



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **N. T. P.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 8, za účasti **1) Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem v Praze 3, Olšanská 2, **2) Ž. S.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 8, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2006, č. j. 8 Ca 349/2005 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2006, č. j. 8 Ca 349/2005 - 38, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „žalovaný“), ze dne 8. 11. 2005, č. j. SCPP-3681/C-215-2005. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno napadené rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město, ze dne 29. 7. 2005, č. j. SCPP-004266/BR-I-CI/2005, o zamítnutí žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Stěžovatel označil za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Má zato, že městský soud se nedostatečně vyjádřil k otázce posouzení závažného narušení veřejného pořádku, když v odůvodnění svého rozsudku pouze odkázal na tvrzení žalovaného a nevypořádal se nikterak s touto žalobní námitkou a argumentací

stěžovatele. Ten dále považuje za zcela nepřijatelný takový postup, kterým městský soud schválil zkoumání manželského života účastníků správního řízení s odkazem na „povinnost“ správního orgánu zjistit úplný stav věci. V neposlední řadě poukázal na to, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), byl novelizován zákonem č. 161/2006 Sb. a teprve až od účinnosti této novely, tj. ode dne 27. 4. 2006, je dána správnímu orgánu možnost zamítnout žádost o zvláštní pobytové povolení z důvodu účelovosti uzavřeného manželství. Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu žalovaného a předložené spisové dokumentace městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 9. 5. 2005 podal stěžovatel žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny s občankou České republiky (dále též „ČR“). Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město, po šetření provedeném za účelem posouzení žádosti stěžovatele vydalo dne 29. 7. 2005 rozhodnutí, kterým tuto žádost zamítlo, neboť shledalo dle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., že žadatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek. Dospěl totiž k závěru, že stěžovatel uzavřel sňatek pouze s cílem získat na území České republiky pevný pobytový statut a jeho jednání je zcela zjevným obcházením zákona, nepochybně je v rozporu se zájmy státu a závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. S tímto rozhodnutím stěžovatel nesouhlasil a prostřednictvím svého zástupce podal odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2005 napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. V odůvodnění detailně popsal skutkový stav včetně průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně a následně podrobnými právními úvahami a výkladem neurčitěho právního pojmu veřejný pořádek dovedl stejné právní závěry jako prvostupňový správní orgán. Kromě toho nezjistil ani namítané porušení procesních práv stěžovatele, zejména v oblasti namítaných zásahů do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Obě zmíněná rozhodnutí stěžovatel napadl žalobou podanou k městskému soudu dne 22. 12. 2005. Žalobní námitky odpovídají jednotlivým bodům uvedeným v kasační stížnosti. Městský soud žalobu zamítl. Poukázal především na to, že skutkový stav byl zjištěn správně, že žalovaný se řádně vypořádal se všemi stěžovatelem vznesenými námitkami, že za zásadní považuje rozpor ve výpovědi obou manželů týkající se vzájemného soužití a v neposlední řadě se rovněž ztotožnil s právním názorem žalovaného v tom směru, že účelové manželství je porušením veřejného pořádku.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. o tvrzenou nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů. Obsahově všechny kasační námitky tomuto určení odpovídají. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud vázán; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, případně je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či nicotné (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v souladu s výše uvedenými předpisy a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel předně namítal, že městský soud nezaujal žádné stanovisko k otázce definice neurčitého právního pojmu „narušení veřejného pořádku České republiky závažným způsobem“ a nijak se nevypořádal se žalobními body k této otázce. Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného rozsudku ověřil, že městský soud v argumentační části odůvodnění nejprve doslovně citoval ustanovení zákona, která na věc aplikoval, k otázce narušení veřejného pořádku toliko konstatoval, že „účelové uzavření manželství je porušením veřejného pořádku“, aniž k tomuto závěru uvedl, na základě jakých skutečností k němu dospěl a jak posoudil námitky stěžovatele, který v žalobě tvrdil opak.

Vzhledem k tomu, že žalovaný žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu zamítl dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. pro důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem, což městský soud označil za správné, je otázka posouzení jednání stěžovatele ve vztahu k pojmu „narušení veřejného pořádku“ stěžejním bodem odůvodnění. Není přípustné, aby městský soud k zásadní sporné skutečnosti, která byla předmětem žalobního tvrzení, uvedl pouze jednu větu svůj závěr, bez jakéhokoliv náznaku uvážení, které jeho konstatování předcházelo.

Městský soud byl při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán § 75 s. ř. s., na který ostatně sám v odůvodnění (str. 5, poslední odstavec) odkázal. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení „soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí“. Je nutno zdůraznit, že citované ustanovení v sobě neobsahuje pouze zakotvení dispoziční zásady pro řízení o žalobě ve správním soudnictví (soud je vázán při přezkumu uplatněnými žalobními body a až na zákonem stanovené výjimky nemůže napadené rozhodnutí přezkoumávat z jiných důvodů). Vyjadřuje též povinnost soudu zabývat se každým z řádně uplatněných žalobních bodů a přezkoumat jeho důvodnost ve vztahu k napadenému rozhodnutí. Právě toto je stěžejním úkolem správního soudu v řízení o žalobě. Řádné provedení této fáze řízení je nezbytným předpokladem vynesení konečného rozhodnutí ve věci. Je zřejmé, že pokud soud tvrdí, že rozhodnutí přezkoumal v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, avšak tento postup nelze z obsahu rozhodnutí nijak seznat a ověřit, jeho tvrzení proti vzneseným pochybnostem nemůže obstát. Právě tak neobstojí tvrzení o nedůvodnosti jednotlivých žalobních námitek, které obsahuje pouze konstatování, že námitka je nedůvodná, kvalitativně stejné je dále nerozvedené tvrzení, že závěr správního orgánu je správný, bez další argumentační podpory. Shodný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 62/2000 - 27, kde uvedl: „Soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumá výrok napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, a to i tehdy, jsou-li žalobní body totožné s námitkami uplatněnými v odvolacím řízení správním. O skutkovém stavu si učiní úsudek dle obsahu správního spisu nebo dokazováním dle § 77 odst. 2 s. ř. s., přičemž důvodnost jednotlivých žalobních bodů posoudí samostatně. Soud se nemůže omezit na konstatování, že odvolací správní orgán rozhodl o námitkách správně“.

Městský soud však při odůvodnění svého rozsudku postupoval výše uvedeným způsobem. K námitce, že uzavřením sňatku stěžovatele se Ž. S. nebyl naplněn pojem „narušení veřejného pořádku“, soud konstatoval, že „účelové uzavření manželství je porušením veřejného pořádku“. Tento závěr však není dále ničím odůvodněn. Dále nelze zjistit, jakým způsobem soud hodnotil zjištěné skutečnosti ohledně účelového uzavření manželství, neboť v odůvodnění pouze zopakoval skutková zjištění správního orgánu, resp.

obsah výpovědí obou manželů. Ve fázi přezkumu zákonnosti druhostupňového rozhodnutí nelze akceptovat, aby stěžejní část odůvodnění rozhodnutí byla pouze konstatováním obsahu jednotlivých důkazů provedených správním orgánem. Tyto informace obdržel stěžovatel již od správního orgánu v prvním stupni řízení a podáním žaloby ve správním soudnictví se stěžovatel nedomáhal pouhého zopakování části odůvodnění prvostupňového správního orgánu, bez další „přidané hodnoty“. Žalobce (stěžovatel) není povinen ani povolán k tomu, aby domýšlel úvahy naznačené soudem formou odkazu na případné rozpory ve výpovědích účastníků správního řízení. Naopak soud je povinen zcela jednoznačně uvést, co z provedených důkazů dovodil, jakým způsobem zjištěný skutkový stav podřadil pod příslušné právní ustanovení, jak se vypořádal s případnými protiargumenty. I v případě, kdy se soudu zdá taková úvaha triviální, je povinen ji v odůvodnění rozhodnutí uvést, jinak je jeho rozhodnutí zatíženo vadou, v krajním případě vedoucí až k nepřezkoumatelnosti.

Touto vadou trpí napadené rozhodnutí městského soudu. Ve věci byl přezkoumáván žalovaným zvolený postup dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dle něhož je cizinci zamítnuta žádost o trvalý pobyt, pokud je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Ve znění platném pro napadené rozhodnutí zákon o pobytu cizinců neobsahoval v této hlavě (hlava IVA) zvláštní ustanovení postihující uzavření manželství pouze za účelem získání povolení k pobytu. Žalovaný byl tedy povinen prokázat dvě zásadní skutečnosti: 1) stěžovatel uzavřel sňatek pouze za účelem získání povolení k pobytu; 2) tímto „fiktivním“ sňatkem závažným způsobem narušil veřejný pořádek. Jestliže stěžovatel namítal v žalobě nesprávné posouzení obou uvedených závěrů, byl městský soud povinen se s jeho tvrzením uplatněným ve formě řádného žalobního bodu [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] vypořádat, tj. srozumitelně uvést na základě jakých skutečností soud dospěl k tomu, že manželství bylo uzavřeno pouze za účelem získání povolení k pobytu, z jakých důvodů považuje právě toto jednání za porušení veřejného pořádku, proč jsou dle jeho názoru námitky stěžovatele nedůvodné.

Nejvyšší správní soud již opakovaně ve své judikatuře (např. rozsudek ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 62/2000 - 27, zveřejněno na www.nssoud.cz) uvedl, že takový postup, který zvolil městský soud při odůvodňování rozhodnutí, není přípustný, a to zejména proto, že nelze nijak ověřit správnost úvah soudu. Adresátu rozhodnutí je tímto upřeno nejen právo seznámit se s důvody konečného výroku soudu, ale v důsledku by mu byla upřena též možnost efektivní obrany proti takovému rozhodnutí. Je nutno zdůraznit, že projednání žalobního návrhu dle části třetí dílu prvního s. ř. s. je podmíněno uvedením žalobních bodů v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž z těchto bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Judikatura správních soudů zastává jednotný názor, že pouze na základě takto formulovaných žalobních tvrzení může být proveden přezkum napadeného rozhodnutí, nejsou-li žalobcem řádně a srozumitelně uvedeny jak skutkové, tak i právní důvody, žaloba není způsobilá přezkumu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 835/2006). Je tedy nutno uzavřít, že pokud jsou již na žalobce, který v žalobním řízení nemusí být zastoupen odborníkem z oboru práva, kladeny takto přísné nároky ohledně obsahu jeho tvrzení, pak nelze v žádném případě připustit, aby odůvodnění konečného rozhodnutí soudu ve věci postrádalo srozumitelný a vyčerpávající výčet důvodů, na základě kterých soud dospěl ke svému výroku.

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, tuto vadu důvodně namítal stěžovatel dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud k ní však dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží i z úřední povinnosti. Rozsudek městského soudu proto byl dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v této věci Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se právní názor vztahuje pouze na povinnost řádného přezkumu žalobních bodů a odůvodnění postupu soudu. K námitce stěžovatele, že zákon o pobytu cizinců ve znění platném ke dni vydání napadeného rozhodnutí neobsahoval zvláštní ustanovení o „fiktivním manželství“, je namístě učinit úvahu o aplikaci hlavy IVa či hlavy IV části první zákona o pobytu cizinců v dané věci, kdy stěžovatel není občanem členské země Evropské unie a v hlavě IV zákona o pobytu cizinců je v § 78 – 80 zamítnutí žádosti o povolení k pobytu z důvodu uzavření účelového manželství výslovně upraveno.

V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 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 19. září 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu