

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **H. H.,** zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, 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 11. 2. 2009, č. j. CPR-13221-1/ČJ-2008-9CPR-C218, o neudělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2010, č. j. 8 Ca 79/2009 – 57,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ze dne 11. 2. 2009, č. j. CPR-13221-1/ČJ-2008-9CPR-C218, vydanému Policií České republiky, ředitelstvím služby cizinecké policie, jejíž působnost k 1. 1. 2011 přešla na Ministerstvo vnitra (dále jen „žalovaný“).

Tímto rozhodnutím bylo ve výroku změněno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 30. 7. 2008, č. j. SCPP-100652/PH-XIII-CI-2007, a to tak, že žádost stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky se zamítá podle § 87k odst. 1 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“), neboť je důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Existenci daného nebezpečí přitom žalovaný dovodil z jednání stěžovatele, který opakovaně porušil platné právní předpisy upravující pobyt cizinců na území České republiky, když vstoupil na její území bez cestovního dokladu a bez platného víza, ač k tomu nebyl oprávněn, odmítl prokázat a posléze uvedl jinou totožnost svojí osoby. Z pravomocného rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 14. 1. 2008, sp. zn. 1 T 114/2007, dále vyplývá, že nejméně v době od 1. 7. 2003 do 17. 10. 2007 se zdržoval na území České republiky neoprávněně, ačkoli mu rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, odboru pátrání a kontroly pobytu, ze dne 17. 10. 2002, č. j. SCPP-815/UL-OPK-UL-SV-10-2002, bylo uloženo správní vyhoštění na jméno Z. Z., s dobou platnosti na 5 let, tj. do 17. 10. 2007, čímž spáchal trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle 171 odst. 1 písm. b) trestního zákona (č. 140/1961 Sb.). Vedle toho žalovaný, resp. správní orgán I. stupně poukázal též na rodinné vazby stěžovatele s tím, že jeho zapsání do rodného listu nezletilé N. Š. bylo shledáno jako účelové, pouze s cílem získat povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu podanou proti uvedenému 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 uvedl, že základem pro úsudek o zamítnutí žádosti stěžovatele je výklad neurčitého právního pojmu „*narušení veřejného pořádku závažným způsobem*“, což žalovaný učinil a z jeho rozhodnutí je zřejmé, jaká kritéria v tomto ohledu považoval za rozhodná a jakými úvahami se řídil při jejich právním hodnocení. Žalovaný spatřoval porušení veřejného pořádku stěžovatelem jednak v opakovaném porušování jeho pobytových povinností a s tím související trestné činnosti a jednak v tom, že byl zapsán do rodného listu nezletilého dítěte pouze za účelem získání pevného pobytového statusu na území České republiky. Takové chování je v rozporu s veřejným zájmem, jde totiž o chování, které narušuje výkon státní správy a je v rozporu s obecně přijímanými pravidly a zásadami společenského chování a způsobu života v České republice. Pokud cizinec uvádí, že je otcem nezletilého dítěte – občana České republiky – pouze s cílem obejít pravidla o vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, nepochybně takové

jednání vyznačující neúctu k právním předpisům země, ve které žádá o povolení k trvalému pobytu, je narušením veřejného pořádku závažným způsobem. Tento závěr žalovaného je dle městského soudu odůvodněný a jeho vysvětlení neurčitého právního pojmu v posuzované věci je zcela přiléhavé.

Žalovaný, jakož i správní orgán I. stupně, v projednávané věci postupoval podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců upravující pobyt občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků na území České republiky s tím, že vydání povolení k trvalému pobytu je vázáno na existenci rodinného svazku s občanem České republiky. Rodinný svazek je tedy zásadní skutečností, která je podmínkou pro vydání povolení, a také jediným důvodem, pro který je vydáváno. Žalovaný však dospěl k závěru, že stěžovatelem tvrzená existence rodinných vazeb na občana České republiky (nezletilou N. Š.,) nemá ve skutečnosti reálný podklad a slouží pouze k legalizaci jeho pobytu na území České republiky. Takový stav je přitom nežádoucí a jeho tolerování by podle městského soudu znamenalo naprosté selhání státní správy porušující hrubým způsobem zájmy České republiky. Jako obiter dictum pak městský soud poukázal na případy účelově určeného otcovství souhlasným prohlášením rodičů a oprávnění Nejvyššího státního zástupce podat návrh na popření otcovství, je-li to ve zřejmém zájmu dítěte a v souladu s ustanoveními zaručujícími základní lidská práva.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, přičemž v rámci své argumentace se zaměřil výhradně na právní posouzení žalovaným tvrzených skutkových zjištění, které stěžovatel nijak nezpochybnil.

V tomto směru poukázal především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68, v němž je konstatováno, 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 citovaného rozsudku: „*z existence odsouzení pro trestný čin lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvající ohrožení veřejného pořádku. Evropský soudní dvůr zdůrazňuje, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně (viz rozsudek Bouchereau, 30/77 či rozsudek ve věci Calfa, C-348/96)*“. Ani opakované porušení zákonů České republiky proto podle stěžovatele nutně nemusí být porušením veřejného pořádku ve smyslu eurokonformního výkladu a samo o sobě nemusí znamenat trvající ohrožení veřejného pořádku. Z existence odsouzení lze totiž vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvající ohrožení veřejného pořádku.

S přihlédnutím k uvedenému eurokonformního výkladu je tedy stěžovatel přesvědčen, že jednání, kterého se měl dopustit a které spočívá ve spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a účelovém zapsání do rodného listu občana České republiky, je s tímto výkladem neslučitelné a nemůže odůvodňovat konstatování o existenci důvodného podezření o možném závažném narušení veřejného pořádku.

Současně poukázal na změnu zákona o pobytu cizinců, který začal rozlišovat mezi důvodným nebezpečím ohledně možného závažného narušení veřejného pořádku a obcházením zákona spočívajícím v účelově určeném otcovství. Podle stěžovatele se jedná o dvě různá jednání, která nejsou totožná, a nelze tedy bez dalšího dovozovat závěr, že účelově určeným otcovstvím vzniká zároveň důvodné nebezpečí, že cizinec v budoucnu závažně naruší veřejný pořádek. Postup správního orgánu I. stupně, resp. žalovaného odvolacího orgánu, který s ohledem na neexistenci ustanovení o možnosti zamítnout žádost o povolení k trvalému pobytu z důvodu účelově určeného otcovství využil k zamítnutí žádosti institut závažného narušení veřejného pořádku, tak považuje za nepřípustný a překračující meze správního uvážení, jakož i zásadu legality.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

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 stěžovatel je zastoupen 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.

Stěžovatel dne 6. 12. 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců s tím, že je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu; konkrétně se jednalo o nezletilou N. Š., v jejímž rodném listu je zapsán jako otec. Tato žádost byla stěžovateli zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a podstatou projednávané věci je posouzení naplnění důvodu pro její zamítnutí, který spočíval v tom, že: „*je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl 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, který v daném případě shledal, že stěžovatel svým shora specifikovaným osobním jednáním představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení zájmů společnosti, tzn. především zájmu veřejného. Dosáhne-li totiž podle názoru žalovaného určité jednání takové intenzity, že ho lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno takové porušení považovat za porušení veřejného pořádku, a to za porušení veřejného přádku závažným způsobem, aniž by se nutně muselo jednat o jednání naplňující znaky skutkové podstaty trestného činu, které v hierarchii protiprávního jednání představuje nejzávažnější porušení právních předpisů, jak naznačuje stěžovatel v kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Danou právní otázku týkající se užití pojmu veřejného pořádku v kontextu zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud již opakovaně řešil, avšak rozdílně. Ve výše citovaném rozsudku 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, 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, který svým usnesením ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, 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 trvalého pobytu občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků, jež je předmětem právě projednávané věci a jež se svým účelem významně odlišuje.

Ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců aplikované ve věci předložené rozšířenému senátu i ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců aplikované v nyní souzené věci sice stanoví podmínky pro přijetí opatření omezujícího právo volného pohybu cizince na území České republiky, ovšem tato opatření mají zcela odlišnou intenzitu. Zatímco vyhoštění [z důvodu dle ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] představuje faktickou derogaci práva vstupu a pobytu na území České republiky, odepření práva trvalého pobytu [z důvodu dle ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] se vztahuje pouze k dílčímu právu odvozenému od práva pobytu dle směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. 4. 2004, č. 2004/38/ES o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38/ES“).

Intenzita zásahu státu do práv cizince se v obou případech liší natolik, že při výkladu ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze bez dalšího převzít úvahy rozšířeného senátu, vyslovené ve vztahu k ust. § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Právě intenzita zásahu do práv cizince v podobě jeho vyhoštění byla přitom jedním z důvodů, proč rozšířený senát nezahrnul účelové uzavření manželství (tedy situaci obdobnou s nyní projednávanou věcí, kde stěžovatel účelově uznal otcovství) pod pojem závažné narušení veřejného zájmu pro účely ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zároveň výslovně odlišil situace, kdy zákon o pobytu cizinců vyžaduje existenci důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a kdy požaduje aktuální narušení veřejného pořádku závažným způsobem (viz odst. 40 usnesení rozšířeného senátu). První situace se týká mimo jiné také ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a druhá ust. § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona.

Z uvedeného plyne, že v projednávaném případě je na místě přistoupit k autonomnímu výkladu ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který v návaznosti na závěry rozšířeného senátu již učinil sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011 – 65, a od kterého neshledal nyní rozhodující devátý senát důvodu se odchýlit. V citovaném ustanovení zákona o pobytu cizinců je – jak již bylo naznačeno – řešena otázka upravená unijním právem, z něhož je nutno vycházet v tom směru, v jakém to

provedl sedmý senát, na jehož odůvodnění lze v podrobnostech odkázat s tím, že v návaznosti na primární právo a související judikaturu Soudního dvora rozebral klíčová ustanovení směrnice 2004/38/ES následujícím způsobem.

Podle čl. 27 směrnice 2004/38/ES, s výhradou šesté kapitoly, smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování 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. Ke zjištění, zda dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, může hostitelský členský stát, považuje-li to za nezbytné, při vydávání osvědčení o registraci, nebo nemá-li systém registrace, do tří měsíců od příjezdu dotyčné osoby na jeho území nebo od ohlášení její přítomnosti na jeho území nebo při vystavování pobytové karty požádat členský stát původu nebo v případě potřeby jiné členské státy o poskytnutí informací o případných minulých policejních záznamech o dotyčné osobě. Tato šetření nesmějí být prováděna systematicky. Konzultovaný členský stát odpoví do dvou měsíců. Členský stát, který vydal cestovní pas nebo průkaz totožnosti, umožní držiteli dokladu, který byl z jiného členského státu vyhoštěn z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, opětovný vstup na své území bez jakýchkoliv formalit, a to i když doklad pozbyl platnosti nebo státní příslušnost držitele je sporná. V čl. 28 a 33 pak směrnice 2004/38/ES konkretizuje další podmínky pro vyhoštění občana EU nebo jeho rodinného příslušníka, v čl. 29 upravuje podmínky pro přijetí opatření omezujících svobodu pohybu z důvodu veřejného zdraví, a v čl. 30 až 32 stanoví procesní pravidla pro přijímání všech opatření omezujících právo vstupu a právo pobytu.

Všechna uvedená ustanovení, tj. čl. 27 až 33, jsou obsažena v kapitole VI s názvem „*Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví*“.

Podle čl. 35 směrnice 2004/38/ES, obsaženého v závěrečných ustanoveních (kapitola VII), členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v článcích 30 a 31.

Směrnice 2004/38/ES tedy sice na první pohled rozlišuje mezi narušením veřejného pořádku a zneužitím práv, resp. podvodem, nicméně i omezení práva volného pohybu z důvodu zneužití práv nebo podvodu musí zároveň splňovat požadavky primárního práva, tj. požadavky, které nalezly svůj odraz také v kapitole VI směrnice 2004/38/ES. I v tomto případě je nutno trvat na tom, aby zneužívající či podvodné jednání bylo osobním chováním dotyčné osoby, které má časovou vazbu na přijetí opatření (aktuálnost) a je pro účely přijetí daného opatření také dostatečně závažné, tj. opatření je ve vztahu k tomuto jednání přiměřené (proporcionalita). Jelikož je čl. 35 směrnice 2004/38/ES zahrnut do závěrečných ustanovení a nikoliv do kapitoly věnující se omezení práva vstupu a práva pobytu, slouží spíše deklaraci významu boje proti zneužití práva a podvodům a osvědčuje legitimitu tohoto důvodu pro přijetí omezujících opatření. Nejde tedy o *lex specialis* k čl. 27 až 33 směrnice 2004/38/ES. Jestliže pak judikatura Soudního dvora výslovně přiznává, že se veřejný pořádek liší stát od státu (byť musí být vykládán úzce a jeho vymezení musí podléhat kontrole; viz rozsudek Soudního dvora ve věci 41/71 *Van Duyn*, Sb.rozh. 1974, s. 1337, body 18 a 19), nelze dovozovat, že čl. 35 směrnice 2004/38/ES vylučuje, aby za narušení veřejného pořádku bylo v členském státě považováno zneužívající nebo podvodné jednání.

Při respektování tohoto závěru, jakož i závěru vysloveného rozšířeným senátem 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 ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců postačuje jejich porušení nižší intenzity, je-li dostatečně závažné ve vztahu k důsledkům plynoucím ze zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Takovým jednáním tak může být i nemorální jednání napadající sám účel zákona o pobytu cizinců, tedy i snaha o získání povolení k trvalému pobytu na základě účelově učiněného prohlášení o uznání otcovství.

Otcovství a rodičovství vůbec představuje instituci, která již v dlouhodobé představě společnosti má být nositelem určitých hodnot a naplňovat určité funkce, které v podmínkách České republiky souvisí především s výkonem práv a povinností při: (i) péči o nezletilé dítě, zahrnující zejména péči o jeho zdraví, jeho tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj, (ii) zastupování nezletilého dítěte a (iii) správě jeho jmění. Společenská závažnost těchto práv a povinností, při jejichž výkonu jsou rodiče povinni důsledně chránit zájmy dítěte, řídit jeho jednání a vykonávat nad ním dohled odpovídající stupni jeho vývoje, vede důsledně k požadavku, aby byly právní vztahy otcovství v každém konkrétním případě a okamžiku včas a spolehlivě zjištěny, společensky evidovány. Určení otcovství, které těmto požadavkům, jakož i požadavkům ochrany zájmů dítěte směřujícím ke stabilizaci jeho právního postavení, neodpovídá a které je vedeno jinými,

zejména pak zištnými účely, představuje narušení všeobecné sdílené hodnotové představy o instituci otcovství a lze je považovat za závažné narušování veřejného pořádku, které bylo v případě stěžovatele navíc znásobeno dřívějším opakovaným porušováním platných právních předpisů.

Ze směrnice 2004/38/ES (i z judikatury Soudního dvora promítnuté do jejich ustanovení uvedených výše) vyplývá požadavek, aby byla opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku v souladu se zásadou přiměřenosti a aby byla založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

V tomto směru není pochyb o tom, že účelové prohlášení o uznání otcovství s cílem získat povolení k trvalému pobytu a výhody z něho plynoucí, jakož i opakované porušování povinností souvisejících s pobytem na území České republiky, představuje osobní chování stěžovatele. Stejně tak je dána i skutečnost jeho jednání, a pokud jde o jeho aktuálnost, je třeba reflektovat, že u porušování pobytových povinností se jedná o jednání spadající do minulosti, nicméně určité konsekvence s sebou nese i do současnosti, a to zejména ve spojení s jeho dalším jednáním učiněným přímo s cílem získat povolení k trvalému pobytu, což stěžovatel v kasační stížnosti ani nezpochybňuje.

Posledním a nejdůležitějším je pak požadavek dostatečnosti závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, tedy proporcionality mezi omezujícím opatřením a závažností jednání. Tento požadavek respektuje již samotný zákon o pobytu cizinců, když pro účely vyhoštění [§ 119 odst. 2 písm. b)] požaduje, aby došlo k závažnému narušení veřejného pořádku, kdežto pro účely zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu [§ 87k odst. 1 písm. b)] považuje za postačující existenci důvodného nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Pro účely ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je tedy postačující, že cizinec svým osobním, skutečným a aktuálním jednáním, které je pro případ odepření práva trvalého pobytu dostatečně závažné, naruší veřejný pořádek způsobem, který zakládá důvodné nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku v budoucnu, což bylo v daném případě naplněno.

Ze strany stěžovatele se nejednalo o nějaké 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) s tím, že v takovém případě by bylo zjevně nepřiměřené považovat jednání cizince za narušení veřejného pořádku. Naopak stěžovatel opakovaně, systematicky svým jednáním směřoval k tomu, aby i nadále pobýval na území České republiky, ačkoli pro svůj vstup ani pobyt neměl splněny zákonem požadované podmínky, přičemž jeho jednání vyvrcholilo snahou o legalizaci

a stabilizaci pobytu prostřednictvím účelově utvořené vazby na občana České republiky; na základě tohoto jednání lze přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně indikovat existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť je zřejmé, že opakovaně ignoruje příslušnou právní normu a svým následným jednáním směřuje k jejímu popření, resp. obejití.

Navíc je třeba poznamenat, že odepření práva trvalého pobytu cizince představuje – na rozdíl od rozhodnutí o správním vyhoštění – opatření omezující volný pohyb osoby velmi nízkou intenzitou, když cizinci nezakazuje vstup ani pobyt na území České republiky, ale pouze mu neuděluje nejvyšší druh pobytu na území České republiky, jak poukázal žalovaný ve svém rozhodnutí. Není jím totiž samo o sobě dotčeno právo pobytu tohoto cizince na území České republiky (kapitola III směrnice 2004/38/ES). Dochází pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. Toto omezení přitom sleduje legitimní cíl (obecně zamezení tomu, aby osoba těžila z obcházení zákona, zneužívajícího či podvodného jednání), a je vzhledem k tomuto cíli přiměřené (cizinci budou odepřeny pouze ty výhody, které zamýšlel získat svým jednáním v rozporu s veřejným pořádkem).

Závěrem, ve vztahu k argumentaci stěžovatele, která se týká změny zákona o pobytu cizinců a která směřuje k tomu, že správní orgán I. stupně, resp. žalovaný nepřípustně využil k zamítnutí jeho žádosti institut veřejného pořádku, konstatuje Nejvyšší správní soud následující.

Stěžovateli je nutno dát za pravdu v tom, že změnou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 379/2007 Sb. skutečně s účinností od 21. 12. 2007 došlo ke změně ust. § 87k zákona o pobytu cizinců, které upravuje důvody pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu; tato změna se týkala jednoho ze zamítacích důvodů v ust. § 87k odst. 1, a to důvodu pod písm. c), které původně znělo tak, že: „*policie nebo ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže žadatel uzavřel manželství s cílem povolení k trvalému pobytu; to neplatí, pokud se v manželství narodilo dítě nebo bylo v době trvání manželství manžely nezrušitelně osvojeno*“, zatímco po provedené změně znělo tak, že: „*ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství*“.

Z uvedeného je patrný jednak určitý posun v kompetenci orgánů, které o dané žádosti rozhodují, a jednak v samotném vymezení zamítacího důvodu, kdy vedle účelově uzavřeného manželství bylo výslovně zařazeno též účelově určené otcovství, které však neznamenalo rozšíření důvodů pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, nýbrž pouze jejich upřesnění, což připouští i důvodová zpráva, dle které bylo-li předmětné účelové jednání zjištěno, bylo

posuzováno a žádosti zamítány s odůvodněním, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz sněmovní tisk č. 191/0, 5. volební období 2006 - 2010, digitální repozitář, www.psp.cz); ostatně tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě, na který byla aplikována ještě předchozí právní úprava, protože podle přechodného ustanovení v zákoně č. 379/2007 Sb., části první, čl. II.: „*řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“.

To znamená, že v posuzovaném případě žalovaný správně subsumoval jednání stěžovatele pod ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž následně provedenou změnu citovaného zákona nelze interpretovat jinak, než jako určité posílení právní jistoty a reflexi dosavadní aplikační praxe, která se musela vypořádat s významným nárůstem počtu žádostí o udělení povolení k trvalému pobytu podaných cizinci, kteří jsou rodiči nezletilých občanů České republiky a u kterých vznikly důvodné pochybnosti o tom, zda žádající cizinec je biologickým otcem dítěte a zda k určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů nedošlo účelově v souvislosti se snahou získat na území České republiky povolení k pobytu.

V opačném případě by bylo výše popsané jednání nepostižitelné, což by vedlo k naprosté rezignaci na smysl a účel, který sleduje zákon o pobytu cizinců a který v daném případě spočívá v ochraně skutečných a trvalých rodinných vazeb, nikoli vazeb fiktivních a účelových, jejichž vytváření zjevně směřuje k obcházení tohoto zákona; k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 157/97, a ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 119/01 (oba dostupné z http://nalus.usoud.cz), dle kterých obcházení zákona (jednání in fraudem legis) spočívá v tom vyhnout se závaznému pravidlu záměrným použitím účinného prostředku, který činí (zakázaný) výsledek nenapadnutelným z hlediska platného pozitivního práva. V daném případě však výsledek jednání stěžovatele napadnutelný byl a s ohledem na vše shora uvedené bylo též na místě zamítnutí jeho žádosti podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a proto pokud městský soud podanou žalobu zamítl, nedopustil se namítaného nesprávného posouzení právní otázky, po kterém volá stěžovatel.

Nejvyšší správní soud tedy podanou kasační stížnost shledal nedůvodnou a podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. ji 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému žádné náklady 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 9. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu