



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: V. T. N., zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení: H. O., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2009, č. j. 8 Ca 251/2007 – 43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2009, č. j. 8 Ca 251/2007 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem ze dne 14. 1. 2009, č. j. 8 Ca 251/2007 – 43, zamítl žalobu žalobce V. T. N. (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalované **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 30. 7. 2007, č. j. SCPP-1910/C-227-2007, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a v celém rozsahu potvrzeno rozhodnutí **Policie České republiky**, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, Odboru pátrání a kontroly pobytu Praha ze dne 23. 4. 2007, č. j. SCPP-738/PH-OPK3-SV-2006, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění z území České republiky a doba, po kterou stěžovateli nelze umožnit vstup na území České republiky byla stanovena na 5 let. Městský soud vyšel při svém rozhodování z toho, že stěžovatel neoprávněně vstoupil na území České republiky a pobýval zde bez platného cestovního dokladu a bez platného povolení k pobytu. Stěžovatel navíc, s cílem odvrátit důsledky plynoucí z neoprávněného pobytu na území České republiky, účelově přiznal i otcovství k nezletilému dítěti H. O., aby mohl získat povolení k trvalému pobytu. Všechny tyto skutečnosti - vzhledem k povaze a závažnosti protiprávního jednání – vedly správní orgány k opodstatněnému závěru, že v této věci jednoznačně převážil

společenský zájem na ochraně právních norem České republiky nad zájmem na ochraně formálních osobních vztahů (rodinných vztahů), které nelze považovat prokazatelně za skutečné vztahy. Žalobě stěžovatele proto nemohlo být vyhověno.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů obsahově uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítl, že správní rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť z výroku, jakožto nejdůležitější části rozhodnutí, musí být naprosto zřejmé, jakého jednání se jako cizinec dopustil. Ve výroku napadeného správního rozhodnutí je však obsaženo více možných jednání, kterých se měl dopustit, avšak tato nejsou nijak blíže specifikována. Není mu proto zřejmé, jakého jednání se měl dopustit, zda tímto jednáním závažně narušil veřejný pořádek nebo zda pouze existuje důvodné nebezpečí, že veřejný pořádek teprve naruší. Takový výrok proto považuje za zcela nepřezkoumatelný a nesrozumitelný. Navíc se domnívá, že se městský soud touto otázkou – tedy narušením veřejného pořádku – dostatečně nezabýval. Soud pouze v odůvodnění rozsudku odkázal na jeho tvrzení, které uvedl do protokolu ze dne 28. 4. 2006 a konstatoval, že tím naplnil znaky přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel považuje za nutné zdůraznit, že řízení ve věci uvedeného přestupku nebylo nikdy iniciováno. Na podporu svých tvrzení odkazuje na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/S, v níž je v čl. 27 definován pojem „veřejný pořádek“, jakož i na rozhodnutí Evropského soudního dvora, v nichž došlo k vyložení uvedeného pojmu. Za závažný způsob narušení veřejného pořádku je proto třeba považovat takové protiprávní jednání, které zásadním způsobem překračuje intenzitu jednání popsaného v některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně. Je tedy přesvědčen, že městský soud, jakož i správní orgány, které v projednávané věci rozhodovaly, postupovaly v rozporu s ustanovením § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť dle tohoto ustanovení si nesmí správní orgán učinit úsudek o tom, zda byl či nebyl spáchán přestupek. Jednání, na jehož základě mu bylo správním orgánem uloženo správní vyhoštění, vykazuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) a m) zákona o pobytu cizinců, ale o těchto přestupcích nebylo v rámci vedeného řízení o správním vyhoštění jakkoliv rozhodnuto. Z formálního hlediska si tak správní orgány učinily o této otázce nezákonný úsudek a správní soud se k této námitce nikterak nevyjádřil. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal procesní předpoklady věcného projednání kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že tomuto postupu nic nebrání. Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou k jejímu podání. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, a jsou tedy splněny všechny zákonné podmínky povinného zastoupení stěžovatele v tomto řízení, které jsou uvedeny v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost byla stěžovatelem podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a svým obsahem míří na kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů proto shledal kasační stížnost jako přípustnou s tím, že byly splněny zákonné procesní předpoklady pro její projednání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je třeba zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že dne 27. 4. 2006 byl stěžovatel zajištěn orgány Policie České republiky a předán do Zařízení pro zajištění cizinců, kde dne 11. 5. 2006 požádal o udělení mezinárodní ochrany. Ze spisového materiálu je dále zřejmé, zejména z protokolu ze dne 28. 4. 2006 a ze dne 24. 7. 2006, že stěžovatel vstoupil na území České republiky koncem roku 2003, kdy přicestoval v zavazadlovém prostoru osobního automobilu a úmyslně se tak vyhnul pasové a celní kontrole správních orgánů České republiky. Z evidence Policie České republiky bylo v rámci správního řízení zjištěno, že stěžovateli nebylo před vstupem na území České republiky uděleno vízum ani jiné povolení k pobytu, které by stěžovatele opravňovalo k legálnímu pobytu na území republiky. Správní orgán rovněž hodnotil stěžovatelovo jednání, které předcházelo rozhodnutí o správním vyhoštění, kdy stěžovatel zcela účelově přiznal otcovství k dítěti H. O., neboť z výpovědí obou formálně zapsaných rodičů je zřejmé, že stěžovatel není biologickým otcem dítěte. Toto jednání správní orgán vyhodnotil jako ryze účelové, směřující k získání trvalého pobytu na území České republiky. Správním rozhodnutím ze dne 23. 4. 2007, č. j. SCPP-738/PH-OPK3-SV-2006, Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, bylo proto stěžovateli v souladu s ustanovením § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., v návaznosti na ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2 citovaného zákona, uděleno správní vyhoštění na dobu 5 let. Rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 30. 7. 2007, č. j. SCPP-1910/C-227-2007, pak bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a současně potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, Odboru pátrání a kontroly pobytu Praha ze dne 23. 4. 2007, č. j. SCPP-738/PH-OPK3-SV-2006.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítl, že výrok správního rozhodnutí, jímž mu bylo uloženo správní vyhoštění, je zcela nepřezkoumatelný a nesrozumitelný, neboť z něj není zřejmé, jakým jednáním narušil veřejný pořádek, resp. pro jaké jednání byl vůbec vyhoštěn. Městský soud se v reakci na tuto námitku, která byla rovněž i součástí žalobních námitek, omezil na konstatování, že „správní orgán prvního stupně, jakož i žalovaný správní orgán uvedly ve svých rozhodnutích, o jaké právní předpisy svá rozhodnutí opřely, tyto předpisy dostatečně vyložily a vypořádaly se tak s uplatněnými námitkami žalobce.“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že se městský soud k této žalobní námitce vyjádřil velmi kuse a ne zcela vyčerpávajícím způsobem. Pouhé obecné konstatování, že správní orgány nepochybily ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu v případě, kdy stěžovatel namítá nesrozumitelnost výroku správního rozhodnutí, nepovažuje Nejvyšší správní soud za dostatečné.

V tomto bodě proto kasační soud shledal odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu nedostačujícím a rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud při posuzování uvedené námitky kasační stížnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky v tom směru, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)“.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že se charakterem správního vyhoštění zabýval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005 - 52, který byl publikován pod č. 1164/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který vyslovil, že „*Správní vyhoštění nemá trestní charakter ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod po přijetí Protokolu č. 7 (čl. 1), ale je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví.*“

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž vytkl městskému soudu, že se nedostatečně zabýval otázkou narušování veřejného pořádku. K rozsáhlé žalobní námitce v tomto směru

správní soud především odkázal na tvrzení, která stěžovatel uvedl do protokolu ze dne 28. 4. 2006, z nichž je zřejmé, že vstoupil na území České republiky nelegálním způsobem.

Podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném v rozhodné době, policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, a) až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí.

Podle ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném v rozhodné době, rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, lze vydat pouze v případě, že občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let.

Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že se městský soud s žalobní námitkou směřující do definice a naplnění pojmu veřejného pořádku a jeho narušení v odůvodnění napadeného rozsudku vypořádal pouze odkazem na obsah protokolu ze dne 28. 4. 2006, sp. zn. SCPP-738/PH-OPK3-SV-2006, v němž stěžovatel sám uvedl, že přicestoval letecky do Ruska a dále ve skrytu automobilu do České republiky. Cestu organizovala skupina neznámých osob, kterým stěžovatel zaplatil 5000 USD a odevzdal cestovní doklad, čímž dle názoru městského soudu naplnil zákonné znaky přestupku podle ustanovení § 157 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Městský soud, aniž provedl jakékoliv vyhodnocení uvedených skutečností z hlediska veřejného pořádku a závažnosti způsobu jeho narušení, však již žádné další konkrétnější skutečnosti stěžovatelova jednání a úvahy, které by posuzoval jako závažné narušování veřejného pořádku, v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedl.

V tomto bodě proto kasační soud shledal odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu nedostačujícím a rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Z hlediska právní argumentace stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pak odkazuje na již uvedená rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která jsou obsažena v předchozích partiích tohoto rozsudku.

V posledním stížním bodě stěžovatel vytýká městskému soudu, jakož i správním orgánům, které ve věci rozhodovaly, že postupovaly v rozporu s ustanovením § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť dle tohoto ustanovení si nesmí správní orgán učinit úsudek o tom, zda byl či nebyl spáchán přestupek. Stejně jako v žalobě, stěžovatel poukazuje na skutečnost, že jednání, na základě kterého mu bylo uděleno správní vyhoštění, sice vykazuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 157 odst. 1 písm. a) a m) zákona o pobytu cizinců, nicméně o těchto jednáních nebylo v rámci řízení o správním vyhoštění jakkoliv rozhodnuto.

K této stížní námitce, jež byla i součástí žalobního podání, se Nejvyšší správní soud nemůže nikterak věcně vyjádřit, neboť městský soud v napadeném rozhodnutí

k uvedeným námitkám vůbec nezaujal stanovisko. V tomto smyslu lze proto odkázat na výše uvedenou argumentaci k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí a povinnosti správního soudu se řádně vypořádat přezkoumatelným způsobem se všemi žalobními námitkami, nebo alespoň uvést, z jakého důvodu se soud předmětnou námitkou nezabýval.

Nejvyššímu správnímu soudu dále není zřejmé, z jakých důvodů městský soud jednal s H. O. jako s osobou zúčastněnou na řízení, protože podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných uplatňovat. H. O. bezpochyby není účastníkem soudního řízení (§ 33 s. ř. s.), neboť není ani žalobcem ani žalovaným v projednávané věci. Z tohoto důvodu by se proto mohla řízení účastnit pouze jako osoba zúčastněná na řízení v případě, že by mimo jiné výslovně oznámila, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). To se však nestalo. Součástí soudního spisu není reakce H. O. na výzvu soudu, zda hodlá uplatňovat v tomto řízení práva osoby zúčastněné na řízení. Městský soud ale přesto H. O. označil jako osobu zúčastněnou na řízení. Správnímu soudu se však již nepodařilo předmětný rozsudek H. O. doručit (§ 34 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelný. Kasačnímu soudu proto nezbylo než tento rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se znovu zabýval všemi žalobními námitkami, vyšel při svém rozhodování z již citovaných rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 84/94 a sp. zn. III. ÚS 94/97 a z rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 5/2003, sp. zn. 1 Afs 135/2004 a sp. zn. 2 Afs 24/2005, vypořádal se s postavením H. O. v řízení a poté vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

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

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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. července 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu