



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **N. X. Ch.**, zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/4, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 9. 12. 2009, čj. CPR-14699-1/ČJ-2009-9CPR-C249, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 7. 2013, čj. 7 A 6/2010 – 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 2. 6. 2009 žalobce jako osoba samostatně výdělečně činná požádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu podnikání. Inspektorát cizinecké policie Plzeň (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 14. 8. 2009 rozhodl podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) tak, že se žalobci platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodlužuje. Rozsudkem Okresního soudu v Sokolově ze dne 14. 4. 2008, sp. zn. 21 T 8/2008 byl totiž žalobce pravomocně odsouzen za trestný čin řízení motorového vozidla bez řidičského

oprávnění podle § 180d zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v jednočinném souběhu s trestným činem neoprávněného užívání cizí věci podle § 249 odst. 1 téhož zákona, k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 6 měsíců, jehož výkon mu byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání tří let.

[2] Policie České republiky, Služba cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie (dále též „odvolací orgán“) žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 9. 12. 2009 zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se odvolací orgán ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, neboť skutkový stav věci byl spolehlivě zjištěn, správní orgán I. stupně měl relevantní podklady rozhodnutí k dispozici a na jejich základě věcně správně rozhodl. Odvolací orgán sdělil, že správní orgán není povinen zkoumat relevantní okolnosti uložení trestně právní sankce ani závažnost trestněprávního jednání, kterého se žalobce dopustil, neboť dle zákona o pobytu cizinců nemůže k této skutečnosti přihlídnout. Dále uvedl, že § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neukládá správnímu orgánu povinnost posuzovat přiměřenost důsledků rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do sféry soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodiny. Správní orgán I. stupně tak učinil nad rámec své úřední povinnosti.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí odvolacího orgánu žalobou ze dne 8. 1. 2010. Městský soud v Praze žalobu zamítl. Soud se zejména zabýval konstrukcí § 37 zákona o pobytu cizinců. Dospěl k závěru, že důvody pro zrušení platnosti víza (a tedy i pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu) jsou dvojí povahy. V § 37 odst. 2 zákonodárce vymezil, že tam vyjmenované důvody pro zrušení víza jsou aplikovatelné jen *za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení víza*. Naproti tomu v § 37 odst. 1 jsou důvody pro zrušení víza vyjmenované bez nutnosti splnění dalších podmínek. Správní orgán I. stupně tedy neměl povinnost zkoumat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Správní orgán rovněž nebyl povinen vyzvat žalobce, aby se k těmto dopadům vyjádřil, neboť posouzení dopadech rozhodnutí do soukromého a rodinného života nemohl zahrnout jako podklad svého rozhodnutí. Soud dále konstatoval, že příslušný orgán není oprávněn přihlížet k okolnostem spáchání trestného činu, či následnému jednání žalobce, a proto dovodil, že rozsudek Okresního soudu v Sokolově ze dne 14. 4. 2008, sp. zn. 21 T 8/2008, byl dostatečným podkladem pro zjištění skutkového stavu a vydání rozhodnutí dle § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud konečně shledal, že správní orgány neporušily práva žalobce garantované v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a Úmluvou o právech dítěte.

II.

Shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti směřující proti v záhlaví označenému rozsudku uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá nezákonnost rozsudku městského soudu ve výkladu § 37 zákona o pobytu cizinců. Trvá na tom, že i pokud by žalobce byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu (§ 37 odst. 1), je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost

pokračování

důvodů pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Tato podmínka je výslovně stanovena pro případy, kdy správní orgán rozhoduje podle § 37 odst. 2 zákona. Stěžovatel má za to, že na základě systematického a teleologického výkladu tohoto ustanovení je zřejmé, že městský soud ve svém právním hodnocení pochybil. Interpretace těchto ustanovení navíc nezohledňuje zásady pro činnost správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu). Správní orgán při nalézání řešení dostatečně nezohlednil veřejný zájem a okolnosti daného případu.

[5] Ani odvolací orgán, ani městský soud neodstranily zásadní vadu, a to, že správní orgán prvního stupně rozhodoval bez zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodnutí správních orgánů neodráží skutečný stav věci. Primárním důvodem rozhodnutí byla skutečnost, že žalobce nesplňoval podmínku trestní zachovalosti. Stěžovatel je ale toho názoru, že v tomto ohledu by při rozhodování věci měla být zohledněna milost prezidenta republiky ze dne 28. 8. 2010, kterou mu prezident prominul zbytek podmíněného trestu a zahladil odsouzení uložené za řízení motorového vozidla bez u nás platného řidičského oprávnění. Rozhodnutí o neprodloužení platnosti dlouhodobého pobytu není dle stěžovatele spravedlivé.

[6] Správní orgán I. stupně rozhodl, aniž by dal stěžovateli možnost se k věci vyjádřit; resp. tuto možnost mu dal, ale jeho vyjádřením se dále nezabýval a bez ohledu na toto vyjádření rozhodl. Navíc prý stěžovateli nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Tímto chybným postupem měl správní orgán I. stupně kromě toho, že spolehlivě nezjistil skutkový stav, zkrátit stěžovatele na jeho procesních právech, především na pak na právu na spravedlivý proces.

[7] Stěžovatel konečně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť správní orgány ignorovaly jeho vyjádření k věci. Stěžovatel se domnívá, že tato nepřezkoumatelnost nebyla zohledněna odvolacím orgánem ani správním soudem. Proto jsou dle jeho názoru rozhodnutí odvolacího orgánu a městského soudu stejně nezákonná jako správní rozhodnutí prvoinstanční.

[8] Stěžovatel rovněž žádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Ten mu byl usnesením NSS ze dne 2. 10. 2013 přiznán.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládá správnímu orgánu jednoznačnou povinnost konat v případech, které odpovídají zákonem stanoveným důvodům. Není zde prostor pro správní uvážení. Stěžovatelovo tvrzení o nemožnosti se k věci vyjádřit se dle žalovaného nezakládá na pravdě. Stěžovateli byla dne 3. 8. 2009 doručena výzva k vyjádření se ke své věci. Stěžovatel zaslal správnímu orgánu I. stupně vyjádření dne 11. 8. 2009.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Po konstatování přípustnosti a včasnosti kasační stížnosti podle § 102 a násl. s. ř. s. přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu.

[11] Nejvyšší správní soud pro upřesnění konstatuje, že podle ustanovení § 165 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění zákona č. 274/2008 Sb., přešla s účinností od 1. 1. 2011 pravomoc rozhodovat o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra se stalo správním orgánem příslušným v prvním stupni správního řízení a kompetence odvolacího orgánu přešly v souladu s § 170b odst. 1 téhož zákona na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, s níž jednal soud jako s žalovanou.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně posoudil námitku nezákonnosti rozhodnutí soudu spočívající v nesprávné interpretaci § 37 zákona o pobytu cizinců [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **III.A.**]. Poté se vypořádal s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **III.B.**]. Posléze soud uvážil o námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **III.C.**]. Zdejší soud konečně zvážil namítanou nezákonnost spočívající pochybení správních orgánů podle § 36 odst. 3 správního řádu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **III.D.**].

III.A.

Výklad § 37 zákona o pobytu cizinců

[14] Stěžovatel vytýká jak správním orgánům, tak městskému soudu nezákonnost jejich rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení klíčové právní otázky. Domnívá se, že pokud příslušný správní orgán aplikuje ustanovení § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, má také přihlížet k přiměřenosti důvodů pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, a tedy zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Dále namítá, že správní orgány při svém rozhodování dostatečně nezohlednily veřejný zájem a okolnosti daného případu.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu zvážil následující.

[16] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 31. 12. 2010, dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledala důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37). Podle § 37 odst. 1 písm. a), ve znění do 31. 12. 2010, policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec *byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu*.

[17] Stěžovatel tvrdí, že správní orgán při rozhodování podle § 37 odst. 1 musí přihlížet k důsledkům svého rozhodnutí pro zrušení platnosti víza, a to zejména k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Nejvyšší správní soud podobnou otázku již řešil v rozsudku ze dne 18. 12. 2008, čj. 7 As 21/2008 – 101. Podle tohoto rozhodnutí proporcionální posuzování práva stěžovatele na ochranu jeho rodiny a veřejného zájmu na ochraně společnosti provedl již zákonodárce přijetím předmětné zákonné úpravy. Zákon stanoví, že zájem státu a společnosti na tom, aby se na území České republiky nezdržovali cizinci, kteří spáchali úmyslný trestný čin, za nějž byli

pokračování

odsouzení, a mohli tedy představovat byť jen potencionální hrozbu pro společnost, je mnohem důležitější a závažnější, než individuální právo tohoto cizince na ochranu jeho rodinného života (takto rovněž rozsudek ze dne 27. 1. 2012, čj. 8 As 34/2011 - 85, bod 21).

[18] Ustanovení § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců stejně tak neposkytují správnímu orgánu v obvyklých případech možnost správního uvážení v tom smyslu, že by mohl u určitých úmyslných trestných činů shledat, že nejsou důvodem k neprodloužení víza, zatímco u jiných, že takovým důvodem jsou. Citovaná ustanovení stanoví správnímu orgánu jednoznačně povinnost rozhodnout určitým způsobem za předpokladu splnění v zákoně uvedených podmínek. Nedávají mu prostor pro vlastní úvahu o různých aspektech spáchaného úmyslného trestného činu, např. jeho povaha či závažnost (obdobně rozsudek ze dne 27. 1. 2012, čj. 8 As 34/2011 - 85).

[19] Námitka nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem je tedy nedůvodná.

III.B.

K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[20] Nejvyšší správní soud nyní zváží, zda městský soud v napadeném rozhodnutí interpretoval rozsah zjišťování skutkového stavu věci pro účely posouzení prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatele v souladu se zákonem.

[21] Na základě výše uvedeného [viz III.A.] lze dovodit, že správní orgán prvního stupně skutečně neměl povinnost posuzovat přiměřenost důsledků rozhodnutí o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel se dále domnívá, že rozhodnutí správních orgánů je chybné také proto, že neodrážejí skutečný skutkový stav věci. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ačkoliv byl ke dni rozhodování městského soudu stěžovatelův trest milostí prezidenta republiky ze dne 25. 8. 2010 prominut a jeho odsouzení bylo zahlazeno, stěžovatel tento potenciální žalobní bod neuplatnil v řízení před městským soudem. Zdejšímu soudu tedy nyní nepřísluší zahrnout předmětné prominutí trestu a zahlazení odsouzení do svých úvah. Navíc podle § 75 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Rozhodnutí napadené správní žalobou bylo vydáno dne 9. 12. 2009. Prezident republiky stěžovatele omilostnil dne 25. 8. 2010. Je tedy zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů, která posléze přezkoumal městský soud, nemohla zohlednit prominutí trestu a zahlazení stěžovatelovo odsouzení.

[22] Tato námitka proto není důvodná.

[23] Stěžovatel také namítá, že rozhodnutí správních orgánů je nezákonné a nepřezkoumatelné, protože při posuzování jeho věci tyto orgány nezohlednily jeho

vyjádření. Jak již bylo výše zmíněné, při aplikaci § 37 odst. 1 správní orgán nemá prostor pro správní uvážení, které by mu dovolovalo jako faktory jeho rozhodování zohlednit jiné než zákonné předpoklady. Správní orgán nemohl při svém rozhodování brát v potaz vyjádření účastníka řízení, pokud důvody tam uvedené nejsou z hlediska zákona jakkoliv významné. Výjimkou by snad mohly být jen takové důvody, které by založily rozpor rozhodnutí se základními principy, na kterých je založen ústavní řád České republiky (srov. již cit. rozsudek NSS, čj. 7 As 21/2008 - 101). Žádné takové důvody nicméně stěžovatel neuváděl. Ve svém vyjádření a odvolání jen obecně hovořil o tom, že má v České republice manželku a dítě, legálně s nimi pobývá v České republice několik let a má tedy na území státu vybudováno rodinné zázemí.

[24] Námitka je tudíž nedůvodná.

III.C.

Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu

[25] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[26] K takto obecně formulované námitce postačí uvést následující. Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se městský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2013, čj. 9 As 117/2012 - 35). Kasační stížností napadený rozsudek městského soudu všechna kritéria přezkoumatelnosti splňuje.

[27] Proto je námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nedůvodná.

III.D.

K absenci možnosti účastníka řízení vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu)

[28] Poslední stížní námitka míří proti jednání, jímž prý správní orgán stěžovateli neumožnil vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí. Dikce § 36 odst. 3 správního řádu zakotvuje možnost procesní obrany účastníka řízení v době před vydáním rozhodnutí: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“

[29] Stěžovatel tento důvod do žalobních bodů nezahrnul. Námitka stěžovatele je tedy nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Nad rámec nezbytně nutného soud přesto pro pořádek uvádí, že smyslem a účelem v § 36 odst. 3 správního řádu vymezených procesních práv účastníka řízení je, aby žalobce znal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užité. Materiálním

pokračování

předpokladem užití § 36 odst. 3 správního řádu je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny důkazy, o nichž žalobce neví (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009 - 243, č. 2073/2010 Sb. NSS). V nynějším případě však stěžovatel všechny podklady rozhodnutí ve své věci znal. Relevantním podkladem správního rozhodnutí totiž byl jen rozsudek Okresního soudu v Sokolově ze dne 14. 4. 2008, sp. zn. 21 T 8/2008, který se týká stěžovatelovy trestní věci. Možnost seznamovat se s podklady rozhodnutí tedy v této věci neměla žádný smysl.

IV.

Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou. Neshledal přitom žádné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady převyšující jeho obvyklou činnost nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. října 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu