po území ČR za prací"* (viz protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 23. 2. 2011 založený ve správním spisu), v zásadě vylučují aplikaci závěrů rozsudku zdejšího soudu učiněných ve věci sp. zn. 9 As 38/2009.

VI. Závěr

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto jej zrušil a věc

vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. V novém rozhodnutí je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Současně rozhodne i o nákladech 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 30. května 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu