



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **V. T. N.**, t. č. neznámého pobytu, zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ředitelství služby cizinecké policie Praha**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 226/2007 - 61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 226/2007 - 61, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 Ca 226/2007 - 61, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen „ředitelství“) ze dne 21. 5. 2007, č. j. SCPP-1078/C-252-2007, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oddělení cizinecké policie Kladno ze dne 19. 2. 2007, č. j. SCPP-413/PH-III-2006, kterým bylo stěžovateli podle ust. § 119 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném ke dni 20. 12. 2007, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) uloženo správní vyhoštění, doba po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, byla stanovena na 1 rok, doba k vycestování určena do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí a podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců bylo rozhodnuto, že se na cizince nevztahují důvody znemožňující vycestování. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že považuje za prokázané protiprávní jednání stěžovatele spočívající v neoprávněném pobytu na území České republiky, ve zneužití institutu uznání otcovství a dále i v jeho nesoučinnosti při

zjišťování skutečností rozhodných pro zjištění jeho pobytu a vytvořených vztahů na území České republiky. Uvedené důvody zcela postačují pro závěr, že stěžovatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek. K výkladu pojmu veřejný pořádek městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64 uvedl, že tento pojem není v českém právním řádu jednoznačně definován, jakkoliv se zmínka o něm objevuje v různých souvislostech v celé řadě právních předpisů. Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak neztotožnitelný s pouhou výsečí jediného z existujících normativních systémů, neboť v sobě neobsahuje pouze normy morální či pouze normy právní, ale přinejmenším normy obou těchto druhů. Ve vztahu k výkladu ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je proto při hledání odpovědi na otázku, zda posuzované jednání stěžovatele lze kvalifikovat jako „narušení veřejného pořádku závažným způsobem“, potřeba souběžně zvažovat jednak to, do jaké míry je toto jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti, a dále do jaké míry narušuje zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu pobytu vstupu cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy České republiky jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců. Přitom právě proto, že jsou posuzována dvě kritéria zároveň, je legislativně nemožné určit jasnou hranici jednání, které bude pro účely tohoto zákonného ustanovení pokládáno za narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Legislativa může tuto hranici nanejvýš korigovat směrem k obecně větší či menší přísnosti, jak to činí v citovaném ustanovení. Vymezení jednotlivých skutečností, jež jsou pro daný účel porušením veřejného pořádku, je nicméně možné pouze rozhodovací činností správních soudů, respektive sjednocováním této rozhodovací činnosti judikaturou Nejvyššího správního soudu tak, aby bylo zamezeno libovůli v rozhodování správních orgánů a zajištěna jeho předvídatelnost.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu vymezeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda v jeho případě bylo možno aplikovat výhradu tzv. veřejného pořádku. Vzhledem k tomu, že stěžovatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, je mu možno uložit vyhoštění pouze v případě prokázání závažného narušení veřejného pořádku. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, sp. zn. 5 As 51/2009, podle kterého je třeba pojem veřejný pořádek vykládat eurokonformně a restriktivně. Podle tohoto rozsudku ani opakované porušení zákonů České republiky nutně nemusí být porušením veřejného pořádku ve smyslu eurokonformního výkladu a samo sobě nemusí znamenat trvalý ohrožení veřejného pořádku. Stěžovatel také poukázal na směrnici č. 2004/38/ES, podle jejíhož čl. 27 odst. 2 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. Toto pak musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Správní orgány a městský soud odůvodnily aplikaci výhrady veřejného pořádku zejména s odkazem na údajné zjištění, že stěžovatel pobýval na území České republiky neoprávněně. Toto tvrzení ovšem musí správní orgán bez důvodných pochybností prokázat a v žádném případě nemůže tuto důkazní povinnost přenést na stěžovatele. Správní orgán dále podle stěžovatele porušil ust. § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), neboť podle tohoto ustanovení si správní orgán nesmí učinit úsudek o tom,

zda byl spáchán přestupek. Neoprávněný pobyt je evidentně jednáním, které vykazuje všechny znaky přestupku podle ust. § 157 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že žádné řízení ve věci přestupku stěžovatele nebylo vedeno, oba správní orgány si tak učinily úsudek, který způsobil nezákonnost jejich rozhodnutí. Stěžovatel dále namítal, že mu nemůže být přičítáno k tíži, že využil svého zákonného práva nevypovídat. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území po uplynutí doby platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu není oprávněn.

Podle ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců lze rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, vydat pouze v případě, že občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávný výklad pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a jeho nesprávnou aplikaci na skutkové okolnosti svého případu.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatel, který se bez platného povolení k pobytu zdržoval na území České republiky, dne 10. 5. 2006 uznal otcovství k nezl. J. D. a dne 8. 6. 2006 požádal o udělení trvalého pobytu. K okolnostem svého vstupu na území České republiky a dalšímu pobytu stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti. Policie ČR šetřením zjistila, že matka nezl. J. D. Ž. D., bydlí v X se svými třemi dětmi, které má ve vlastní péči, a spolu s ní v bytě bydlí její přítel L. M. Uvedla, že otcem nezl. J. je státní občan Vietnamu, kterého nezná jménem, ale pouze pod přezdívkou „H.“. Otec navštěvuje ji i syna asi dvakrát za měsíc, v doprovodu několika krajanů. Na výživu syna přispívá částkou 700 Kč měsíčně.

Pojmem narušení veřejného pořádku se ve vztahu k možnosti správního vyhoštění rodinného příslušníka občana EU zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, www.nssoud.cz. V odůvodnění tohoto usnesení zdůraznil, že na základě právní úpravy obsažené v ust. § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců (přijata zákonem č. 161/2006 Sb.), podle které se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů České republiky s rodinnými příslušníky

občanů EU. Při posuzování možného použití výhrady veřejného pořádku a při použití ust. § 119 zákona o pobytu cizinců je podle rozšířeného senátu nutné zohlednit, že se v případě správního vyhoštění jedná v podstatě o nejvážnější možný zásah do práv cizince. Z toho důvodu je nezbytné dané ustanovení aplikovat „*pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy pouze s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně tedy s ohledem na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu*“ (srov. bod 23 preambule a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států). Skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti pak podle rozšířeného senátu jistě „*není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR. Natož aby takové jednání samo o sobě představovalo důvody pro tak vážný zásah do práv jedince, jako je vyhoštění z území, a to v situaci, kdy se jedná o rodinného příslušníka občana EU, resp. rodinného příslušníka občana ČR*“. Rozšířený senát zdůraznil, že citovaná směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, rozlišuje mezi důvody, na základě nichž je možné omezit právo vstupu a právo pobytu, spočívajícími na jedné straně v ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví (srov. zejm. kapitola VI směrnice) a na straně druhé ve zneužití práv nebo podvodu, např. účelovém sňatku (srov. čl. 35 směrnice). Rovněž text zákona o pobytu cizinců vedle sebe v některých ustanoveních staví samostatně existující důvody veřejného pořádku a důvody, jež tkví v obcházení zákona, zejména pak v účelovém uzavření manželství či účelovém prohlášení otcovství (ve znění účinném do 20. 12. 2007 se jednalo pouze o důvod účelového uzavření manželství, text zákona byl přizpůsoben textu směrnice až novelou cizineckého zákona provedenou zákonem č. 379/2007 Sb.) Rozšířený senát odmítl výklad, podle něhož by účelové uzavření manželství splývalo s důvody veřejného pořádku. „*Rozšířený senát má totiž za to, že samotný fakt účelového uzavření manželství nelze považovat za narušení veřejného pořádku, neboť zpravidla nejde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, který by navíc sám o sobě odůvodňoval tak vážný zásah do cizineckých práv, jakým je vyhoštění z území České republiky. Tím spíše pak obvykle nepůjde o závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona.*“ Při výkladu pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ pro účely výkladu ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu 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. Rozšířený senát uzavřel, že narušením veřejného pořádku podle ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pak může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. I v takovém případě je však potřeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.

V dané věci ředitelství i městský soud posoudily jednání stěžovatele spočívající v pobytu bez příslušného povolení ve spojení s účelovým jednáním – prohlášením otcovství – za jednání narušující veřejný pořádek závažným způsobem, což však nekoresponduje

s výše citovaným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k účelovému uzavírání manželství lze vztáhnout i na účelové prohlášení otcovství. V této souvislosti ani okolnost, k níž správní orgány a městský soud přihlédly při hodnocení jednání stěžovatele – totiž že ve správním řízení nevypovídal -, nemůže vést k závěru, že zjištěné skutečnosti zakládaly situaci, v níž by závažné narušení veřejného pořádku bylo lze spatřovat. Námitka nesprávného posouzení právní otázky, zda jednání stěžovatele bylo možno kvalifikovat jako závažné narušení veřejného pořádku, tak je důvodná.

Dílčí námitka, že si správní orgán nesprávně utvořil závěr o tom, že byl spáchán přestupek, důvodná naopak není, neboť stěžovatel nedisponoval platným dokladem, na jehož základě by byl oprávněn na území České republiky pobývat, což je zjištěná skutečnost a nikoliv případný právní závěr o tom, že byl takto zjištěným jednáním spáchán přestupek ve smyslu cizineckého zákona (§ 157 zákona o pobytu cizinců). Tato skutečnost musela být prioritně vzata v úvahu v řízení o správním vyhoštění spolu s dalšími zjištěnými skutečnostmi. Jinak by celé další řízení bez toho, aby bylo postaveno na jisto, že stěžovatel se pohybuje na území České republiky bez platného povolení k pobytu, postrádalo smysl. Vedle toho je jistě tato skutečnost důvodem pro samostatné řízení o přestupku, což však není předmětem nyní přezkoumávané věci.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. prosince 2011

JUDr. Eliška
Cihlářová
předsedkyně senátu