



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci **žalobce: N. H. B.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti **žalovanému: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2008, č. j. SCPP-3427/C-215-2007, ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2009, č. j. 8 Ca 83/2008 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2009, č. j. 8 Ca 83/2008 – 33, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), kterým tento soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále též „správní orgán“), ze dne 4. 1. 2008, č. j. SCPP-3427/C-215-2007, jímž bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město (dále též „prvostupňový správní orgán“), ze

dne 23. 8. 2007, č. j. SCPP-001460-34/BR-I-CI-2007. Uvedeným rozhodnutím prvostupňového správního orgánu byla podle ust. § 87k 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 o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že městský soud se nevypořádal s jeho námitkami, které se týkají zákonnosti důkazů prováděných žalovaným ve správním řízení. Stěžovatel primárně vytýkal nezákonnost výsledků tzv. pobytových kontrol prováděných prvostupňovým správním orgánem v rozporu s ustanoveními zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), při předpokladu neexistence zvláštní procesní úpravy v zákoně o pobytu cizinců. Výsledkem pobytových kontrol pak byly jakési záznamy o vytěžení takto kontrolovaných osob, řádně procesně nezachycené, které byly brány jako podklad pro rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Otázkou procesní přípustnosti takto provedených důkazů se však městský soud vůbec nezabýval. Další námitku týkající se porušení ust. § 51 odst. 2 správního řádu o vyrozumívání o prováděných úkonech v řízení městský soud podle názoru stěžovatele řádně nehodnotil, když se omezil na konstatování o nedostupnosti další účastnice řízení, aniž by zkoumal, zda tento závěr byl ve správním řízení podložen dokazováním (zda byla tato účastnice řádně předvolána, přebírala si poštu, nebyla k zastížení). Stěžovatel dále uvádí, že městský soud se přesvědčivě nevypořádal s námitkou nepřipustnosti důkazů prováděných formou dožádání podle ust. § 13 správního řádu. Z posledně uvedeného ustanovení zákona podle jazykového výkladu vyplývá, že k dožádání je příslušný správní orgán podřízený nebo nadřízený dožadujícího se správního orgánu a nebo jiný věcně příslušný. Podle stěžovatele je nutno zopakovat, že dětský domov není orgánem státní správy a pochybuje, že je orgánem věcně příslušným ve věcech týkajících se cizineckého režimu. K této námitce přitom městský soud pouze konstatoval, že se s ní neztotožňuje. Stěžovatel je přesvědčen, že městský soud se nevypořádal ani s námitkou nepřipustnosti Úřadu městského obvodu Ostrava-jih k provádění „sociálního šetření“ tak, že nijak neřešil věcnou nepřipustnost tohoto úřadu a skutečnost, že o tomto úkonu nebyl stěžovatel vyrozuměn předem. Přípustnost takto prováděných důkazů dovozuje z obecné potřeby zjistit skutkový stav a otázku vyrozumívání o úkonech pak „zhojuje“ s odkazem na to, že se s „výpověďmi“ mohl stěžovatel seznámit v rámci svého vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Stěžovatel dále namítá, že městský soud nepřezkoumatelným způsobem odmítl námitku týkající se porušení ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, když orgány státní správy ve správním řízení posuzují přes výslovný zákonný zákaz jako předběžnou otázku osobního stavu účastníků řízení. Městský soud uzavřel, že v situaci, kdy stěžovatel žádá o zvláštní pobytové povolení rodinného

příslušníka občana Evropské unie, je zkoumání osobního stavu účastníků řízení přípustné. Stěžovatel podotýká, že výslovný zákaz formulovaný v zákoně nelze obejít odkazem na typ a okolnosti předmětného řízení. Orgány státní správy totiž mohou uplatňovat svou pravomoc jen na základě zákona a v souladu s ním. Proto stěžovatel navrhl zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Správní orgán se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců policie nebo ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Podle ust. § 13 odst. 1 správního řádu příslušný správní orgán může usnesením dožádat podřízený nebo nadřízený správní orgán anebo jiný věcně příslušný správní orgán (dále jen "dožádaný správní orgán") o provedení úkonu, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady anebo který by nemohl provést vůbec. Toto usnesení se doručuje pouze dožádanému správnímu orgánu a nelze se proti němu odvolat.

Podle ust. § 50 odst. 1 citovaného zákona podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Podle ust. § 51 odst. 1 citovaného zákona k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.

Podle ust. § 51 odst. 2 citovaného zákona o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.

Stěžejní námitka podaná v kasační stížnosti se týká pochybení městského soudu spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s, kdy je mu vytýkáno, že se nezabýval

námítkou aplikace příslušných ustanovení zákona o státní kontrole v daném případě.

Soudní řád správní však nestanoví, co se rozumí nepřezkoumatelným rozhodnutím krajského soudu pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto je třeba vycházet především z toho, co vytvořila dosavadní judikatura správních soudů. Ostatně o tom, že nepřezkoumatelnost je vadou natolik závažnou, svědčí i ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., které zdejšímu soudu ukládá povinnost se jí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaného pod č. 133/2004 Sb. NSS, *„nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“*

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaného pod č. 689/2005 Sb. NSS, *„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 § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na niž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“*

„Opomene-li krajský 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.].“ (Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaného pod č. 787/2006 Sb. NSS.)

V této souvislosti je vhodné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které *„z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“* (viz nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, publikovaný jako N 17/17 SbNU 121; či nález téhož soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, publikovaný jako N 127/23 SbNU 227). Předmětný soud rovněž opakovaně judikoval, že absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí může vést k jeho zrušení Ústavním soudem,

neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný jako N 85/8 SbNU 287; či nálezy téhož soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147). To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147).

Na pozadí výše uvedeného a po posouzení napadeného rozsudku městského soudu dospěl Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci k závěru, že rozsudek městského soudu trpí absencí jakékoli úvahy a argumentace ve vztahu k žalobní námitce stěžovatele, jež je podrobně rozvedena v podané žalobě (viz str. 3 žaloby), týkající se toho, že žalovaný v této věci zcela pomíjí existenci zákona o státní kontrole a nepostupuje podle jeho podrobné procesní úpravy při provádění tzv. „pobytových kontrol“.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba shodným způsobem přistupovat i k další námitce stěžovatele, jež se týká otázky věcné příslušnosti „Dětského domova pro děti do 3 let“, příspěvkové organizace se sídlem Jedličkova 5, Ostrava – Zábřeh, a Statutárního města Ostrava, Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz, Odboru sociálních služeb, školství a využití volného času, při dožádání ve smyslu ust. § 13 správního řádu. Městský soud v této souvislosti sice podrobně a vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil význam skutkových závěrů vyplývajících z takto provedených úkonů pro nyní projednávanou věc, neuvedl však s ohledem na to, jak byla námitka koncipována v podané žalobě, jaké okolnosti jej vedly k závěru, že příslušné orgány je možno považovat za věcně příslušné k dožádání ve smyslu ust. § 13 správního řádu pro účely řízení ve věcech týkajících se cizineckého režimu a jejich úkony tak mohou sloužit jako podklady pro vydání správního rozhodnutí, resp. z jakých ustanovení právních předpisů tato skutečnost vyplývá.

Zdejší soud musel rovněž v další stížní námitce přisvědčit názoru stěžovatele, že městský soud nepřezkoumatelným způsobem odmítl žalobní námitku týkající se porušení ust. § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu při posuzování osobního stavu účastníků řízení. Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za dostatečnou argumentaci městského soudu, která se omezila na pouhé konstatování, že „*rovněž tuto námitku nepovažoval soud za relevantní, když žalobce žádal o zvláštní pobytové povolení rodinného příslušníka občana Evropské unie*“, a to zejména za situace, kdy stěžovatel naplnil svou žalobní námitku konkrétním a jedinečným obsahem, tj. uvedl konkrétní skutkové a právní důvody, v nichž spatřuje nezákonnost postupu správních orgánů v předešlém správním řízení, pokud jde o posuzování otázky osobního stavu účastníků řízení (viz str. 4, bod IV., podané žaloby).

Nejvyšší správní soud je proto s ohledem na výše uvedené nucen konstatovat, že městský soud se v napadeném rozsudku nevyrovnal se shora předestřenými žalobními námitkami v rozsahu, v jakém byly uplatněny v žalobě, a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V dalším řízení je proto městský soud povinen se s nimi odpovídajícím způsobem vypořádat, aby tak vyhověl požadavku řádného a vyčerpávajícího odůvodnění rozhodnutí, jak je má na mysli zejména výše citovaná judikatura.

Protože posouzení dalších stížních námitek nezávisí na vypořádání se shora uvedenými námitkami, přistoupil zdejší soud k ostatním námitkám stěžovatele obsaženým v podané kasační stížnosti. Nutno však poznamenat, že tyto byly stěžovatelem koncipovány značně kusým až obecným způsobem, což s ohledem na kasační princip značně omezuje přezkum prováděný Nejvyšším správním soudem.

Jestliže stěžovatel namítá, že městský soud řádně nehodnotil námitku týkající se porušení ust. § 51 odst. 2 správního řádu o vyrozumívání o prováděných úkonech v řízení, s tím, že se jmenovaný soud omezil na konstatování o nedostupnosti další účastnice řízení (matky nezletilého syna stěžovatele – R. B.), aniž by zkoumal, zda tento závěr byl ve správním řízení podložen dokazováním, je třeba podle zdejšího soudu uvést na pravou míru, že městský soud odmítl předmětnou námitku s mnohem komplexnějším odůvodněním, než jak udává stěžovatel. Městský soud v této souvislosti zejména upozornil na skutečnost, že účastnice řízení, matka nezletilého syna stěžovatele R. B., je osobou bez stálého pobytu, což potvrdila nejenom ona sama, ale vyplývá to i z vyjádření dalších členů její rodiny. Z důvodu její nedostupnosti proto v této věci hrozilo nebezpečí z prodlení a postup správních orgánů podle ust. § 51 odst. 2 správního řádu byl tedy podle městského soudu zcela na místě.

S uvedeným názorem se pak ztotožňuje i Nejvyšší správní soud, neboť skutečnosti obsažené v předloženém správním spisu (viz především záznam z provedeného šetření Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Oddělení cizinecké policie Ostrava, ze dne 15. 3. 2007, č. j. SCPP-908/OV-X-2007, a v něm obsažené vyjádření otce R. B., pana J. B., a její sestry, M. B., o tom, že jmenovaná nebydlí nikde na stálé adrese; a dále záznam Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, Oddělení cizinecké policie Ostrava, ze dne 22. 1. 2007, č. j. SCPP-211/OV-X-2007), na které městský soud v odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozhodnutí rovněž v podrobnostech odkázal, představují dostatečné hledisko pro závěr o existenci nebezpečí z prodlení ve smyslu ust. § 51 odst. 2 správního řádu a odůvodněnosti postupu správních orgánů v takovém případě. Ostatně stěžovatel ani neuvedl žádné další skutečnosti, na základě kterých by bylo možno dojít k opačnému závěru, tj. že v případě R. B. nehrozilo nebezpečí z

prodlení a tato se zdržovala na stálé adrese a byla na ní k zastižení pro potřeby správních orgánů.

Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že se nevypořádal se žalobní námitkou týkající se toho, že stěžovatel nebyl předem vyrozuměn o úkonu („sociální šetření“) prováděném Úřadem městského obvodu Ostrava-jih. Je však zřejmé, že stěžovatel zcela opomněl zásadu dispoziční, kterou je správní soudnictví plně ovládáno. V souladu s touto zásadou je na stěžovateli jako žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv; je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, aby v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (ust. § 71 s. ř. s.). Vzhledem ke skutečnosti, že městský soud je podle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. při přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů vázán jak co do rozsahu napadených výroků rozhodnutí, tak i žalobními body, a jestliže tedy žalobce – stěžovatel – v žalobě ani jiném podání městskému soudu v konkrétní podobě neformuloval, jak to učinil až v kasační stížnosti, tuto svou argumentaci, ale toliko se omezil na obecné konstatování o „notorickém porušování ust. § 51 odst. 2 správního řádu“, městský soud nepochybil, když tyto skutečnosti nezkontroloval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Azs 26/2003 - 57, www.nssoud.cz).

Stěžovatel dále podal návrh, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ust. § 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 4. března 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu