

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **nezl. V. D. A.**, zastoupen zákonným zástupcem V. T. D., právně zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 A 257/2010 - 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 A 257/2010 – 37, **se zrušuje,** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce V. D. A. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 A 257/2010 – 37, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 19. 10. 2010, č. j. MV-70659-2/VS-2010, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 12. 5. 2010, č. j. OAM-5434-14/TP-2009, jímž bylo podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, podané podle ust. § 88 ve spojení s ust. § 66 odst. 1 písm. d) 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“).

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobce je na základě ust. § 15a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců rodinným příslušníkem občana Evropské unie (dále jen „EU“) vzhledem k manželství jeho otce s občankou České republiky. Jeho pobyt je proto upraven v hlavě IVa zákona o pobytu cizinců a hlava IV se na něj nevztahuje s ohledem na ust. § 65 odst. 2 tohoto zákona. Nemůže se proto domáhat povolení trvalého

pobytu podle ust. § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a. nejedná se ani o diskriminační postup ze strany správního orgánu a o porušení dispoziční zásady. Jestliže zákon pro rodinného příslušníka občana EU vylučuje použití právní úpravy povolení trvalého pobytu pro cizince (ne občany EU či jejich rodinné příslušníky), posoudil žalovaný žádost v souladu se zákonem a vytýkaných porušení se nedopustil. Zákonný zástupce žalobce se s obsahem spisu seznámil dne 19. 11. 2009 před vydáním původního zamítavého rozhodnutí ze dne 7. 12. 2009. Poté nebyly do správního spisu založeny žádné listiny, s jejichž obsahem by nebyl seznámen. Ve správních spisech se po datu seznámení se spisem nachází pouze rozhodnutí správních orgánů a odvolání žalobce. Za této situace skutečnost, že zástupce žalobce nebyl opětovně před vydáním usnesení o zastavení řízení upozorněn na možnost vyjádření se k podkladům rozhodnutí, nepředstavuje porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Žalobce nebyl postupem správních orgánů fakticky zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský soud proto zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že městský soud nevzal v úvahu skutečnosti zmíněné v žalobě a dříve v odvolání. Jádro problému spočívá v tom, zda je, jakožto nezletilý, při splnění zákonných podmínek oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu dle ust. § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Zdálo by se zjevné, že nic nebrání vydání povolení k pobytu, neboť je zcela zjevně cizincem, nezletilým a nezaopatřeným, jeho matka je pak rovněž cizincem, který má na území České republiky povolen trvalý pobyt, přičemž stěžovatel žádá o povolení k pobytu na základě sloučení se svou matkou. Konkrétní postup správních orgánů je v rozporu s požadavky kladenými na jejich postup zejména ust. § 2 odst. 3 a § 4 odst. 4 správního řádu. Je na místě v tomto případě vycházet zejména z významu a úkolů státní správy, která má být zejména službou veřejnosti. Postup správních orgánů ve věci však nese znaky přepjatého formalismu. Stěžovatel v průběhu řízení upozorňoval na skutečnost, že postup podle hlavy IVa není možný, což však správní orgány musely vědět ze své úřední činnosti. Pokud je však objektivně takový postup vyloučen, je na místě aplikovat ustanovení, které dopadá na případ cizince a je ustanovením nejblíže použitelným (tj. umožnit postup podle hlavy IV). Ústavní soud již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl. Stěžovatel v tomto směru odkázal na některá rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Správní orgány měly upřednostnit spravedlivé řešení, na místo slepého sledování zákonné dikce. Stěžovatel rovněž nemůže přistoupit na způsob, jakým byla vypořádána námitka, která se týkala skutečnosti, že stěžovateli nebylo umožněno seznámení se s obsahem spisového materiálu. Tato je v podstatě přecházena s odkazem na procesní formu rozhodnutí. Avšak s ohledem na skutečnost, že daným rozhodnutím je fakticky rozhodnuto ve věci, není tedy na místě odkaz na procesní formu rozhodnutí. Nemůže se ztotožnit ani s důvodem, pro který bylo řízení zastaveno. Správní

orgán zastavil řízení o žádosti účastníka řízení s odkazem na ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy s ohledem na to, že účastník řízení podal žádost zjevně právně nepřípustnou. Již na základě toho, že proběhlo odvolací řízení, kdy následně byla věc vrácena správnímu orgánu prvého stupně, lze jen stěží hovořit o zjevné právní nepřípustnosti, neboť tato evidentně nebyla správnímu orgánu zřejmá na první pohled. I následně musel správní orgán provádět další šetření, aby dospěl k závěru, že stěžovatel je rodinným příslušníkem občana EU. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, alternativně aby zrušil rovněž rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud předesílá, že se nemohl zabývat novým důvodem, který stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem. Takovým novým důvodem je tvrzení stěžovatele, že jeho žádost o povolení k trvalému pobytu nebyla žádostí zjevně právně nepřípustnou ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Stěžovateli přitom objektivně nic nebránilo v tom, aby tento důvod uplatnil již před městským soudem. Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po stěžovateli spravedlivě žádat, aby nesl nepříznivé následky spojené s neuplatněním uvedeného stížního důvodu již v řízení o žalobě (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publikován pod č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikován pod č. 419/2004 Sb. NSS; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu jsou dostupná na ww.nssoud.cz, resp. http://nalus.usoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že krajský soud prakticky nevzal v úvahu žalobní argumentaci. Tato námitka je důvodná.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Mimo jiné se tedy správní soud musí v odůvodnění svého rozsudku plně vypořádat se všemi žalobními námitkami. Této povinnosti může být zproštěn pouze v případě, že by to bylo vzhledem k výsledku řízení

nadbytečné (v tomto směru viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

Výše uvedené požadavky napadený rozsudek nesplňuje v té části, v níž městský soud reagoval na žalobní námitku, že argumentace žalovaného (směřující k závěru, že rodinný příslušník občana EU nemůže žádat o povolení k trvalému pobytu na základě ust. § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců) je diskriminační. Tuto námitku stěžovatel konkretizoval tak, že by bylo nepřípustné a absurdní, aby rodinný příslušník občana EU nebyl oprávněn požádat o povolení k trvalému pobytu, přestože zákonné podmínky splňuje, a to pouze proto, že má paradoxně mít na území České republiky výhodnější postavení jako rodinný příslušník občana EU. Jinými slovy stěžovatel poukazoval na to, že jako rodinný příslušník občana EU by měl mít výhodnější postavení, než cizinec, který není rodinným příslušníkem občana EU, avšak paradoxně má naopak méně výhodné postavení. Městský soud na tuto námitku reagoval konstatováním, že se nejedná o diskriminační postup, a ve zbytku pouze argumentoval ve prospěch závěru, že postup správních orgánů byl v souladu s ust. § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Samotný závěr (a k němu vedoucí argumentace) městského soudu o tom, že postup žalovaného byl v souladu s ust. § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nelze považovat za reakci soudu na námitku diskriminačních důsledků aplikace tohoto ustanovení. Podle čl. I věty první Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.) lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Námitka diskriminace je námitkou rozporu s citovaným ustanovením. Pokud by k takovému rozporu mělo aplikací zákona dojít, musel by se mu soud vyhnout buďto ústavně konformní interpretací zákonného ustanovení, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s tím, že příslušné zákonné ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem. Tvrzení o tom, že postup správních orgánů je diskriminační, proto nelze vyvrátit toliko závěrem, že postup správních orgánů je v souladu s doslovným zněním zákona.

Na námitku diskriminačního postupu tedy městský soud reagoval pouze konstatováním opaku. Takovéto konstatování však nelze považovat za řádné vypořádání žalobní námitky. Svůj závěr městský soud nijak neodůvodnil a nepředložil žádné argumenty, proč je uvedená argumentace stěžovatele lichá.

Závěr o nediskriminační povaze postupu správních orgánů (resp. zákonného ustanovení) se přitom může opírat o více důvodů. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 21. ledna 2003, zn. Pl ÚS 15/02, rovnost je kategorie relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech dle článku 1 Listiny základních práv a svobod je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek - s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zákonodárce má určitý prostor k

úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.

Vzhledem k absenci bližšího odůvodnění tak není z rozsudku zřejmé, zda postup správních orgánů v dané věci (resp. jimi aplikovaná právní úprava) není podle městského soudu diskriminační např. z toho důvodu, že a) cizinec, který je rodinným příslušníkem občana EU, a cizinec, který není rodinným příslušníkem občana EU, nejsou ve stejném ani srovnatelném postavení; b) cizinci v obou těchto kategoriích jsou sice ve stejném nebo srovnatelném postavení, nicméně není s nimi zacházeno rozdílně; c) je s nimi sice zacházeno rozdílně, ale pro rozdílné zacházení existují konkrétní objektivní a rozumné důvody (jsou dodrženy podmínky legitimního cíle a proporcionality). Žádnou z těchto tří variant, ani žádnou jinou, však městský soud nepředložil. Stěžovateli tak znemožnil v kasační stížnosti brojit proti konkrétní úvaze, která jej k závěru o nediskriminační povaze postupu správních orgánů vedla. Své rozhodnutí proto zatížil nepřezkoumatelností.

Ve zbytku již Nejvyšší správní soud napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným. S námitkou porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu se městský soud řádně vypořádal, a reagoval na žalobní argumentaci a uvedl konkrétní úvahy, které jej vedly k závěru o tom, že stěžovatel nemohl být postupem správních orgánů zkrácen na svých právech. Dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (ve výše uvedeném rozsahu) tak nebrání přezkumu napadeného rozsudku v této části.

Konkrétně stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že nemůže přistoupit na způsob, jakým byla vypořádána námitka, která se týkala skutečnosti, že mu nebylo umožněno seznámení se s obsahem spisového materiálu. Tato námitka je podle něj přecházena s odkazem na procesní formu rozhodnutí, což není na místě, neboť daným rozhodnutím je fakticky rozhodnuto ve věci.

V této části je kasační stížnost nedůvodná, neboť vůbec nesměřuje proti důvodům, pro které městský soud shledal odpovídající žalobní námitku nedůvodnou. Městský soud poukázal na skutečnost, že stěžovateli (resp. jeho zákonnému zástupci) bylo umožněno seznámení se s obsahem spisového materiálu před prvním rozhodováním, přičemž následně již nebyly opatřovány žádné další podklady. Ve spise byly dále obsaženy již jen správní rozhodnutí a podání stěžovatele, se kterými byl seznámen. Podle městského soudu proto nemohl být stěžovatel nijak zkrácen na svých právech.

Proti uvedené argumentaci stěžovatel nijak nebrojí a naopak svými námitkami rozporuje závěry, které městský soud neučinil. Skutečnost, že závěry, se kterými stěžovatel nesouhlasí, ve správním řízení učinil odvolací orgán, na tom nemůže nic změnit. Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí městského soudu, a stěžovatel proto musí namítat pochybení městského soudu. Námitky stěžovatele, které se míjí s důvody, pro které městský soud rozhodl, je proto nutno považovat za nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 A 257/2010 – 37, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se řádně vypořádal s námitkou diskriminačního postupu správních orgánů (resp. jimi aplikované právní úpravy) a ve svém rozsudku vylíčil úvahy, které jej vedou k závěru o nedůvodnosti této námitky.

Podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 10. července 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu