



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **D. Q. K.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ČR**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2007, č. j. 10 Ca 72/2006 – 31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2007, č. j. 10 Ca 72/2006 – 31 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 6. 4. 2007, č. j. 10 Ca 72/2006 – 31, Městský soud v Praze (dále jen městský soud) zrušil rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 3. 2. 2006 č. j. SCPP-4972/C-214-2005 (dále jen rozhodnutí žalovaného) pro vadu řízení spočívající v nesprávném právním posouzení věci a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město ze dne 21. 10. 2005, č. j. SCPP-001223/BR-I-CI-8-2005 (dále též rozhodnutí orgánu I. stupně).

Rozhodnutím orgánu I. stupně byla podle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 326/1999 Sb.), zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále stěžovatel) kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a také z důvodu vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městským soudem byla nesprávně posouzena právní otázka, konkrétně aplikace Hlavy IVa zákona č. 326/1999 Sb.

Stěžovatel uvádí, že žalobce žádal o udělení povolení k trvalému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. a žádost byla posuzována podle ustanovení § 87e odst. 1 citovaného zákona. Odvolací orgán rozhodoval podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění zákona č. 428/2005 Sb., který nabyt účinnosti dne 23. 11. 2005 a neobsahoval přechodné ustanovení upravující dokončení řízení o žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu podle dosavadních předpisů.

Podle věty první ustanovení § 87e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném v době rozhodování o žádosti, policie vydá na žádost rodinného příslušníka státního občana České republiky povolení k trvalému pobytu. Zákon z hlediska podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu dle stěžovatele nerozlišuje, zda se v případě rodinného příslušníka občana České republiky jedná o občana Evropské unie nebo o občana třetího státu, liší se pouze vydávané doklady. Výklad provedený městským soudem by znamenal diskriminaci rodinných příslušníků občanů České republiky, kteří jsou občany třetích států.

K závěru městského soudu, že se ustanovení § 87e zákona č. 326/1999 Sb. vztahuje na rodinné příslušníky občanů Evropské unie (cizinců) bez ohledu na to, zda jsou sami občany Evropské unie či nikoliv, stěžovatel uvádí, že pokud by se na rodinné příslušníky občanů České republiky měla vztahovat ustanovení Hlavy IV zákona č. 326/1999 Sb., tj. úprava udělování povolení k pobytu občanům třetích států, byli by tak znevýhodněni z hlediska předkládaných náležitostí i širě důvodů pro zamítnutí žádosti.

Stěžovatel tvrdí, že zmiňovaná duplicita, kdy se dle městského soudu právní úprava režimu povolení k trvalému pobytu v Hlavě IVa zákona č. 326/1999 Sb. ohledně rodinných příslušníků občanů České republiky překrývá s právní úpravou současně

platnou (Hlava IV zákona č. 326/1999 Sb.), byla odstraněna novelou zákona č. 326/1999 Sb. provedenou s účinností od 23. 11. 2005 zákonem č. 428/2005 Sb.

Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že provedená změna je důsledkem toho, že občané České republiky se vstupem České republiky do Evropské unie stali současně občany Evropské unie a na jejich rodinné příslušníky se vztahuje speciální a výhodnější úprava vydání povolení k trvalému pobytu obsažená v ustanovení § 87e tohoto zákona.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že v podané žalobě nebyla obsažena námitka, že by na řízení neměla být aplikována ustanovení Hlavy IVa zákona č. 326/1999 Sb. a dle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Městský soud tak při svém rozhodování překročil rozsah žalobních námitek, což stěžovatel považuje za vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele nepodal.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá důvod kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále vadu řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ze správního spisu vyplývá, že žádost o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky žalobce podal u oddělení cizinecké policie Brno-město dne 28. 2. 2005. V žádosti uvedl, že je státním občanem Vietnamské socialistické republiky a jako důvod žádosti uvedl sloučení rodiny s manželem – občanem ČR a jako manželku označil J. H., narozenou X, bytem K. L., K. 53. O jeho žádosti rozhodl správní orgán I. stupně nejprve rozhodnutím ze dne 27. 5. 2005, které bylo na základě odvolání žalobce a J. H. zrušeno odvolacím orgánem, a poté znovu dne 21. 10. 2005 pod č. j. SCPP-001223/BR-I-CI-8-2005. Tímto v pořadí svým druhým rozhodnutím zamítl žádost žalobce podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., protože je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Správní orgán I. stupně vycházel ze zjištění, že žalobce vstoupil na území České republiky ilegálním způsobem, při projevení úmyslu požádat v České republice o azyl uváděl jiné datum příjezdu do České republiky než v dalším řízení, v řízení o udělení azylu vystupoval se změněnou identitou jako D. Q. P., narozený X. Azyl mu přiznán nebyl, přestože využil všech přípustných opravných prostředků. Řízení o něm bylo ukončeno dne 12. 5. 2004. Dne 24. 1. 2005 se žalobce dostavil na Oddělení cizinecké policie Brno-město a předložil cestovní pas č. X platný do 2. 4. 2006, znějící na jméno D. Q. K., narozený X. Dále správní

orgán I. stupně dospěl k závěru, po zhodnocení provedených důkazů, že žalobce uzavřel manželství s J. H. pouze s cílem získat na území České republiky pevný pobytový statut a jeho jednání shledal jako zcela zjevné obcházení zákona.

V odvolání žalobce a J. H. namítali, že žádná z uváděných skutečností nenaplňuje význam pojmu „závažný způsob narušení veřejného pořádku“ a dále, že by do budoucna existovalo důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl narušit veřejný pořádek způsobem svou závažností srovnatelným s ohrožením bezpečnosti České republiky nebo živelnou pohromou.

Odvolací orgán rozhodl o odvolání proti tomuto druhému rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 3. 2. 2006 pod č. j. SCPP-4972/C-214-2005 tak, že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Podle obsahu správního spisu toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 9. 2. 2006.

Žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně. Správním orgánům vytýkal nesprávné právní posouzení věci, protože podle něj nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., neboť zjištěné skutečnosti, tak jak byly uvedeny v odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů, neumožňují aplikaci citovaného ustanovení. Žádná ze skutečností uváděných k osobním a soukromým poměrům žalobce nenaplňuje význam pojmu závažný způsob narušení veřejného pořádku.

O žalobě rozhodl městský soud napadeným rozsudkem tak, že jí vyhověl a v odůvodnění mimo jiné uvedl : *„V rozhodnutí žalovaného tak absentují důvody, na základě nichž žalovaný dospěl k závěru, že se na posuzování žádosti žalobce vztahuje ustanovení § 87e odst. 1 zákona, resp. ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona, ač toto ustanovení je zvláštní částí upravující pobyt občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, a hovoří – li o rodinných příslušnících občanů České republiky, lze ze systematického a logického výkladu zákona dospět k závěru, že i v takovém případě jde o cizince – rodinné příslušníky občana České republiky, kteří však jsou občany Evropské unie, tedy v případě uzavření manželství občana Evropské unie s občanem České republiky je tomuto cizinci vydáno povolení k pobytu bez dalších podmínek. A naopak, pokud o udělení pobytu žádá cizinec z třetí země, a to z titulu manželského soužití s občanem České republiky, pak se na něho jako rodinného příslušníka českého občana, vztahují ustanovení části IV. zákona.*

Právní úprava vychází z principu, že úprava pobytu nesmí být v případě občana Evropské unie přísnější, než je úprava v případě pobytu cizinců z třetích zemí, zachovává však současně závazek smluvních států Unie, že podmínky pobytu pro občany z třetích zemí jsou v kompetenci členských států samotných. Podle názoru soudu proto také otázka ohrožení veřejného pořádku občanem z třetí země, náleží tomu státu, kde občan třetí země z důvodu manželství s občanem unijní země o povolení pobytu žádá.

Rozhodnutí žalovaného, pokud jde o skutkový stav věci, ve vztahu k aplikaci shora uvedených ustanovení zákona, stojí předně na závěru, že ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců shledal, že žalobce narušuje veřejný pořádek způsobem, který spočívá ve výše popsaném chování žalobce. Tento závěr žalovaného ovšem nemůže obstát, neboť jak bylo výše

vysvětleno, opírá se o nesprávné ustanovení zákona o pobytu cizinců. Žalovaný měl aplikovat ustanovení § 78 a násl. citovaného zákona.“

Z logiky kasačního přezkumu prováděného zdejším soudem vyplývá, že před posouzením právní otázky, zda měla či neměla být na žádost žalobce aplikována Hlava IVa zákona o pobytu cizinců, tedy před zvážením důvodnosti kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo potřeba posoudit, zda tento rozsudek není stížen vadami podle písmene d) téhož ustanovení, jak stěžovatel namítá, když vytýká městskému soudu, že překročil meze soudního přezkumu. Žalobce totiž namítka, že na jeho žádost neměla být aplikována ustanovení Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců, vůbec nevznosl, takže městský soud podle stěžovatele překročil rozsah žalobních námitek, když jeho rozhodnutí právě pro aplikaci ustanovení Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců zrušil.

Nejvyšší správní soud zjistil, že tento důvod kasační stížnosti má oporu v soudním spise, protože žalobce v žalobě proti posouzení své žádosti podle Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců vskutku nebrojil. Městský soud poté, co zjistil, že právě podle této části zákona bylo správním orgánem prvního stupně a poté stěžovatelem postupováno, z tohoto důvodu rozhodnutí obou stupňů správních orgánů zrušil. V odůvodnění svého rozhodnutí městský soud uvedl, že za stěžejní námitku obsaženou v žalobě, od níž se odvíjí i ostatní námítka, shledal nesprávné právní posouzení věci. Zatímco správní orgány dospěly k závěru, že žádost žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu je třeba posuzovat podle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (zařazeného do Hlavy IVa citovaného zákona -pozn. NSS), měl městský soud za to, že žádost žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu bylo třeba posuzovat podle ustanovení § 78 tohoto zákona (zařazeného do Hlavy IV citovaného zákona – pozn. NSS). Žalobce v žalobě skutečně uplatnil nesprávné právní posouzení učiněné správními orgány, avšak důvody nesprávného právního posouzení spatřoval v něčem úplně jiném než městský soud. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. To žalobce učinil, avšak městský soud jeho žalobě vyhověl z úplně jiných důvodů, žalobcem neuplatněných. Z obsahu žaloby vyplývá, že žalobce proti posouzení podle Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců nejenže vůbec ničeho nenamítal, ale naopak jiných jejích ustanovení se domáhal. Podle § 75 odst. 2, věty první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. prosince 2007, sp. zn. 2 Afs 57/2007 (publ. na www.nssoud.cz), již uvedl: „Žalobní řízení je totiž založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Racionální podstata citovaných dvou zásad spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně vymezení předmětu soudního řízení.“

V daném případě je zjevné, že důvody, pro něž městský soud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil, nebyly skutkovými novotami a nebyly ani novotami právními, které by žalobce nemohl v žalobě uplatnit. V posuzovaném případě nedošlo k judikatornímu

odklonu, neboť za judikatorní odklon lze považovat zásadně pouze situaci, kdy soud sám popřípadě soud jemu nadřízený změnil svůj právní názor vyjádřený v judikatuře, ať už v důsledku vlastního uvážení, v němž zdůvodní, jaké pohnutky jej vedly k přijetí názoru odlišného od dosavadní judikatury; či v důsledku rozhodnutí soudu, jehož názor musí soudní soustava respektovat, ať už se jedná o rozhodnutí Ústavního soudu jako orgánu povolaného článkem 83 Ústavy k ochraně ústavnosti, Evropského soudu pro lidská práva, jehož právní názory jsou závazné v důsledku úcty České republiky k závazkům, které pro ni podle článku 1 odst. 2 Ústavy vyplývají z mezinárodního práva, či o rozhodnutí soudů vykládajících na komunitární úrovni právo Evropských společenství, jež má před českým vnitrostátním právem obecně uznávaný primát.

V tomto případě však k žádné z těchto situací nedošlo. Městský soud pouze dospěl k závěru, že na žádost žalobce neměla být aplikována Hlava IVa zákona o pobytu cizinců. K tomuto závěru ovšem dospěl toliko na základě svého vlastního, byť obsáhlého a argumentačně zajímavého uvážení, nikoli na základě konstatování, že by předtím byla jiným rozhodnutím popřena dosavadní judikatura ve věcech cizineckého práva, tedy že by došlo k onomu judikatornímu odklonu. Přitom tato dosavadní judikatura aplikaci Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců na žádosti neobčanů Evropské unie, kteří mají za manžela občana ČR, implicitně schvalovala, když takto podložená správní rozhodnutí posuzovala a přezkoumávala, aniž by je z důvodu aplikace této části zákona o pobytu cizinců rušila. Příkladem může být např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 78/2006 (publ. pod č. 1335/2007 Sb. NSS), kde byla zdejší soudem zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. 11 Ca 297/2005, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o trvalý pobyt podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy z totožného důvodu jako v nyní posuzovaném případě a podle téže části zákona o pobytu cizinců, kterou podala státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky z důvodu svého manželství s občanem ČR.

Městský soud právním závěrem, který v dané věci zaujal, se sám odklonil od dosavadního přístupu správních soudů k této otázce, aniž by se s touto předchozí judikaturou vyrovnával.

Svým rozhodnutím překročil meze dané mu žalobními body a zatížil tak své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Za této situace již není zapotřebí se podrobně zabývat otázkou, zda výklad zákona o pobytu cizinců provedený městským soudem založil i důvodnost námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z důvodů v tomto rozsudku uvedených Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud na závěr uvádí, že stejné právní závěry v obdobné věci zaujal již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2008, č. j. 2 As 46/2007 - 65, v němž rozhodl o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2007, č. j. 9 Ca 265/2005 - 42.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 29. dubna 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu