



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **S. A. T.**, zastoupeného JUDr. Bohdanou Novákovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Pod Terebkou 12, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2007, č. j. 8 Ca 196/2007 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2007, č. j. 8 Ca 196/2007 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 5. 2007, č. j. OAM-45-637/2006 (dále jen „napadené rozhodnutí“) byla žalobci uložena ve smyslu § 123 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 25. 6. 2007 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) povinnost uhradit žalovanému náklady spojené se správním vyhoštěním v částce 39 067,50 Kč do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Toto rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2007, č. j. 8 Ca 196/2007 - 34, žalobu zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že ze správního spisu zjistil, že žalobci bylo rozhodnutím Policie České republiky, ředitelstvím cizinecké policie a pohraniční policie ze dne 15. 1. 2007, č. j. SCPP-4188/C-227-2006, zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, odboru pátrání a kontroly pobytu Praha ze dne 12. 10. 2006, č. j. SCPP-847/PH-OPK3-SV-2006, kterým mu bylo podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 6 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění, se zákazem vstupu na území České republiky na jeden rok.

Městský soud taktéž vzal za prokázané, že žalobce vstoupil na území České republiky neoprávněně, ukryt v nákladovém prostoru nákladního automobilu, bez platného cestovního dokladu a bez platného víza, a tím nesplnil podmínky pro řádný vstup na území České republiky. V této souvislosti dále zrekapituloval, že dne 16. 5. 2006 byl žalobce kontrolován policejními orgány a po zjištění protiprávního pobytu na území České republiky byl na základě rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha ze dne 17. 5. 2006, „č. j. SCPP-847-21/PH-OPK3-SV-2006“, zajištěn a umístěn v zařízení pro zajištění cizinců (dále jen „rozhodnutí o zajištění“). Městský soud v Praze však dne 28. 7. 2006, svým rozsudkem č. j. 8 Ca 161/2006 - 38, rozhodnutí o zajištění žalobce zrušil, a to proto, že argument žalovaného o obavě, že žalobce po vydání vyhošťovacího rozhodnutí neopustí území České republiky a bude zde dále pobývat, spatřoval problematickým. Další vývoj situace však, dle názoru soudu, potvrdil důvodnost argumentů a obav žalovaného, když žalobce ani poté, co mu bylo pravomocně uloženo správní vyhoštění, území České republiky neopustil. Z těchto důvodů městský soud nepovažoval pobyt žalobce v zařízení pro zajištění cizinců za nezákonný. Navíc upozornil, že během pobytu v zařízení byla cizinci poskytována strava a ubytování, a proto přisvědčil názoru žalovaného o účelném vynaložení nákladů spojených se správním vyhoštěním.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel městskému soudu předně vytýká, že vydaný rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Z odůvodnění není jasné, na základě jakých závěrů byla žaloba zamítnuta a jak se soud vyrovnal s námitkami žalobce, přičemž odkazuje na § 75 a § 76 s. ř. s. Stěžovatel připomíná, že proti napadenému rozhodnutí brojil hned ze dvou důvodů:

Prvním z nich byl nesprávný a nezákonný výklad § 123 zákona o pobytu cizinců, jímž se však městský soud vůbec nezabýval, a tedy podstatnou žalobní námitku zcela pomínil. V odůvodnění sice soud konstatuje, že bylo pravomocně rozhodnuto o vyhoštění žalobce, nicméně jak z této samotné skutečnosti vyplývá pro žalobce povinnost hradit náklady zajištění, městský soud již neřeší. Těžko se lze spokojit jen s vysvětlením, že žalobci byla po dobu jeho pobytu hrazena strava a ubytování.

Druhým argumentem žaloby byl poukaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 8 Ca 161/2006 - 38, jímž bylo zrušeno rozhodnutí o zajištění. Podle stěžovatele z odůvodnění rozsudku nevyplývá, zda má uhradit náklady zajištění navzdory tomu, že bylo nezákonné, nebo zda soud zajištění za nezákonné nepovažuje, přestože si v otázce nutnosti zajištění stěžovatele již dříve učinil vlastní (opačný) názor ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2006, č. j. 8 Ca 161/2006 - 38. Stěžovatel v návaznosti na tento rozsudek namítá, že po něm nemůže být požadována úhrada nákladů zajištění, které bylo nezákonné. Napadené rozhodnutí se přitom částečně o soudem zrušené rozhodnutí o zajištění opírá. Dále stěžovatel uvádí, že rozhodnutí o zajištění cizince tvoří základ pro to, aby vůbec mohl být zajištěn, což lze dovodit z § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nelze-li tedy bez rozhodnutí o zajištění cizince ani zajistit, pak je-li později (během cizincova zajištění) rozhodnutí o zajištění zrušeno, musí být zajištění ukončeno, což stanoví samotný zákon o pobytu cizinců v § 127 odst. 1 písm. b). Dále samotné zrušení rozhodnutí o zajištění pro jeho nezákonnost znamená, že zajištění cizince bylo nezákonné od počátku. Stěžovatel musel v zařízení pro zajištění cizinců pobývat i po vydání zrušujícího rozsudku, v čemž Policie ČR porušila svou zákonnou povinnost; na tom nic neměnilo ani to, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 8 Ca 161/2006 - 38, nabyl právní moci až v prosinci roku 2006. Ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců navíc nehovoří o tom, že by rozhodnutí soudu muselo být pravomocné, a kromě toho Policie ČR

je povinna zkoumat důvody zajištění po celou dobu jeho trvání (§ 126 zákona o pobytu cizinců). K eventuelní změně názoru městského soudu na nutnost zajištění stěžovatel uvedl, že pokud stejný soud a dokonce i stejný senát již jednou ve věci rozhodl a zrušil rozhodnutí o zajištění, nemůže si na tuto otázku nyní vytvořit jiný názor. Nově vyslovený názor v rozsudku navíc nekoresponduje s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 4. 2006, č. j. 4 Azs 235/2005 - 60). Městský soud nyní nově a odlišně potvrzuje, že obavy vyslovené v rozhodnutí o zajištění stěžovatele se ukázaly jako důvodné, přestože o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu dosud nebylo rozhodnuto. Na území České republiky proto stěžovatel pobývá v souladu se zákonem; rozhodnutí o vyhoštění sice je pravomocné, ale není vykonatelné (§ 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců), neboť jeho účinky jsou odloženy. Proto nelze ani hovořit o tom, že by stěžovatel výkon rozhodnutí o vyhoštění jakkoli mařil. Na základě soudem zvolené interpretace § 124 cit. zákona by však bylo možné toto ustanovení vykládat tak, že u každého cizince jsou dány obavy, že bude mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí, a proto může být zajištěn, což není v souladu se zákonem.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a trvá na tom, že byl (stejně jako napadené správní rozhodnutí) vydán v souladu s právními předpisy. V podrobnostech odkazuje na správní spis. Upozornil dále, že stěžovatel před Nejvyšším správním soudem v podstatě jen opakuje námitky, ke kterým se již žalovaný vyjádřil a na nichž setrvává. Nevykonatelnost rozhodnutí o vyhoštění nemá dle jeho názoru vliv na úhradu nákladů správního vyhoštění, s čímž se ztotožnil i městský soud. V kasační stížnosti tak žalovaný nenalézá jediný relevantní argument, který by závěry žalovaného zpochybňoval, a proto ji nepovažuje za důvodnou a měla by být zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, která má spočívat v nejasnosti důvodů, pro které byla žaloba zamítnuta. Teprve poté, dospěje-li zdejší soud k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zpravidla zabývat dalšími stížnými námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS), tj. v daném konkrétním případě namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, zveřejněný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že odůvodnění rozsudku je stručné a že by si žalobní námitky a podklady rozhodnutí, které se k nim vztahují, zasloužily hlubší analýzu

(zejména v tom smyslu, zda měl stěžovatel náklady vyhoštění uhradit, přestože byly tvořeny výhradně náklady nezákonného zajištění – k tomu více viz dále), avšak již to, že je stěžovatel schopen s odůvodněním rozhodnutí kvalifikovaně polemizovat, nasvědčuje tomu, že nepřezkoumatelnost tak, jak ji pojímá Nejvyšší správní soud, není v případě přezkoumávaného rozsudku dána.

Protože Nejvyšší správní soud považuje námitku nepřezkoumatelnosti za nedůvodnou, dále se bude zabývat pouze namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné zrekapitulovat, že dne 17. 5. 2006 bylo vydáno rozhodnutí o zajištění stěžovatele, na základě něhož byl umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. V průběhu stěžovatelova pobytu v tomto zařízení bylo rozhodnuto o jeho vyhoštění; rozhodnutí o vyhoštění však nabylo právní moci až poté, co stěžovatel zařízení pro zajištění cizinců opustil. Taktéž rozsudek, jímž bylo rozhodnutí o zajištění stěžovatele pro nezákonnost zrušeno, byl vydán sice již v průběhu zajištění stěžovatele, právní moci nicméně nabyl teprve poté, co bylo stěžovatelovo zajištění ukončeno (tj. dne 8. 12. 2006). Je ovšem třeba mít na paměti, že důsledky zrušujícího rozsudku soudu působí s účinky *ex tunc*, a tedy správní rozhodnutí se jím ruší od samého počátku a je nutno na něj nahlížet, jako by vydáno vůbec nikdy nebylo (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 104, publikovaný pod č. 1275/2007 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o zajištění stěžovatele přitom měla spočívat v nenaplnění jedné z podmínek uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a sice existence nebezpečí, že by cizinec (zde stěžovatel) mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit a ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a to zejména tehdy, pokud se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo b) bodu 6 anebo 7 zákona o pobytu cizinců, a je evidován v evidenci nežádoucích osob.

Náklady správního vyhoštění, tvořené výhradně náklady spojenými se zajištěním stěžovatele v příslušném zařízení (ubytování a strava), žalovaný uložil napadeným rozhodnutím stěžovateli k úhradě. Z chronologického hlediska je zřejmé, že se tak stalo až po právní moci rozsudku, jímž bylo rozhodnutí o zajištění stěžovatele prohlášeno za nezákonné. Všechny tyto skutečnosti lze potom shrnout tak, že v projednávané věci žalovaný, a posléze i městský soud, rozhodovali o nákladech vyhoštění a o žalobě proti napadenému rozhodnutí za situace, kdy rozhodnutí o zajištění stěžovatele, o které se napadené rozhodnutí opírá, bylo pravomocně zrušeno pro rozpor se zákonem. Na to byl městský soud ostatně stěžovatelem v řízení o žalobě výslovně upozorňován, a přesto tuto skutečnost nevzal v potaz. Došlo-li tedy k zajištění cizince v rozporu se zákonem, nelze mu náklady zajištění, které ve svém souhrnu tvoří jediné náklady správního vyhoštění, uložit k úhradě, a to bez ohledu na skutečnost, že se může vynaložení těchto nákladů jevit jako odůvodněné proto, že stěžovatel v zařízení k zajištění cizinců využíval stravovací a ubytovací služby. Tyto by totiž nevznikly, kdyby nebylo o zajištění stěžovatele rozhodnuto v rozporu se zákonem; při respektování zásady „z bezpráví nemůže povstat právo“ není absolutně myslitelné, aby důsledky nezákonného rozhodnutí nesl ten, vůči němuž takové nezákonné rozhodnutí směřovalo.

Na nezákonnosti rozhodnutí o zajištění stěžovatele nemůže nic změnit ani odůvodnění přezkoumávaného rozsudku, kde se uvádí, že městský soud při vydání rozsudku o zrušení rozhodnutí o zajištění nemohl předvídat další vývoj událostí, tedy skutečnost, že stěžovatel území České republiky neopustí ani po nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění. Jen pro úplnost (a nad rámec shora uvedených rozhodných skutečností) Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel je, alespoň soudě podle nezpochybněných tvrzení ve spisu, žadatelem

o mezinárodní ochranu (azyl) a podle § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutí o vyhoštění vykonatelné teprve po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se azyl neuděluje, žádost o udělení azylu se zamítá, řízení o této žádosti se zastavuje nebo se udělený azyl odnímá, jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby nebo jestliže podání žaloby nemá odkladný účinek. Jestliže tedy stěžovatel dosud území České republiky neopustil proto, že v jeho prospěch svědčí skutečnost předvídaná § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (o čemž mezi účastníky řízení a městským soudem nebylo sporu), nelze jeho pobyt na našem území považovat za neoprávněný, stejně jako není důvod pro dodatečné konstatování, že výše popsaný vývoj situace je pomyslně „schopen zhojit“ nezákonnost, pro niž bylo již dříve jiným pravomocným rozsudkem zrušeno rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Stejně tak není v tuto chvíli relevantní ani to, že stěžovatel opustil zařízení pro zajištění cizinců, a to jednak před uplynutím 180 dnů (§ 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), jednak před právní mocí rozsudku, jímž bylo rozhodnutí o zajištění pro nezákonnost zrušeno.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že pokud městský soud při projednání žaloby nepřihlédl k tomu, že rozhodnutí o zajištění stěžovatele bylo (dokonce tímž senátem) zrušeno pro nezákonnost, a na tomto podkladě soud potvrdil napadené rozhodnutí, jímž byla stěžovateli uložena povinnost náklady tohoto nezákonného zajištění (tvořící jediné náklady správního vyhoštění) uhradit, zatížil svůj rozsudek vadou spočívající v nesprávném právním posouzení otázky, která měla za následek nezákonnost, tj. naplnila kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Proto byl Nejvyšší správní soud nucen napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán zde vysloveným právním názorem ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první 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 14. listopadu 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu