



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **P. D. T.**, zastoupený Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované **Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, poštovní schránka 78, 130 51 Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2008, č. j. CPR-7808-1/ČJ-2008-9CPR-T221, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2010, č. j. 11 Ca 279/2008 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2010, č. j. 11 Ca 279/2008 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2008, č. j. CPR-7808-1/ČJ-2008-9CPR-T221, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Inspektorátu cizinecké policie Přerov, ze dne 8. 4. 2008, č. j. CPOV-4629/ČJ-2008-4066, jímž bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, byla stanovena na 1 rok. Žalovaný konstatoval, že žalobce podal dne 25. 1. 2008 u skupiny povolování pobytu v Přerově žádost o ukončení dlouhodobého pobytu na území České republiky z důvodu ukončení pracovního poměru u společnosti Energo IPT s. r. o. Na základě uvedeného a na základě sdělení zaměstnavatele o předčasném ukončení zaměstnání z důvodu neomluvených absencí, správní orgán žádost posoudil podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, vydal cizinci výjezdní příkaz a do cestovního dokladu vylepil vízový štítek č. GA0039658 s platností 3. 2. 2008. Vzhledem k tomu, že v této době cizinec z území České republiky nevycestoval, zdržoval se v období od 4. 2. 2008 do 8. 4. 2008 na území prokazatelně neoprávněně. Jestliže měl žalobce pochybnosti o zákonnosti ukončení pobytu, mohl to neprodleně sdělit správnímu orgánu prvního stupně, který mu vydal výjezdní příkaz a rušil v cestovním dokladu záznam o povolení k dlouhodobému pobytu na území. Stejně tak mohl případné námitky řešit v době platnosti výjezdního příkazu a nikoliv až dva měsíce po uplynutí doby jeho platnosti.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 16. 3. 2010, č. j. 11 Ca 279/2008 - 35, žalobu zamítl. Konstatoval, že žalovaný nebyl povinen zabývat se odvolací námitkou žalobce o nedostatku projevu vůle při podání žádosti o zrušení víza, neboť zrušení víza je předmětem samostatného správního řízení. Rozhodnutí o zrušení platnosti víza není podle ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců vyloučeno ze soudního přezkumu, proto veškeré okolnosti, jež se k citovanému rozhodnutí vztahovaly, měly být posuzovány v rámci přezkumu tohoto rozhodnutí. V řízení o udělení správního vyhoštění vycházely správní orgány z předložených důkazů, z nichž zjistily, že žalobce po zrušení platnosti víza nerespektoval vydaný výjezdní příkaz a prokazatelně se na území České republiky zdržoval v době od 3. 2. 2008 do 8. 4. 2008, tj. neoprávněně, čímž naplnil podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 3 (správně bod 2) zákona o pobytu cizinců. Z uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel v závěru městského soudu, že zrušení platnosti víza na žádost stěžovatele bylo předmětem samostatného správního řízení, přičemž rozhodnutí o zrušení platnosti víza mohl stěžovatel napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Stěžovatel v podané kasační stížností namítal, že otázka existence rozhodnutí o zrušení platnosti víza byla v posuzovaném případě zcela zásadní, neboť se jednalo o předběžnou otázku, kterou si měl správní orgán vyřešit. Z obsahu správního spisu není zřejmé, že rozhodnutí o zrušení platnosti víza bylo vůbec vydáno, co bylo jeho obsahem atd. Uvedený závěr městského soudu by bylo možné akceptovat, pokud by existoval akt aplikace práva, jenž má vlastnosti rozhodnutí o zrušení platnosti víza se všemi jeho následky, zejména pak s následky spočívajícími v zániku oprávněnosti pobytu stěžovatele na území v rámci víza k pobytu nad 90 dnů. Správní orgány vycházely v řízení pouze z existence výjezdního příkazu, ovšem takový postup je zcela nedostatečný.

Podle stěžovatele měl být v daném případě proveden důkaz rozhodnutím o zrušení platnosti víza; z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o správním vyhoštění je totiž patrné, že žádné takové rozhodnutí vydáno nebylo (strana 2, třetí odstavce rozhodnutí). Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že správní orgán prvního stupně posoudil žádost o zrušení víza a vydal stěžovateli výjezdní příkaz. Žádné rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu stěžovatele ovšem nebylo vydáno, což správní orgány odůvodnily odkazem na vylouku použití správního řádu obsaženou v § 168 zákona o pobytu cizinců. Neexistuje-li rozhodnutí o zrušení platnosti víza, nemohlo být samostatně přezkoumáno ve správním soudnictví.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů

a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele, že v předmětné věci rozhodnutí o zrušení platnosti víza vůbec vydáno nebylo, proto se proti němu nemůže bránit samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Správní orgány ani městský soud tak nevycházely ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, neboť stěžovatel v období od 4. 2. 2008 do 8. 4. 2010 pobýval na území České republiky oprávněně.

S přihlédnutím k době, kdy bylo rozhodnutí o správním vyhoštění správním orgánem prvního stupně vydáno (duben 2008), aplikoval Nejvyšší správní soud při dalších úvahách ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2008. Současně zdejší soud zohlednil i skutečnost, že Ústavní soud dnem vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.), dostupného na <http://nalus.usoud.cz/>, zrušil ustanovení § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (tj. vyluku soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně) pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 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, až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.*

V posuzovaném případě tedy bylo možné rozhodnout o správním vyhoštění stěžovatele pouze za splnění podmínek stanovených v § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona, tj. pokud by cizinec pobýval na území České republiky bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Městský soud založil svoji argumentaci o nedůvodnosti žaloby na tom, že podmínky pro rozhodnutí o správním vyhoštění byly v posuzovaném případě splněny, a že případné námitky týkající se nedostatku vůle stěžovatele při podání žádosti o zrušení víza mohl stěžovatel uplatnit v samostatné žalobě proti rozhodnutí o zrušení platnosti víza.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se právním závěrem městského soudu, že *„zrušení platnosti víza na žádost žalobce je předmětem samostatného správního řízení. Rozhodnutí, které bylo v tomto řízení vydáno není dle ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců z přezkumu vyloučeno a soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení víza na žádost, případně okolnosti, které se k tomuto rozhodnutí vztahovaly, by mohly být posuzovány v rámci přezkumu tohoto rozhodnutí.“* Nelze ovšem souhlasit se závěrem městského soudu, že v posuzovaném případě byly dány podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu, že se cizinec prokazatelně zdržoval na území České republiky v době od 3. 2. 2008 do 8. 4. 2008 bez víza, tj. neoprávněně.

Stěžovatel v kasační stížnosti zdůraznil, že rozhodnutí o zrušení platnosti víza v daném případě vůbec vydáno nebylo. O pravdivosti jeho tvrzení svědčí rovněž skutečnost, že správní orgán prvního stupně na straně 2 rozhodnutí o správním vyhoštění uvedl: *„Jelikož cizinec o zrušení povolení k pobytu požádal, byl tento pobyt ukončen v souladu s ustanovením § 37 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., a z důvodu, že toto citované ustanovení nepodléhá správním řádu, nebylo vydáno Rozhodnutí o ukončení pobytu.“*

Z ustanovení § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců plyne, že *policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec a) byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, b) neplní účel, pro který bylo vízum uděleno, nebo c) o zrušení platnosti víza požádá.* Z odstavce 3 téhož ustanovení se podává, že *policie v rozhodnutí, kterým zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí cizinci vyjezdni příkaz; cizinec je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.*

Podle § 168 zákona se *ustanovení správního řádu* (podle poznámky pod čarou: část druhá a třetí zákona č. 500/2004 Sb.) *o správním řízení nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 19 odst. 1, § 22, 24, 26, 29, 29a odst. 1 a 3, § 29b odst. 2, 30, 33, 36, § 37 odst. 1 písm. c), § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, § 53 odst. 2, § 56 odst. 5 a 6, § 61, 92, 98a, 115a, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 124 (s výjimkou řízení podle § 124 odst. 4), § 124b, § 126a, § 129, § 135 odst. 3 až 5, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*

Pro řízení podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se tedy nepoužijí ustanovení správního řádu o správním řízení. Z této skutečnosti ovšem nelze dovozovat, že správní orgán není povinen vydat rozhodnutí. Povinnost policie rozhodnout o zrušení platnosti víza ve formě rozhodnutí vyplývá z ustanovení § 37 odst. 3 zákona, které upravuje obligatorní náležitosti rozhodnutí o zrušení platnosti víza a stanoví další postup policie po vydání takového rozhodnutí. Systematickým výkladem ustanovení § 37 lze tedy dospět k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí o zrušení platnosti víza se vydává ve všech případech, kdy je dán některý z důvodů vyjmenovaných v odstavci 1 a 2 citovaného ustanovení. Třetí odstavec ustanovení § 37 neobsahuje zvláštní úpravu procesního postupu správního orgánu v případě naplnění důvodu pro zrušení platnosti víza podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona. Pokud bylo úmyslem zákonodárce zvolit v případě podání žádosti o zrušení víza cizincem jiný procesní postup a nevydávat v takové situaci rozhodnutí, musel by tak učinit jasným způsobem a výslovně to v zákoně stanovit. Pouhé vyloučení aplikace ustanovení správního řádu o správním řízení (§ 168 zákona) na řízení podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců neznamená absenci povinnosti správního orgánu vydat také v tomto řízení rozhodnutí o zrušení víza. Právě rozhodnutí o zrušení platnosti víza slouží jako zákonný podklad pro možnost udělení výjezdního příkazu do cestovního dokladu cizince (§ 50 zákona o pobytu cizinců). V případě, že by rozhodnutí o zrušení platnosti víza v řízení podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona nebylo vydáno, neměly by správní orgány žádný legální podklad (ve smyslu § 50 odst. 1 a 2 zákona) pro udělení výjezdního příkazu. V této souvislosti lze dále odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005 - 34, publikovaný pod č. 808/2006 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz, v němž zdejší soud konstatoval, že výjezdní příkaz není rozhodnutím v materiálním smyslu a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Uvedl, že „[n]ejméně tedy právní norma nepředepisuje pro výjezdní příkaz formální náležitosti rozhodnutí tak, jak bývají pravidelně procesními předpisy vyžadovány (výrok, odůvodnění, poučení o řádných opravných prostředcích; ...) ale zcela zjevně nepředpokládá ani samotný proces aplikace práva, tedy zjištění skutkového stavu věci, výběr adekvátní právní normy, posouzení, zda lze daný skutkový stav této normě podřadit, ani samotnou aplikaci této normy. Úkon, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. však může být výsledkem pouze takového sbora uvedeného rozhodovacího procesu.“

Uvedený výklad lze rovněž podpořit zněním kompetenčních ustanovení zákona o pobytu cizinců, neboť podle § 164 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců náleží mezi pravomoci oblastního ředitelství služby cizinecké policie i rozhodování o zrušení platnosti víza, z čehož lze nepřímou dovodit povinnost správního orgánu vydat ve věcech zrušení platnosti víza rozhodnutí.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud dodává, že ačkoliv je pro řízení o žádosti cizince podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců vyloučena aplikace ustanovení správního řádu o správním řízení, jsou správní orgány přesto povinny vycházet z obecných zásad správního řízení obsažených v § 2 až 8 správního řádu (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005 - 83, publikovaný pod č. 1440/2008 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). To ostatně vyplývá i z § 177 odst. 1 správního řádu, podle něhož se *základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.* Ze zásady rychlosti řízení (vyřizování věci bez zbytečných průtahů) a ze zásady poučovací povinnosti správních orgánů by pak vyplývalo, že rozhodnutí o zrušení platnosti víza musí být i v řízení podle § 37 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců vydáno bez zbytečných průtahů a musí obsahovat přiměřené poučení o právech a povinnostech cizince.

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že v rámci soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí o správním vyhoštění vydaného podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců bylo povinností městského soudu k žalobní námitce stěžovatele postavit najisto, zda jeho vízum k pobytu nad 90 dnů bylo skutečně zrušeno, resp. zda bylo rozhodnutí o zrušení víza vydáno. Stěžovatel v bodě IV. podané žaloby namítal, že v době vydání napadeného rozhodnutí pobýval na území České republiky na základě platného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, které nebylo nikdy zrušeno. Ve vztahu k takto formulované žalobní námitce byl městský soud povinen zjistit, zda cizinec v době od 4. 2. 2008 do 8. 4. 2008 (tj. do doby než s ním bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění) pobýval na území České republiky neoprávněně, k čemuž si především měl vyžádat od správních orgánů spisový materiál týkající se žádosti stěžovatele o zrušení platnosti víza a posoudit, zda bylo vízum stěžovatele platně zrušeno. Jelikož si městský soud potřebný spisový materiál neobstal, vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, čímž zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. listopadu 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu