



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **P. B. W.**, zastoupen JUDr. Josefem Čechem, advokátem se sídlem Mírové nám. 35, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, č. j. 10 Ca 9/2006 – 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, č. j. 10 Ca 9/2006 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2007, č. j. 10 Ca 9/2006 - 30, bylo zrušeno rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „stěžovatel“) ze dne 18. 11. 2005, č. j. SSCP-4023/C-215-2005, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, oddělení cizinecké policie Teplice ze dne 19. 8. 2005, č. j. SSCP-00945/UL-IX-CI-03-2005, o zamítnutí žádosti účastníka řízení o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že žádost účastníka řízení neměla být posouzena podle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nýbrž podle ustanovení § 78 a násl. citovaného zákona. Vyšel ze znění zákona č. 217/2002 Sb., jímž byli mimo jiné rozděleni cizinci do dvou kategorií, a to na občany Evropské unie a ostatní cizince. Trvalý pobyt občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků byl upraven v Hlavě IVa zákona o pobytu cizinců. Účastník řízení je cizincem, který není občanem Evropské unie (dále jen „EU“), a proto mělo být podle názoru městského soudu o jeho žádosti rozhodováno podle Hlavy

IV, a nikoli Hlavy IVa citovaného zákona. Názor správních orgánů, že se účastník řízení stal svým sňatkem rodinným příslušníkem občana EU nemůže obstát, neboť by to vedlo k obsolentnosti ustanovení § 80 odst. 2 písm. zákona o pobytu cizinců, protože každý cizinec žádající o trvalý pobyt pro manželství s občanem České republiky by byl posuzován jako manžel občana EU, čímž by byl setřen rozdíl mezi oběma skupinami cizinců, jak byl nastolen právní úpravou. Na účastníka řízení jako občana třetí země žádajícího o trvalý pobyt z důvodu manželství s občankou České republiky měla být použita Hlava IV zákona o pobytu cizinců. Podle městského soudu v rozhodnutí stěžovatele absentují důvody, na základě nichž dospěl k závěru, že se na posuzování žádosti účastníka řízení vztahuje ustanovení § 87e odst. 1, resp. § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ač toto ustanovení je zvláštní částí upravující pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Hovoří-li o rodinných příslušnících občanů České republiky, lze ze systematického a logického výkladu zákona dopět k závěru, že i v takovém případě jde o cizince-rodinné příslušníky občana České republiky, kteří však jsou občany EU, tedy v případě uzavření manželství občana EU s občanem České republiky je tomuto cizinci vydáno povolení k pobytu bez dalších podmínek. Městský soud proto dospěl k závěru, že naopak pokud o udělení pobytu žádá cizinec z třetí země, a to z titulu manželského soužití s občanem České republiky, pak se na něho vztahují ustanovení Hlavy IV zákona o pobytu cizinců. Správní orgány tak postupovaly podle ustanovení zákona, které se na účastníka řízení nevztahovaly, a proto se nezabývaly hledisky uvedenými v poslední větě § 80 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, takže jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., konkrétně nesprávné posouzení právní otázky spočívající v aplikaci Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel uvedl, že účastník řízení podal žádost o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dne 15. 4. 2003 a řízení o jeho žádosti bylo přerušeno pro předběžnou otázku, neboť šetřením bylo zjištěno, že byl Okresním soudem v Ústí nad Labem vzat do vazby. Vzhledem k tomu bylo o jeho žádosti rozhodováno až v roce 2005. Stěžovatel se domnívá, že tím, že dne 1. 5. 2004 vstoupila Česká republika do EU, stal se účastník řízení v době posuzování žádosti rodinným příslušníkem občana EU a v důsledku toho na něho dopadala příznivější Hlava IVa zákona o pobytu cizinců. V případě, že by byl posuzován podle Hlavy IV, nebyly by podmínky pro udělení trvalého pobytu splněny, neboť by musel ke své žádosti předkládat výpis z evidence Rejstříku trestů, z něhož vyplývá, že byl dne 30. 3. 2005 odsouzen za trestný čin podle § 140 odst. 2 tr. zák. Krajským soudem v Ústí nad Labem k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 6 let. Výklad provedený městským soudem by znamenal diskriminaci rodinných příslušníků občanů České republiky, kteří jsou občany třetích států. Městský soud totiž současně konstatuje, že se ustanovení § 87e zákona o pobytu cizinců vztahuje na rodinné příslušníky občanů EU (cizinců) bez ohledu na to, zda jsou sami občany EU či nikoli. Pokud by se na rodinné příslušníky občanů České republiky měla vztahovat ustanovení Hlavy IV zákona o pobytu cizinců, tj. úprava udělování povolení k pobytu občanům třetích států, byli by znevýhodněni z hlediska předkládaných náležitostí i širě důvodů pro zamítnutí žádosti. Stěžovatel proto zastává názor, že občané České republiky se vstupem České republiky do EU stali současně občany EU a na jejich rodinné příslušníky se vztahuje speciální a výhodnější úprava vydávání povolení k trvalému pobytu obsažená v ustanovení § 87e

zákonu o pobytu cizinců. Stěžovatel tvrdí, že duplicita zmiňovaná městským soudem, kdy se právní úprava režimu povolení k trvalému pobytu v Hlavě IVa zákona o pobytu cizinců ohledně rodinných příslušníků občanů České republiky překrývá s právní úpravou současně platnou (Hlava IV zákona o pobytu cizinců), 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 EU stali současně občany EU a na jejich rodinné příslušníky se vztahuje speciální a výhodnější úprava vydání povolení k trvalému pobytu obsažená v ustanovení § 87e tohoto zákona. S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti ji označil za nedůvodnou, neboť souhlasí s odůvodněním napadeného rozhodnutí. Pokud stěžovatel činí úvahy o tom, podle které právní úpravy měl rozhodovat, nepřihlédl především k přechodným ustanovením zákona č. 222/2003 Sb. a zákona č. 428/2005 Sb., jež stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle právních předpisů platných v době zahájení řízení. Výklad a závěry městského soudu se pak zcela správně vztahují k právnímu stavu založenému novelizací provedenou zákonem č. 217/2002 Sb., jež byla účinná v době rozhodování správního orgánu o žádosti účastníka řízení. Novely č. 428/2005 Sb. a č. 161/2006 Sb. pak nabyly účinnosti až po vydání správního rozhodnutí v této věci a nelze k nim přihlížet. I z tohoto hlediska je tak napadený rozsudek správný. Účastník řízení proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplynulo, že účastník řízení podal u Policie ČR, oddělení cizinecké policie Teplice (dále jen „správní orgán I. stupně“) dne 15. 4. 2003 žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Podle usnesení Obvodního soudu v Ústí nad Labem byl účastník řízení dne 7. 5. 2003 vzat do vyšetřovací vazby. Poté správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 6. 2003 správní řízení přerušil. Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2004, sp. zn. 48 T 7/2004, byl účastník řízení uznán vinným trestným činem padělání a pozměňování peněz a trestným činem podvodu a byl odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání šesti roků. Dne 19. 8. 2005 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o zamítnutí žádosti účastníka řízení podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť shledal důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Odvolání podané účastníkem řízení proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto napadeným správním rozhodnutím stěžovatele.

Spornou je v daném případě otázka, zda je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž městský soud o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele rozhodl na základě posouzení právní otázky, jaká ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba aplikovat na danou věc.

Touto právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v právně i skutkově obdobné věci již v rozsudcích ze dne 24. 1. 2008, č. j. 2 As 46/2007 - 65, www.nssoud.cz a ze dne 29. 4. 2008, č. j. 5 As 36/2007 - 61, www.nssoud.cz a neshledal v nyní projednávaném případě žádný důvod se od vysloveného právního názoru odchýlit. Městský soud sice správně upozornil na skutečnost, že v důsledku výkladu, jenž i na neobčany EU, kteří jsou rodinnými příslušníky občana České republiky, hledí jako na rodinné příslušníky občana EU, dochází k některým aplikačním paradoxům, jako je, resp. byla, neboť je tu posuzován právní stav do 23. 11. 2005, obsolentnost ustanovení § 65 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců i další překryvy s Hlavou IV citovaného zákona, a stírání difference mezi některými skupinami cizinců, kterou zákonodárce pravděpodobně chtěl nastolit. Zákonodárci se však nepodařilo tento úmysl (pokud jej vskutku měl) vtělit do textu zákona. Městský soud se proto pokusil překlenout pochybení zákonodárce velmi fundovaným výkladem systematickým a teleologickým. Nejvyšší správní soud však připomíná, že pochybení zákonodárce nelze přičítat k tíži fyzických a právnických osob, a proto za situace, kdy se patrně rozchází úmysl zákonodárce s textem zákona, v němž měl být tento úmysl vyjádřen, je třeba použít toho výkladu, který je pro fyzické a právnické osoby, jimž z něj vyplývají práva a povinnosti, příznivější (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004, publ. pod č. 474/2005 Sb. NSS). Tímto výkladem byl v daném případě jednoznačně výklad jazykový stavějící neobčany EU, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů České republiky, do výhodnějšího postavení, jak jej použil stěžovatel, a předtím správní orgán I. stupně. Právní úvaha městského soudu tak sice lépe odrážela nedokonale vyjádřený úmysl zákonodárce a systematiku zákona, ovšem způsobem jdoucím více k tíži účastníka řízení, což neodpovídá celostnímu pojmání státu, kde orgány právo aplikující je mají pokud možno vykládat tak, aby odvrátily od subjektů práva důsledky pochybení zákonodárce. Z hlediska systematiky zákona se však i ve výkladu městského soudu vyskytují disproporce, neboť podle jeho názoru se ustanovení § 87e zákona o pobytu cizinců vztahuje na rodinné příslušníky občanů EU (cizince) bez ohledu na to, zda jsou sami občany EU, ale nevztahuje se na rodinné příslušníky občanů České republiky, pokud nejsou sami občany EU. Městský soud tak rozhodl o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele na základě právní úvahy, se kterou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, a proto nepovažuje napadené správní rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť stěžovatel se zabýval všemi v zákoně uvedenými podmínkami pro udělení povolení k trvalému pobytu účastníka řízení.

Z hlediska zásahů do práva na respektování svého soukromého a rodinného života Nejvyšší správní soud připomíná, že podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.) může správní orgán do výkonu tohoto práva zasahovat, když je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Mezinárodní závazky týkající se čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou v českém vnitrostátním právním řádu promítnuty v zákoně o pobytu cizinců. Podle ustanovení § 119 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nelze vydat rozhodnutí o vyhoštění, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince. Nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života se

přitom posuzuje podle toho, zda takovým rozhodnutím bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Lze odkázat i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který vždy důsledně zvažuje rovnováhu mezi zájmem jednotlivce a zájmy společnosti jako celku, a tudíž při posuzování čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod přihlíží i k závažnosti stěžovatelova trestného činu (k tomu např. Laarej proti Francii, rozhodnutí ze dne 16. 3. 1999, stížnost č. 41318/98, El Khaouli proti Francii, rozhodnutí ze dne 2. 3. 1999, stížnost č. 40266/98, Katanic proti Švýcarsku, rozhodnutí ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 54271/00).

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem městského soudu, že stěžovatel zaujal bez bližšího odůvodnění závěr, že se ustanovení § 78 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na účastníka řízení nevztahuje. K této problematice stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „podle čl. IV odst. 6 zákona č. 217/2002 Sb. se řízení zahájena přede dnem účinnosti tohoto zákona dokončí podle tohoto zákona. Po přistoupení České republiky do Evropské unie se žalobce stal rodinným příslušníkem občana EU, jelikož jeho žádost byla podána za účelem sloučení rodiny s manželkou-občankou ČR. Vzhledem k tomu bylo třeba posuzovat žádost žalobce podle Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců. Žádost žalobce tak byla zamítnuta podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kde není posuzována přiměřenost důsledků rozhodnutí pro soukromý a rodinný život cizince.“ Tato argumentace je podle názoru Nejvyššího správního soudu dostačující vzhledem k tomu, že dosavadní přístup správních soudů k této otázce byl totožný. Dosavadní judikatura totiž aplikaci Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců na žádosti neobčanů EU, kteří mají za manžela občana České republiky, 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), kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti zamítavému rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2006, sp. zn. 11 Ca 297/2005, 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 České republiky.

Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti městský soud pojedná v novém rozhodnutí (§ 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 25. září 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu