



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **H. S. N.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem 602 00 Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem 130 51 Praha 3, Olšanská 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2006, čj. SCPP-3442/C-215-2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2009, čj. 5 Ca 387/2006 – 35,

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.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční Policie Rumburk, rozhodnutím ze dne 2. 8. 2006, čj. SCPP-459/UL-8-OCP-2005, zamítla žádost žalobce (stěžovatele) o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky s tím, že je důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 26. 4. 2006]. K tomuto závěru dospěl poté, co na základě provedených skutkových zjištění zhodnotil, že manželství, které stěžovatel uzavřel s občankou České republiky, Ž. S., bylo účelové; jeho smyslem bylo obejít ustanovení zákona o pobytu cizinců a získat výhodnější postavení při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na

území České republiky, nikoliv naplnění samotné podstaty manželství definované v § 18 zákona č. 93/1964 Sb., o rodině, jež lze jednoduše shrnout jako „povinnost žít spolu“.

Stěžovatelovo odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Správní orgán prvního stupně podle něho správně zamítl žádost stěžovatele dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť dospěl k závěru, že v důsledku jednání stěžovatele je důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalovaný vyložil, že pojem „veřejný pořádek“ je tzv. neurčitý právní pojem, jehož obsah není žádnou právní normou obecně definován. Pro potřeby posouzení dané věci tedy tento pojem vymezil sám: veřejný pořádek lze formulovat jako ochranu pravidel chování, jejichž zachování je podle panujících názorů v určitém místě a čase nutnou podmínkou společenského soužití, vycházející z obecně přijímaných zásad a pravidel morálky. Narušení veřejného pořádku je stav, kdy nejsou dodržována pravidla chování výslovně vyjádřená v právních předpisech, nebo i takto nevyjádřená, pokud jsou podle obecného názoru většiny uznávána jako společenské hodnoty. Úkolem správních orgánů je podle něho ochrana těchto hodnot.

V konkrétní věci stěžovatele správní orgán prvního stupně podle žalovaného učinil dostatečná skutková zjištění a prokázal, že manželství stěžovatele bylo naprosto účelové. Vyplynulo to například z toho, že k uzavření sňatku došlo necelé 4 měsíce po příjezdu stěžovatele do České republiky, že stěžovatel neovládal český jazyk a jeho manželka naopak nehovořila vietnamsky, podle tvrzení stěžovatele požádal manželku o ruku „očima“, v místě pobytu stěžovatele nikdo ze svědků jeho manželku z fotografie nepoznal, byť stěžovatel tvrdil, že jej manželka, žijící odděleně (v jiném městě), navštěvovala atd. Poznamenal, že ze sdělení Městského soudu v Brně z 14. 8. 2006 vyplynulo, že Ž. S. podala návrh na rozvod manželství. Žalovaný vyložil, že dle platných právních předpisů manželé jsou povinni vytvářet trvalé životní společenství, což však v případě stěžovatele nebylo splněno.

Žalovaný vyložil, že stěžovatel přicestoval na území České republiky 18. 7. 2005, dne 9. 11. 2005 uzavřel sňatek s občankou České republiky a 12. 12. 2005 podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny. Sňatkem se stal „rodinným příslušníkem občana EU“, který byl oprávněn požádat o povolení k trvalému pobytu za zvýhodněných podmínek podle hlavy IV. zákona o pobytu cizinců. Žalovaný zhodnotil na základě shromážděných důkazů tento sňatek jako účelový, jímž mělo dojít k obcházení zákona o pobytu cizinců a k získání pro stěžovatele nejvýhodnějšího pobytového statutu na území České republiky (trvalého pobytu), pro nějž by jinak nesplňoval podmínky. Veškeré účelové jednání stěžovatele bylo podle žalovaného narušením veřejného pořádku. K tomuto závěru dospěl po posouzení osobního chování stěžovatele, jak vyžadoval článek 27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále Směrnice), jehož se dovolával stěžovatel v odvolání.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze, a domáhal se zrušení tohoto rozhodnutí a především tvrdil, že správní orgány nesprávně vyložily pojem veřejný pořádek. Městský soud žalobu zamítl. Ve správním řízení bylo podle něho prokázáno, že uzavření stěžovatelova manželství bylo účelové s cílem zlepšit

postavení stěžovatele v řízení o udělení trvalého pobytu a mělo sloužit k obcházení zákona o pobytu cizinců. Jednání směřující ke zmaření účelu a smyslu zákona o pobytu cizinců posoudil soud shodně se žalovaným jako narušení veřejného pořádku. K výkladu pojmu „veřejný pořádek“ městský soud uvedl stejně jako žalovaný, že jde o neurčitý právní pojem nedefinovaný právními předpisy, přestože se zmínka o něm vyskytuje na několika místech právního řádu. Jeho obsah je proměnlivý a zahrnuje v sobě normy právní i morální, na nichž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase, a faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Podle soudu nelze legislativně definovat hranici jednání, které je „závažným způsobem narušení veřejného pořádku“ ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V každém konkrétním případě je nutno posuzovat jednání osoby, o niž se jedná; ve vztahu k určitému právnímu předpisu (zde zákona o pobytu cizinců) je nutno posuzovat jednak blízkost porušení normy k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení. Právě z mnohosti posuzovaných kritérií plyne nutnost individuálního přístupu, jak také správně provedl žalovaný. Soud uzavřel, že stěžovatel svým jednáním, které bylo důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu, skutečně naplnil hypotézu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Soud proto uzavřel, že rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zákonem a shledal žalobní námitky nedůvodnými.

Včas podanou kasační stížnost opřel stěžovatel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Právní otázku stěžovatel definoval takto: *„zda uzavření účelového manželství s cílem získat povolení k pobytu je jednáním, které je způsobilé vyvolat ve správních orgánech důvodné nebezpečí, že stěžovatel může narušit veřejný pořádek závažným způsobem“*. Stěžovatel sice nesouhlasil rovněž se závěry skutkových zjištění správních orgánů, k jejichž správnosti se vyslovil i městský soud, totiž o účelovosti jeho manželství, výslovně však uvedl, že z nich ve svých námitkách vycházel a rozhodl se proti nim samostatnými námitkami nebrojit.

Namítanou nesprávnost právního posouzení shora definované otázky stěžovatel odůvodnil tím, že je nutno vycházet primárně z článku 27 odst. 2 Směrnice a navazující judikatury Evropského soudního dvora (kterou blíže nespecifikoval). Uvedený článek zavedl pro účely definice pojmu veřejného pořádku zásadu přiměřenosti a zásadu, že každý jednotlivý případ musí být posuzován na základě osobního chování dotyčné osoby. Z toho stěžovatel dovodil, že je vyloučena aplikace § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu tzv. generální prevence, to znamená, že není možno, aby správní orgány odůvodňovaly svá rozhodnutí nutností ochrany obecných zájmů společnosti (jak dle stěžovatele učinily správní orgány i v této věci).

Stěžovatel dále argumentoval porušením „základní zásady, že každý může činit vše, co není zákonem zakázáno“. Při výkladu pojmu veřejného pořádku tak, jak to učinil žalovaný a městský soud se podle stěžovatele dostávají do kolize *„dva základní principy právního státu vyjádřené v Ústavě v čl. 2 odst. 3 a 4, přičemž při hodnocení této kolize je nutno v pochybnostech tyto principy vykládat ve prospěch osob ve slabším postavení, tedy fyzických osob“*. Správní orgány dle stěžovatele nesprávně upřednostnily nikoliv snahu o ochranu základních práv fyzických osob, ale snahu o ochranu veřejného zájmu, *„jímž je v daném případě respektování právního řádu namísto jeho obcházení uzavíráním fiktivních manželství“*.

Konečně také stěžovatel upozornil, že podle právní úpravy účinné v době podání kasační stížnosti bylo účelové uzavření manželství samostatným důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, a to vedle původního důvodu dle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Z toho dovodil, že obcházení zákona uzavřením účelového manželství a závažné narušení veřejného pořádku jsou dva samostatné důvody pro zamítnutí žádosti a nelze je slučovat.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval svou dřívější argumentaci a navrhl kasační stížnost zamítnout. K argumentaci stěžovatele ohledně kolize dvou principů demokratického právního státu žalovaný uvedl, že orgány cizinecké policie jsou povinny ochraňovat veřejný zájem a nemohou před ním upřednostňovat zájmy jednotlivců; tento přístup však podle něj nelze považovat za libovůli.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

Ze spisů vyplynulo, že stěžovatel podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky 12. 12. 2005. Podle přechodných ustanovení zákona č. 161/2006 Sb., kterým byl měněn zákon o pobytu cizinců s účinností k 27. 4. 2006, je na předmětné řízení třeba aplikovat právní úpravu ve znění do 26. 4. 2006. Podle § 87h odst. 1 písm. b) tohoto zákona *„Policie žádost o zvláštní pobytové povolení zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“*.

Správní orgány i městský soud založili svá rozhodnutí na výkladu pojmu veřejný pořádek s tím, že se jedná o neurčitý právní pojem, a podřazení jednání stěžovatele pod tento výklad (přičemž skutková zjištění a jejich vyhodnocení jako uzavření účelového manželství v řízení o kasační stížnosti nejsou sporná). Shodně dospěli k závěru, že stěžovatel uzavřením účelového sňatku sledoval obcházení zákona o pobytu cizinců za účelem trvalého pobytu (k němuž by jinak nebyl oprávněn) a toto jednání shledali neslučitelným s tím, co rozuměli pod pojmem veřejný pořádek.

Kasační soud jim dává za pravdu, že veřejný pořádek je tzv. neurčitý právní pojem; od toho je nutno odvozovat rozsah a obsah přezkumu.

Co se rozumí neurčitým právním pojmem, není snadno definovatelné. Rozhodně lze vyloučit, že by „neurčitost“ právního pojmu (ve smyslu výrazu užívaného právem) bylo možno ztotožnit s „víceznačností“. Víceznačnost pojmu ukazuje na to, že danému pojmu (výrazu) lze přiřítat různé (určité) významy; naopak „neurčitost“ znamená, že určitý (jediný) význam konkrétní objekt má či nemá. Jinými slovy řečeno, v konkrétně řešeném případě jde o to, zda posuzovaná skutkově vymezená věc spadá či nespadá pod neurčitý právní pojem (tj. má nebo nemá vlastnost, kterou neurčitý právní pojem vyjadřuje), nikoli o to, zda danou věc lze zařadit do množiny významů, jež všechny jistý právní pojem (jež ovšem nelze označit za neurčitý) zahrnuje.

Při aplikaci normy, jež obsahuje neurčitý právní pojem, musí orgán aplikující právo tento pojem nejprve vyložit, a to v kontextu právního předpisu, v němž je užit, za použití výkladových metod známých v teorii práva (např. logický výklad). Teprve poté je možno zjistit, zda určitý skutkový děj lze pod tento pojem zahrnout. V teorii byly vedeny spory, zda existuje pouze jediný správný výklad neurčitého právního pojmu, či zda je možno, aby s použitím téhož pojmu při aplikaci téhož právního předpisu bylo možno dojít k několika správným rozhodnutím při různých výkladech daného pojmu. Nejvyšší správní soud se přiklonil ke druhému z uvedených výkladů.

Každé ustanovení právního předpisu (tedy i to, které obsahuje výhradně určité právní pojmy) musí rozhodující orgán (soud či správní orgán) nejprve vyložit a následně jej aplikovat na posuzovaný případ. Přitom výklad určitého právního pojmu musí být vždy tentýž; pojmovým znakem určitosti je totiž neměnnost, tentýž právní pojem tedy není možno vyložit s odlišným významem v různých případech. Vlastností neurčitých právních pojmů je širší aplikovatelnost, a to především vzhledem k rozličnosti právních předpisů, v nichž jsou používány. Jejich výklad je proto nutno provést především s ohledem na znění a smysl daného právního předpisu. Přitom lze přihlídnout i k výkladovým pomůckám ležícím vně tohoto předpisu, ovšem pouze podpůrně a za účelem nalezení smyslu právního předpisu, nikoliv jeho dotvoření, popř. nalezení, aniž by byl alespoň skrytě vyjádřen zákonodárcem v tomto předpisu. Nejvyšší správní soud tímto svým nazíráním navazuje na způsob rozhodování svého prvorepublikového předchůdce, který kladl důraz na pozitivněprávní interpretační přístup.

Výklad neurčitého právního pojmu může být značně široký. Závisí to na výše naznačených kritériích, tj. především s ohledem na účel, pro který byl v daném právním předpise použit, tedy k čemu v kontextu daného právního případu slouží (k možné aplikaci na předem nedefinovanou skupinu případů). V prvním kroku, který rozhodující orgán podstoupí, tedy vymezí „mantinely“, mezi nimiž podle jeho výkladu existuje prostor pro konkrétní případy, které sem ve smyslu učiněného výkladu spadají. Tím ovšem nemá být naznačen příklon ke shora poznačenému názoru, že neurčitost znamená víceznačnost: všechny případy, které by rozhodující orgán do vytyčených mantinelů zařadil, se vyznačují shodnými rysy, jež tento orgán považuje za jejich společnou vlastnost (naplňující neurčitý právní pojem). Ve všech takových případech by šlo o aplikaci téhož pojmu vyloženého týmž způsobem na různá skutková zjištění při zachování zákonnosti (a správnosti) všech takových rozhodnutí. Podstatou tedy je, jak správní orgán vymezí obsah a rozsah daného pojmu.

Poté, co rozhodující orgán takto vymezí více či méně široce neurčitý právní pojem, musí posoudit, zda konkrétní případ lze pod něj podřadit, čili zda určitý skutkový stav či děj vykazuje onu vlastnost, kterou mu podle výkladu učiněného orgánem přičítá zákonodárce v aplikovaném právním předpise. Zákonodárce tím vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoli.

Úkolem soudu při následném přezkumu ve správním soudnictví je kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby nahrazoval

správní orgán, tedy aby vlastní úvahou vymezil obsah neurčitěho právního pojmu a s ním pak poměřil jednání žalobce a posoudil, zda takové jednání naplnilo či nenaplnilo znaky takto vymezeného pojmu, neboť by tak soud nepřipustným způsobem zasáhl do diskrečního práva žalovaného.

Stěžovatel se ve své kasační stížnosti domáhal zrušení rozsudku městského soudu proto, že podle něho nesprávně vyložil neurčitý právní pojem. Ve světle shora uvedeného je nutno zdůraznit, že to, že výklad právní normy provedený stěžovatelem je odlišný od interpretace správního orgánu či soudu, nezakládá porušení stěžovatelova práva, kterého by se mohl domáhat u kasačního soudu.

Soudní přezkum v případech založených na aplikaci neurčitěho právního pojmu se omezuje na posouzení, zda správní orgán správně určil, co je v posuzované věci neurčitým právním pojmem, zda jej dostatečně jasně vyložil a uvedl úvahy, jimiž byl při tomto výkladu veden, zda posléze takto vyložený pojem konfrontoval s dostatečně provedenými skutkovými zjištěními a konečně zda výsledek této konfrontace nebyl v rozporu s pravidly logiky.

V nyní posuzovaném případě vyplývá z odůvodnění rozsudku městského soudu, že dle jeho hodnocení jsou uvedené kroky žalovaného bezvadné: žalovaný správně identifikoval neurčitý právní pojem a provedl jeho výklad (přičemž podrobně vysvětlil, jaké úvahy přitom použil); žalovaný rovněž vyšel z dostatečně a správně zjištěného skutkového stavu a správně jej zhodnotil i po právní stránce (závěr o účelovém sňatku). Nakonec provedl aplikaci příslušného právního předpisu na takto zjištěný skutkový stav s tím závěrem, že na něj vyložený neurčitý právní pojem (a následky z toho plynoucí) dopadá.

Se závěry městského soudu je třeba souhlasit. Kasační soud by mu musel vytknout, pokud by se městský soud sám pouštěl do výkladu neurčitěho právního pojmu a teprve se závěry takového výkladu by chtěl porovnávat výklad provedený žalovaným. To by znamenalo, že soud na sebe bere úkoly veřejné správy a stává se tak třetí správní instancí. To by odporovalo principům dělby moci ve státě. V daném případě městský soud použil výklad přímo provedený žalovaným a nad rámec tohoto výkladu doplnil několik svých právních úvah. Přestože tak lze učinit pouze nad rámec přezkumné činnosti a soud musí vždy uvážit, do jaké míry je přípustné a vhodné rozvíjet vlastní úvahy, městský soud postupoval správně.

Samotné stěžovatelovy výklady právního pojmu jsou liché. Především je třeba jim vytknout nekonkrétnost. Stěžovatel se dovolával obecných „principů demokratického státu“. Z nich dovozoval, že správní orgány byly povinny jednat v souladu se zásadou „každý může činit vše, co není zákonem zakázáno“, stejně jako nerespektovaly, že v případě kolize dvou základních principů (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy), je nutno v pochybnostech tyto principy vykládat ve prospěch fyzické osoby. Konkrétní úvahy, proč se stěžovatel domnívá, že k porušení těchto principů došlo, stěžovatel neuvedl. Spokojil se s konstatováním, že právní výklad žalovaného je s těmito principy v rozporu.

Je zcela evidentní, že stěžovatelovy námitky nemohou splnit základní předpoklad řádného stížního bodu, tj. jeho konkrétnost; obecně platí, že napadá-li stěžovatel právní posouzení některé otázky soudem nižšího stupně, musí uvést konkrétně, v čem se soud podle jeho názoru mylil. To však v daném případě splněno nebylo, nehledě k tomu, v čem spočíval přezkum městského soudu, jak bylo vysvětleno výše.

Konečně také námitka stěžovatele, že článek 27 odst. 2 Směrnice vylučoval použití § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je nesprávná a (stejně jako ostatní námitky) argumentačně nepodložená. Článek 27 odst. 2 Směrnice stanoví, že *„opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být 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 nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná“*. Úkolem soudu není domýšlet za stěžovatele, v čem spatřoval porušení citovaného článku. Je ovšem zcela zřejmé, že rozhodnutí žalovaného nebylo koncipováno jako generální prevence, ale v maximální míře zohledňovalo skutková zjištění týkající se jednání stěžovatele jako konkrétní osoby, na nichž bylo vystavěno.

Kasační soud rovněž poukazuje na Rezoluci Rady z 4. 12. 1997, o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových manželství, jejímž cílem bylo zamezení fingovaných manželství. Do českého právního řádu byla inkorporována zákonem č. 161/2006 Sb., kterým byl do zákona o pobytu cizinců vložen v § 87k odst. 1 písm. c) výslovně důvod zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu: *„žadatel uzavřel manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu“*. Závěr, který je třeba z toho vyvodit je zcela opačný, než se snažil dovodit stěžovatel: z uvedeného je zřejmá snaha Evropské unie potírat účelová manželství uzavíraná v úmyslu dosáhnout povolení k pobytu ve členských státech; jestliže žalovaný vyložil pojem veřejný pořádek v duchu těchto snah v době, kdy výslovná úprava v zákoně o pobytu cizinců zatím neexistovala, jen potvrzuje jeho správnost.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného zhodnotil kasační stížnost jako nedůvodnou. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. ji jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu