



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **L. T. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 18. 2. 2009, č. j. CPR-17153-1/ČJ-2008-9CPR-C249, o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2009, č. j. 11 Ca 78/2009 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, jejíž působnost k 1. 1. 2011 přešla na Ministerstvo vnitra (dále jen „žalovaný“), ze dne 18. 2. 2009, č. j. CPR-17153-1/ČJ-2008-9CPR-C249.

Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 25. 8. 2008, č. j. SCPP-095742/PH-XIII-CI-2007, kterým jí nebylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3 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“), a to s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a), b) a h), ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) citovaného zákona. V souladu s uvedenými ustanoveními se v projednávané věci nepodařilo ověřit údaje z předložených dokladů [písm. a) uvedeného ustanovení], žádost byla vyplněna neúplně [písm. b) uvedeného ustanovení] a především bylo zjištěno důvodné nebezpečí, že by stěžovatelka mohla při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek [písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) uvedeného ustanovení]. Existenci daného nebezpečí přitom správní orgán I. stupně, jakož i žalovaný odvolací orgán, dovodil z jednání stěžovatelky, která nejenže dne 17. 6. 2001 vstoupila na území České republiky neoprávněně, ale posléze úmyslně uváděla nepravdivé identifikační údaje o své osobě a nerespektovala rozhodnutí správních orgánů ukládajících jí povinnosti ukončit nelegální pobyt a vycestovat z území České republiky; pod nepravdivou identitou namísto vycestování z území České republiky požádala o azyl, který jí nebyl udělen, přičemž předmětné řízení, včetně následného soudního přezkumu, bylo ukončeno až dne 14. 3. 2006. Závažným způsobem tak porušila zákonem stanovené povinnosti, čímž se vědomě zbavila možnosti pobývat na území se svou rodinou, konkrétně se svým manželem H. V. S., st. příslušníkem Vietnamu, který má na území České republiky povolen trvalý pobyt.

Uvedený účel svého pobytu navíc zpochybnila tím, že následně podala žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sdílení společné domácnosti s jiným mužem - rodinným přítelem: H. T. H., st. příslušníkem České republiky. Na základě toho bylo jednání stěžovatelky vyhodnoceno tak, že ve skutečnosti nemá zájem o soužití s manželem, což potvrzuje i to, že o povolení k dlouhodobému pobytu požádala až v roce 2007, přičemž manžel pobývá na území České republiky již několik let. Jednání stěžovatelky proto bylo posouzeno jako ryze formální a účelové s cílem obejít právní předpisy České republiky a získat zde jakoukoliv formu pobytu, což nebylo akceptováno a její žádosti o trvalý i o dlouhodobý pobyt byly zamítnuty.

Správní orgán I. stupně i žalovaný současně posuzovaly také to, zda důsledky neudělení povolení k dlouhodobému pobytu budou přiměřené dopadu do rodinného a soukromého života stěžovatelky a s přihlédnutím k veškerému chování a účelovému jednání stěžovatelky za celou dobu jejího pobytu, jakož i nedostatečně a neprůkazně doloženému účelu společného soužití a fungování vzájemné rodinné vazby, dospěly k závěru, že se nejedná o zásah nepřiměřený.

Závěrem svého rozhodnutí pak žalovaný odvolací orgán v odůvodnění ještě uvedl, že stěžovatelka naplňuje i ustanovení § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 citovaného zákona, které stanoví, že vízum, resp. dlouhodobý pobyt policie cizinci neudělí, jestliže v uplynulých pěti letech porušil povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců.

Napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu podanou proti shora citovanému rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl.

Městský soud zdůraznil, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nebylo vyhověno proto, že stěžovatelka neskýtá záruku, že opětovně svým jednáním závažným způsobem nenaruší „veřejný pořádek“. Zákon o pobytu cizinců výslovně neuvádí, co se pro účely tohoto zákona rozumí narušením veřejného pořádku závažným způsobem, ani tento pojem nijak nedefinuje a je na správním orgánu, aby jej ve svém rozhodnutí vymezil a přesvědčivě zdůvodnil, zda zjištěný skutkový stav lze pod provedené vymezení podřadit. Dle názoru městského soudu žalovaný odvolací orgán i správní orgán I. stupně této povinnosti dostaly a nelze souhlasit s námitkou stěžovatelky, že nebyl řádně a správně právně posouzen zjištěný skutkový stav a byl nesprávně interpretován pojem veřejný pořádek.

K tomu, co je nutno rozumět veřejným pořádkem, městský soud uvedl, že je jím soubor pravidel, které daná společnost považuje za normy správného chování, a to jak právní, tak morální a jejich porušení je vnímáno jako jednání nesprávné, jako jednání, které společnost není ochotna akceptovat. Definice veřejného pořádku uvedená v rozhodnutí správních orgánů s tímto vymezením koresponduje, když v souzené věci bylo pod pojem narušení veřejného pořádku podřazeno jednání stěžovatelky, které je zcela zřejmým porušením nejen společností obecně uznávaných norem správného chování, ale je porušením právních předpisů – překročení hranice bez cestovního dokladu a českého víza, vystupování pod nepravou identitou, nerespektování rozhodnutí správních orgánů ukládajících stěžovateli povinnost nelegální pobyt na území České republiky ukončit a vycestovat. Uvedená jednání stěžovatelky je dle názoru městského soudu nutno posuzovat komplexně a z jejich charakteru lze učinit závěr o neúctě stěžovatelky k povinností uloženým jí právními předpisy České republiky. Stát důvodně očekává, že osoby pobývající na jeho území právní předpisy porušovat nebudou. Dosáhlo-li jednání stěžovatelky takové intenzity, že nerespektovala povinnosti cizince o vstupu a o pobytu na území České republiky, je zřejmé, že závěr o porušení veřejného pořádku je odůvodněn a že je odůvodněn i závěr o závažném způsobu porušování veřejného pořádku, neboť povinnosti nestanoví právní předpisy samoúčelně.

V tomto směru městský soud odkázal i na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, a sice na rozsudek ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008 - 69, a rozsudek ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 - 64, publikovaný pod č. 1335/2007 Sb. NSS, a dostupný – stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího právního soudu – na www.nssoud.cz, s tím, že posléze zmíněný rozsudek se v obecné rovině pokusil najít definici pojmu veřejný pořádek, který vymezil jako: „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy*“. Je proto „*při hledání odpovědi na otázku, zda posuzované jednání může 'závažným způsobem narušit veřejný pořádek', potřeba souběžně zvažovat, jednak do jaké míry je toto jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje právě zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu pobytu vstupů cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy ČR jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců*“.

Ve vztahu ke stěžovatelkou namítanému nepřiměřenému zásahu do jejího rodinného života pak městský soud odkázal na shromážděný spisový materiál, jakož i odůvodnění napadeného rozhodnutí. To obsahuje pasáž, v níž je posouzení přiměřenosti zásahu vydaného rozhodnutí do rodinného života stěžovatelky postaveno vůči veřejnému zájmu na ochraně před porušováním právních norem České republiky, který v projednávaném případě převážil, a to vzhledem k výše uvedeným vědomým protiprávním jednáním stěžovatelky a jejím rodinným vztahům, jejichž intenzita byla označena za diskutabilní. Napadené rozhodnutí tak obsahuje srozumitelnou, odůvodněnou a přezkoumatelnou úvahu, kterou městský soud shledal správnou a zákonnou.

Pokud jde o poslední námitku stěžovatelky, která směřovala vůči tomu, že nebyl splněn důvod pro zamítnutí její žádosti podle ustanovení § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tuto městský soud označil za nesrozumitelnou, neboť uvedeným ustanovením nebylo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně argumentováno, není uvedeno ani ve výroku rozhodnutí a je uvedeno pouze v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného a to s odkazem na to, že stěžovatelka v uplynulých pěti letech porušila povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců. Žalobu proto městský soud s odkazem na vše výše uvedené jako nedůvodnou zamítl.

V kasační stížnosti uplatnila stěžovatelka důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

v předcházejícím řízení, kterého se měl městský soud dopustit tím, že se zcela ztotožnil s argumentací žalovaného správního orgánu.

V tomto směru stěžovatelka namítá jednak to, že v rozhodnutí žalovaného správního orgánu uvedené ustanovení § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců nemůže být pro řízení o povolení k dlouhodobému pobytu vůbec aplikováno; odkazuje přitom na znění § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, dle kterého platí, že pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny se obdobně použije pouze § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), h) a i) a § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

S odkazem na obdobné použití § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců při rozhodování o povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelka dále namítá, že žalovaný byl povinen zkoumat dopady svého rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života a domnívá se, že v jejím případě je dané rozhodnutí zcela nepřiměřené. V České republice žije se svým manželem a dvěma syny, kteří zde mají udělen trvalý pobyt, má zde veškeré své rodinné i soukromé zázemí a se zemí původu ji již fakticky nic nespojuje. V této souvislosti rovněž připomněla judikaturu správních soudů (konkrétně rozhodnutí Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 Ca 139/2007, 10 Ca 138/2007 a 7 Ca 81/2007 či Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 38/2007 či 4 As 75/2006) s tím, že je dána povinnost správních orgánů respektovat mezinárodní závazky České republiky, stejně jako ústavní předpisy, které právo na rodinný a soukromý život chrání. Vzhledem k tomu, že přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života žalovaný adekvátně neposoudil a žádosti stěžovatelky se tak dostatečně nezabýval, považuje stěžovatelka jeho postup za evidentně nezákonný a svévolný (libovolný), odporující základním zásadám správního řízení, resp. bazálními podmínkami materiálního právního státu.

V návaznosti na tuto argumentaci pak stěžovatelka uplatnila poslední námitku, dle které městský soud, resp. žalovaný správní orgán chybně interpretoval a následně aplikoval neurčitý právní pojem „*veřejný pořádek*“, resp. pojem „*závažné narušení veřejného pořádku*“. Žalovaný jako důvod pro zamítnutí žádosti stěžovatelky vyslovil obavu z narušení veřejného pořádku, kterou dovedl pouze ze skutečnosti jejího předchozího pobytu na území České republiky bez víza. Stěžovatelka však pobývá již více než rok a půl na území České republiky v souladu s právními předpisy, plně respektuje český právní řád a svým jednáním nikterak nezavdává k pochybnosti, že by snad v budoucnu mohla narušit veřejný pořádek (natož závažným způsobem). To platí tím spíše v situaci, kdy stěžovatelka porušila právní předpisy toliko výlučně na úrovni absence relevantního víza, přičemž tato situace by byla udělením dlouhodobého pobytu plně vyřešena.

Současně stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, který konstatoval, že pojem veřejný pořádek

nemůže být interpretován dle libovůle aplikujícího správního orgánu, ale je limitován sekundárním právem Evropských společenství – směrnicí Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. 4. 2004, č. 2004/38/ES – a navazující soudní judikaturou. Dle čl. 27 odst. 2 uvedené směrnice 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. Její chování přitom musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. V citovaném rozsudku je pak mj. uvedeno, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně; naopak je ji nutno s ohledem na uvedenou směrnici a zejména konstantní judikaturu Soudního dvora vykládat tak, že: *„za narušení veřejného pořádku je třeba považovat takové protiprávní jednání, které přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně“*.

Stěžovatelka závěrem zdůraznila, že z osm let starého protiprávního chování nelze bez dalšího predikovat její případné budoucí protiprávní jednání, když jiného se již nikdy nedopustila. Dle jejího vyjádření šlo o ojedinělý exces z jinak konformního jednání, který byl učiněn pouze ve snaze žít zde společně se svými blízkými příbuznými a který nevzbuzuje obavu závažného narušení veřejného pořádku, jež byla v jejím případě použita jako důvod pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu a potvrzena napadeným rozsudkem městského soudu. S ohledem na tyto skutečnosti proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k předložené kasační stížnosti nejprve připomněl, že žádost stěžovatelky byla zamítnuta rozhodnutím správního orgánu I. stupně z důvodů podle § 56 odst. 1 písm. a), b) a h), ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, přičemž odkaz učiněný v odůvodnění jeho rozhodnutí ohledně toho, že stěžovatelka v uplynulých pěti letech porušila povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců podle § 46 ve spojení s § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců neměl na výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně žádný vliv. Dále žalovaný poukázal na to, že při aplikaci výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců správní orgán nemá za povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života cizince. V daném případě však i přesto nad rámec zákona přiměřenost svého rozhodnutí z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života zkoumal a nejednal dle své libovůle, jak tvrdí stěžovatelka. V tomto směru navíc pro úplnost uvedl, že oba synové stěžovatelky mají na území České republiky udělen nikoli trvalý, ale pouze dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, a že stěžovatelka se na adresu: P. 10, P., tedy na adresu, kde jsou hlášeni její synové i manžel, přihlásila až dne 26. 2. 2009. Závěrem pak žalovaný shrnul předchozí jednání stěžovatelky a navrhl, aby Nejvyšší správní soud přijal takový

rozsudek, který potvrdí rozsudek městského soudu, jenž zamítl žalobu stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka dne 12. 9. 2007 podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců s tím, že je manželkou cizince s povoleným pobytem, konkrétně pana H. V. S., st. příslušníka Vietnamu. Žádost byla stěžovatelce zamítnuta a dlouhodobý pobyt jí nebyl udělen s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a), b) a h) zákona o pobytu cizinců, což jsou důvody pro neudělení víza, resp. odepření vstupu na území, které lze podle § 46 odst. 3 citovaného zákona použít obdobně též jako důvody pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka brojí zejména proti závěru, dle kterého existuje důvodné nebezpečí, že by mohla při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Pojem veřejný pořádek není v českém právním řádu nikde definován; jedná se o typický neurčitý právní pojem, jehož použití závisí na uvážení aplikujícího správního orgánu. Ten v daném případě shledal, že stěžovatelka svým shora specifikovaným osobním jednáním představuje dostatečně závažné ohrožení základních zájmů České republiky, v jejímž zájmu není, aby bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu cizince, která nejenže vstoupila neoprávněně na území, ale v souvislé řadě porušovala platné právní normy. Svým účelovým jednáním se snažila obcházet zákon, a to pouze s jediným cílem – získat pobyt na území České republiky jakýmkoliv způsobem, což dokládá i skutečnost, že během řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití se svým manželem (vietnamským státním příslušníkem) požádala též o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití s rodinným přítelem (českým státním příslušníkem). Správní orgány vyhodnotily jednání stěžovatelky jako jednání, kterým dochází k porušování veřejného pořádku a které je neslučitelné s povolením k dlouhodobému pobytu, a to pro důvodné nebezpečí, že by stěžovatelka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek i v budoucnu při svém pobytu na území.

Danou právní otázku týkající se užití pojmu veřejného pořádku v kontextu zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud již opakovaně řešil, avšak rozdílně.

Ve stěžovatelkou zmíněném rozsudku ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, Nejvyšší správní soud skutečně s odkazem na potřebu eurokonformního výkladu dovodil závažné narušení veřejného pořádku teprve tehdy, je-li spáchán zvlášť závažný trestný čin. Naproti tomu v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 - 64, který citoval městský soud, bylo závažné narušení spatřováno již v pouhém obcházení zákona. Tyto dvě krajní polohy pak byly v judikatuře doplňovány i závěry, které považovaly za závažné narušení veřejného pořádku přímé nerespektování platných právních norem, např. vyhýbání se vyhoštění, nelegální pobyt na území, neoprávněné překročení státní hranice, prokazování se dokladem cizí osoby apod. (viz rozsudky ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008 - 124, ze dne 18. 12. 2008, č. j. 6 As 31/2008 - 80, či rozsudek ze dne 30. 10. 2009, č. j. 2 As 40/2009 - 63).

V této souvislosti se proto otázkou výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ a „*závažné narušení veřejného pořádku*“ zabýval v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, rozšířený senát na jedné straně konstatoval, že veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu; na druhé straně je však třeba mít na zřeteli, že zákon o pobytu cizinců pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ užívá na více místech a v různých ustanoveních, přičemž rozšířený senát se nedomnívá, že by ke všem těmto ustanovením zákona o pobytu cizinců, jež se zmiňují o veřejném pořádku, bylo možno přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení, a zkoumat účel přímo dotčeného ustanovení, okolnosti jeho vzniku a původu apod. Konkrétní závěry učiněné v souvislosti s jedním ustanovením pak nelze bez dalšího přebírat a použít v případě ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

V dalším se pak již rozšířený senát zabýval výkladem pojmu „*veřejný pořádek*“ ve vztahu k ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které upravuje problematiku správního vyhoštění, nikoli problematiku dlouhodobého pobytu, jež je předmětem právě projednávané věci a jež se svým účelem výrazně odlišuje.

Ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců aplikované ve věci předložené rozšířenému senátu i ustanovení § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jež bylo aplikováno v nyní souzené věci, sice stanoví podmínky pro přijetí opatření omezující právo volného pohybu cizince na území České republiky, ovšem tato opatření mají zcela odlišnou intenzitu. Zatímco vyhoštění [z důvodu dle § 119

odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] představuje faktickou derogaci práva vstupu a pobytu na území České republiky, odepření práva dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny [z důvodu dle § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců] se vztahuje pouze k dílčímu právu odvozenému od práva pobytu podle směrnice Rady Evropské unie ze dne 22. 9. 2003, č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86/ES“). Intenzita zásahu státu do práv cizince se v obou případech liší natolik, že při výkladu § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze bez dalšího převzít úvahy rozšířeného senátu vyslovené ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona.

Z uvedeného plyne, že je na místě nejprve přistoupit k autonomnímu výkladu § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to v intencích naznačených právě rozšířeným senátem, tj. zejména na základě smyslu a účelu uvedeného ustanovení, okolností jeho vzniku a původu; teprve poté lze uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců aplikovat ve vztahu k individuálním okolnostem nyní projednávané věci.

Jak již bylo shora zmíněno, ustanovení § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců představuje primárně důvod pro neudělení víza, resp. důvod pro odepření vstupu na území České republiky s tím, že v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze tento důvod použít obdobně i pro případy neudělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, o které stěžovatelka požádala na základě § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení stanoví, že: *„žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem“*. Citované ustanovení, jakož i ustanovení § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které v souvislosti s rozhodováním o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny odkazuje na některé z důvodů neudělení víza, je přitom důsledkem transpozice směrnice 2003/86/ES, ke které došlo novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. s účinností od 24. 11. 2005 (blíže viz sněmovní tisk č. 916, 4. volební období 2002 - 2006, digitální repozitář, www.psp.cz).

Směrnice 2003/86/ES stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a má základ v primárním unijním právu, konkrétně čl. 63 Smlouvy o založení Evropského společenství, který v odstavci 3 svěřil Radě oprávnění přijímat opatření související s podmínkami vstupu a pobytu cizinců a postupy pro vydávání dlouhodobých víz a povolení k pobytu členskými státy Evropské unie (nyní se jedná o čl. 79 Smlouvy o fungování Evropské unie). Vychází ze zásady ochrany rodiny, respektu k rodinnému životu a respektu k základním právům a zásadám uznaným zejména v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., dále jen dále jen „Evropská úmluva“) a v Chartě základních práv EU. V tomto směru směrnice 2003/86/ES pozitivně stanoví okruh osob – rodinných příslušníků, kterým lze povolit pobyt, avšak s výhradou dodržení podmínek v kapitole IV, která upravuje požadavky na uplatnění práva na sloučení rodiny a která v čl. 6 hovoří o možnosti členských států zamítnout žádost o vstup a pobyt rodinných příslušníků mj. i z důvodu veřejného pořádku.

Bližší vymezení tohoto důvodu uplatněného i v souzené věci však směrnice 2003/86/ES neobsahuje a v tomto ohledu lze proto v obecné rovině vyjít z judikatury Soudního dvora, která se týká veřejného pořádku jako takového a která výslovně přiznává, že se veřejný pořádek liší stát od státu (byť musí být vykládán úzce a jeho vymezení musí podléhat kontrole) s tím, že se může měnit i v čase; viz bod 18 a 19 rozsudku ze dne 4. 12. 1974 ve věci *Van Duyn*, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 26 rozsudku ze dne 28. 10. 1975 ve věci *Rutili*, 36/75, Recueil, s. 1219; bod 34 rozsudku ve věci *Bouchereau*, 30/77, Recueil, s. 1999.

Při respektování tohoto závěru, jakož i závěru vysloveného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, Nejvyšší správní soud shrnuje, že veřejný pořádek jako poměrně složitě strukturovatelný, neurčitý právní pojem v obecné rovině zahrnuje základní normy, které se považují za nevyhnutelné pro fungování demokratického státu a společnosti. Vedle norem právních se jedná též o normy morální, sociální, politické, případně náboženské, přičemž pro naplnění dispozice § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců postačuje jejich porušení nižší intenzity, je-li dostatečně závažné ve vztahu k důsledkům plynoucím ze zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

Naznačená nutnost posouzení přiměřenosti dopadů zamítavého rozhodnutí je určitým materiálním korektivem, který nelze pominout a který vychází z respektu k základním právům, zejména právu na rodinný a soukromý život tak, jak je zaručeno Evropskou úmluvou a jak vyplývá z ústavních tradic společných členským státům Evropské unie. Ostatně jak již vymezil Soudní dvůr v bodě 35 rozsudku ze dne 27. 6. 2006 ve věci *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, C-540/03, Recueil, s. I-5769, týkající se právě směrnice 2003/86/ES (byť v souvislosti s právem na sloučení rodin s nezletilými dětmi státních příslušníků třetích zemí), základní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Za tímto účelem Soudní dvůr vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně-právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. Zvláštní význam přísluší v této souvislosti Evropská úmluvě; viz zejména rozsudek ze dne 18. června 1991, *ERT*, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41; rozsudek 2/94 ze dne 28. března 1996, Recueil, s. I-1759, bod 33; rozsudky ze dne 6. března 2001,

Connolly v. Komise, C-274/99 P, Recueil, s. I-1611, bod 37; ze dne 22. října 2002, Roquette Frères, C-94/00, Recueil, s. I-9011, bod 25; ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 71, a ze dne 14. října 2004, Omega, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, bod 33.

Tuto vazbu lze navíc dovodit i přímo ze směrnice 2003/86/ES, která hned ve svém úvodu pod bodem 2 uvádí, že respektuje základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v čl. 8 Evropské úmluvy.

Převedeno na nyní projednávanou věc to znamená, že v případě stěžovatelky bylo na místě primárně posoudit její jednání z hlediska existence důvodného nebezpečí, že by mohla při svém pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek a následně pak bylo nutno posoudit též dopad zamítavého rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života, což oba rozhodující správní orgány učinily.

V tomto ohledu je nutno připomenout, že ze strany stěžovatelky se nejednalo o jednorázové, administrativní opomenutí povinnosti ukládané zákonem o pobytu cizinců, např. ohledně změny místa pobytu na území České republiky tak, jak na to upozornil ve svém usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (v odstavci 35). V takovém případě by bylo zjevně nepřiměřené považovat jednání cizince za narušení veřejného pořádku. V nyní projednávané věci stěžovatelka opakovaně a účelově činila kroky k tomu, aby i nadále pobývala na území České republiky, ačkoli pro svůj vstup ani pobyt neměla splněny zákonem požadované podmínky. Svoji snahu o legalizaci a stabilizaci pobytu na území České republiky stěžovatelka završila tvrzením o úzké rodinné vazbě, tj. vazbě ke svému manželovi. Tuto vazbu však sama stěžovatelka významným způsobem zpochybnila, neboť v průběhu řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití se svým manželem (H. V. S., st. příslušníkem Vietnamu) podala žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sdílení společné domácnosti se zcela jiným mužem (rodinným přítelem H. T. H., st. příslušníkem České republiky).

Takovým jednáním jednak stěžovatelka podstatně podlomila autenticitu své tvrzené rodinné vazby, kterou deklarovala v žádosti jako účel dlouhodobého pobytu, ale také tím potvrdila účelovost svého jednání v minulosti, které lze v tomto kontextu vnímat jako skutečnou, aktuální a dostatečnou hrozbu základních zájmů společnosti a jí všeobecně sdílené hodnotové představy o vedení rodinného života a z toho plynoucí povinnosti jeho respektování a ochrany ve smyslu směrnice 2003/86/ES. Její transpozice ve vnitrostátní právní úpravě je přitom základem institutu dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky, o jehož povolení stěžovatelka žádala, a proto je třeba vycházet z této směrnice a nikoli ze směrnice 2004/38/ES tak, jako to činí stěžovatelka v kasační stížnosti. Posléze uvedená směrnice, kterou stěžovatelka

argumentuje, se totiž týká práva občanů EU a jejich rodinných příslušníků se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států, nikoli práva na sloučení rodiny, jež bylo uplatňováno v předmětné věci a jež upravuje směrnice 2003/86/ES, do jejíhož osobního rozsahu nejsou zahrnuti občané EU a jejich rodinní příslušníci.

Stěžovatelka se proto mylí, pokud se bez dalšího dovolává eurokonformního výkladu pojmu veřejný pořádek ve smyslu směrnice 2004/38/ES. Daný pojem se v migrační legislativě uplatňuje relativně často, např. ve vztahu k zajištění cizince a jeho správnímu vyhoštění či rozhodování o povolení k trvalému pobytu, a jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, nelze k němu přistupovat jednotně; naopak je na místě zohlednit okolnosti vzniku, původu a účelu příslušného ustanovení upravující pojem veřejného pořádku a na základě toho pak tento pojem přiměřeným způsobem vyložit ve vztahu k individuálním okolnostem konkrétního případu.

Tomuto požadavku Nejvyšší správní soud dostal a na základě výše uvedeného lze dle jeho názoru indikovat existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatelka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 56 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 9 odst. 1 písm. l) a v návaznosti na § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť je zřejmé, že opakovaně ignoruje uvedenou právní normu a svým následným jednáním směřuje k jejímu popření, resp. obejití. Jednání stěžovatelky tak v celém jeho kontextu rozhodně nelze vnímat jako ojedinělý exces v minulosti, jak uvádí v kasační stížnosti, nýbrž jako jednání trvajícího charakteru, které má konsekvence i do současnosti, a to zejména ve spojení s deklarovanými rodinnými vazbami, které byly zásadním způsobem zpochybněny a které stěžovatelka pouze využila pro legalizaci svého dalšího pobytu.

S tím souvisí další námitka stěžovatelky, která s odkazem na své rodinné zázemí v České republice uvádí, že žalovaný byl povinen adekvátně posoudit přiměřenost svého rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatelky, což neučinil a její žádosti se tak dostatečně nezabýval.

Jak již bylo vyloženo výše, posouzení dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatelky bylo v daném případě na místě a nelze ho vnímat jako nějaký nadstandard jdoucí nad rámec zákona, jak naznačuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný. Zákon o pobytu cizinců v tomto ohledu nelze číst izolovaně od dalších relevantních pramenů práva, které se předmětného případu dotýkají a které představují především směrnice 2003/86/ES a čl. 8 Evropské úmluvy. V tomto ohledu lze proto se stěžovatelkou souhlasit, že rozhodující správní orgány měly zkoumat přiměřenost dopadů daných rozhodnutí z hlediska rodinného života stěžovatelky. Nelze však souhlasit s tím, že tak správní orgány neučinily a že se z jejich strany jednalo o evidentně nezákonný a svévolný postup.

Žalovaný, jakož i správní orgán I. stupně, se danou otázkou zabývaly a jejich závěr v tomto směru ob stojí, a to tím spíš, pokud sama stěžovatelka svým jednáním zpochybnila autenticitu deklarovaných rodinných vazeb v podobě společného soužití se svým manželem, čímž fakticky zpochybnila i nutnost jejich ochrany. Respektování a ochrana rodinného života totiž spočívá v ochraně skutečných a trvalých rodinných vazeb, které má cizinec na území České republiky, přičemž zásahem do těchto vazeb by v souvislosti s čl. 8 Evropské úmluvy mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Výjimkou by pak mohl být pouze případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do rodinné či osobní vazby byla již pouhá nutnost jeho vycestování. Otázku existence rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy je přitom dle Evropského soudu pro lidská práva třeba posuzovat s ohledem na stav v době, kdy zákaz pobytu nabyl právní moci (srov. například rozsudky ze dne 26. 9. 1997, ve věci *El Boujaïdi proti Francii*, stížnost č. 25613/94, ze dne 13. 2. 2001, ve věci *Ezzouhdi proti Francii*, stížnost č. 47160/99, ze dne 31. 10. 2002, ve věci *Yildiz proti Rakousku*, stížnost č. 37295/97, ze dne 15. 7. 2003, ve věci *Mokrani proti Francii*, a stížnost č. 52206/99, a ze dne 28. 6. 2007, ve věci *Kaya proti Německu*, stížnost č. 31753/02; vše dostupné na <http://echr.coe.int>).

Ustanovení čl. 8 Evropské úmluvy neukládá státu všeobecný závazek respektovat volbu dotčených osob ohledně země jejich společného pobytu, respektive napomáhat rozvíjení vztahů mezi nimi. Při stanovení rozsahu povinností státu je v tomto směru nutno zvážet okolnosti konkrétního případu (viz rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1996, ve věci *Gül proti Švýcarsku*, stížnost č. 23218/94) a v této souvislosti štrasburský soud bere v úvahu mimo jiné i případné extrateritoriální účinky čl. 8 Evropské úmluvy, tedy otázku, do jaké míry je cizinci znemožněn jeho rodinný, případně soukromý život v jeho zemi původu a do jaké míry je přijímající stát právě z tohoto důvodu povinen umožnit mu přenést si svůj rodinný, respektive soukromý život na jeho území. Z jeho judikatury přitom vyplývá, že podmínky pro spuštění extrateritoriálního účinku čl. 8 Evropské úmluvy jsou velmi přísné (srov. rozsudek ESLP ze dne 6. 2. 2001, ve věci *Bensaid proti Spojenému království*, stížnost č. 44599/98).

Ve světle výše uvedeného tedy nelze vyloučit případ, kdy by i neudělení dlouhodobého pobytu mohlo představovat zásah do rodinného života cizince, na který stěžovatelka poukazuje. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však půjde o případy spíše výjimečné, postavené nejen na vyhodnocení možnosti rozvíjet rodinný život adekvátním způsobem v zemi původu, ale zejména na reálné a nezpochybnitelné rodinné vazbě, která je v tomto směru základním, výchozím předpokladem, jenž v projednávaném případě naplněn nebyl. Proto pokud žalovaný, resp. správní orgán I. stupně neshledal nepřiměřenost svého rozhodnutí z hlediska dopadů do rodinného života stěžovatelky s tím, že vzhledem k povaze jejího vědomého protiprávního jednání a zpochybněným rodinným vazbám

převážil veřejný zájem na ochraně před porušováním právních norem České republiky, nelze tento postup posuzovat jako nezákonný, svévolný a odporující základním zásadám správního řízení, jak namítá stěžovatelka.

Naopak lze v této souvislosti poukázat na to, že obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat přitom tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, příp. označit důkazy na podporu svých tvrzení; viz § 50 odst. 2 a § 52 v návaznosti na § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Na to však stěžovatelka rezignovala a nijak nevyvrátila zcela legitimní a logický závěr, že se v jejím případě ve skutečnosti nejedná o naplnění jejich rodinných vazeb, protože pokud současně požádala o povolení k trvalému pobytu s jiným mužem, nemá primárně zájem o soužití se svým manželem, ale o získání příslušného pobytového statusu na území České republiky jakýmkoli způsobem, což je v kontextu s jejím předchozím účelovým jednáním popsáným výše.

Konečně k námitce stěžovatelky, která se týká nepřipustného uplatnění § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené ustanovení použito nebylo, jak vyplývá z výroku napadeného rozhodnutí žalovaného, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Je sice pravdou, že § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců žalovaný zmínil v odůvodnění svého rozhodnutí, nicméně toto ustanovení nemohlo být a ani nebylo v daném případě vůbec aplikováno, neboť pouze výrokem je v určité věci rozhodováno, zatímco v odůvodnění je pak obsaženo, proč bylo rozhodnuto tak, jak je ve výroku uvedeno. Jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, je to jen výroková část rozhodnutí, *„která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“*

Citované usnesení se sice týkalo rozhodnutí o správním deliktu, avšak závěry v něm uvedené lze aplikovat i na danou věc s tím, že uvedení ustanovení § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců v odůvodnění rozhodnutí žalovaného lze sice považovat za nepřipadné a za zcela nadbytečné, avšak z hlediska zákonnosti rozhodnutí žalovaného za nerozhodné.

S ohledem na vše výše uvedené byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 16. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu