

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobců: **a) L. B.,** zastoupena JUDr. Filipem Svobodou, advokátem se sídlem Praha 5 – Smíchov, U Demartinky 1, **b) F. P.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 276/2010 - 39,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2011, č. j. 11 A 276/2010 - 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění

I. Rozhodnutí správních orgánů

[1] Policie České republiky, Služba cizinecké policie, rozhodnutím ze dne 11. 10. 2010, č. j. CPR-11316-1/ČJ-2010-9CPR-C215, zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Příbram, skupiny povolování pobytu Příbram, ze dne 22. 7. 2010, č. j. CPPH-7953/ČJ-2010-004066, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. V důsledku novely zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“) provedené zákonem č. 427/2010 Sb. přešla věcná příslušnost odvolacího orgánu na Ministerstvo vnitra, který se tak dle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) stal žalovaným.

[2] Podstatu odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tvoří argumentace, podle které nemůže být vydáno kladné rozhodnutí o žádosti o povolení přechodného pobytu cizince, jestliže je žadatel veden v evidenci nežádoucích osob. Takovou osobou je dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ten, jemuž bylo pravomocně uloženo trestní nebo správní vyhoštění. O správním vyhoštění žalobkyně rozhodl příslušný útvar policie rozhodnutím ze dne 10. 6. 2002, č. j. SCPP-562/PH-IV-2002, které nabylo právní moci dne 16. 6. 2002. Žalobkyni bylo uloženo správní vyhoštění na dobu 3 let s povinností opustit území České republiky do 23. 6. 2002. Žalobkyně rozhodnutí o vyhoštění nerespektovala, pokračovala v nelegálním pobytu na území České republiky a v důsledku toho byla odsouzena rozsudkem Okresního soudu ve Frýdku - Místku ze dne 28. 5. 2003, č. j. 1 T 5/2003 - 41, za maření výkonu úředního rozhodnutí k trestu vyhoštění v trvání 3 a půl roku. Žalobkyně nerespektovala ani soudní vyhoštění, proti realizaci vyhoštění se bránila neúspěšnými pokusy poskytnutí mezinárodní ochrany a nakonec také žádostí o povolení dočasného pobytu. Žalovaný uzavírá, že do doby, než bude žalobkyně vyřazena z evidence nežádoucích osob, nelze o její žádosti o povolení pobytu na území České republiky vydat kladné rozhodnutí.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] O žalobě podané oběma žalobci Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozhodl tak, že žalobu F. P. odmítl jako podanou osobou zjevně neoprávněnou a žalobu L. B. zamítl. Městský soud se při zamítnutí žaloby ztotožnil s názorem žalovaného o zamítnutí návrhu žalobkyně na povolení přechodného pobytu v souladu se zjištěnými skutečnostmi, prokazujícími existenci podmínek dle § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, významných z hlediska § 87e odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Městský soud konstatoval, že žalobkyně byla označena k tomu kompetentním orgánem za nežádoucí osobu a jako taková byla zařazena do evidence nežádoucích osob. Přitom je zjevné, že důvodem pro toto zařazení bylo rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně. Toto rozhodnutí, přezkoumatelné v jiném řízení, naopak ve zcela odlišném řízení o povolení přechodného pobytu, přezkoumávat nelze. Skutečnost pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně a následně, v důsledku jednání žalobkyně, která toto rozhodnutí odmítla respektovat, také pravomocně uložený trest soudního vyhoštění z území České republiky, je prokázána. Žalobkyně proto byla právem označena za osobu nežádoucí v souladu s ustanovením § 154 zákona o pobytu cizinců.

[4] Městský soud vážil i to, zda postupem správních orgánů nebyla porušena práva, uvedená v Listině základních práv a svobod. Dospěl k závěru, že nikoliv; právo cizince na pobyt na území suverénního státu není neomezené, naopak je právem státu vymezit pro takový pobyt podmínky, respektující oprávněné zájmy státu na jeho území.

[5] Městský soud v napadeném rozsudku konstatuje, že ani rodinný život žalobkyně nebyl postupem správních orgánů nepřiměřeně dotčen. V té souvislosti nelze přehlédnout, konstatuje městský soud, že účastníci uzavřeli sňatek v době, kdy věděli, že žalobkyni bylo pravomocně uloženo správní vyhoštění z území České republiky, tudíž napadené rozhodnutí na poměrech účastníků nic nezměnilo. Postup správních orgánů tedy

nevybočil z mezí, definovaných čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, připouštějících zásah do práva na respektování rodinného života na základě zákona a v rozsahu přiměřeném v demokratické společnosti. Přiměřeným zájmem státu je nepochybně omezit na jeho území vstup cizinců, porušujících právním řádem stanovené hranice jednání.

III. Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost pouze žalobkyně (dále též „stěžovatelka"). Rozsudek napadla *„v celém rozsahu výroku"* z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. V důvodech kasační stížnosti uvedla, že *„napadené rozhodnutí je plné formálních i věcných nedostatků a nesprávného posouzení stavu, přičemž je i nesprávně popisován skutkový stav – např. konstatace manželství, či práce. Navíc mi žádné rozhodnutí ani jiná komunikace soudem nebyla doručena – ani mému druhovi."* Jednotlivá tvrzení žalobkyně blíže nezdůvodnila. Kasační stížnost doplnila dne 7. 4. 2011 sdělením, že její odsouzení Okresním soudem ve Frýdku - Místku za trestný čin bylo již promlčeno. Poukázala také na to, že by soud měl vzít v úvahu znění § 87e odst. 1, písm. b) zákona o pobytu cizinců, platné od 1. 1. 2011.

[7] Žalovaný nevyužil možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval splněním podmínky přípustnosti kasační stížnosti dle § 102 s. ř. s., zda totiž rozsudek městského soudu vůbec nabyl právní moci, když sama žalobkyně tvrdí, že jí ani jejímu druhovi nebylo žádné rozhodnutí doručeno. Jedná se však o tvrzení nepravdivé. Ze spisu městského soudu je bezpečně zjištěno, že napadený rozsudek byl žalobkyni i žalobci doručen do vlastních rukou (viz č. l. 47 spisu).

[9] Pokud jde o ostatní podmínky kasačního řízení, lze konstatovat, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatelka je zastoupena advokátem a kasační stížnost obsahuje důvody, které, byť nejsou příliš konkretizovány, je možno považovat za projednatelné.

[10] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu, vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

Stěžovatelka uplatnila kasační stížností čtyři důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s., a to odkazem na uvedená zákonná ustanovení s minimální konkretizací, která je podřaditelná ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se proto vůbec nezabýval kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. b), c) s. ř. s.

[11] Ze systematického hlediska je třeba nejprve posoudit důvodnost kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, případně jiné vážné vadě řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost

rozhodnutí o věci samé. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné vážit důvodnost ostatních námitek. Z hlediska tohoto ustanovení stěžovatelka pouze obecně namítá formální nedostatky rozhodnutí krajského soudu. To však není podstatné, neboť k tomuto kasačnímu důvodu je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i nad rámec kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srovnej např. rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 – 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) je zřejmé, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, například pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Dále se jedná o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.
[13] I nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245). Z nich se podává, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze žalobních námitek včas uplatněných, či obsahuje-li odůvodnění rozsudku toliko převzaté pasáže z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právně odlišné věci, aniž dále rozvádí dopad převzatých závěrů na konkrétní souzený případ a na samotné rozhodnutí ve věci.

[14] Tvrzení stěžovatelky, že soud v důvodech rozsudku nesprávně označil její vztah s F. P. za manželství, není vadou odůvodnění, nehledě na to, že toto konstatování soudu odpovídá stěžovatelčinu tvrzení uvedenému v žalobě, které ovšem sama zpochybňuje odlišným tvrzením v kasační stížnosti, že se jedná o druha. Forma jejich soužití ovšem nebyla pro rozhodnutí soudu natolik podstatnou, aby případná nepřesnost měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Co stěžovatelka mínila „nesprávnou konstatací práce“ není zřejmé vůbec.

[15] Rozsudek městského soudu v dané věci je proto dostatečně srozumitelný, je z něho zřejmé jak soud rozhodl a jeho výrok má logickou oporu v odůvodnění. Kasační námitce podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil; správnost argumentace městského soudu je předmětem dalších úvah.

[16] Věcně je třeba posoudit důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v tom rozsahu, jaký vyplývá z kasační stížnosti; v ní stěžovatelka vyslovila nesouhlas s věcným posouzením, jehož výsledek označila za zkrácení na jejích právech.

[17] Správní orgány i městský soud vycházely z toho, že stěžovatelka svým jednáním naplnila podmínku § 87d odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců pro odmítnutí žádosti o povolení dočasného pobytu podle § 87e odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Žalobkyně je vedena v seznamu nežádoucích osob proto, že soustavně ignorovala rozhodnutí o správním a posléze i soudním vyhoštění. To je zajisté vážná věc a postoj, jehož symboliku je nicméně třeba konfrontovat s právní úpravou platnou v rozhodné době (do konce roku 2010) a s vlivem evropské úpravy dané problematiky, zde směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 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.

[18] Žalovaný i městský soud ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že cizinci, který je veden v seznamu nežádoucích osob, nelze povolit přechodný pobyt na území členského státu EU. Tato interpretace vychází ze znění § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, platného v době rozhodnutí správních orgánů. Je pravda, že tehdejší znění citovaného ustanovení bylo odlišné od znění v novelizované podobě dle zákona č. 73/2011 Sb., platné od 1. 1. 2011, kterým bylo citované ustanovení doplněno další podmínkou, že *„příslušný orgán, který žadatele do tohoto systému* (nežádoucích osob) *zařadil, poskytne dodatečné informace, po jejichž vyhodnocení lze mít za to, že trvá důvodné nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území jiného smluvního státu ohrozit jeho bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.“* Touto novelou došlo k implementaci ustanovení čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, která obdobné hledisko obsahovala právě v čl. 27 odst. 2. Je ovšem třeba zdůraznit, že tato směrnice byla přiměřeně účinná vůči České republice již od roku 2004, takže odkaz žalovaného i městského soudu na znění zákona v době rozhodnutí nepředstavuje dostatečný argument.

[19] Je nutné vycházet z toho, že klíčovou otázkou je posouzení jednání žalobkyně z hlediska výhrady veřejného pořádku. Tato výhrada tvořila relevantní argumentaci i v roce 2009. Judikatura Nejvyššího správního soudu k této problematice ovšem prošla vývojem a vyústila v zásadní rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS.Obecně lze z tohoto zásadního rozhodnutí poukázat na ty jeho závěry, které se vyjadřují k podmínkám posuzování určitého jednání rodinného příslušníka občana EU z hlediska výhrady veřejného pořádku. Rozhodnutí se v této problematice neodchyluje od čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Z citovaného ustanovení obecně vyplývá, že opatření omezující vstup nebo pobyt cizince na území členského státu EU *musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“, přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje*. K dané problematice se vyjádřil také Soudní dvůr EU, který stanovil pro hodnocení těchto případů obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který *„předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních*

zájmů společnosti."; *tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti (srov. bod 35 rozsudku ze dne 27. 10. 1977 ve věci Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999; bod 21 rozsudku ve věci Calfa; bod 66 rozsudku ve věci Orfanopoulos a Oliveri; bod 46 rozsudku ve věci Komise proti Španělsku; bod 43 rozsudku ze dne 7. 6. 2007 ve věci Komise proti Nizozemí, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383; bod 23 rozsudku ve věci Jipa). Tento závěr se ostatně nyní promítá i do znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.*

[20] Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu cizineckého zákona v prvé řadě tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. Takové posouzení představuje ovšem pouze obecné kriterium pro použití výhrady veřejného pořádku. Omezení pobytu nebo vstupu na území státu je 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 (srov. bod 23 preambule a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).

[21] Rozšířený senát pak vyslovil závěr, že skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti není např. fakt samotného nelegálního pobytu na území ČR.

Z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu vyplývá, že rodinné poměry žalobkyně byly také vzaty v úvahu. K této problematice je třeba poznamenat, že sama směrnice 2004/38/ES rozlišuje mezi důvody, na základě nichž je možné omezit také 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 cizineckého zákona vedle sebe v některých ustanoveních staví samostatně existující důvody ochrany veřejného pořádku a důvody, jež tkví v obcházení zákona.

[22] Ve výkladu pojmů „*veřejný pořádek*", resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*" pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, rozšířený senát v citovaném rozhodnutí nakonec shrnuje, *že 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.*

[23] V důsledku odlišného právního názoru na povahu a rozsah podmínek pro odmítnutí žádosti žalobkyně o povolení dočasného pobytu se ovšem městský soud hledisky výkladu pojmu „*veřejný pořádek*" vůbec nezabýval. Vystačil totiž s konstatováním o dostatečnosti splnění podmínky v důsledku evidence žalobkyně v seznamu nežádoucích osob. To je ovšem hledisko nedostatečné, jak bylo vyloženo shora. Prověření existence „*skutečného, aktuálního a dostatečně závažného jednání*" se musí stát předmětem dalšího dokazování a

teprve poté bude možné všechny zjištěné skutečnosti hodnotit v jejich souvislosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

[24] Jestliže tedy rozhodné ustanovení zákona o pobytu cizinců neobstálo ve vztahu k čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, je třeba ho vykládat z hlediska znění směrnice a jejího smyslu. Pokud tedy směrnice vylučovala jako samostatný důvod pro opatření předchozí odsouzení, které bylo v daném případě nosným důvodem pro rozhodnutí žalovaného, pak takové rozhodnutí nemůže rovněž obstát. Za této situace ani nebyl na místě postup podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který městský soud akceptoval. Posouzení důvodnosti žalobních námitek tak mělo vycházet z širšího pohledu než z porovnání rozhodnutí žalovaného s rozhodným vnitrostátním předpisem.

[25] Námitka existence kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spočívající v nesprávném posouzení právní otázky splnění podmínek pro zamítnutí žádosti o povolení dočasného pobytu žalobkyně v České republice dle § 87e odst. 1 písm. b), c) a § 87d odst. 1 písm. b), c) zákona o pobytu cizinců a čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES je tedy oprávněná. Pro další řízení z této skutečnosti také vyplývá nezbytnost doplnit dokazování tak, aby pro správný výklad výhrady veřejného zájmu a ochrany rodinného života žalobkyně byl shromážděn potřebný skutkový základ a bylo možné věc posoudit také v souvislosti se skutečnostmi, které byly v řízení dosud zjištěny.

[26] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud vázán právním názorem tohoto soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 4. dubna 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu