

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **D. H. Q.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2012, č. j. 8 Ca 434/2008 – 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 11. 2008, č. j. CPR-14448-1/ČJ-2008-9CPR-C214, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno ze dne 3. 9. 2008, č. j. CPBR-384-35/ČJ-2008-61PB-SV (dále též „správní orgán prvního stupně"), kterým bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 ve spojení s § 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 též „zákon o pobytu cizinců"), uloženo správní vyhoštění a kterým byla doba, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území, stanovena na 3 roky. Dospěl totiž k závěru, že žalobkyně svým dosavadním pobytem na území České republiky narušuje závažným způsobem veřejný pořádek. Závažné narušení veřejného pořádku žalovaný spatřoval zejména ve skutečnosti, že žalobkyně uzavřela účelové manželství pouze s úmyslem obejít pravidla zákona o pobytu cizinců v oblasti vstupu a pobytu cizinců. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího

správního soudu č. j. 2 As 78/2006 - 64, ze dne 16. 5. 2007. Z tohoto jednání žalobkyně dovodil, že na území České republiky pobývala bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna.

Námitce žalobkyně, podle které byl její pobyt v době od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců, žalovaný nepřisvědčil s odůvodněním, že žalobkyni byl pobyt na území České republiky pravomocně ukončen v řízení o první žádosti o povolení k trvalému pobytu rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno – město ze dne 1. 8. 2007, č. j. 005304-11/BR-I-CI-2007, kterým byla žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu zamítnuta. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 9. 2007. Opakovanou žádost o povolení k trvalému pobytu podala žalobkyně dne 17. 10. 2007 u Policie České republiky. Když se dne 7. 11. 2007 dostavila na Oddělení cizinecké policie v Brně, byl jí vydán výjezdní příkaz č. GAA0087909, s dobou platnosti od 7. 11. 2007 do 13. 11. 2007, neboť řízení o první žádosti již bylo pravomocně ukončeno, a tím byl žalobkyni ukončen i přechodný pobyt. Žalovaný poukázal na § 50 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a dospěl k závěru, že pokud byla pravomocně zamítnuta předchozí žádost žalobkyně o povolení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, zároveň s tím byl pravomocně ukončen také její přechodný pobyt, na nějž má rodinný příslušník občana Evropské unie nárok v případě podání první žádosti o trvalý pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie a po splnění podmínek stanovených v § 87y zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, v níž poukázala na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 643/2008, podle kterého není výjezdní příkaz žádným rozhodnutím, tím méně rozhodnutím, kterým je pobyt na území ukončen, ale dokladem opravňujícím cizince pobývat na území České republiky po určitou dobu. Žalovaný totiž shledal, že zmíněné usnesení se vztahuje ke zcela jinému případu.

Za nedůvodnou označil žalovaný rovněž námitku, v níž žalobkyně a její manžel zpochybnili závěry správního orgánu prvního stupně ohledně charakteru jejich manželského svazku. Žalovaný poukázal na nízkou frekvenci korespondence žalobkyně s jejím manželem v době, kdy byl ve výkonu trestu odnětí svobody (cca 1x za 2 měsíce), absenci osobního kontaktu a také na skutečnost, že ani po jeho propuštění žalobkyně nesdílí s manželem společnou domácnost. Z výsledku šetření Inspektorátu cizinecké policie Brno, skupiny kontroly pobytu, žalovaný zjistil, že v místě uváděného pobytu žalobkyně i jejího manžela na adrese T. 16, B. se ani jeden z nich nezdržoval. Tuto skutečnost policejní hlídce potvrdili manželé C., kteří na uvedené adrese bydlí. Na adrese pobytu manžela žalobkyně (P. 2/335, B.) hovořila policejní hlídka s rodiči manžela žalobkyně, kteří sdělili, že žalobkyně se zde nezdržuje, její manžel je ve výkonu trestu a jejich manželství by mělo být rozvedeno. Podle názoru žalovaného tak manželství žalobkyně neplní svou společenskou funkci a vycestováním žalobkyně nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého nebo rodinného života žalobkyně a jejího manžela.

Žalobkyně podala proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž vyjádřila nesouhlas se závěrem správního orgánu prvního stupně, že v době od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 pobývala na území České republiky bez víza. Žalobkyně má totiž za to, že na území ČR pobývala v této době oprávněné na základě § 87y zákona o pobytu cizinců, neboť v uvedené době probíhalo řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu, které

bylo zahájeno dne 17. 10. 2007 a pravomocně ukončeno dne 17. 3. 2008. Z toho podle žalobkyně vyplývá, že podmínka trvajícího řízení o žádosti o trvalý pobyt byla u žalobkyně splněna.

Žalobkyně dále uvedla, že řízení o správním vyhoštění s ní bylo zahájeno proto, že svým jednáním porušila ustanovení § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců, tedy pobývala na území bez platného víza. K tomu, aby bylo řízení o správním vyhoštění zahájeno s rodinným příslušníkem občana Evropské unie, je však potřeba, aby tento rodinný příslušník narušoval veřejný pořádek závažným způsobem. Porušení povinnosti stanovené v § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců je hodnoceno jako přestupek podle § 157 odst. 1 písm. m) téhož zákona a lze za něj uložit pokutu do výše 5.000 Kč. Podle žalobkyně tak zákon o pobytu cizinců takové jednání i vzhledem k maximální výši pokuty posuzuje jako „nedostatečně společensky nebezpečné“, a proto takové jednání nelze současně hodnotit jako narušování veřejného pořádku závažným způsobem, jak to protiprávně činí správní orgány obou stupňů. Podle žalobkyně mohl správní orgán prvního stupně v souladu se zásadou oficiality zahájit projednání přestupku podle § 157 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců, pokud jednání žalobkyně naplňovalo znaky přestupku. Vzhledem k tomu, že tak správní orgán neučinil, lze se podle žalobkyně důvodně domnívat, že její jednání nelze posuzovat jako narušování veřejného pořádku závažným způsobem, z čehož lze dovozovat, že pobyt žalobkyně byl oprávněný.

Za nesprávný označila žalobkyně závěr správních orgánů obou stupňů, že výjezdní příkaz č. GAA0087909 s dobou platnosti od 7. 11. 2007 do 13. 11. 2007 představuje rozhodnutí ukončující pobyt žalobkyně. Poukázala na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008 a vyjádřila přesvědčení, že výjezdní příkaz není správním rozhodnutím, ale dokladem, který opravňuje cizince pobývat na území České republiky po přesně vymezenou dobu.

Žalobkyně dále namítala nesprávnost závěru žalovaného, podle kterého se dopustila úmyslného zneužití ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců tím, že nepobývala na území České republiky společně se svým manželem, jelikož ten byl ve výkonu trestu odnětí svobody. Žalovaný tak zaměňuje pojmy *„na území pobývá společně s občanem Evropské unie“* a *„společná domácnost“*, které v žádném případě neznamenají totéž. Také zákon o pobytu cizinců mezi těmito dvěma instituty rozlišuje. Formulací „na území pobývá společně s občanem Evropské unie“ je podle žalobkyně bezpochyby myšlen souběžný pobyt obou osob na území České republiky a dopadá i na situaci, kdy manžel je ve výkonu trestu odnětí svobody. Výklad této formulace, učiněný správními orgány obou stupňů, označila žalobkyně za absurdní, neboť pak by ochrany ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců nepožívali ani ti rodinní příslušníci občanů Evropské unie, kteří se nacházejí např. v psychiatrické léčebně či ve vazbě, u nichž evidentně nelze jejich chování posuzovat jako úmyslné zneužití daného ustanovení.

Žalobkyně uzavřela, že v době od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 pobývala na území České republiky oprávněně, neboť od 17. 10. 2007 do 17. 3. 2008 probíhalo řízení ve věci její žádosti o trvalý pobyt a zároveň nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí o ukončení jejího pobytu jako rodinného příslušníka občana EU na území České republiky; její pobyt byl tudíž v souladu s ustanovením § 87y zákona o pobytu cizinců.

S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhla, aby Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně a uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení k rukám jejího právního zástupce. Žalobkyně rovněž žádala, aby Městský soud v Praze žalobě přiznal odkladný účinek.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 3. 2012, č. j. 8 Ca 434/2008 – 41, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7.760 Kč k rukám jejího právního zástupce.

Vycházeje z § 87y, § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, Městský soud v Praze konstatoval, že žalobkyni bylo uloženo správní vyhoštění s odůvodněním, že v období od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 pobývala na území České republiky bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna a z jejího chování bylo podle správního orgánu zřejmé, že jako rodinný příslušník občana Evropské unie narušuje závažným způsobem veřejné pořádek a je důvodné nebezpečí, že by při jejím dalším pobytu na území byl veřejný pořádek závažným způsobem narušován i nadále.

Ze správního spisu Městský soud v Praze zjistil, že žalobkyně dne 20. 4. 2007 podala první žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, která byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 1. 8. 2007, č. j. SCPP-005304-11/BR-I-CI-2007, zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Právní moci nabylo toto rozhodnutí dne 8. 9. 2007. Dne 17. 10. 2007 podala žalobkyně další žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, která byla opět zamítnuta rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 12. 2007, č. j. SCPP-00550-10/BR-XVI-CI-2007. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které ředitelství služby cizinecké policie zamítlo rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008, č. j. CPR-959-1/ČJ-2008-9CPR-C220, jež nabylo právní moci dne 17. 3. 2008.

Městský soud v Praze se s odkazem na tato zjištění neztotožnil s výše uvedenými závěry žalovaného. Konstatoval, že podle § 87y zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka. Jestliže tedy žalobkyně dne 17. 10. 2007 podala novou žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, která byla dne 11. 12. 2007 zamítnuta rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, přičemž odvolání proti němu podané odvolací správní orgán zamítl svým rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008, které nabylo právní moci dne 17. 3. 2008, byla žalobkyně ve smyslu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců oprávněna pobývat na území České republiky do 17. 3. 2008 a její pobyt byl po tuto dobu pobytem přechodným. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že druhou větu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců nelze v daném případě použít, neboť výjezdní příkaz č. GAA0087909 s dobou platnosti od 7. 11. 2007 do 13. 11. 2007 není rozhodnutím o ukončení pobytu. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze uzavřel, že žalobkyně

nepobývala na území České republiky v době od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 bez platného oprávnění k pobytu.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesprávné právní posouzení věci spatřoval v tom, že Městský soud v Praze neprávem vycházel z přesvědčení, že stěžovatel považoval za rozhodnutí o ukončení pobytu cizinky vydání výjezdního příkazu, ačkoliv stěžovatel vycházel z rozhodnutí o zamítnutí předchozí žádosti o trvalý pobyt, které je podle něj svou podstatou zároveň rozhodnutím o ukončení pobytu žalobkyně. Městský soud v Praze tudíž nezohlednil argumentaci žalovaného, a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Stěžovatel se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze potud, že výjezdní příkaz není pravomocným rozhodnutím o ukončení pobytu. V posuzované věci však stěžovatel spatřoval ukončení pobytu v pravomocném rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu na území České republiky rodinnému příslušníkovi občana EU (žalobkyni), které bylo vydáno dne 1. 8. 2007 pod č. j. SCPP-005304-11/BR-I-CI-2007 a nabylo právní moci dne 8. 9. 2007.

Stěžovatel dále poukázal na § 87y zákona o pobytu cizinců, z něhož podle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že oprávnění pobývat na území ČR je ukončeno současně s nabytím právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o trvalý pobyt, jelikož toto oprávnění se vztahuje pouze k této žádosti. Z tohoto důvodu nelze při opakovaně podaných žádostech udělovat nadále oprávnění k pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, protože již jednou bylo pravomocně rozhodnuto o ukončení pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odůvodněním, že v případě nevyhovění této žádosti by byl správní orgán nucen vydat nové rozhodnutí, avšak s ohledem na názor Městského soudu v Praze, že žalobkyně zde pobývala oprávněně na základě ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, by současně zanikl i účel správního vyhoštění. Podle stěžovatele *„[s]nížená míra právní jistoty v meritorních rozhodnutí, a to i pro správní orgány I. stupně, by v důsledku výkonu nebo jiných právních následků tak způsobily nenahraditelnou újmu“*.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2012, č. j. 8 Ca 434/2008 – 41, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v odst. 4 tohoto ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom,

že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat zvlášť, neboť při rozhodnutí o samotné kasační stížnosti, k jejímuž projednání přistoupil přednostně, by bylo rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné. Obecně totiž může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda je správný výklad ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, na základě kterého Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného, či naopak je správný výklad, který zaujaly v této věci správní orgány obou stupňů.

Podle § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, *rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka.*

Podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 téhož zákona *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 bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu.*

Podle § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona *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.*

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Dne 20. 4. 2007 podala žalobkyně na Oddělení cizinecké policie Brno žádost o povolení k trvalému pobytu. Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno tuto žádost zamítlo podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 1. 8. 2007, č. j. SCPP-005304-11/BR-I-CI-2007, které nabylo právní moci dne 8. 9. 2007, s odůvodněním, že žalobkyně nedoložila doklad o zajištěném ubytování.

Dne 17. 10. 2007 podala žalobkyně na Oddělení cizinecké policie Brno znovu žádost o povolení k trvalému pobytu. Také tato žádost byla zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno ze dne 11. 12. 2007, č. j. SCPP-00550-10/BR-XVI-CI-2007. Uvedený správní orgán totiž dospěl k závěru, že žalobkyně v poskytnuté lhůtě nedoložila doklad o zajištěném ubytování, ani doklad prokazující splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců (doklad potvrzující, že žalobkyně je rodinný příslušník státního občana České republiky).

Odvolání žalobkyně proti shora zmíněnému rozhodnutí Policie ČR ze dne 11. 12. 2007, č. j. SCPP-00550-10/BR-XVI-CI-2007, bylo zamítnuto rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 10. 3. 2008, č. j. CPR-959-1/ČJ-2008-9CPR-C220, které nabylo právní moci dne 17. 3. 2008.

Rovněž bylo zjištěno, že dne 14. 1. 2008 bylo správním orgánem prvního stupně zahájeno ex offo správní řízení podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to za účelem uložení správního vyhoštění žalobkyně podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Téhož dne byl se žalobkyní sepsán protokol o výslechu účastníka správního řízení, v němž bylo mimo jiné uvedeno, že uvedeného dne se žalobkyně dostavila na Inspektorát cizinecké policie v Brně z důvodu podání žádosti o vízum. Lustrací v evidenci policie a kontrolou cestovního dokladu bylo zjištěno, že žalobkyni byl vydán výjezdní příkaz s vystavenou platností od 7. 11. do 13. 11. 2007, a to z důvodu pravomocného ukončení řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu žalobkyně.

Správní orgán prvního stupně vyslechl jako účastníka řízení též manžela žalobkyně, který mimo jiné uvedl, že nesouhlasí s vyhoštěním své manželky, neboť mají v plánu pokračovat v manželském soužití po jeho návratu z výkonu trestu odnětí svobody. Vyhoštění manželky by bylo tedy zásahem do jejich rodinného života. Dne 3. 9. 2008 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č. j. CPBR-384-35/ČJ-2008-61PB-SV, jímž bylo uloženo žalobkyni správní vyhoštění. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím stěžovatele, které je předmětem přezkumu v této věci.

Z obsahu správního spisu bylo bezpečně zjištěno, že v období od 17. 10. 2007 do 17. 3. 2008, probíhalo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území ČR. Během řízení o této žádosti zahájil správní orgán prvního stupně dne 14. 1. 2008 řízení o správním vyhoštění žalobkyně podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 a § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť vycházel z přesvědčení, že žalobkyni byl ukončen pobyt výjezdním příkazem ze dne 7. 11. 2007.

Stěžovatel se s tímto názorem správního orgánu prvního stupně neztotožnil, připustil, že výjezdní příkaz není rozhodnutím o ukončení pobytu cizince, důvod jeho ukončení však spatřoval v pravomocném rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu na území České republiky žalobkyni, vydaném dne 1. 8. 2007 pod č. j. SCPP-005304-11/BR-I-CI-2007, které nabylo právní moci dne 8. 9. 2007.

Názoru stěžovatele, podle něhož předchozí rozhodnutí o zamítnutí žádosti o trvalý pobyt svou podstatou zároveň rozhodlo o ukončení pobytu žalobkyně, Nejvyšší správní

soud nepřisvědčil. K tomuto závěru dospěl jednak proto, že v rozhodnutích, jimiž došlo podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců k zamítnutí žádosti žalobkyně o trvalý pobyt, se nenachází žádná zmínka o ukončení přechodného pobytu žalobkyně. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud správní orgán míní ukončit pobyt cizince na území České republiky, měl by o tom vydat buď samostatné správní rozhodnutí anebo do rozhodnutí o zamítnutí žádosti o trvalý pobyt alespoň zahrnout další výrok týkající se ukončení pobytu a tento výrok řádně odůvodnit. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud vedou závažné důsledky, které pro cizince v postavení rodinného příslušníka občana EU znamená rozhodnutí o ukončení pobytu – zejména se jedná o povinnost vycestovat, v důsledku které dojde k omezení, narušení, či dokonce k úplnému přetrhání osobních vazeb cizince k rodinným příslušníkům a jiným jemu blízkým osobám na území České republiky, s čímž souvisí i jiné závažné důsledky. Argumentace stěžovatele, pomocí které dovozuje z obsahu správního rozhodnutí týkajícího se zamítnutí žádosti žalobkyně o trvalý pobyt skutečnosti, které v tomto rozhodnutí uvedeny nejsou a jimiž se správní orgán podle obsahu rozhodnutí vůbec nezabýval (ukončení pobytu žalobkyně), nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu vůbec obstát.

Uvedený závěr – nutnost vydat zvláštní správní rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu cizince (rodinného příslušníka občana EU) – ostatně potvrzuje také ustanovení § 87f odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *policie v rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí rodinnému příslušníkovi výjezdní příkaz; rodinný příslušník je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.* Zákon tudíž výslovně požaduje vydání samostatného rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, aniž by připouštěl možnost dovozovat ukončení pobytu z jiných jeho rozhodnutí, zde konkrétně ze zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Důvody ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie pobývajícího na území společně s občanem Evropské unie jsou uvedeny v § 87f odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Mezi ně patří mimo jiné též zrušení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území, nebo též zánik jeho manželství s občanem Evropské unie, k čemuž však posuzované věci podle obsahu spisu nedošlo.

S ohledem na znění ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců a výše uvedenou argumentaci je Nejvyšší správní soud, stejně jako Městský soud v Praze přesvědčen, že dobu od 17. 10. 2007 do 17. 3. 2008, kdy probíhalo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území ČR, je třeba považovat za přechodný pobyt žalobkyně na území České republiky a na žalobkyni nelze hledět jako na cizince, který na území pobývá bez platného oprávnění.

S tím souvisí další kasační námitka, v níž stěžovatel poukázal na § 87y zákona o pobytu cizinců, z něhož podle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že oprávnění pobývat na území ČR je ukončeno současně s nabytím právní moci rozhodnutí o předchozí žádosti, jelikož toto oprávnění se vztahuje pouze k této žádosti. Následně dovodil závěr, že při opakovaně podaných žádostech nelze udělovat nadále oprávnění k pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, protože již jednou bylo pravomocně rozhodnuto o ukončení pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Stěžovateli lze přisvědčit potud, že podle § 87y zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, pobývá po dobu vyřizování své žádosti o udělení trvalého pobytu na území České republiky v režimu přechodného pobytu, který končí právní mocí rozhodnutí o uvedené žádosti.

Stěžovatel se však mýlí, pokud z § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, dovozuje závěr, že oprávnění k pobytu podle tohoto ustanovení se na dobu vyřízení této nové žádosti nevztahuje. Z věty druhé ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců totiž vyplývá, že oprávnění pobývat na území České republiky v režimu přechodného pobytu do právní moci rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt neplatí pouze tehdy, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu cizince - rodinného příslušníka. Na případ žalobkyně však není možné, jak na to ostatně poukázal již Městský soud v Praze, druhou větu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců aplikovat, neboť žádné rozhodnutí o ukončení jejího pobytu na území České republiky nebylo vydáno. Aby bylo možné ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců vykládat způsobem nastíněným stěžovatelem, muselo by v něm být výslovně uvedeno, že v případě opakované žádosti o udělení trvalého pobytu již cizinec nemá oprávnění pobývat na území České republiky v režimu přechodného pobytu.

O správnosti shora uvedeného výkladu svědčí podle Nejvyššího správního soudu také způsob a důvody, pro které byla provedena novelizace ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, ke které došlo s účinností od 1. 1. 2011 zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a další související zákony. Uvedenou novelou byla shora uvedená věta druhá v § 87y zákona o pobytu cizinců nahrazena touto větou: „*Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.*“.

Důvodová zpráva k této části novely zákona o pobytu cizinců uvádí: „*Ustanovení § 87y upravuje oprávnění rodinného příslušníka občana Evropské unie pobývat na území České republiky po dobu řízení o jeho žádosti o vydání povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu. S ohledem na zneužívání tohoto institutu oprávnění pobývat na území po dobu řízení o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka. V praxi se vyskytují spory o rozsah aplikace výjimek z oprávnění pobývat na území po dobu řízení o žádosti. Z tohoto důvodu se navrhuje upřesnit, že rodinný příslušník nebude moci pobývat na území, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, byl mu ukončen přechodný pobyt nebo zrušen trvalý pobyt, anebo podal opakovaně žádost, ve které neuvedl nové skutečnosti, které nemohl uplatnit v předchozí žádosti. Podávání opakovaných žádostí se shodnými náležitostmi za shodných podmínek bezprostředně poté, co byla zamítnuta předchozí žádost, případně řízení o ní bylo zastaveno, představuje v praxi často využívaný nástroj pro legalizaci pobytu cizince, který by jinak byl povinen z území České republiky vycestovat. Navrhovaná úprava má zabránit zneužívání oprávnění k pobytu po dobu řízení o*

žádosti o vydání povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.“

Z toho, že zákonodárce v důvodové zprávě výslovně zmiňuje podávání opakovaných žádostí o trvalý pobyt jako v praxi často využívaný nástroj pro legalizaci pobytu cizince, je zřejmé, že také zákonodárce vycházel z toho, že z § 87y zákona o pobytu cizinců ve znění účinném k datu vydání rozhodnutí žalovaného vyplývá, že také opakovaná žádost cizince - rodinného příslušníka občana EU - o vydání povolení k trvalému pobytu, má za následek legalizaci pobytu tohoto cizince na území České republiky v režimu přechodného pobytu po dobu, než dojde k pravomocnému skončení řízení o této žádosti. Aby tomuto jednání cizinců zákonodárce zamezil, uvedenou novelou rozšířil a upřesnil důvody, pro něž cizinci, který je rodinným příslušníkem občana EU, nevznikne oprávnění pobývat na území České republiky do právní moci rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt uvedené v druhé větě ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců. Z tohoto ustanovení tak po uvedené novele (mimo jiné) výslovně vyplývá, že přechodný pobyt v případě rozhodování o žádosti cizince o trvalý pobyt v postavení rodinného příslušníka občana EU neplatí, pokud se jedná o opakovanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které nemohly být uplatněny v řízení o předchozí žádosti. Tato právní úprava však nebyla v době rozhodování žalovaného platná ani účinná, a nelze ji proto na případ žalobkyně aplikovat.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že stěžovatel pochybil při výkladu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, neboť ze znění tohoto ustanovení (účinného v době, kdy stěžovatel o věci rozhodoval) nevyplývalo, že podání opakované žádosti o trvalý pobyt cizincem v postavení rodinného příslušníka občana EU, znamená výjimku z pravidla uvedeného v první větě ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, že po dobu řízení o žádosti o trvalý pobyt pobývá cizinec na území České republiky ze zákona v režimu přechodného pobytu.

Městský soud v Praze tedy dospěl ke správnému závěru, že žalobkyně byla ve smyslu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců oprávněna pobývat na území České republiky do 17. 3. 2008 a její pobyt byl pobytem přechodným.

První z důvodů, pro který bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění [porušení ustanovení § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců tím, že na území na České republiky pobývala od 14. 11. 2007 do 14. 1. 2008 bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna] tedy vůbec nebyl dán, neboť celý tento časový úsek spadá do doby od 17. 10. 2007 do 17. 3. 2008, v níž probíhalo řízení o opakované žádosti žalobkyně o trvalý pobyt, což mělo za následek, že žalobkyně byla ze zákona oprávněna pobývat na území České republiky v režimu přechodného pobytu.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se vyjádřit rovněž ke druhému důvodu, pro který bylo žalobkyni uděleno správní vyhoštění – uzavření účelového manželství s úmyslem vyhnout se vycestování z území České republiky a získat povolení k pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud tak činí nad rámec potřebného odůvodnění, neboť námitky týkající se posouzení tohoto důvodu správního vyhoštění Městským soudem v Praze nebyly v kasační stížnosti uplatněny.

Z § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je zřejmé, 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 závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Stručně řečeno – aby mohl správní orgán vyhostit žalobkyni, která na území České republiky pobývala v režimu přechodného pobytu a jakožto manželka českého občana byla rodinným příslušníkem občana EU, musela by se žalobkyně nebo její manžel dopustit závažného narušení veřejného pořádku. Z naposledy uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců *a contrario* vyplývá pravidlo, že pokud se chování uvedeného v tomto ustanovení zákona o pobytu cizinců občan EU či jeho rodinný příslušník nedopustí, pak cizinec (žalobkyně) nemůže být vyhoštěn. Tento důvod je tudíž v podstatě nadřazen ostatním důvodům správního vyhoštění – tedy i důvodům uvedeným v § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců (pobyt cizince na území bez víza, nebo bez platného oprávnění k pobytu).

Otázkou, zda uzavření účelového manželství je narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, na které pak navázal třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 171.

Čtvrtý senát zdejšího soudu má za to, že závěry, k nimž dospěl rozšířený senát a v návaznosti na něj i třetí senát Nejvyššího správního soudu na posuzovanou věc dopadají, a proto z nich lze vycházet.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu ve shora zmíněném rozsudku sp. zn. 3 As 4/2010 vyslovil, že ustanovení § 119 odst. 2 cizineckého zákona je podle uvedeného usnesení rozšířeného senátu *„nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu,“* tedy i v případě žalobkyně.

Pokud jde o výklad samotného pojmu veřejný pořádek, resp. narušení veřejného pořádku, dospěl rozšířený senát – veden unijní legislativou a judikaturou – 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“* (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES). Tato interpretace však představuje stále pouze obecné kritérium posuzování možného použití výhrady veřejného pořádku, a při aplikaci ustanovení § 119 zákona o pobytu cizinců je proto nutné rovněž zohlednit, že se v případě správního vyhoštění jedná o v podstatě nejvážnější možný zásah do práv cizince. Z toho důvodu je podle rozšířeného senátu 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).

Rozšířený senát upozornil, že již sama směrnice 2004/38/ES rozlišuje mezi důvody, na jejichž základě 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 cizineckého zákona 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.).

Krom toho, že již samotné texty směrnice i zákona zavdávají dostatečnou příčinu k tomu, aby byl odmítnut výklad, podle něhož by účelové uzavření manželství splývalo s důvody veřejného pořádku, použití dalších kritérií posuzování narušení veřejného pořádku vymezených jak směrnicí, tak judikaturou Soudního dvora, tento prvotní dojem podle rozšířeného senátu pouze potvrzuje. *„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 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.“*

Rozšířený senát shrnul, že při výkladu pojmů *„veřejný pořádek“*, resp. *„závažné narušení veřejného pořádku“* pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, *„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.“*

„Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona 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 přihlédnout k jeho celkové životní situaci.“

Ze shora uvedeného je zřejmé, že samotný fakt účelového uzavření manželství (pokud je vůbec v řízení prokázáno) nelze považovat za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadami uvedenými v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalobkyni, které by jakožto úspěšné účastnici řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu