

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: T. T. H.**, zast. Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 6, Brno, proti **žalovanému: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2007, č. j. SCPP-1857/C-252-2007, ve věci správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2009, č. j. 9 Ca 295/2007 - 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2009, č. j. 9 Ca 295/2007 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský

soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „žalovaný“), ze dne 15. 8. 2007, č. j. SCPP-1857/C-252-2007, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, Oddělení cizinecké policie Brno – venkov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 4. 2007, č. j. SCPP-58-14/BR-II-SV-2007. Tímto rozhodnutím jí bylo uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a § 119 odst. 2 písm. b) 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 stanovena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území České republiky, na dobu 2 let. Dále bylo ve výroku uvedeno, že doba, po kterou nelze stěžovatelce umožnit vstup na území České republiky, neběží, je-li rozhodnutí nevykonatelné z důvodů uvedených v § 119 odst. 5 a 6 a § 179 téhož zákona, a § 32 odst. 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Rovněž bylo stěžovatelce uloženo vycestovat z území České republiky do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V případě vynětí stěžovatelky z působnosti zákona o pobytu cizinců z důvodu uvedeného v § 2 tohoto zákona byla doba k vycestování stanovena v délce 15 dnů od odpadnutí tohoto důvodu. Podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodl správní orgán I. stupně o tom, že se na stěžovatelku nevztahují důvody znemožňující vycestování.

Z kasační stížnosti je patrno, že stěžovatelka podává stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

V prvé řadě stěžovatelka namítá nesprávnost výroku rozhodnutí nalézacího orgánu (správního orgánu I. stupně), který nezákonně stanovil, že doba, po kterou nelze umožnit stěžovatelce vstup na území ČR, neběží, je-li rozhodnutí nevykonatelné z důvodů uvedených v § 119 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců, § 179 téhož zákona a § 32 odst. 5 zákona o azylu. Souhlasí s tím, že nemá-li rozhodnutí vlastnosti vykonatelnosti, nelze jej vynutit, to však neznamená, že přestane plynout doba, po kterou nelze vyhoštěné osobě umožnit vstup na území ČR. Stěžovatelka má za to, že „přerušení“ doby, po kterou nelze umožnit vstup osobě, které je vydáno správní vyhoštění, není dle zákonné úpravy možné. Poukazuje na to, že z § 154 odst. 1 s návazností na § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že se počátek doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR, váže již na právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění, bez ohledu na jeho vykonatelnost. Dle stěžovatelky soud zaujal nesprávné stanovisko, že uvedená doba je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí. Názor soudu, že

výrok správního orgánu, kterým stanovil, že tato doba za daných podmínek neběží, má stěžovatelka za nezákonný.

Nezákonnost výroku nalézacího orgánu stěžovatelka spatřuje rovněž ve skutečnosti, že správní orgán nerozlišoval mezi subjekty, kterým lze vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v návaznosti na § 119 odst. 1 a § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tato ustanovení totiž rozlišují cizince pro účely správního vyhoštění na občany EU a jejich rodinné příslušníky a ostatní cizince. Pokud tedy bylo v řízení před správními orgány prokázáno, že stěžovatelce svědčí právní postavení rodinného příslušníka občana EU, nebylo možné v takovém případě aplikovat § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nýbrž bylo nutno aplikovat výhradně § 119 odst. 2 téhož zákona. Na podporu svých tvrzení odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 96/2009 - 86 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve světle právě uvedeného má stěžovatelka za to, že městský soud pochybil, když napadený výrok, kterým bylo stěžovatelce uloženo správní vyhoštění podle obou ustanovení, považoval za zákonný.

Poslední námitkou brojí stěžovatelka proti závěrům městského soudu týkajícím se výkladu pojmu veřejný pořádek. Stěžovatelka má za to, že tento pojem je nutno vykládat nejen v kontextu okolností, za jakých byl do zákona o pobytu cizinců zakotven, ale především eurokonformně. Narušení veřejného pořádku znamená, že musí dojít k porušení základních zájmů společnosti, na kterých je nutno bezpodmínečně trvat. Tento pojem není podle stěžovatelky naplněn jednáním, které má znaky přestupku, ale musí jít o podstatně větší porušení zájmů společnosti, přičemž je nutno podotknout, že předmětný zákon počítá dokonce s narušením veřejného pořádku závažným způsobem. Takového jednání se však stěžovatelka nedopustila. Nesprávný výklad tohoto pojmu ze strany správních orgánů a městského soudu pramení mimo jiné z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, jak je patrno z rozsudků ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, a ze dne 25. 2. 2010, č. j. 2 As 77/2009 - 63. Podmínky podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak nebyly v daném případě splněny, a proto nebylo možné rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky vydat. Na základě všech výše uvedených skutečností stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti požádala rovněž o přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti, o kterém rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 6. 2011, č. j. 9 As 57/2011 - 78, tak, že odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Při rozhodování zdejší soud vycházel z těchto pro posouzení věci podstatných skutečností vyplývajících ze správního a soudního spisu. Dne 18. 4. 2007 se stěžovatelka osobně za doprovodu svého druha R. B. a právního zástupce dostavila ke správnímu orgánu I. stupně, aby legalizovala svůj pobyt v ČR. Správní orgán I. stupně zjistil, že stěžovatelka vstoupila na území České republiky neoprávněně a zdržovala se zde bez víza. Dále zjistil, že dne 16. 4. 2007 podala u tohoto správního orgánu prostřednictvím právního zástupce žádost o povolení k trvalému pobytu. Z informačního systému pak dohledal, že stěžovatelce nebylo nikdy vydáno žádné vízum, které by ji opravňovalo k pobytu v ČR. Ani v jejím cestovním pase nebyl žádný záznam o udělení jakéhokoli víza. Ohledně svého vstupu na území ČR se stěžovatelka odmítla vyjádřit, jakož se odmítla vyjádřit i k bližším skutečnostem týkajícím se svého vztahu s R. B. Uvedla pouze, že se s R. B. seznámila v Polsku, kde se také stýkali. Nyní plánují uzavření manželství. Obdobně vypověděl i R. B. Správní orgán I. stupně vyhodnotil jednání stěžovatelky jako účelové, směřující k získání povolení k trvalému pobytu. Dále naznal, že stěžovatelka svým jednáním ztěžuje výkon státní správy a zneužívá práva a že porušila právní předpisy, když neoprávněně vstoupila a pobývala na území ČR. Z důvodu tvrzení stěžovatelky, že je družkou R. B., ji považoval za rodinného příslušníka občana EU. Proto vydal rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu, že stěžovatelka výše uvedeným jednáním závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Ve výroku uvedl, že o vyhoštění stěžovatelky rozhodl na základě § 119 odst. 1 písm. c) a § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, v němž namítala, že se nedopustila narušení veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a že rozhodnutí o jejím vyhoštění je v rozporu s § 119a odst. 2 téhož zákona, neboť představuje nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života, jakož i soukromého a rodinného života R. B. Ještě před rozhodnutím o odvolání uzavřela stěžovatelka dne 28. 4. 2007 s R. B. manželství.

Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Nepřiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života obou účastníků řízení neshledal. Důvod pro správní vyhoštění v daném případě stejně jako správní orgán I. stupně shledal ve skutečnosti, že stěžovatelka závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Za toto narušení považoval jak nerespektování zákonem stanovených pravidel pro vstup a pobyt na území ČR, tak zneužívání a obcházení zákona, kterého se stěžovatelka dopustila účelovým uzavřením manželství s R. B. V takovém jednání odvolací orgán spatřoval porušení základních zásad společenského a státního zřízení.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu, která byla městským soudem zamítnuta. Rovněž městský soud v jednání stěžovatelky shledal naplnění §

119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nepřisvědčil ani dalším námitkám stěžovatelky, k nimž mimo jiné patřily námitky uvedené v kasační stížnosti týkající se nezákonnosti výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Městský soud neshledal nezákonnost výroku správního orgánu ani v případě „přerušení“ doby, po kterou nelze stěžovatelce umožnit vstup na území ČR, ani v případě uvedení § 119 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. K prvně uvedenému konstatoval, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR po správním vyhoštění, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, a je zřejmé, že počíná běžet uplynutím lhůty stanovené k vycestování z území ČR. Městský soud uvedl, že správní orgány poukázaly na zákonná ustanovení zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu, v nichž jsou uvedeny důvody, při jejichž splnění nelze výkon rozhodnutí realizovat. K druhé námitce uvedl, že vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně za okolností daného případu neshledal. Přestože správní orgán I. stupně ve výroku uvedl, že o vyhoštění stěžovatelky rozhodl na základě § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť podle tohoto ustanovení je nutno cizince vyhostit, pokud pobývá na území ČR po uplynutí platnosti víza nebo doby pobytu na území stanovené vízem nebo bez víza, ač k tomu není oprávněn, a zároveň na základě § 119 odst. 2 písm. b) téhož zákona, pro porušení veřejného pořádku a tvrzený blízký vztah s R. B, občanem EU, za podstatné městský soud považoval, že tvrzený vztah s R. B. byl během odvolacího řízení stvrzen uzavřením sňatku, a proto v odvolacím řízení již nebylo pochyb o stěžovatelčině statusu jako rodinného příslušníka občana EU. Proto žalovanému nic nebránilo výrok správního orgánu I. stupně potvrdit. Skutečnost, že důvod vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců uvedený v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl již v průběhu odvolacího řízení relevantní, neshledal městský soud za vadu řízení, která by způsobila nezákonnost správního rozhodnutí ve věci samé. Navíc městský soud upozornil na skutečnost, že § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nezahrnuje dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR, jak činí odst. 1 téhož ustanovení, a proto správní orgány v souladu se zákonem pojaly do výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky jak § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tak i ustanovení odstavce prvního téhož ustanovení. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka kasační stížnost z výše uvedených důvodů.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval posledně zmiňovanou námitkou, jejíž podstatou je tvrzení, že správní orgány pochybily, když nerespektovaly dualismus ustanovení § 119 odst. 1 a § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a jako důvody vyhoštění vedle sebe ve výroku uvedly obě tato ustanovení, což je dle stěžovatelky z podstaty věci nemožné.

Zdejší soud sdílí názor stěžovatelky, že je vyloučené, aby byl cizinec vyhoštěn z území ČR na základě důvodů vyplývajících z obou výše uvedených ustanovení. Je tomu tak proto, že ustanovení § 119 zákona o pobytu cizinců

důsledně rozlišuje mezi správním vyhoštěním občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka a správním vyhoštěním občana tzv. „třetí země“. Zatímco vyhoštění občanů třetích zemí je upraveno v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, vyhoštění občanů Evropské unie nebo jejich rodinných příslušníků upravuje odst. 2 citovaného ustanovení, v němž je uvedeno, že „*rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, lze vydat pouze v případě, že občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník a) ohrožuje bezpečnost státu, b) závažným způsobem narušuje veřejný pořádek; to neplatí, jde-li o občana Evropské unie, který pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 10 let, nebo c) ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, pokud k takovému onemocnění došlo do 3 měsíců po vstupu na území.*“ Přitom je nutno poznamenat, že § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců obsahuje podstatně striktnější úpravu podmínek, za nichž lze přistoupit k vyhoštění osob se statusem odpovídajícím tomuto ustanovení, než je tomu v případě občanů třetích zemí. Je tedy zjevné, že správní orgán musí v řízení o správním vyhoštění osob, které pobývají na našem území přechodně, jasně rozlišovat mezi výše uvedenými kategoriemi osob. V případě, že zjistí, že daná osoba je buď občanem EU, anebo rodinným příslušníkem takového občana, je z povahy věci vyloučeno, aby při jeho vyhoštění postupoval podle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tím by totiž došlo k popření uvedené duality, jak správně namítá stěžovatelka. Zdejší soud má za to, že v případě takové osoby je tedy nutno při posuzování důvodů, na základě nichž je nutno cizince vyhostit, postupovat výhradně podle § 119 odst. 2 citovaného zákona. Tento závěr byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 96/2009 - 86, na který stěžovatelka odkazuje.

Na druhou stranu je nutno podotknout, že ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se na rozdíl od § 119 odst. 1 téhož zákona omezuje pouze na stanovení důvodů, pro něž je možné občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka vyhostit. O dobách, na něž nelze vyhoštěnému cizinci podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců umožnit vstup na území ČR, však toto ustanovení mlčí. Přitom z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je patrno, že stanovení této doby je součástí rozhodnutí o vyhoštění, ať už se jedná o cizince podle § 119 odst. 1 nebo odst. 2 téhož zákona. Pokud tedy zákonodárce v ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ani v žádném jiném ustanovení tohoto zákona žádné doby v souvislosti s důvody vyhoštění podle § 119 odst. 2 nezakotvil, má Nejvyšší správní soud za to, že se v takovém případě jedná o mezeru v zákoně, kterou je nutno vhodným způsobem vyplnit. V daném případě se jako nejvhodnější jeví postupovat na základě tzv. analogie, tedy aplikace právní normy upravující situaci skutkově podobnou. Při použití analogie je nutno tuto právní normu hledat nejdříve v zákoně, z něhož pochází ustanovení vykazující předmětnou mezeru, tj. aplikovat tzv. analogii legis. Zdejší soud má za to, že za použití analogie legis je třeba při stanovení předmětné doby u vyhoštění občanů Evropské unie nebo jejich rodinných příslušníků vycházet z § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který zakotvuje pro jednotlivé důvody vyhoštění odpovídající doby, po které není možno

vyhoštěnému cizinci z „třetí země“ umožnit vstup na území ČR. Toto ustanovení dle zdejšího soudu vykazuje největší skutkovou podobnost s § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a je tomuto ustanovení nejbližší. Takový výkladový postup Nejvyšší správní soud již dříve aproboval např. ve svém rozsudku ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008 - 69. Nejvyšší správní soud má proto za to, že pokud správní orgány v případě vyhoštění občana EU nebo rodinného příslušníka takového občana uvádí ve výrocích svých rozhodnutí o vyhoštění vedle důvodu vyhoštění podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve smyslu výše uvedeném rovněž § 119 odst. 1 téhož zákona, může tomu být právě z výše uvedených důvodů. V takovém případě zdejší soud na tomto postupu správních orgánů nespatřuje žádné pochybení mající vliv na zákonnost. Je však nutno podotknout, že v případě takového postupu je nezbytné trvat na tom, aby bylo s ohledem na výše předestřené v odůvodnění správních rozhodnutí jednoznačně vymezeno, z jakých konkrétních důvodů je cizinec z území ČR vyhoštěn, resp. zda správní orgány shledaly důvody vyhoštění výlučně podle jednoho z předmětných ustanovení a nesmísily při rozhodování důvody uvedené v obou z nich, které je nutno striktně rozlišovat. V opačném případě by totiž nebylo zřejmé, zda správní orgány cizince považují za občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, či naopak za cizince „třetí země“, o této skutečnosti musí mít správní orgány při rozhodování o vyhoštění cizince vždy jasno. Pokud je však z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů zcela jednoznačně patrno, že výše uvedené podmínky byly splněny, potom zdejší soud na samotném uvedení obou ustanovení ve výrokové části správního rozhodnutí žádné pochybení mající vliv na zákonnost rozhodnutí neshledává.

Zdejší soud tedy ve smyslu výše uvedeného přezkoumal výrok a odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i žalovaného, přičemž zjistil, že z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů je nepochybné, že považovaly stěžovatelku za rodinnou příslušnici občana EU. Správní orgán I. stupně považoval stěžovatelku pro účely řízení o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců za rodinného příslušníka občana EU na základě toho, že tvrdila, že je s R. B., občanem EU, ve vztahu druh – družka, a plánují uzavřít manželství. Tuto skutečnost R. B. před správním orgánem I. stupně potvrdil. Navzdory tomu, že se stěžovatelka i R. B. odmítli ke svému vztahu více vyjádřit a nebylo tak zcela jednoznačně zřejmé, zda stěžovatelka skutečně požívá status rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, je z rozhodnutí správního orgánu I. stupně patrno, že ji za takovou osobu z opatrnosti považoval, čímž nemohl žádným způsobem její práva zkrátit. Naopak, jak vyplývá ze shora uvedeného, rozhodoval podle režimu pro stěžovatelku výhodnějšího, než za situace, kdy by dospěl k závěru, že je stěžovatelku nutno považovat za občanku třetí země. Žalovaný při svém rozhodování vycházel z totožného závěru jako správní orgán I. stupně, přičemž v době jeho rozhodování byla stěžovatelka již manželkou občana EU. Z právě předestřeného je patrno, že správní orgány měly v době svého rozhodování o statusu stěžovatelky jako rodinné příslušnice občana EU jasno. Otázkou tedy zůstává, zda rovněž z odůvodnění jejich rozhodnutí je zřejmé, že

důvody, pro něž dospěly k závěru o vyhoštění stěžovatelky, shledaly výlučně v naplnění § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nebo zda se dopustily nepřípustného pochybení a důvody vyhoštění podle § 119 odst. 1 a odst. 2 téhož zákona smísily. Nejvyšší správní soud zjistil, že z odůvodnění obou rozhodnutí je patrno, že o vyhoštění rozhodly z důvodu naplnění § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. z důvodu, že stěžovatelka svým jednáním závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, přičemž toto narušení shledaly v tom, že stěžovatelka neoprávněně vstoupila a pobývala na území ČR a dále obcházela a zneužila zákon, když účelově tvrdila, že má vztah s R. B., občanem EU, se kterým následně v průběhu odvolacího řízení uzavřela účelový sňatek. Nejvyšší správní soud proto nepřípustný dualismus, na který stěžovatelka poukazuje, neshledal. S ohledem na výše uvedené proto naznal, že se správní orgány uvedením § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 vedle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádného pochybení majícího vliv na zákonnost jejich rozhodnutí nedopustily. Námitku stěžovatelky tak považuje zdejší soud za nedůvodnou. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom toho, že městský soud sice správně dospěl k závěru o nedůvodnosti předmětné námitky uplatněné již v žalobě, jakož i k závěru, že při stanovení doby, po kterou nelze vyhoštěnému cizinci podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců umožnit vstup na území ČR, je nutno vycházet z ustanovení § 119 odst. 1 téhož zákona, nicméně argumentace týkající se posouzení rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k otázce společné aplikace obou uvedených ustanovení se od závěrů Nejvyššího správního soudu liší. Má však za to, že v daném případě nic nebrání tomu, aby zdejší soud námitku zamítl s tím, že argumentaci městského soudu korigoval a nahradil vlastními závěry (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaný pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

Následně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou brojící proti výkladu pojmu veřejný pořádek, resp. výkladu narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tak jak je interpretovaly správní orgány a městský soud. Ze správního a soudního spisu je patrno, že žalovaný, jakož i městský soud shledaly v daném případě naplnění pojmu narušení veřejného pořádku závažným způsobem na základě toho, že stěžovatelka neoprávněně vstoupila a pobývala na území ČR a zároveň zneužila práva a obešla zákon, když účelově uzavřela manželství s R. B., občanem ČR.

Podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka, který na území pobývá přechodně, lze 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.

Při aplikaci tohoto ustanovení je vždy nutno zabývat se výkladem pojmů „veřejný pořádek“, jakož i jeho „narušením závažným způsobem“, přičemž je třeba

konstatovat, že tyto pojmy nemají v zákoně o pobytu cizinců ani v žádném jiném právním předpise českého právního řádu svou zákonnou definici. V případě uvedených pojmů se tak jedná o neurčité právní pojmy, pro něž je typické, že zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Často v sobě zahrnují nejen normy právní, ale i morální, na nichž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase. Vzhledem k absenci legislativní definice takových pojmů jsou správní orgány při jejich aplikaci, resp. interpretaci, nuceni se zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, a obsah významu užitého neurčitého pojmu alespoň rámcově objasnit. Při interpretaci neurčitých pojmů je tedy nutno je vykládat s ohledem na každý konkrétní případ, jakož i s ohledem na smysl a účel právní normy, v níž je tento pojem zakotven. Přestože neurčité pojmy jsou ve velké míře bez dalšího značně nezřetelné až mnohoznačné a je nutno při jejich výkladu pamatovat na zcela individuální přístup, nelze v obdobných, ne-li totožných skutkových případech dospívat při jejich interpretaci k závěrům odlišným. Splnění takového nároku je však vzhledem k výše uvedenému nesnadné, neboť výklad neurčitého právního pojmu může být značně široký. Je tedy zcela logické, že se výklad těchto pojmů zpřesňuje až na základě judikatury, v daném případě především judikatury Nejvyššího správního soudu, který se o výklad pojmu veřejný pořádek, jakož i narušení veřejného pořádku závažným způsobem, v mnoha případech pokoušel. S ohledem na uvedené však není divu, že se postupem času judikatura Nejvyššího správního soudu v nazírání veřejného pořádku a jeho narušování závažným způsobem začala rozcházet. Proto byla otázka výkladu tohoto pojmu pro účely zákona o pobytu cizinců v rámci rozhodování ve věci sp. zn. 3 As 4/2010 předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát se v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, pokusil vymezit určitá sjednocující vodítka pro výklad veřejného pořádku, respektive závažného narušení veřejného pořádku, pro účely zákona o pobytu cizinců. V předmětném usnesení pak konstatuje, že předmětný zákon používá těchto pojmů na různých místech v souvislosti s různými instituty, proto je třeba při výkladu těchto pojmů 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. Konkrétně se však rozšířený senát zabýval významem pojmu veřejný pořádek v řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy totožnou otázkou, která je předmětem daného řízení. Dospěl přitom k závěru, že *„jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona v prvé řadě tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. V řadě druhé však rozšířený senát připomíná, že toto kritérium je v souladu se směrnicí 2004/38/ES (srov. čl. 27 odst. 2)*

stále pouze obecným kritériem posouzení možného použití výhrady veřejného pořádku. Při použití § 119 je tak nutné rovněž zohlednit, že v tomto případě se jedná o v podstatě 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." V intencích právě uvedeného dospěl rozšířený senát ve věci, která mu byla předložena, že „*skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti 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.*" V předmětném usnesení dospěl rozšířený senát dále k závěru, 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 cizincových 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.*" Vzhledem k právě uvedenému nelze než konstatovat, že závěry správních orgánů, jakož i městského soudu, jsou v rozporu se závěry přednesenými v citovaném usnesení rozšířeného senátu. Námitka stěžovatelky o nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení týkající se výkladu pojmu veřejný pořádek a jeho závažného narušení je proto důvodná. Za tohoto stavu věci Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Poslední námitka stěžovatelky poukazovala na nesprávný názor městského soudu, že doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území ČR po správním vyhoštění, je shodná s dobou vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud tak nesprávně aproboval závěr správních orgánů, že tato doba po čas jeho nevykonatelnosti neběží. Při posouzení této námitky zdejší soud zjistil, že první senát Nejvyššího správního soudu předložil ve věci sp. zn. 1 As 106/2010 rozšířenému senátu tohoto soudu k projednání a rozhodnutí otázku, *zda se staví běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné, jestliže bylo dané rozhodnutí vydáno podle zákona o pobytu cizinců ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 428/2005 Sb.* (tj. za právní úpravy, kterou je nutno aplikovat rovněž v daném případě). O této otázce, jejíž zodpovězení je nezbytné pro vypořádání této námitky stěžovatelky, rozšířený senát dosud nerozhodl. Za takové situace a s ohledem na skutečnost, že napadený rozsudek městského soudu je nutno zrušit již na základě samotného nesprávného výkladu pojmu narušení veřejného pořádku závažným způsobem pro účely § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není nutné řízení před zdejším soudem z důvodu předložení otázky týkající se poslední námitky stěžovatelky rozšířenému senátu přerušit a vyčkat rozhodnutí o

ní. Zavazuje však městský soud, aby v dalším řízení na rozhodnutí o této otázce vyčkal a uvedenou námitku stěžovatelky, která je rovněž předmětem žaloby, vypořádal v souladu se závěry rozšířeného senátu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené rozhodnutí městského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí městského soudu zrušil pro nesprávné posouzení právní otázky a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

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

V Brně dne 7. prosince 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu