

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **H. C.,** zastoupen Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem se sídlem v Ostravě, Stodolní 7, 702 00, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem v Praze, Olšanská 2, 130 51, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2010, č. j. 8 Ca 309/2009 - 25,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2010, č. j. 8 Ca 309/2009 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2009, č. j. CPR-12354/ČJ-2009-9CPR-V237; tímto bylo doplněno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ostrava, Inspektorát cizinecké policie Opava ze dne 31. 7. 2009, č. j. CPOV-9372/ČJ-2009-07465-SV, jímž mu bylo uloženo správní vyhoštění z území České republiky podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 1, 2 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“). Žalovaný doplnil výrok tak, že nebude-li postupováno podle ustanovení § 128 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stanovuje se dle ustanovení § 118 odst. 1 téhož zákona doba k vycestování z území České republiky do třiceti dnů ode dne ukončení zajištění. Je-li cizinec vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v ustanovení § 2 tohoto zákona, počíná běžet doba k vycestování ode dne odpadnutí tohoto důvodu.

V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že se městský soud řádně nevypořádal se všemi skutečnostmi, které jsou součástí spisu a které vyšly najevo v řízení před soudem. Dále namítá nesprávný postup správního orgánu a městského soudu při rozhodování o správním vyhoštění z území České republiky; správní orgán ani soud dle stěžovatele neuvedli v dostatečné míře důvody výroku rozhodnutí a podklady pro jeho vydání. Stěžovatel dále namítá, že správní orgán neakceptoval jeho námitku, že má v České republice vážnou známost se svou přítelkyní; stěžovatel opětovně tvrdí, že v České republice žije se svou družkou, se kterou hodlá uzavřít manželství a založit rodinu, avšak k tomuto doposud nedošlo pouze z formálních důvodů, které stanovují matriční předpisy. Rozhodnutí správního orgánu o uložení správního vyhoštění tak dle něj přímo zasahuje do jeho práv, neboť výkonem tohoto rozhodnutí by mu nebylo umožněno uzavření manželství s jeho družkou.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle (ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předně musí konstatovat stran námitek týkajících se „nevypořádání se správního orgánu a soudu se všemi skutečnostmi a následnému nepřihlédnutí ke všemu, co vyšlo v řízení najevo“, že tyto kasační (prve žalobní) námitky nejsou dostatečně konkrétní, aby se jimi mohl zabývat. Není zřejmé, v čem tvrzenou nezákonnost v tomto směru stěžovatel spatřuje. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, např. v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 488/2005 Sb. NSS, *„žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“* Stejné parametry musejí obsahovat i námitky kasační, aby bylo možné se jimi dále zabývat. Tak tomu v případě stěžovatele zjevně není.

Nejvyšší správní soud se tak mohl zabývat toliko námitkou stěžovatele, která je zcela konkrétní a pro posouzení věci je relevantní, a to námitkou týkající se soužití stěžovatele s družkou na území České republiky. Tato skutečnost nadto by dle stěžovatele měla být důvodem pro postup dle ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Podle ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Nejvyšší správní soud předně musí konstatovat, že námitku, tak jak ji stěžovatel formuluje nyní, před správním orgánem prvního stupně víceméně neuplatnil, když osobu, se kterou má mít vážnou známost (M. K.), označoval jako kamarádku. Ta ve své výpovědi stěžovatele označila za přítele. V odvolaní stěžovatel však již uvedl, že v České republice má vážnou známost, se kterou se hodlá oženit a založit rodinu. S M. K. dle svého vyjádření žije po celou dobu, co pobývá v České republice, společně vedou domácnost, mají společné známé. Správní vyhoštění by jim znemožnilo se vzít a žít spolu jako manželé na území České republiky, tak jak si to plánovali.

Žalovaný tuto námitku neakceptoval s tím, že k ní nelze dle ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád") přihlédnout, neboť jde o skutečnost, kterou cizinec mohl uplatnit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Obdobně se žalovaný vyjádřil ke stěžovatelem namítaným pevným sociálním a citovým vazbám v České republice.

V žalobě stěžovatel mimo jiné uvádí, že skutečnost, že má vážnou známost oznámil až v odvolání z důvodu, aby tak chránil svoji přítelkyni, když nevěděl, zda nebude mít z této skutečnosti nějaký postih. Opakovaně uvádí, že s M. K. má vážnou známost po celou dobu, co se zdržoval v České republice, spolu žijí jako partneři, druh a družka, a vedli společnou domácnost. Dále uvádí, že tuto skutečnost je schopen kdykoliv v řízení před soudem prokázat účastnickou výpovědí M. K., se kterou se hodlá oženit.

Městský soud ve svém rozsudku k totožné námitce pouze konstatoval, že ji musel odmítnout, protože se stěžovatel o vážné známosti nezmínil ani při podání vysvětlení, ani ve vyjádření účastníka správního řízení, o vážné známosti se nezmínila před správními orgány ani M. K., a v odvolání uváděné tvrzení stěžovatel nijak nedoložil. Dále shledává, že rovněž v podané žalobě uváděl pouze vágně, že se s touto přítelkyní hodlá do budoucna oženit a založit s ní rodinu v České republice.

Nejvyšší správní soud závěrům městského soudu nepřisvědčil.

Podle rozsudku Nejvyššího s právního 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 níž 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.*" Ze samotné žaloby se nepodává, jak tvrdí městský soud, že by tvrzení stěžovatele byla pouze vágní. Stěžovatel rovněž v žalobě navrhuje důkaz svědeckou výpovědí M. K., tímto návrhem se soud nezabýval, ani nezdůvodnil, proč tak neučinil. Nejvyšší správní soud shledává z těchto důvodů tuto část odůvodnění rozsudku městského soudu nepřezkoumatelnou. Zavádějící je konstatování městského soudu, že stěžovatel své tvrzení uváděné až v odvolání nijak nedoložil. K tomuto jeho tvrzení nebylo v odvolacím řízení přihlédnuto, s odkazem, že se jedná o novou skutečnost, kterou neuplatnil před orgánem I. stupně, a žalovaný se tak

touto námitkou vůbec nezabýval. Samotná skutečnost, že stěžovatel vyšší intenzitu rodinných vazeb namítá až v odvolání, není při posouzení věci in meritum podstatná.

Stávající právní úprava správního řízení obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, sice na rozdíl od předchozí úpravy (zák.č. 71/1967 Sb., o správním řízení) klade stran uplatňovaných skutečností a tvrzených důkazů důraz na řízení před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem tzv. neúplné apelace, jíž je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení, který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit, ale také zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu však nelze interpretovat a aplikovat izolovaně od ostatních ustanovení správního řádu, zejména potom základních zásad.

Ustanovení § 82 odst. 4 se snaží vyvažovat právo účastníků řízení vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1, tzn. navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Aplikace tohoto ustanovení správního řádu má svá úskalí spočívající v tom, že správní orgán by měl zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, k čemuž však při odmítnutí dodatečných důkazů a popření nových skutečností nemusí dojít. Z toho také plyne, že ustanovení § 82 odst. 4 prakticky nelze automaticky použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. To se podává zejména z ustanovení § 50 odst. 3 věta druhá, podle níž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Rozhodnutí o správním vyhoštění je nepochybně rozhodnutím o uložení povinnosti podle ustanovení 50 odst. 3 správního řádu. Cizinec je povinen opustit území České republiky a je mu zakázáno po vymezenou dobu se na její území navrátit. Proto nelze koncentraci řízení dle ustanovení § 82 odst. 4 použít.

Podle ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu jsou účastníci oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. V § 93 odst. 1 téhož zákona pak platí, že není-li v hlavě VIII druhé části stanoveno jinak, použijí se pro řízení o odvolání obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII

této části, tzn. i ustanovení § 36 odst. 1. Pro odvolací řízení by to znamenalo, že jsou jeho účastníci oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu odvolacího řízení až do vydání rozhodnutí o odvolání. Přestože není výše uvedená koncentrace řízení spojena s výslovným stanovením konkrétní povinnosti správních orgánů poučit o této koncentraci, z ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu lze tuto povinnost správního orgánu včas poučit účastníky o tom, že nebudou moci uplatňovat v odvolacím řízení nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy, dovodit. Toto poučení by mělo předcházet vydání rozhodnutí prvostupňového orgánu.

S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ohledně aplikace koncentrace v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost. Odvolací orgán, potažmo městský soud, se měli námitkou stěžovatele týkající se jeho společného soužití s českou občankou a dalšímu skutečnostmi, které stěžovatel v řízení uváděl, zabývat. Pokud žalovaný tuto námitku odmítl s odkazem na koncentraci řízení, pochybil, stejného pochybení se potom dopustil i městský soud, pokud na závěru žalovaného setrval. Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k výše uvedenému napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (ustanovení § 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 (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. dubna 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu