



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. H. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 17. 1. 2008, čj. SCPP-4264/C-243-2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze z 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 56/2008 - 36,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze z 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 56/2008 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

##### Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, oblastního ředitelství Služby cizinecké a pohraniční policie Brno (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 10. 2007, čj. SCPP-67-59/BR-OPK4-SV-2007, bylo žalobci vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z území ČR. Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území republiky, podle § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, byla stanovena na 7 let. Pro případ vynětí cizince z působnosti zákona o pobytu cizinců, z důvodů uvedených v jeho § 2 písm. a) a c) a v § 172 odst. 3, kdy nebude možno rozhodnutí vykonat, na dobu, kdy toto rozhodnutí nelze vykonat, se doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území republiky, přerušuje na dobu, po kterou toto rozhodnutí nelze vykonat. V rozhodnutí byla žalobci dále stanovena lhůta 15 dní k vycestování z území České republiky.

[2] V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně mj. odkázal na § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož lze uložit správní vyhoštění až na 10 let, je-li důvodné podezření, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit

veřejný pořádek. Narušení veřejného pořádku závažným způsobem v žalobcově případě spatřoval v tom, že žalobce nabídl paní L. D. finanční částku 30 000 Kč, pokud nechá do rodného listu její dcery I. D., zapsat jako otce pana D. T. D. Dalšího narušení veřejného pořádku se žalobce měl dopustit tím, že napomáhal k legalizaci pobytu jiné osoby tím, že sám vystupoval jako D. T. D., s cílem docílit zapsání této osoby do rodného listu dítěte I. D. Toto vše měl činit s úmyslem mít z toho prospěch, totiž získat lepší práci.

[3] O přerušení doby, po kterou nelze umožnit žalobci vstup na území ČR pro případ, že z důvodů výše citovaných nebude možno rozhodnutí vykonat, na dobu, kdy toto rozhodnutí nelze vykonat, bylo rozhodnuto z důvodu, že v případě překážek vykonatelnosti rozhodnutí by nedošlo k faktickému výkonu rozhodnutí po stanovenou dobu, čímž by rozhodnutí nenaplnilo účel, pro který bylo vydáno.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce prostřednictvím svého zástupce odvolání. V něm předně napadl, že v rozhodnutí není uvedeno, podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto o povinnosti vycestovat z území do 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Dále napadl věrohodnost výpovědi svědkyně L. D., která tvrdila, že jí žalobce osobně nabídl možnost vydělat si částku 30 000 Kč. To ovšem není možné, protože žalobce nemluví česky a se svědkyní se poprvé setkal až na matrice, tudíž bez zprostředkování jinými osobami by se nemohli dát vůbec do řeči. Z výpovědi žalobce je zřejmé, že on sám vůbec nevěděl o tom, že by svědkyně měla obdržet jakýkoli obnos, neboť byl motivován pouze svým osobním zájmem v podobě odměny za zastupování v úkonu, ke kterému byl zplnomocněn. Žalobce dále uvedl, že v řízení mu nebylo dostatečně prokázáno zneužití cestovního dokladu a vydávání se za jinou osobu. Z žádného důkazu nevyplývá, že napomáhal k legalizaci pobytu jiné osoby, v odůvodnění rozhodnutí není uvedeno, jakým konkrétním způsobem mělo dojít ke zneužití práva, v jakém časovém úseku byl zkoumán přístup žalobce k dodržování českého právního řádu, atp. Ke zcela obecným závěrům správního orgánu ohledně výkonu cizinecké problematiky se nemohl vyjádřit, neboť takové podklady nebyly součástí spisového materiálu.

[5] Rozhodnutím žalovaného byla část napadeného rozhodnutí změněna tak, že se žalobci podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovuje doba k vycestování z území České republiky 15 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, ve zbylé části bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

[6] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že správní orgán I. stupně zjistil přesně a úplně skutkový stav věci, shromáždil dostatečné podkladové materiály a svá zjištění a závěry popsal v odůvodnění, z něhož je dostatečně zřejmé, jakými úvahami byl veden a jaké protiprávní jednání je žalobci vytýkáno. Narušení veřejného pořádku závažným způsobem spatřuje žalovaný v napomáhání k legalizaci pobytu jiné osoby tím, že na matrice magistrátu města Brna vystupoval jako pan D. D. T., jeho jménem zde předložil žádost o určení otcovství a tuto podepsal. Uvedeného jednání se dopustil, ač mu byla známa skutečnost, že pan D. D. T. nemá platné vízum k pobytu na území České republiky, a že ho zastupuje pro případ kontroly ze strany policie. Narušení veřejného pořádku závažným způsobem spatřuje žalovaný dále v tom, že žalobce nabídl na matrice Magistrátu města Brna paní L. D. finanční částku 30 000 Kč v případě, že ho nechá zapsat do rodného listu své dcery. Tyto skutečnosti vyplývají ze svědecké výpovědi jmenované. Své námitky mohl žalobce uplatnit již ve vyjádření učiněném po seznámení se s protokolem o svědecké výpovědi, a proto žalovaný hodnotí jeho námitky jako účelové. Žalovaný v této souvislosti poukázal na § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

[7] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou k městskému soudu. V ní uvedl, že v důsledku změny výroku správního orgánu I. stupně je rozhodnutí žalovaného zmatečné, neboť není vůbec zřejmé, které části původního výroku se změna dotkla. V konečném důsledku tak není zřejmá konečná podoba výroku rozhodnutí, který však musí být zcela jasný, jednoznačný a srozumitelný. V části výroku, jež zůstala nezměněna a týká se přerušení doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území ČR, o dobu výluky z působnosti zákona o pobytu cizinců, žalovaný neuvedl, podle kterého zákonného ustanovení bylo o této skutečnosti rozhodnuto. Žalobci není známo žádné zákonné ustanovení, které takovéto přerušení umožňuje, přičemž poukázal zároveň na judikaturu NSS, podle níž doba platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění běží i v případě řízení ve věci azylu. Správní orgán spatřuje hrozbu narušení veřejného pořádku v žalobcově jednání spočívajícím v napomáhání legalizace pobytu jiné osoby, v nabídnutí finanční částky na matrice L. D. v případě, že ho nechá zapsat do rodného listu své dcery. Uvedené skutečnosti však správní orgán žalobci neprokázal, přičemž žalobce v této souvislosti odkázal na své námitky učiněné v odvolání, s nimiž se žalovaný dostatečně nevypořádal.

[8] Městský soud rozsudkem z 25. 11. 2008, čj. 11 Ca 56/2008 - 36, žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že námitka zmatečnosti výroku správního rozhodnutí není důvodná, neboť z výroku je jeho obsah zcela zřejmý. Žalobou napadeným rozhodnutím do něho bylo doplněno ustanovení právního předpisu, v návaznosti na něž byla stanovena doba pro vycestování z území ČR. Ani sám žalobce přitom neuvádí, v čem spočívají jeho pochybnosti o obsahu rozhodnutí a jemu uložených povinností, ani proč považuje rozhodnutí za nevykonatelné.

[9] Důvodnou neshledal městský soud též námitku absence zákonného ustanovení, podle něhož by mělo dojít k případnému přerušení doby, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území ČR. Konstitutivními povinnostmi, které byly žalobci správními orgány uloženy, je povinnost v důsledku vydání rozhodnutí o správním vyhoštění opustit území ČR, dále stanovení lhůty, v níž má toto učinit, a rovněž doby, po kterou mu nelze opětovně umožnit vstup na území. Tyto povinnosti byly žalobci uloženy s odkazem na příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců a žalobce proti tomu ničeho nenamítá. Skutečnost, zda a za jakých podmínek by případně mohlo dojít k přerušení doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území, je důsledkem aplikace zákona o pobytu cizinců provedené správním orgánem. Nejde v tomto případě o uložení povinnosti, ale o vyjádření právního názoru správního orgánu, pokud nastanou jím předpokládané podmínky. Proto správní rozhodnutí neobsahuje (a s odkazem na výše uvedené ani obsahovat nemůže) odkaz na příslušné ustanovení právního předpisu, které by případně upravovalo, že za těchto okolností dochází k přerušení doby, po kterou nelze umožnit vstup na území. Podstatná je podle městského soudu též skutečnost, že uvedením této skutečnosti nebyla žádným způsobem zasažena veřejná subjektivní práva žalobce v souvislosti s vydáním žalobou napadeného rozhodnutí v době jeho vydání. Z ničeho přitom nelze dovozovat, že takové okolnosti skutečně nastanou.

[10] Pokud jde o tvrzení, že žalovaný skutkové okolnosti žalobci dostatečně neprokázal a nedostatečně se vypořádal s námitkami v odvolání, pak ani to dle městského soudu není důvodné. Žalobu ve správním soudnictví je totiž třeba v návaznosti na odvolací námitky koncipovat tak, že prostřednictvím žalobních bodů je ve vztahu k odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí případně namítáno nedostatečné nebo nesprávné vypořádání se s jeho obsahem. Proto i když nepochybně lze v podané žalobě znovu namítat to, co bylo namítáno v předtím podaném odvolání, je tak třeba učinit ve vazbě na obsah žalobou napadeného rozhodnutí, protože to je správním soudem přezkoumáváno. Nelze proto odkázat

zcela obecně, jak to učinil žalobce. Ten vůbec neuvádí, proč se domnívá, že nebyly podstatné skutečnosti prokázány, a proč má za to, že se žalovaný s obsahem odvolání náležitě nevyřadil.

## II.

### Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[11] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále také „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní výslovně uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně uvedl, že se neztotožnil s názorem soudu o nezávaznosti výroku v části týkající se přerušení doby, po níž nelze umožnit vstup na území. Soud tuto část hodnotil jako vyjádření právního názoru žalované, které z tohoto důvodu nemusí být opřeno o konkrétní ustanovení zákona. Stěžovatel se domnívá, že je-li žalobci něco na určitou dobu zakázáno, není přípustné autoritativní určení, že předmětná doba po určitou dobu neběží, bez toho, aby toto mělo oporu v zákonných ustanoveních.

[12] Stěžovatel dále odkázal na § 67 odst. 1 správního řádu a uvedl, že nad rámec částí výroku rozhodnutí správních orgánů nemá oporu v zákoně. Není pravdou, že takto koncipované rozhodnutí nemůže zasáhnout do stěžovatelových veřejných subjektivních práv, neboť takové pravomocné rozhodnutí (navíc přezkoumané soudem) je závazné pro všechny jako celek, stejně tak jako ve výroku zachycený „právní názor“ žalovaného. Došlo tak nežádoucím a nezákonným zásahem do veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[13] Soud též nesprávně odmítl zkoumat stěžovatelovu námitku koncipovanou částečně s odkazem na znění odvolání ve správním řízení. Stěžovatel ve své žalobě poté, co odkázal na konkrétní odvolací námitky, výslovně namítal, že se s nimi žalovaný dostatečně nevyřadil. Tento žalobní bod byl tudíž uplatněn řádně, byť více než stručně, a soud proto stěžovateli upřel právo na soudní přezkum rozhodnutí.

[14] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný se ke stěžovatelově kasační stížnosti nevyjádřil.

## III.

### Právní názor Nejvyššího správního soudu

[16] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přitom shledal též vady, k nimž by musel přihlídnout i bez návrhu.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve dospěl k závěru, že část rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost (**III.A.**). Dále pak dovodil, že nesprávný je závěr městského soudu o zákonnosti výrokové části správního rozhodnutí (**III.B.**).

#### III.A.

##### *Nepřezkoumatelnost části rozhodnutí městského soudu*

[19] Vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., již by se musel zabývat i bez návrhu, spatřuje Nejvyšší správní soud v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu v části

týkající se posouzení toto, zda se žalovaný dostatečně vypořádal s konkrétními odvolacími námitkami. Argumentace městského soudu je v této souvislosti zcela nesrozumitelná. Výslovně totiž konstatuje, že tato námitka není důvodná, ale současně odůvodňuje, proč se jí nemohl zabývat, byla-li učiněna toliko odkazem na odvolací námitky (viz s. 4 - 5 rozsudku). Pokud městský soud nepovažoval tento žalobní bod za řádně uplatněný, pak tak měl uvést srozumitelně, nikoliv jej ale označit za nedůvodný. Pokud snad ale městský soud považoval žalobu v rozsahu tohoto žalobního bodu za nedůvodnou (jak to dvakrát výslovně uvedl), pak tento svůj závěr naprosto nijak neodůvodnil, protože celé odůvodnění v této části směřoval pouze k údajnému nedostatečnému vymezení žalobního bodu.

[20] Nad rámec shora uvedené argumentace je vhodné v zájmu efektivity řízení k této otázce uvést ještě následující. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedený žalobní bod byl sice uplatněn velice stručně, ale přesto v celkovém kontextu celé věci dostatečně (k tomu srov. především rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Podle cit. judikátu čj. 2 Azs 92/2005 - 58 pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, „*a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.*“

[21] Žalobní bod odkazuje na zcela přesnou část odvolání, se kterou se podle stěžovatele žalovaný nevypořádal. Takovýto odkaz by za jiných okolností mohl být považován za nekonkrétní ve smyslu shora cit. judikatury rozšířeného senátu. V kontextu rozhodnutí žalovaného jde však o žalobní bod zcela srozumitelný a konkrétní. Žalovaný se totiž v podstatě žádnou z odvolacích námitek, na které žalobní bod odkazuje, věcně vůbec nezabýval. Žalovaný v tomto smyslu s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu uvedl (viz bod [6] shora), že námitkami nedostatečného prokázání skutkového děje (na které žalobní bod odkazoval) se nebude zabývat, neboť zpochybnění hodnověrnosti výpovědi svědkyně stěžovatel neučinil již v řízení před správním orgánem I. stupně. Pokud tedy stěžovatel v žalobě tvrdil, že toto vypořádání není řádné, pak skutková i právní stránka žalobního bodu byla vymezena zcela dostatečně. Na městském soudu tedy bude, aby posoudil, zda výše zmiňovaný postup žalovaného byl v souladu se zákonem.

[22] Námitkou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se tudíž Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť otázka dostatečně zjištěného skutkového stavu správními orgány bude předmětem dalšího řízení před městským soudem.

### III.B.

#### *Nesprávnost posouzení právní otázky městským soudem*

[23] Právní otázkou, kterou měl dle stěžovatelova názoru městský soud posoudit ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nesprávně, je zákonnost té části výrokové části rozhodnutí správních orgánů, kterou se stanovuje přerušování doby, v níž nelze stěžovateli povolit vstup na území ČR. I v této kasační námitce lze stěžovateli přisvědčit.

[24] Obsah výrokové části správního rozhodnutí je dán § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož se v této části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění

ukládání povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění. Výroková část může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

[25] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně změněné rozhodnutím žalovaného obsahuje dva srozumitelné výroky, totiž výrok o uložení správního vyhoštění stěžovateli spolu se stanovením doby, po níž mu nelze umožnit vstup na území ČR, na 7 let, a dále výrok o uložení povinnosti vycestovat z území ve lhůtě 15 dní od právní moci rozhodnutí. Zároveň je součástí výrokové části rozhodnutí i tento text: „*Pro případ vynětí cizince z působnosti zákona číslo 326/1999 Sb., z důvodů uvedených v ustanovení § 2 písmen a) a c) a z důvodů uvedených v § 172 odstavec 3 zákona číslo 326/99 Sb., kdy nebude možno rozhodnutí vykonat, na dobu, kdy toto rozhodnutí nelze vykonat, se doba po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky přerušuje na dobu, po kterou toto rozhodnutí nelze vykonat*“. Městský soud nepovažoval tento text za samostatný výrok, ale jen za vyjádření právního názoru správních orgánů o aplikaci právního předpisu, pročez nemusí dle jeho názoru být ani podložen odkazem na konkrétní ustanovení zákona.

[26] Městský soud se však vůbec nezabýval tím, proč je uvedený text obsažen ve výrokové části rozhodnutí, a jaké má toto jeho umístění důsledky na zákonnost tohoto rozhodnutí. Jedná-li se skutečně o právní názor žalovaného k výkladu (nikde blíže nespecifikovaných) ustanovení zákona o pobytu cizinců, jež ovšem není činěn v přímé souvislosti s předmětem řízení, pak ve výrokové části rozhodnutí nemá místo a činí takové rozhodnutí zmatečným a tudíž nezákonným (k samotné podstatě výroku jako autoritativní úpravě práv a povinností srov. např. Vedral, J. Správní řád – komentář, I. vydání, Praha: Polygon, 2006, s. 401-405). Svůj právní názor navazující na předmět řízení může správní orgán vyslovit v odůvodnění rozhodnutí, nemůže tak ovšem činit nad rámec předmětu řízení v jeho výrokové části.

[27] Předmětný text se dotýká délky trvání povinnosti (zde povinnosti strpět omezení možnosti vstupu na území ČR), která je v rozhodnutí ukládána, a proto by jej bylo lze formálně vnímat jako vedlejší ustanovení výroku ve smyslu § 68 odst. 2 *in fine* správního řádu. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i skutečnost, že správní orgán I. stupně svůj výrok i v této části odůvodnil (viz bod [3] tohoto rozsudku). Vedlejší ustanovení výroku ovšem musí splňovat zákonné nároky, které jsou na výrok rozhodnutí kladeny, především tedy odkaz na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Takový odkaz však ani správní orgán I. stupně ani žalovaný neučinil, a již proto je toto „vedlejší ustanovení“ nezákonné. O žádné zákonné ustanovení spornou část výroku neopřely oba správní orgány ani v odůvodnění svých rozhodnutí. O nic takového se ostatně nepokusil ani městský soud.

[28] Jen na okraj lze uzavřít, že zmiňovaná pasáž výrokové části není srozumitelná ani po terminologické stránce, neboť obsahově sice pravděpodobně předpokládá stavení běhu lhůty, ale používá pojem přerušování běhu lhůty.

#### IV. Závěr

[29] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[30] V dalším řízení je městský soud právním názorem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku vysloveným vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v dalším řízení (§ 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 9. prosince 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu