



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců JUDr. Dany Černé a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **L. N. H.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, ředitelství Služby cizinecké policie, ze dne 6.10.2009, č.j. CPR-10437-1/ČJ-2009-9CPR-C261,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, ředitelství Služby cizinecké policie, ze dne 6.10.2009, č.j. CPR-10437-1/ČJ-2009-9CPR-C261, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11.922,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie, ředitelství Služby cizinecké policie, ze dne 6.10.2009, č.j. CPR-10437-1/ČJ-2009-9CPR-C261, jímž bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Plzeň, Inspektorátu cizinecké policie Cheb, ze dne 17.7.2009, č.j. CPPL-12226/ČJ-2009-034062-PC, (dále „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), tak, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nadále zněl: „*Panu L. N. H., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem*

v ČR, se žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky dle ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., a dle ustanovení § 87e odst. 1 v návaznosti na § 87d odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., zamítá.“ Původně byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zamítnuta žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu, že se dopustil obcházení zákona účelovým určením otcovství k občanu České republiky.

Žalobce v žalobě namítl, že odvolací orgán zcela bezdůvodně a v rozporu s obsahem spisového materiálu zdůvodnil nevyhovění žádosti odkazem na ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy že se žalobce měl dopustit obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu účelovým souhlasným prohlášením o otcovství k dítěti. Z obsahu spisu je totiž podle žalobce zřejmé, že žalobce je skutečným otcem nezletilých dětí, jež byly v řízení zmiňovány, o děti každodenně řádně pečuje. Žalobce v protokolu o výsledku účastníka detailně a zcela konzistentně popsal, jak konkrétně o nezletilé pečuje, jeho údaje pak byly potvrzeny nejen výpovědí matky nezletilých, ale i výsledky opakovaných místních šetření, z nichž vyplynulo, že žalobce žije s matkou dětí a s dětmi ve společné domácnosti a společně s matkou o děti pečuje. Žalobce byl dokonce i u porodu obou svých dětí. Jedinou indicií, která by sama o sobě, bez bližšího vysvětlení mohla vypovídat o účelovosti jednání žalobce, je relativně opožděné uznání otcovství k prvnímu dítěti žalobce. Žalobce i matka dítěte však v rámci svého vyjádření poskytli relevantní odůvodnění svého postupu, stejně tak vysvětlili důvody, které jim bránily v uzavření sňatku (žalobce byl ženatý se slovenskou státní občankou a přes úspěšné završení rozvodového řízení žalobce doposud neobdržel od slovenských úřadů potvrzení o osobním stavu nutné pro uzavření sňatku v České republice). Pochybnost správního orgánu ohledně okamžiku určení otcovství k prvnímu dítěti proto podle názoru žalobce byla rozptýlena podklady, jež o faktickém soužití a péči žalobce o nezletilé byly v průběhu řízení shromážděny, pro závěr o účelovosti jednání tak podle žalobce chybí opora ve spisu. Žalobce rovněž poukázal na to, že správní orgán prvního stupně zastavil správní řízení o uložení správního vyhoštění žalobci právě z důvodu dopadu případného vyhoštění do rodinného a soukromého života žalobce, resp. do života jeho nezletilých dětí. Podle žalobce je nelogické, aby správní orgán v jednom řízení vyhodnotil rodinné vazby jako faktické a bránilí uložení správního vyhoštění, na druhé straně však u stejných osob konstatoval, že se jedná o vztahy účelově založené.

Pokud jde o druhý, odvolacím orgánem doplněný důvod zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. c), tedy z důvodu obavy ze závažného narušení veřejného pořádku, žalobce namítl, že odůvodnění odvolacího orgánu obsahuje pouze obecný poukaz na to, že by žalobce mohl v budoucnu závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle žalobce odvolací orgán nesprávně interpretoval a následně aplikoval neurčitý právní pojem veřejného pořádku, zejména v kontextu práva Evropské unie. Žalobce poukázal na to, že pojem veřejného pořádku je v kontextu cizineckého práva adekvátně vymezen ve směrnici Evropského parlamentu a Rady ze dne 29.4.2004 č. 2004/38/ES o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice č. 2004/38/ES“). Směrnice přiznává členským státům Evropské unie právo tzv. výhrady veřejného pořádku, nicméně podle čl. 27 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES musí být opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné

ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná. Odvolací orgán tak měl proto podle žalobce při aplikaci výhrady veřejného pořádku velmi pečlivě zvažovat a odůvodnit výsledky a závěry provedeného dokazování a kontextualizovat se situací žalobce (řádné rodinné zázemí, péče o nezletilé děti). Žalobce zdůraznil, že všechna odsouzení žalobce, jichž se odvolací orgán ve svém rozhodnutí dovolává, se vztahují k problematice pobytu žalobce na území České republiky bez platného pobytového titulu. V této souvislosti žalobce namítl, že pokud by mu byl udělen přechodný pobyt na území České republiky, na kterém má zájem z důvodu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, žalobce by nemusel nadále porušovat platné právní předpisy v oblasti cizineckého práva. Vzhledem ke skutečnosti, že v minulosti žádné jiné právní předpisy neporušoval, neexistovala pro případ udělení povolení k přechodnému pobytu žádná relevantní indicie, která by svědčila pro závěr, že žalobce bude v budoucnu veřejný pořádek narušovat.

Žalobce s ohledem na uvedené žalobní body má proto za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a navrhl proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s poukazem na jeho věcnou správnost a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Nadto uvedl, že primárním důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce byla skutečnost, že jednáním žalobce došlo k obcházení zákona o pobytu cizinců tím, že se nechal účelově zapsat do rodného listu nezletilého H. L. Tato skutečnost podle žalovaného vyplývá z protokolu o vyjádření účastníka řízení, ze sdělení o určení otcovství a státním občanství Krajského úřadu Karlovarského kraje, z úředního záznamu o kontrole v místě bydliště, z výpisu z evidence rejstříku trestů, z usnesení o zastavení řízení o správním vyhoštění či z trestního příkazu ze dne 20.2.2009.

Dále pak žalovaný poukázal na to, že vůči žalobci byl dne 20.2.2009 vydán pod č.j. 6 T 26/2009-39 Okresním soudem v Chebu trestní příkaz, jímž byl shledán vinným z trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí tím, že se zdržoval na území České republiky, ačkoliv mu byl pobyt na území zakázán. Vytýkaným skutkem přitom bylo, že při pobytové kontrole dne 18.2.2009 vyšlo najevo, že žalobce se na území České republiky zdržoval, ačkoliv měl v cestovním pasu vyznačen výjezdní příkaz s platností od 30.10.2008 do 28.11.2008, bylo mu uloženo správní vyhoštění dne 28.2.2006 s platností na 3 roky a řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo ukončeno usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 20.9.2008, č.j. 4 Azs 39/2007-83, jímž byla odmítnuta kasační stížnost žalobce pro nepřijatelnost. S ohledem na to dospěl odvolací orgán k závěru, že na základě jednání a chování žalobce v průběhu jeho pobytu na území České republiky došlo z jeho strany k opakovanému porušení platných zákonů České republiky, což bylo zhodnoceno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem, neboť je důvodné nebezpečí, že i v budoucnu může žalobce závažným způsobem veřejný pořádek narušit.

Ze správního spisu vyplynuly pro věc následující relevantní skutečnosti:

Žalobce dne 17.3.2009 podal u správního orgánu prvního stupně žádost o povolení k přechodnému pobytu. Jako účel pobytu uvedl sloučení rodiny s občanem České republiky, přičemž v žádosti uvedl, že je otcem nezletilého H. L., státního občana České republiky, narozeného 4.10.2007. K žádosti přiložil rodný list nezletilého H. L. ze dne 23.7.2008, ve kterém byl žalobce uveden jako otec. Zároveň předložil osvědčení Krajského úřadu Karlovarského kraje o tom, že H. L. je státním občanem České republiky.

Součástí spisu je zároveň oznámení správního orgánu prvního stupně ze dne 11.3.2009 o zahájení řízení o uložení správního vyhoštění žalobci z důvodu, že bylo zjištěno, že žalobce na území České republiky pobývá od 24.2.2009 bez platného víza. Téhož dne však správní orgán prvního stupně řízení o správním vyhoštění usnesením č.j. CPPL-1085/ČJ-2009-034062-KP1 zastavil, a to z důvodu, že v průběhu řízení bylo zjištěno, že žalobce žije v České republice ve společné domácnosti se svojí družkou J. K. a se synem H. L. a v nejbližší době se mu narodí další dítě. Oba rodiče se podílejí na výchově společného dítěte, sdílejí společnou domácnost a v případě legalizace pobytu je žalobce připraven najít si zaměstnání, aby se mohl o rodinu starat i finančně. Na základě těchto skutečností správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vydat, neboť by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince.

Dále je obsahem spisu trestní příkaz vydaný Okresním soudem v Chebu ze dne 20.2.2009, č.j. 6T 26/2009-39, jímž byl žalobce odsouzen za spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona, neboť bylo zjištěno, že se žalobce zdržoval ke dni 18.2.2009 na území České republiky, přestože měl v cestovním pasu vyznačen výjezdní příkaz s platností od 30.10.2008 do 28.11.2008, a dále bylo lustrací zjištěno, že měl platné správní vyhoštění ze dne 28.2.2006 s dobou platnosti 3 roky a dne 3.3.2006 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, jež byla zamítnuta a dne 20.9.2008 byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta kasační stížnost žalobce i v této věci. Žalobce nevycestoval ani v 30 denní lhůtě od okamžiku, kdy pozbyl postavení žadatele o mezinárodní ochranu, dne 2.12.2008 byl zadržen hlídkou Policie České republiky a trestním příkazem Okresního soudu v Chebu byl pod sp. zn. 6 Tz 152/2008 rovněž odsouzen za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí. Obsahem správního spisu je rovněž výpis z vnitřní evidence cizinecké policie, z něhož vyplývá, že žalobci v průběhu doby jeho pobytu na území České republiky bylo uloženo 6 pokut za přestupky vyplývající z porušení povinností cizince podle zákona o pobytu cizinců.

Ze záznamu o kontrole v místě bydliště ze dne 9.4.2009 vyplynulo, že žalobce se zdržuje na adrese uvedené v žádosti spolu se svou rodinou.

Dále spis obsahuje protokol o vyjádření žalobce ze dne 21.4.2009, v němž uvedl, že do Československa přicestoval v roce 1986 jako učeň. Až do roku 2006 měl pobyt povolen na různých místech České republiky. Pak mu byl pobyt ukončen, protože včas nepodal žádost o prodloužení pobytu. Několik dní po vypršení povolení k pobytu byl zadržen policií a bylo mu uloženo správní vyhoštění. Proto žádal o azyl. Asi po roce byla žádost o azyl zamítnuta a dne 4.10.2007 se mu narodil syn. Dále uvedl, že má v současnosti dvě děti (kromě H. L. i dceru L. L.). Na dotaz, jak se seznámil s matkou dětí, uvedl, že začátkem roku 2006 se seznámili ve Františkových Lázních, od té doby se tam scházeli a od srpna 2006 společně bydleli ve Františkových Lázních, posléze se v dubnu 2008 přestěhovali do Chebu. Na dotaz, zda ví, zda má matka dětí ještě nějaké své děti z jiných vztahů, žalobce uvedl, že ano, že má ještě čtyři další děti. Uvedl, že žijí ve společné domácnosti, že o svém synu H. věděl od počátku, neboť s družkou stále bydleli, syn se narodil dne 4.10.2007 v Chebu a žalobce byl přítomen porodu. Na otázku na způsob podílení se na výchově syna žalobce vypověděl, že děti spíše hlídá on, kromě doby, kdy chodí příležitostně vypomáhat kamarádům Vietnamcům. Přes den a večer však bývá doma. Vidí děti každý den. Pokud jde o finanční podporu domácnosti, za občasnou výpomoc obdrží cca 10.000,- Kč za měsíc. Na otázku, proč požádal o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, žalobce odpověděl, že chce mít na území

České republiky legální pobyt, aby mohl vychovávat své děti. Ihned po narození syna žádost nepodával, protože v tu dobu měl ještě stále platný zákaz pobytu na území České republiky. Pokud jde o skutečnost, že nebyl zapsán v rodném listu H. L. jako otec ihned po jeho narození, žalobce uvedl, že v té době neměl legální pobyt na území a bál se ukázat se na úřadě. Teprve na radu své družky tak učinil. Na otázky týkající se chodu domácnosti žalobce uvedl, že děti spí společně s rodiči, družka žalobce spí na straně u okna a s nimi v posteli syn, dcera má vlastní postýlku, syn používá plenky Pampers velikosti pro 7-10kg dítě, není již kojen, jako oblíbenou hračku má klíče od auta, autíčka a náradí. Téhož dne, 21.4.2009, byla vyslechnuta rovněž družka žalobce, která ve všech podstatných okolnostech, zejména ve věcech týkajících se společného soužití a chodu domácnosti, vypověděla zcela shodně jako žalobce.

Ze zprávy Městského úřadu Cheb, odboru sociálních věcí a zdravotnictví, ze dne 6.5.2009 vyplývá, že matka nezletilého H. L. se od listopadu 2008 zdržuje na adrese udané v žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Jedná se o pronajatý byt o velikosti 1+3, který obývá společně s druhem (žalobcem) a dalším nezletilým dítětem (L. L.), které se narodilo dne 29.3.2009 z jejich družského vztahu. Matka dětí uvedla, že s druhem udržuje známost cca 3 a půl roku. Druh je bez zaměstnání, příležitostně vypomáhá kamarádům.

Na základě těchto podkladů správní orgán prvního stupně vydal dne 11.6.2009 rozhodnutí, jímž žádost žalobce zamítl podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění rozhodnutí popsal obsah jednotlivých podkladů ze správního spisu, jak byly výše shrnuty, včetně doslovné citace obou protokolů o výsledku žalobce a jeho družky. Po citaci obsahu jednotlivých podkladů správní orgán prvního stupně konstatoval, že jednání žalobce je zjevným obcházením zákona o pobytu cizinců a jako takové je zcela nepřijatelné. Správní orgán prvního stupně uvedl, že protizákonným jednáním žalobce (porušování zákona o pobytu cizinců) a účelovým jednáním došlo k závažnému porušení právních norem České republiky. Svým jednáním, kdy žalobce nerespektuje určité společenské, kulturní a mravní normy, jež jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu základních norem, jedná žalobce i v rozporu s dobrými mravy a morálkou. Při posuzování přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince vzal správní orgán prvního stupně v úvahu, že podle směrnice č. 2004/38/ES lze omezit svobodu pohybu a pobytu rodinných příslušníků občanů EU z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví a zároveň lze přijmout taková opatření, která umožní odepřít, pozastavit nebo odejmout jakékoliv právo přiznané směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že v případě žalobce nezpochybňuje vlastní akt souhlasného prohlášení obou rodičů o zapsání žalobce jako otce do rodného listu, avšak považuje toto jednání za čistě účelové, které mělo sloužit k získání povolení k přechodnému pobytu.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, v němž obdobným způsobem jako v žalobě poukázal na existenci skutečných pevných vazeb ke svému dítěti a družce.

Odvolací orgán v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na skutková zjištění učiněná správním orgánem prvního stupně a konstatoval, že správní orgán prvního stupně vycházel při svém rozhodování ze zjištěných a doložených skutečností, jež tvoří součást spisového materiálu, tedy v souladu se zákonem. Dále odvolací orgán opětovně shrnul shromážděné podklady rozhodnutí a ve vztahu k doplněnému důvodu zamítnutí žádosti žalobce (ustanovení § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců) uvedl, že s ohledem na vymezené podklady rozhodnutí dospěl též k závěru, že jednáním a chováním žalobce

v průběhu jeho pobytu na území České republiky došlo z jeho strany k opakovanému porušení platných zákonů České republiky, což bylo zhodnoceno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem, neboť je důvodné nebezpečí, že i v budoucnu žalobce může závažným způsobem veřejný pořádek narušit. V dalším textu odůvodnění odvolací orgán odkázal na některé rozsudky správních soudů, které se zabývaly výkladem pojmu „veřejný pořádek“ (zejména s důrazem na to, že závažným narušením veřejného pořádku není pouze jednání, jež naplňuje skutkovou podstatu trestného činu). Konečně odvolací orgán konstatoval, že posuzoval též dopad neudělení povolení k přechodnému pobytu na soukromý a rodinný život žalobce, přičemž po celkovém posouzení všech okolností případu dospěl k závěru, že vzhledem k povaze vědomě opakovaného protiprávního jednání žalobce převážil veřejný zájem na ochraně před porušováním právních norem České republiky nad zájmem na ochraně rodinných vztahů.

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobcích bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**. Vedly ho k tomu následující důvody:

Pokud jde o první žalobní námitku, žalobce namítá, že správní orgán prvního stupně, jakož i odvolací orgán, nesprávně (v rozporu s obsahem spisového materiálu) zamítl žádost žalobce z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství. Soud shledal tuto námitku žalobce za důvodnou potud, že ani z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ani odvolacího orgánu není zřejmé, na základě jakých úvah dospěly tyto orgány k závěru, že otcovství žalobce k nezletilému H. L. bylo určeno zcela účelově, pouze s cílem obejít zákona o pobytu cizinců za účelem získání povolení k přechodnému pobytu. Napadené rozhodnutí (o to spíše, že tento nedostatek byl namítán v odvolání žalobce) tak trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a již pro tuto vadu bylo nutno napadené rozhodnutí zrušit. Odvolací orgán se obdobně jako správní orgán prvního stupně omezil na konstatování, že jednání žalobce bylo účelové. Tento závěr odůvodnil poukazem na podklady rozhodnutí, jež byly v řízení shromážděny. Napadené rozhodnutí tak nenaplňuje požadavek ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož se v odůvodnění uvedou vedle důvodů výroku nebo výroků rozhodnutí a podkladů pro jeho vydání též úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Soud by mohl tuto vadu odůvodnění rozhodnutí vnímat jako překlenutelnou, pokud by byly úvahy správního orgánu, které k přijatému závěru vedly, bez obtíží alespoň v zásadních rysech rekonstruovatelné ze samotného obsahu správního spisu. Jinak řečeno, pokud by ze shromážděných podkladů bylo při zachování základních zásad logického vyvozování evidentní, že jednání žalobce (souhlasné prohlášení o určení otcovství) bylo zjevně účelové (z podkladů pro rozhodnutí by zejména nevyplývala žádná faktická vazba žalobce k dítěti), bylo by lze absenci jakýchkoliv hodnotících úvah stran podkladů rozhodnutí překlenout. V posuzované věci se však o takový případ nejedná. Správní orgán prvního stupně shromáždil v řízení takové podklady, jež mohou nasvědčovat tomu, že žalobce se svým dítětem (resp. se svými dětmi, neboť v průběhu řízení došlo k narození dalšího dítěte) a družkou vede společnou domácnost a osobně o děti pečuje. Pokud se s těmito podklady rozhodnutí správní orgán prvního stupně (a tím méně žalovaný) nijak nevypořádal, zejména neuvedl, jaké úvahy ho vedly k tomu, že tyto podklady rozhodnutí z hlediska rozhodného skutkového stavu považoval za nerelevantní, nevěrohodné apod., nelze jeho závěr o naplnění

hypotézy ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců považovat za přezkoumatelný.

Soud též shledal důvodnými i ostatní námitky žalobce, jež lze shrnout do dvou okruhů – žalobce jednak namítá, že napadené rozhodnutí v jeho případě nesprávně aplikovalo samu hypotézu ustanovení § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (aplikace pojmu „důvodné nebezpečí, že žalobce závažným způsobem naruší veřejný pořádek“), jednak žalobce vyvozuje, že v napadeném rozhodnutí (jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) absentuje úvaha o dopadu rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život žalobce v souladu se zásadou proporcionality. Obě sporné otázky přitom spolu úzce souvisejí.

Podstatnou okolností pro posouzení věci je skutečnost, že žalobce požádal o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky za účelem pobytu se svým nezletilým synem, občanem Evropské unie.

Podle ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.

Podle ust. § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Podle ust. § 87e odst. 1 téhož zákona na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně.

Jak již bylo předznamenáno, první spornou otázkou je, zda byly v případě žalobce naplněny předpoklady stanovené hypotézou ustanovení § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy zda bylo lze usoudit na základě shromážděných podkladů pro rozhodnutí, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Výkladem pojmu veřejný pořádek ve vztahu k jeho užití v zákoně o pobytu cizinců se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011 č. j. 3 As 4/2010 - 151. V tomto usnesení mimo jiné vyslovil právní názor, že „*Způsob a meze použití opatření z důvodu veřejného pořádku upravuje směrnice 2004/38/ES obecně zejm. ve svém čl. 27. Z odst. 2 daného ustanovení vyplývá, že taková opatření musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“, přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje.*“ Dále rozšířený senát uvedl: „*Soudní dvůr EU se při výkladu použití výhrady veřejného pořádku rovněž omezil spíše na konstatování obecnějších principů a mezi užití této výhrady členskými státy, aniž by hodnotil konkrétní okolnosti skutkového stavu jednotlivých případů, a konečné posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů. Uvedl, že zatímco zásada volného pohybu osob by měla být vykládána extenzivně, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad restriktivní.*“ Svůj závěr k výkladu pojmu veřejný pořádek pak rozšířený senát formuloval v právní větě tak, že „*při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné*

narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.“

V intencích tohoto právního názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení je tedy třeba nejprve vyložit ust. § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a teprve poté je aplikovat na konkrétní okolnosti žalobcova případu.

Žalobce požádal na základě ust. § 87b odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců o vydání povolení k přechodnému pobytu. Toto ustanovení je důsledkem transpozice směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2004/38/ES, ke které došlo zákonem č. 161/2006 Sb. s účinností od 27. 4. 2006.

Směrnice č. 2004/38/ES upravuje právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států EU. Pro omezení práva pobytu z důvodů veřejného pořádku jsou v čl. 27 a 28 stanoveny podmínky kopírující požadavky dosavadní judikatury Soudního dvora, kterou Soudní dvůr přehledně shrnul např. v rozsudku ve věci C-441/02 Komise v. Německo (Sb. rozh. 2006, s. I-3449).

Článek 27 směrnice č. 2004/38/ES stanoví, že s výhradou šesté kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. **Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotčeného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.**

Při respektování požadavků stanovených směrnicí č. 2004/38/ES a judikaturou Soudního dvora, jakož i závěru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení, lze shrnout, že veřejný pořádek jako poměrně složité strukturovatelný neurčitý právní pojem zahrnuje v obecné rovině základní normy, které se považují za nevyhnutelné pro fungování demokratického státu a společnosti. Vedle norem právních se jedná také o normy morální, sociální, politické, případně náboženské.

V případě žalobce bylo proto na místě primárně posoudit jeho jednání z hlediska existence důvodného nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a zkoumat přitom, zda bylo toto jednání skutečné, osobní, aktuální a zároveň **dostatečně závažné ve vztahu k důsledkům plynoucím z případného zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu**, a tedy následně zkoumat také dopad zamítavého rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života.

Závěr odvolacího orgánu o naplnění hypotézy ustanovení § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v případě žalobce vycházel z konstatování, že žalobce byl opakovaně pravomocně odsouzen za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí související s jednáním v rozporu s normami zákona o pobytu cizinců, a tudíž do budoucna existuje rovněž nebezpečí, že k obdobnému narušení veřejného pořádku opětovně dojde. Soud sdílí

závěr odvolacího orgánu, že opakované porušování režimu pobytu podle cizineckého zákona, jež ústí v uložení správních i trestních sankcí, může představovat narušení veřejného pořádku, jak jej odvolací orgán vymezil, a rovněž v zásadě sdílí i tuto definici (k otázce vztahu narušení veřejného pořádku a porušování norem cizineckého práva se vylovil ostatně mj. i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30.11.2011, č.j. 7 As 75/2011-95). Avšak vzhledem k tomu, že je ustanovení § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jak bylo výše uvedeno, třeba vykládat v souladu se směrnicí č. 2004/38/ES, samotný závěr o tom, že žalobce v minulosti spáchal trestný čin, resp. se dopustil jednání, které bylo postiženo správní sankcí, k naplnění předpokladů k odepření pobytu z důvodu ochrany veřejného pořádku nepostačuje. Tuto skutečnost by musely provázet další konkrétní skutečnosti vztahující se k osobě žalobce, z nichž by bylo lze učinit závěr, že jeho osobní chování do budoucna představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (zde veřejného pořádku). Odvolací orgán si toho nepochybně byl vědom, neboť poukázal na to, že „při zohlednění všech okolností“ existuje nebezpečí, že se žalobce obdobného jednání dopustí i v budoucnosti. Tento závěr je však rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nespecifikuje onen soubor „všech okolností“, který k závěru o důvodném nebezpečí, že se žalobce v budoucnu zachová způsobem narušujícím veřejný pořádek, a ani z obsahu správního spisu nelze bez pochyb rekonstruovat takové podklady rozhodnutí, jež by mohly k bezpečnému závěru o hrozbě budoucího jednání žalobce vést (správní spis obsahuje pouze podklady odůvodňující závěr, že se v minulosti na území České republiky narušení veřejného pořádku dopustil, tedy rozsudky trestních soudů výše zmiňované). V kontextu protiprávního jednání, jež je žalobci vytýkáno, ostatně není bez relevance žalobcem nastíněná úvaha, že v případě udělení povolení k přechodnému pobytu by naopak do budoucna obdobné jednání, jež bylo žalobci kladeno k tíži, bylo z povahy věci vyloučeno. Městský soud v Praze konstatuje, že není vyloučeno, že v případě žalobce takové okolnosti, jež nasvědčují tomu, že i v budoucnu se bude žalobce dopouštět nějakého jednání, jež by bylo možno považovat za narušení veřejného pořádku závažným způsobem, existují, napadené rozhodnutí je však přezkoumatelným způsobem neuvádí.

Druhým aspektem, který je pro posouzení důvodnosti žalobních námitek rozhodující, je způsob, jakým napadené rozhodnutí hodnotí případný dopad přijatého opatření (neudělení povolení k pobytu) do sféry soukromého a rodinného života žalobce. Jak již bylo předznamenáno, v případě aplikace výhrady veřejného pořádku při udělování povolení k přechodnému pobytu totiž nutně přistupuje k posouzení, zda je naplněn předpoklad hrozby narušení veřejného pořádku v budoucnosti, též hodnocení, zda je odepření pobytu cizinci z tohoto důvodu proporcionální, tedy zda mj. nepředstavuje takový zásah do jeho soukromého a rodinného života, který by byl s ohledem na povahu hrozby narušení veřejného pořádku nepřiměřený.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že napadené rozhodnutí odvolacího orgánu se pak omezilo na konstatování, že „*po celkovém posouzení všech okolností případu dospěl k závěru, že vzhledem k povaze vědomého protiprávního jednání pana L. N. H. převážil veřejný zájem na ochraně před porušováním právních norem České republiky nad zájmem na ochraně rodinných vztahů.*“ I tento závěr je nepřezkoumatelný, neboť se opět odvolává na blíže nespecifikované „celkové posouzení všech okolností případu“.

Pokud jde o posuzování kritéria zásahu do soukromého a rodinného života, je třeba poukázat na východiska, jež ve své judikatuře rovněž vymezil Nejvyšší správní soud, a to zejména při posuzování míry zásahu z hlediska ochrany práv nezletilých dětí na rodičovskou

péči. V rozsudku ze dne 29.8.2013, č.j. 7 As 152/2012-51, který se týkal skutkově obdobného případu, konstatoval, že „v dané souvislosti je třeba vzít v úvahu ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“) a také více zohlednit účel dané právní úpravy. Ten lze vyčíst například z bodu 2 preambule směrnice o právu na sloučení rodiny, podle něhož opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život. Právě rodinný život je základní hodnotou, na které je směrnice o právu na sloučení rodiny postavena a jejíž ochrana je v ní upravena. Respekt k právu na rodinný život byl důvodem pro stanovení podrobnějších pravidel pro přiznávání přechodného či dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. V bodu 2 preambule směrnice se uvádí, že ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie. Podle čl. 5 odst. 5 směrnice při posuzování žádosti dbají členské státy na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. A rovněž podle čl. 17 směrnice členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou.“

Odvolací orgán rozhodující ve věci žalobce tedy měl v první řadě posoudit reálnou míru jeho rodinných a soukromých vazeb, především s ohledem na výchovu nezletilého syna žalobce, a posléze poměřit zájem na zachování těchto vazeb s mírou závažnosti nebezpečí žalobce pro možné budoucí ohrožení veřejného pořádku v souladu s výše naznačenými kritérii (závažnost hrozícího narušení). Tak se ovšem přezkoumatelným způsobem nestalo.

Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu přísluší proti žalovanému náhrada nákladů řízení. Ta je tvořena podle § 57 odst. 1 s. ř. s. zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2000,- Kč a odměnou zástupce žalobce. Odměna zástupce žalobce sestává z odměny za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, přičemž dva první úkony je třeba hodnotit sazbou po 2.100,- Kč (ustanovení § 7 ve spojení s § 9 odst. 5 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu ve znění účinném do 31.12.2012) a úkon podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu sazbou 3.100,- Kč (ustanovení § 7 ve spojení s § 9 odst. 5 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu ve znění účinném od 1.1.2013). Dále odměna zástupce žalobce sestává z náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky za každý úkon právní služby po 300,- Kč. Celkem tak náleží zástupci žalobce na odměně a náhradě hotových výdajů částka 8200,- Kč. Vzhledem k tomu, že je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, soud zvýšil přiznanou odměnu a náhradu hotových výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku této daně. Celkem tak zástupci žalobce náleží 9.922,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí

uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. prosince 2013

JUDr. Karla Cháberová,
předsedkyně senátu