

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **I. S.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem, se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2010, č. j. 8 Ca 297/2009 - 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2010, č. j. 8 Ca 297/2009 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 9. 2009, č. j. CPR-4537-1/ČJ-2009-9CPR-C218, zamítla odvolání žalobce a potvrdila jím napadené rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno, oddělení povolování pobytu Brno ze dne 13. 3. 2009, č. j. CPBR-04331-6/CI-2009-064061 (dále též „rozhodnutí prvního stupně").

Uvedeným rozhodnutím prvního stupně byla podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), zamítnuta žalobcova žádost o povolení k přechodnému pobytu, neboť žalobce „*je zařazen do informačního systému smluvních států*" v rámci tzv. Schengenského prostoru.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce má evidovaný zamítnutý vstup do Schengenského prostoru. Tím byl naplněn § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého správní orgán žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel je zařazen do informačního systému smluvních států. Podle žalované žalobce v odvolání uvedl, že „*napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgán nepostupoval v souladu s ustanovením § 87e odst. 3 zákona č.*

326/1999 Sb. Odvolatel se domnívá, že v jeho případě jsou dány obě skutečnosti, tedy jak zájem České republiky ..., aby zde studovali studenti z jiných států ... dále plnění mezinárodního závazku, a to konkrétně čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Odvolatel se domnívá, že rodinné vazby, které má ke své matce ...a jejímu manželovi ..., se kterými žije ve společné domácnosti, mají nárok na ochranu dle čl. 8 výše uvedené úmluvy". K těmto námitkách žalovaná úvodem vyjádřila, že „*opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Osobní chování dotyčného ... musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.*". Žalovaná dále uvedla, že ze spisového materiálu žalobce a z informačního systému provozovaného podle § 158 zákona o pobytu cizinců bylo zjištěno, že žalobce je evidován jako osoba, která má zamítnutý vstup do Schengenského prostoru. Tím byla naplněna podmínka § 87e odst. 1 písm. b) téhož zákona a byl dán důvod k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Žalovaná dále poukázala na judikaturu, podle které cizinec nemá nárok na pobyt na území České republiky. K námitce práva na respektování rodinného a soukromého života žalovaná poukázala na čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého státní orgány mohou zasahovat do zaručených práv, tedy i soukromého a rodinného života, a to pouze za specifikovaných podmínek. Žalovaná uzavřela, že „*v daném případě tedy správní orgán žádost zamítl v souladu se zákonem v zájmu morálky, neboť porušování platných právních norem ze strany cizince do této kategorie předvídané Evropskou úmluvou náleží.*".

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 5. 2010, č. j. 8 Ca 297/2009 - 37, žalobu žalobce napadající uvedené rozhodnutí žalované zamítl. Soud se nejprve zabýval tím, zda žalobce splňuje znaky rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. K tomu soud uvedl, že žalobce narozený dne 23. 5. 1983 vzhledem ke skutečnosti, že již dosáhl věku 26 let, který je podle vnitrostátních předpisů klíčový pro vymezení nezaopatřeného dítěte, nespadá do kategorie nezaopatřeného dítěte ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Navíc podle soudu žalobce nedoložil své tvrzení, že je studentem vysoké školy na území ČR. V daném případě proto nebyl na místě postup podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Soud se dále zabýval § 87e odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se nepřihlédne k důvodu zamítnutí žádosti podle odstavce 1 téhož ustanovení, je-li vydání povolení k přechodnému pobytu v zájmu ČR nebo z důvodu plnění mezinárodního závazku. K tomu uvedl, že „*pokud žalobce tvrdil, že je v zájmu České republiky, aby zde studovali studenti z jiných států ... potom své tvrzení o významu Ukrajiny pro Českou republiku a její zahraniční politiku nijak blíže nevysvětlil a nedoložil, žalovaný tak neměl možnost se vůbec touto námitkou zabývat ...Když potom ... v žalobě namítal, že je zájmem České republiky, aby zde studovali studenti ze zahraničí, zejména u oborů jako je ukrajinský jazyk a literatura, rovněž toto své tvrzení vůbec nedoložil. Soud potom musel tuto námitku odmítnou jako zcela irelevantní pro inkriminovanou věc.*". Soud dále uvedl, že postupem správních orgánů není dotčen čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, když navíc došlo k naplnění podmínek k postupu podle čl. 8 odst. 2 téže úmluvy. Podle soudu nelze považovat vztah dospělého žalobce ve věku téměř 27 let k matce a jejímu českému manželovi za natolik zakořeněnou vazbu, která by měla být překážkou jeho vycestování. Zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle soudu nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva na rodinný život. Žalobce totiž nelegálně vstoupil na území Polské republiky a pobýval tam bez platného povolení k pobytu nebo víza. Zákaz vstupu je platný až do 2. 7. 2011. Žalobce má možnost po zrušení uvedeného zákazu požádat o povolení k přechodnému pobytu. Soud uzavřel, že vlivem záznamu v informačním systému byly dány zákonné důvody podle §

87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro vydání zmiňovaných rozhodnutí správních orgánů. Proto soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) namítl, že soud nesprávně posoudil skutečnost, zda je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Předně poukázal na to, že pokud podle závěrů soudu není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nemělo být postupováno podle § 87e odst. 1 písm. b) téhož zákona, který je aplikovatelný pouze na rodinné příslušníky občanů Evropské unie, nýbrž podle § 87d odst. 1 písm. a) téhož zákona. Podle stěžovatele je v tomto ohledu rozsudek nesprávný a vnitřně rozporný. K tomu stěžovatel dodal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a za něho jej považovaly i správní orgány. Použití věkové hranice ze strany soudu tak bylo nesprávné.

Dále stěžovatel namítl, že rozhodnutí žalované měl soud zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost, neboť nebylo řádně odůvodněno, což již uváděl v žalobě. Žalovaná se totiž v žalobou napadeném rozhodnutí nevypořádala s odvolací námitkou, podle níž stěžovatelův pobyt na území České republiky je v jejím zájmu. S touto námitkou se pokusil vypořádat až teprve soud, který však nemohl odstranit nesprávnost postupu žalované ani absenci jeho zdůvodnění. Navíc závěry, které soud při vypořádání námitek učinil, není možné považovat za správné.

Podle další stížnostní námitky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu nesprávného posouzení otázky zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Soud totiž poměrně stručně konstatoval, že došlo k porušení polských zákonů, avšak vůbec se nezabýval otázkou přiměřenosti. V žalobě totiž zevrubně vysvětlil, že porušení zákonů Polské republiky nezavinil a naopak se stal obětí nejasností při zavádění Schengenského systému v roce 2008 a nepřiměřeně přísného postupu polských úřadů. Za této situace je tedy nutné považovat za nepřiměřený i relativně méně citlivý zásah do jeho práva na rodinný život.

Stěžovatel také namítl, že se soud vůbec nevyjádřil k těm žalobním bodům, v nichž bylo poukázáno na procesní pochybení správního orgánu.

Konečně stěžovatel namítl, že soud nedal osobám na řízení zúčastněným prostor, aby v žalobním řízení uplatnily svá práva.

S ohledem na uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2010, č. j. 8 Ca 297/2009 - 37, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně požádal, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Žalovaná se ke kasační stížnost nevyjádřila.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Správností závěru, podle něhož družka stěžovatele, jeho matka a manžel jeho matky nejsou osobami na řízení zúčastněnými se nebylo možné zabývat, neboť o tom rozhodl

Městský soud v Praze samostatným usnesením ze dne 5. 5. 2010, č. j. 8 Ca 297/2009 - 43, které nebylo kasační stížností napadeno.

Nejvyšší správní soud však musel přisvědčit kasační námitce o nesprávnosti a rozpornosti závěru Městského soudu v Praze, podle něhož stěžovatel nebyl rodinným příslušníkem občana Evropské unie. V této souvislosti Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že stěžovatel podal žádost jako rodinný příslušník občana Evropské unie a správní orgány s ním takto také jednaly a jeho žádost věcně projednaly. To ostatně potvrzuje i to, že stěžovatelova žádost byla zamítnuta podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pro správní orgán prvního stupně tedy byl stěžovatel rodinným příslušníkem občana Evropské unie a žalovaná tento závěr nikterak nezpochybnila. Pokud tedy Městský soud v Praze dovodil, že stěžovatel nespadá do kategorie rodinného příslušníka občana Evropské unie, měl z toho důvodu rozhodnutí žalované zrušit a nikoliv žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Navíc tento závěr soudu neobstojí ani v porovnání s jeho dalším závěrem, podle kterého byla stěžovateli správně žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnuta podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Buď totiž stěžovatel byl rodinným příslušníkem občana Evropské unie a mohl podat žádost o povolení k přechodnému pobytu, která mu byla podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zamítnuta, anebo vůbec neměl oprávnění takovou žádost na stanoveném formuláři podat, jak vyplývá z § 87b zákona o pobytu cizinců, který váže povolení k přechodnému pobytu na rodinné příslušníky občana Evropské unie. Navíc stěžovateli postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. d) a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců nepochybně náleží, neboť doložil, že se soustavně připravuje na budoucí povolání studiem na české veřejné vysoké škole a že je synem osoby, která uzavřela manželství s českým státním příslušníkem a tudíž že je nezaopatřeným příbuzným manžela občana Evropské unie v linii sestupné. Zákon o pobytu cizinců přitom v rozhodné době nestanovil žádnou věkovou hranici, od jejíhož dosažení by se již rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl považovat za nezaopatřenou osobu, takže nezaopatřenost dítěte nebylo možné posuzovat podle zákona o státní sociální podpoře, jak učinil Městský soud v Praze.

Dále Nejvyšší správní soud přisvědčil stížnostní námitce o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí kvůli pominutí skutečností uvedených v odvolání, nemožnosti se těmito skutečnostmi zabývat až v kasační stížností napadeném rozsudku a nesprávnosti závěrů, které Městský soud v Praze v tomto směru učinil.

Stěžovatel podal dne 2. 3. 2009 na formuláři „*Žádost pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky*“ žádost o povolení k přechodnému pobytu. V ní také uvedl, že je studentem a účelem jeho pobytu je studium na Filozofické fakultě Masarykovy univerzity. Žádost stěžovatel doložil řadou příloh, z nichž mj. vyplývá, že skutečně studuje a jeho matka, která je taktéž ukrajinské státní příslušnosti, je od 11. 8. 2001 provdána za občana ČR, s nímž žije ve společné domácnosti a má udělený trvalý pobyt za účelem sloučení rodiny. Správní orgán vydal rozhodnutí prvního stupně, jímž žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítl s poukazem na skutečnost, že stěžovatel je zařazen do informačního systému smluvních států tzv. Schengenského prostoru. V odvolání proti rozhodnutí prvního stupně stěžovatel uvedl zcela konkrétní důvody a skutečnosti, ke kterým byla žalovaná povinna v odůvodnění svého rozhodnutí zaujmout stanovisko. O tom, že stěžovatel odvolací námitky skutečně uplatnil, svědčí ostatně i tzv. reprodukční část rozhodnutí žalované, ve které jsou odvolací námitky stěžovatele uvedeny. V nich stěžovatel namítl, že správní orgán prvního stupně se měl při postupu podle § 87e odst. 1

písm. b) zákona o pobytu cizinců rovněž zabývat možnou aplikací odstavce 3 téhož ustanovení. Podle něj se totiž k důvodu zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nepřihlédne, je-li vydání povolení k přechodnému pobytu v zájmu České republiky, nebo z důvodu plnění mezinárodního závazku. Podle stěžovatele byl správní orgán prvního stupně povinen odůvodnit, proč neaplikoval § 87e odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což však neučinil. Stěžovatel dále v odvolání namítl a specifikoval, v čem je udělení povolení k přechodnému pobytu v zájmu České republiky a v čem je dán důvod plnit mezinárodní závazky.

Z § 68 odst. 3 správního řádu, ale i judikatury (srov. kupř. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, www.nssoud.cz) vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. zřejmé, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků a proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené. V posuzovaném případě se žalovaná vypořádala pouze s odvolací námitkou týkající se nepřihlédnutí k § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu plnění mezinárodních závazků. Zcela přitom pominula odvolací námitku, jež se týkala zájmu České republiky, tedy druhého důvodu, kvůli kterému se nepřihlédne k naplnění podmínek uvedených v § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle Nejvyššího správního soudu se tak žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou a také s tvrzením, že správní orgán prvního stupně se měl ve svém rozhodnutí zabývat též § 87e odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což činí rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným.

Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto vady stěžovatel namítl i v žalobě, přičemž se k nim soud nijak nevyjádřil. Naopak z jeho postupu vyplývá, že rozhodnutí žalované implicitně shledal přezkoumatelným, když navíc k oběma odvolacím a posléze i žalobním námitkám uvedl své názory a hodnocení. Tím ovšem podle Nejvyššího správního soudu pochybil. Správně měl totiž shledat rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl její rozhodnutí zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení. Místo toho však soud do jisté míry zaujal roli správního orgánu a pokusil se s odvolacími, potažmo žalobními námitkami věcně vypořádat. Přitom závěrům, jež v tomto směru učinil, nelze přisvědčit. Stěžovatel totiž v průběhu správního řízení poukázal na to, že vydání povolení k přechodnému pobytu je v zájmu České republiky z důvodu jeho studia na české veřejné vysoké škole v oboru ukrajinského jazyka a literatury. Toto studium řádně doložil, a proto nelze souhlasit se závěrem Městského soudu v Praze, že ohledně existence důvodů uvedených v § 87e odst. 3 nesplnil svou povinnost tvrzení a povinnost důkazní.

Rovněž tak Nejvyšší správní soud přisvědčil stížnostní námitce, podle níž napadený rozsudek pominul žalobní body, v nichž bylo poukazováno na procesní pochybení správního orgánu. Stěžovatel totiž v žalobě poukázal na poskytnutí krátké lhůty pro vyjádření k podkladu rozhodnutí správního orgánu a na donucení k podpisu ze strany policie, že nemá žádné další návrhy na doplnění dokazování. Městský soud v Praze se však touto žalobní námitkou nezabýval a zcela ji opomněl.

Lze tedy shrnout, že Městský soud v Praze posuzoval žalobou napadené rozhodnutí ve vztahu k důvodům uvedeným v § 87e odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoliv v této části bylo rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné. V důsledku toho byl nepřezkoumatelný i samotný napadený rozsudek, čímž došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za nepřezkoumatelný je dále nutné pokládat napadený

rozsudek i kvůli tomu, že se v něm Městský soud v Praze nevypořádal s žalobními námitkami o porušení procesních práv stěžovatele ve správním řízení. S ohledem na uvedené vady řízení před správním orgánem i před soudem se pak již Nejvyšší správní soud nezabýval stížnostní námitkou o nesprávném posouzení otázky zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti navrhl, aby jí byl přiznán odkladný účinek. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bez zbytečného odkladu poté, co mu byla věc předložena, nezabýval se již návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. února 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu