



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **T. T. T. V.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2009, č. j. 8 Ca 440/2008 - 26, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 9. 2009, č. j. 8 Ca 440/2008 – 50, a opravného usnesení ze dne 19. 1. 2010, č. j. 8 Ca 440/2008 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 6. 2009, č. j. 8 Ca 440/2008 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oddělení cizinecké policie Brno – město ze dne 28. 7. 2008, č. j. SSCP–02400/BR-XVI-CI-2007, byla podle § 56 odst. 1 písm. c) s odkazem na § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zamítnuta žádost žalobkyně o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, neboť cizinka je evidována v evidenci nežádoucích osob. V odůvodnění rozhodnutí bylo uvedeno, že žalobkyně dne 27. 9. 2007 podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že žalobkyně je vedena v evidenci nežádoucích osob od 11. 1. 2008 do 11. 1. 2009. Správní orgán dále poukázal na § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., podle něhož vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob. Podle § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, §34, § 37, § 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující

se na vízum k pobytu nad 90 dnů. Správní orgán I. stupně uvedl, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu zamítl proto, že žalobkyně je evidována v evidenci nežádoucích osob.

V podaném odvolání žalobkyně pod bodem 3 poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 14/2008, podle něhož je „*správní orgán povinen posoudit, zda žadatel o udělení zvláštního povolení k trvalému pobytu je nežádoucí osobou či nikoli, přičemž při tomto posouzení nemůže vycházet pouze ze zjištění, že stěžovatel je evidován v evidenci nežádoucích osob. V rámci řízení o žádosti o udělení pobytu musí být v rozhodnutí o této žádosti obsažena úvaha o tom, zda cizinec byl označen za nežádoucí osobu důvodně.*“ Žalobkyně dovozovala, že toto rozhodnutí lze analogicky aplikovat na její žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Vytýkala správnímu orgánu, že v rámci odůvodnění rozhodnutí nečinil žádnou úvahu o tom, zda je vedena v této evidenci důvodně.

Žalobkyně dále namítala (bod 4 odvolání), že v současné době je zařazena neoprávněně do evidence nežádoucích osob. Poukazovala na to, že správní orgán, který vydal rozhodnutí o správním vyhoštění, nebyl oprávněn odložit vykonatelnost tohoto soudního rozhodnutí na dobu, kdy pozbude postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Uvedla dále, že vzhledem k tomu, že výroková část rozhodnutí o správním vyhoštění je v rozporu se zákonem, platí v souladu s § 74 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, že rozhodnutí o správním vyhoštění je vykonatelné nabytím právní moci rozhodnutí. Pokud tedy rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo právní moci dne 28. 3. 2006, pak bylo vykonáno dne 27. 3. 2007, a žalobkyně je zařazena do evidence nežádoucích osob neoprávněně. Správní orgán je povinen zkoumat oprávněnost zařazení žalobkyně do evidence nežádoucích osob a vzhledem k tomu, že toto usnesení je neoprávněné, učinit nápravu současného stavu. Navrhla, aby odvolací správní orgán vydal rozhodnutí, jímž bude napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2008, č. j. CPR-13281/ČJ-2008-9CPR-C241, žalovaná odvolání žalobkyně zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí citovala § 154 odst. 1, § 46 odst. 1 a § 56 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb. Ve vztahu k odvolání žalobkyně uvedla následující: „*odvolání, které bylo podáno v zákonné lhůtě, bylo posouzeno odvolacím orgánem v plném rozsahu. Přezkoumáním předloženého materiálu je odvolací orgán nucen konstatovat, že podmínky pro zamítnutí žádosti dlouhodobého pobytu byly splněny. Odvolací správní orgán posoudil podané odvolání, přiblížil k výše uvedenému, zejména ke skutečnosti, že shora jmenovaná cizinka je nežádoucí osobou, a rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.*“

V podané žalobě žalobkyně namítala, že její žádost byla zamítnuta pouze proto, že je vedena v evidenci nežádoucích osob. Správní orgán I. stupně se nijak blíže nezabýval touto skutečností a pouze konstatoval, že žalobkyně je od 11. 1. 2008 do 11. 1. 2009 zařazena do evidence nežádoucích osob a obdobným způsobem postupoval i žalovaný v rámci odvolacího řízení. Poukázala na to, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 14/2008 v návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 Ca 406/2006 – 35, je správní orgán povinen posoudit, zda žadatel o udělení zvláštního povolení k trvalému pobytu je nežádoucí osobou či nikoliv, přičemž při tomto posouzení nemůže vycházet pouze ze zjištění, že žadatel je evidován v evidenci nežádoucích osob. V rámci řízení o žádosti o udělení pobytu musí být v rozhodnutí obsažena úvaha o tom, zda cizinec byl označen za nežádoucí osobu důvodně. Žalobkyně zdůrazňovala, že správní orgány obou stupňů v rozporu s výše uvedeným vycházely pouze ze samotného zjištění, že je vedena v evidenci nežádoucích osob, přičemž žalovaná tímto způsobem postupovala přesto, že žalobkyně tuto skutečnost namítala již v odvolání. Dovozovala, že oba správní orgány postupovaly v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb.

Žalobkyně dále namítala, že její vedení v evidenci nežádoucích osob je nezákonné, neboť uložené správní vyhoštění uplynulo 20. 3. 2007. Konstatovala, že žalovaná v rámci odvolacího řízení porušila § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., neboť v odůvodnění zamítavého rozhodnutí není vůbec zřejmé, jakým způsobem se vypořádala s námitkami, které byly uvedeny v odvolání. Z tohoto pohledu je proto rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné. Navrhovala, aby soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 6. 2009, č. j. 8 Ca 440/2008 – 26, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 34/2008 – 63, se ztotožnil se skutkovými i právními závěry žalované, když mimo jiné dospěl k závěru, že žalobkyně je evidována v evidenci nežádoucích osob podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a proto musela být její žádost o povolení k dlouhodobému pobytu s ohledem na § 56 odst. 1 písm. c) s odkazem na § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zamítnuta. Konstatoval, že žalovaná přitom vyšla ve svém závěru o tom, že žalobkyně je nežádoucí osobou, jen z toho, že je v evidenci nežádoucích osob podle § 154 odst. 1 zákon o pobytu cizinců evidována, ale nepodložila své rozhodnutí o tom, že žalobkyně je vskutku nežádoucí osobou, také dalšími skutečnostmi. Dále uvedl, že pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění nelze v tomto soudním řízení přezkoumávat, neboť právě toto rozhodnutí bylo hlavním podkladem pro rozhodování žalované o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu. Poukázal na to, že v daném případě je evidentní, že důvod existence označení žalobkyně za nežádoucí osobu existoval, neboť ve smyslu § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců existovalo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně. Upozornil na to, že v inkriminovaném případě však žalovaná vyšla ve svém závěru o tom, že žalobkyně je nežádoucí osobou, pouze z faktu, že je v evidenci nežádoucích osob evidována, nepodložila své rozhodnutí dalšími skutečnostmi ve smyslu výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, na který žalobkyně také ve svém odvolání poukazovala, a ve svém rozhodnutí o opravném prostředku se touto otázkou vůbec nezabývala.

Proti tomuto rozsudku podala včas kasační stížnost žalovaná (dále jen „stěžovatelka“), a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedla, že spisovým materiálem je doloženo, že žalobkyně vstoupila dne 10. 3. 2006 na území České republiky ilegálně v úkrytu nákladního vozidla bez cestovního dokladu a bez víza, přičemž jí nebylo uděleno žádné vízum, které by ji opravňovalo ke vstupu a pobytu na území České republiky. V případě žalobkyně došlo k naplnění všech zákonných podmínek pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, a proto přistoupil správní orgán dne 20. 3. 2006 k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, kde byla stanovena doba jednoho roku, po kterou jí nelze umožnit vstup na území. Vzhledem k tomu, že proti rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo podáno odvolání, nabylo právní moci dne 28. 3. 2006. Poznamenala, že pokud cizinci nesouhlasí s vydaným rozhodnutím o správním vyhoštění, mohou využít řádných i mimořádných opravných prostředků, včetně žaloby. Teprve v případě, že bude rozhodnutí o správním vyhoštění zrušeno, či uplyne doba, po kterou jim nelze umožnit vstup na území, bude cizinec z evidence nežádoucích osob v souladu s § 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyřazen. V § 154 odst. 3 písm. b) a odst. 6 zákona o pobytu cizinců se jasně hovoří o pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění, nikoli o vykonatelném rozhodnutí o správním vyhoštění; žalobkyně byla zařazena do evidence nežádoucích osob zcela v souladu se zákonem. Dne 18. 3. 2006 žalobkyně požádala o udělení azylu, řízení bylo pravomocně ukončeno dne 11. 12. 2007; v rozhodnutí o správním vyhoštění byla stanovena lhůta k vycestování z území do 30 dnů od okamžiku, kdy cizinka pozbude postavení žadatele o udělení azylu, a proto byla žalobkyně zařazena do evidence nežádoucích

osob od 11. 1. 2008. Poukázala na to, že podle předchozí právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počínala běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za jeho pobytu na území. Tímto způsobem fakticky docházelo k neodůvodněnému zkracování takového omezení ještě před jeho realizací. Novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. byl s účinností od 24. 11. 2005 změněn nežádoucí stav, kdy cizinec po dobu, která mu byla rozhodnutím o správním vyhoštění uložena, pobýval na území České republiky oprávněně, a nemusel tudíž respektovat povinnosti vyplývající z rozhodnutí. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí a počíná běžet nejpozději uplynutím lhůty stanovené k vycestování cizince z území, a doba tedy neběží, je-li rozhodnutí nevykonatelné.

Namítala rovněž, že z § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona vyplývá, že policie dlouhodobý pobyt nepovolí, jestliže je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob. Vzhledem k tomu, že zákon bez dalšího hovoří o neudělení dlouhodobého pobytu, jestliže je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, postupoval nalézací správní orgán v souladu se zákonem, kdy žádost žalobkyně byla bez dalšího přezkoumávání zamítnuta. Stěžovatelka zastávala názor, že v tomto případě nelze v řízení o povolení k pobytu přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť by se tak rozhodovalo o věci již pravomocně rozhodnuté. Poukázala na to, že správní orgán je při rozhodování o udělení dlouhodobého pobytu vázán ustanoveními zákona o pobytu cizinců, a pokud je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, je správní orgán povinen žádost o udělení dlouhodobého pobytu zamítnout. Správní orgán zde nemá prostor pro jiné správní uvážení a rovněž neví, jaké jiné další skutečnosti by měl doložit, jak uvedl v napadeném rozsudku soud. Upozornila na to, že správní řízení o povolení k pobytu a správní řízení ve věci správního vyhoštění jsou dvě zcela odlišná správní řízení, která nelze slučovat do jednoho správního řízení. Poznamenala dále, že případy, kdy odvolací orgán potvrdí rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci správního vyhoštění a cizinec poté podá žádost o povolení k pobytu, jsou v současné době velmi časté; žádosti o povolení k pobytu jsou ze strany cizinců v těchto případech podávány účelově především z toho důvodu, aby nemuseli respektovat pravomocná rozhodnutí státních orgánů. V pravomoci odvolacího orgánu není ani zařazování a vyřazování cizince z evidence nežádoucích osob. O žádosti o povolení k pobytu cizince, který je zařazen v této evidenci, nelze tedy rozhodnout kladně. Při projednávání žádosti v pobytových věcech nelze brát v úvahu ani případné námitky cizince směřující proti jeho zařazení do evidence nežádoucích osob; tyto námitky musí být uplatněny v řízení souvisejícím se správním vyhoštěním. V žádném případě nelze o těchto cizincových námitkách rozhodovat v rámci jiného řízení o povolení k pobytu. O jeho žádosti lze rozhodnout kladně teprve v případě, že na základě splnění zákonných podmínek bude pravomocně rozhodnuto o vynětí z evidence nežádoucích osob; do té doby je jeho zařazení do evidence nežádoucích osob pro správní orgány Služby cizinecké policie závazné. Poukázala na to, že napadený rozsudek staví zájem cizince nad zájem veřejný, přičemž se opírá o § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. Stěžovatelka poukázala také na § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., podle něhož správní orgán neprovádí dokazování tehdy, pokud existuje zjištěná skutečnost, která brání kladnému vyřízení žádosti. Správní orgán ji tedy svým rozhodnutím zamítne, neboť provádění dokazování by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 14/2008 – 63, z něhož jednoznačně plyne povinnost žalované přezkoumávat důvody zařazení do evidence nežádoucích osob v rámci řízení o žádosti o povolení pobytu. Skutečnost, že zákon toto expresivně nevyjadřuje, neznamená, že tato povinnost neexistuje. Uvedla, že rovněž není bez povšimnutí, že zákonodárce zvolil

pro § 56 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců formulaci „je-li evidován do evidence nežádoucích osob“ a nikoli formulaci ve smyslu „bylo mu uloženo pravomocné správní vyhoštění“. Argumentace žalované by měla smysl, pokud by zákon v daném ustanovení obsahoval druhou formulaci. Poukázala na to, že institut zařazování do evidence nežádoucích osob by postrádal na významu, nedocházelo by k přezkoumávání přiměřenosti důvodu vedení v ní. Poznamenala, že do evidence nežádoucích osob je zařazován cizinec již po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění i za situace, kdy je toto rozhodnutí napadeno žalobou ke správnímu soudu a kdy takové rozhodnutí nemá ve smyslu § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádné účinky z důvodu odkladu vykonatelnosti. Dochází tak k absurdní situaci, kdy vůči cizinci jedno ustanovení zákona vylučuje účinky pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění, avšak další ustanovení na základě stejného rozhodnutí o správním vyhoštění znemožňuje cizinci získat alespoň dočasný pobytový status, čímž smysl prvně uvedeného ustanovení zákona zcela popírá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti. Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatelka podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, d) nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval důvodností námítky stěžovatelky, v níž se dovolávala důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Námítku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Městského soudu v Praze pro nesrozumitelnost neshledal Nejvyšší správní soud opodstatněnou, přestože považuje odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze za obtížně srozumitelné a částečně za vnitřně rozporné. Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve uvedl, že se „v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku 1 As 14/2008 – 63 ztotožnil se skutkovými a právními závěry žalované, když mj. dospěl k závěru, že žalobkyně je evidována v evidenci nežádoucích osob podle § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, protože její žádost o povolení k dlouhodobému pobytu musela být zamítnuta s ohledem na § 56 odst. 1 písm. c) s odkazem na § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.“, a současně „postupem ve smyslu § 76 ods. 1 písm. a), odst. 3 soudního řádu správního napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a vrátil věc zpět žalovanému k dalšímu řízení.“

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud vyjádřil v několika svých rozhodnutích. Například v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Asz 47/2003 – 130, uvedl, že „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“ Dále v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, Nejvyšší správní soud vyslovil

právní názor, že „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn.“ V rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 – 107, Nejvyšší správní soud judikoval, že „je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního).“ S ohledem na takto vymezenou nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí, zastává Nejvyšší správní soud názor, že i přes shora popsanou rozpornost rozsudku Městského soudu v Praze, z něj lze vyvodit, jakými úvahami byl soud při rozhodování veden, na základě jakého skutkového stavu rozhodl a na základě jakých ustanovení právních předpisů dospěl k závěru, že je rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je tedy z odůvodnění rozsudku zřejmé a srozumitelné, pro které důvody bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil důvodnosti námítky spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud však shledal rozsudek Městského soudu v Praze nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítala, že správní orgán I. stupně nerozhodl v souladu se zákonem o její žádosti o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., a zcela ji tak ignoroval (bod 1 odvolání), a tímto postupem jí bylo upřeno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. (bod 2 odvolání). Dále mu vytýkala, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu správní orgán I. stupně zamítl, protože je vedena v evidenci nežádoucích osob, aniž se touto skutečností blíže zabýval, pouze ji konstatoval s tím, že žalobkyně je od 11. 1. 2008 do 11. 1. 2009 zařazena do evidence nežádoucích osob (bod 3 odvolání). Poslední námítka spočívala v tom, že žalobkyně je v evidenci nežádoucích osob vedena nezákonně, neboť správní vyhoštění jí uplynulo dne 20. 3. 2007. Stěžovatelka podané odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. V odůvodnění svého rozhodnutí ve vztahu k odvolání žalobkyně uvedla následující: „odvolání, které bylo podáno v zákonné lhůtě, bylo posouzeno odvolacím orgánem v plném rozsahu. Přezkoumáním předloženého materiálu je odvolací orgán nucen konstatovat, že podmínky pro zamítnutí žádosti dlouhodobého pobytu byly splněny. Odvolací správní orgán posoudil podané odvolání, přihlédl k výše uvedenému, zejména ke skutečnosti, že shora jmenovaná cizinka je nežádoucí osobou, a rozhodl, jak je ve výroku uvedeno“.

Podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Podle § 93 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. se, jestliže v této hlavě není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části.

Podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Otázkou přezkoumatelnosti správních rozhodnutí se správní soudy mnohokrát zabývaly již ve své dřívější judikatuře. Například Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23, vyslovil právní názor, že „*z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jež odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.*“ K vytváření judikatury na poli přezkoumatelnosti správních rozhodnutí přispěly i krajské soudy. Tak například Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 19. 1. 2006, č. j. 31 Ca 53/2005 - 33, vyslovil, že „*odvolací orgán se v odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí vypořádat se všemi důvody uvedenými v odvolání a uvést, o které právní předpisy a jejich ustanovení se při rozhodování opíral a jakými úvahami se při jejich použití řídil. Pokud tak neučiní, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) odst. 3 s. ř. s.]*.“ Tato problematika nezůstala ani stranou judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu, který již v rozsudku ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, judikoval, že „*nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v kasací stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění*“. Nejnověji se k otázce přezkoumatelnosti správních rozhodnutí vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, které je dostupné na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „*... je nepřezkoumatelné takové rozhodnutí odvolacího správního orgánu, pokud rozsah provedeného správního přezkoumání nenalezne odraz v písemném odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu.*“

Z citovaných ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., jakož i z předestírené judikatury lze proto dovodit, že přezkoumatelným správním rozhodnutím je pouze takové rozhodnutí, z něhož vyplývá nejen samotný výrok rozhodnutí a sdělení důvodů, pro které odvolací orgán nepovažuje odvolání za důvodné, ale i to, o jaké skutkové okolnosti v předmětné věci jde, jaké byly nebo nebyly k zjištěnému skutkovému stavu provedeny důkazní prostředky, které z nich se staly důkazem, jak tyto důkazy byly následně rozhodujícím orgánem hodnoceny (jaká jim byla přiznána důkazní síla), proč se případně některé důkazní prostředky nestaly důkazem a jak byly poté rozhodné skutkové okolnosti právně hodnoceny (úvahy odvolacího správního orgánu). Musí z něho být tedy i zřejmé, jak se správní orgán vypořádal s konkrétními odvolacími námitkami, tj. proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené.

Těmto požadavkům rozhodnutí stěžovatelky nedostálo.

Stěžovatelka se v napadeném rozhodnutí zabývala pouze jednou námitkou žalobkyně uvedenou v odvolání, kterou nadto odůvodnila velice povrchně. Je tedy zřejmé, že se stěžovatelka řádně nevypořádala se všemi námitkami, které žalobkyně vznesla ve svém odvolání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval správně, pokud rozhodnutí stěžovatelky podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil.

V případě, že se správní orgán nezabýval některou z námitek uvedených v odvolání, soud jeho rozhodnutí pro tuto procesní vadu správního řízení zruší, aniž by rozhodnutí správního orgánu věcně přezkoumal. Jedná se o procesní vadu řízení, která z povahy věci předchází meritornímu posouzení věci, neboť pouze u toho rozhodnutí, které je vydáno na základě zákonem předvídaného procesního postupu a které se vypořádává se všemi námitkami, může soud posoudit, zda na danou konkrétní věc aplikoval správní orgán správně hmotné právo. Městský soud v Praze tedy v posuzovaném případě pochybil, zrušil-li rozhodnutí stěžovatelky

proto, že se dostatečným způsobem nezabývala důvodností zařazení žalobkyně do evidence nežádoucích osob, a nikoli proto, že se stěžovatelka nevypořádala se všemi námitkami žalobkyně uvedenými v odvolání. Je tedy patrné, že úvaha, kterou ohledně rozhodnutí stěžovatelky provedl Městský soud v Praze, nebyla správná. Městský soud v Praze měl právě pro shora popsanou vadu řízení rozhodnutí stěžovatelky zrušit, neboť žalobní bod spočívající v tom, že se stěžovatelka v napadeném rozhodnutí nevypořádala s námitkami, které byly uvedeny v odůvodnění jejího odvolání, byl v žalobě obsažen.

Nejvyšší správní soud za této situace vážil, zda je nutné rozsudek Městského soudu v Praze zrušit; po stránce procesní přitom vycházel z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, věty V. výroku. V něm je řešena situace, kdy Nejvyšší správní soud v kasačním řízení zjistil, že krajský soud rozhodnutí žalovaného správně zrušil, ovšem správný výrok rozsudku opřel o nesprávné důvody. Rozšířený senát posuzoval správnost alternativ, zda je v takovém případě namíste zrušit zrušující rozsudek krajského soudu s tím, aby v novém rozhodnutí zaměnil důvody, či zda je namíste zamítnout kasační stížnost a nahradit nesprávné důvody krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dospěl pak k závěru, že zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. V projednávané věci Městský soud v Praze rozhodnutí správně zrušil, avšak důvody, pro které tak učinil, v podstatné míře obstát nemohou.

Nejvyšší správní soud ani nepřehlédl, že se stěžovatelka v kasační stížnosti podrobně zabývala otázkou podmínek udělení dlouhodobého pobytu žalobkyni. Je však nutné zdůraznit, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozbořem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti brojící proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno pro nedostatky v jeho odůvodnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58).

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm pak Městský soud v Praze při respektování shora uvedeného právního názoru rozhodnutí stěžovatelky opět zruší a věc jí vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí Městský soud v Praze rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu