

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **H. W.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2009, č. j. 9 Ca 307/2007 – 32,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2009, č. j. 9 Ca 307/2007 – 32, a rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 4. 9. 2007, č. j. SCPP-2314/C-243-2007, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě 6.800 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 5.880 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 11. 2009, č. j. 9 Ca 307/2007 – 32, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „Policie ČR“) ze dne 4. 9. 2007, č. j. SCPP-2314/C-243-2007, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a

pohraniční policie Praha ze dne 4. 5. 2007, č. j. SCPP-184/PH-OKP-3-SV-2007, o uložení správního vyhoštění s dobou neumožnění vstupu na území stanovenou na pět let.

V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že shledal neopodstatněnou námitku, že správním orgánem zjištěné skutečnosti neumožňují aplikaci ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 20. 12. 2007 (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). K výkladu pojmu veřejný pořádek městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64, a uvedl, že tento pojem není v právním řádu České republiky dosud jednoznačně definován. Pokud jde o jeho výklad městský soud uvedl, že je třeba zvolit výklad funkcionální a při hledání odpovědi na otázku, jaké jednání je porušením veřejného pořádku ve vztahu k danému právnímu předpisu, posuzovat souběžně jednak blízkost porušené normy k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení. Za porušení veřejného pořádku tedy může být označeno jak pouhé nemorální jednání napadající ovšem sám účel zákona, při jehož aplikaci je tato otázka kladena, tak například spáchání závažného trestného činu, který je tomuto účelu vzdálen. Pokud tedy stěžovatel volá svou formálně logickou úvahou po tom, aby za porušení veřejného pořádku závažným způsobem byla považována pouze taková jednání, která svou intenzitou (závažností) překračují protiprávní jednání vymezená ve skutkových podstatách trestných činů definovaných trestním zákonem, je třeba tuto úvahu odmítnout. Přisvědčit lze stěžovateli pouze v tom, že i spáchání závažných trestných činů, by mohlo být mimo jiné narušením veřejného pořádku ve smyslu vykládaného ustanovení, a to právě proto, že se jedná o velmi intenzivní narušení norem upravujících fungování společnosti, byt' narušení relativně vzdálené od zájmů chráněných zákonem o pobytu cizinců. Ve vztahu k ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je proto při hledáni odpovědi na otázku, zda správním orgánem posuzované jednání stěžovatel lze kvalifikovat jako „narušení veřejného pořádku závažným způsobem", potřeba souběžně zvažovat jednak to, do jaké míry je obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců. Podle městského soudu představují jednání vytýkaná správními orgány stěžovateli porušení veřejného pořádku přímo v té části normativního systému, která má chránit zájmy, na nichž je postavena zákonná úprava pobytu cizinců v České republice. Vstup na území České republiky z Rakouska v době platnosti předchozího rozhodnutí o správním vyhoštěni, jakož i pobyt na území České republiky bez platného víza jsou nepochybně jednáními protizákonnými, jimiž došlo k přímému porušení povinností, které stěžovateli ukládá zákon o pobytu cizinců. Porušením veřejného pořádku je pak vzhledem ke značné blízkosti porušené normy k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců také účelové uznání otcovství k nezl. P. M., které lze podle skutkových zjištění zhodnotit jako motivované jediným cílem – získat povolení k trvalému pobytu. Přestože se tím stěžovatel nedopustil přímo protizákonného jednání, tím méně pak trestného činu, jedná se o značně nemorální jednání. Správní orgán musel při svém rozhodování zvažovat všechna tato jednání v jejich souhrnu a musel přihlédnout nejen k závažnosti každého z těchto jednání, nýbrž i k jejich četnosti a návaznosti, z nichž je zjevná stěžovatelova dlouhodobá neúcta k normám chování obsaženým v právním řádu České republiky i v nepsaných pravidlech společenského chování. Klasifikace stěžovatelova jednání jako závažného narušení veřejného pořádku je přitom souladná nejen s právním řádem českým, ale i Evropských společenství. Policie ČR vzala v úvahu kritéria stanovená v odst. 23 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne

29. 4. 2004, o (dále jen „směrnice“) a přihlédla ke zjištění, že stěžovatel se na území České republiky zdržoval neoprávněně, je dospělý, neuváděl žádné zdravotní potíže, nemá reálné rodinné vazby k České republice, určení otcovství bylo z jeho strany účelové a okolnosti případu nenasvědčují jeho hlubší integraci v České republice. Postup správních orgánů byl v souladu také s čl. 27 odst. 2 směrnice. Zjištění týkající se poměrů stěžovatele nesvědčí ani o tom, že by postup Policie ČR zasáhl jeho právo na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod (dále jen „Úmluva“). K zásahu do těchto práv stěžovatele nemohlo dojít za situace, kdy jeho otcovský vztah k nezl. P. M. má ryze formální povahu, přičemž zohlednění této skutečnosti není ničím jiným než přihlédnutím k osobním okolnostem dané osoby a k veřejnému zájmu. V této souvislosti městský soud odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a na okraj uvedl, že výhrada ochrany veřejného pořádku je známa i přímo Úmluvě, kde je použita kromě jiného jako legitimní důvod omezení svobody pohybu. Uplatnění této zákonné výhrady vůči stěžovateli bylo plně namístě za situace, kdy svým jednáním závažným způsobem narušil veřejný pořádek a dal tím opakovaně najevo svou neúctu k právnímu řádu České republiky. Vyhoštění cizince podle zákona o pobytu cizinců není podmíněno postihem cizince za naplnění skutkových podstat přestupků. Skutečnost, že stěžovatel na území České republiky vstoupil neoprávněně, byla Policií posouzena jako chování, kterým byly porušeny právní předpisy České republiky, přičemž závěr, zda se přestupku dopustil a byl za něj postižen či nikoliv, nebrání posuzovat jeho chování z hledisek pravidel o pobytu cizinců na území České republiky. Úsudek správních orgánů o důvodech vyhoštění byl souladný s jejich pravomocí podle zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti městský soud odkázal na to, že stěžovatel byl postižen blokovou pokutou za neoprávněný pobyt na území České republiky podle ust. § 157 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců. Městský soud odmítl argumentaci stěžovatele, že byla popřena možnost využívat základní práva na uplatnění soukromého a rodinného života, bylo zneužito jeho právo nevypovídat či odepřít součinnost a toto popření mělo dopad na rozhodnutí. Stěžovateli nebyla upřena základní práva, bylo pouze zhodnoceno, že stěžovatel tato práva využil zcela formálně za účelem legalizace pobytu na území České republiky. Nevyužití práva na dostavení se k výslechu svědka či neposkytování součinnosti orgánům Policie ČR k vyjasnění jeho poměrů zcela opodstatněně vedlo k tomu, že správní orgány vycházely z podkladů, které měly k dispozici. Stěžovatel tak nebyl krácen na svých právech. Ze zjištěného porušování právních předpisů pak správní orgány opodstatněně dovodily důvodnost nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která přikládají zásadní význam eurokonformnímu výkladu pojmu veřejný pořádek. Stěžovatel je přesvědčen, že jednání, jehož se měl dopustit, spočívající v porušení zákona o pobytu cizinců a účelovém zapsání do rodného listu občana České republiky, je s tímto výkladem neslučitelné. Již samotnou změnou zákona o pobytu cizinců, po které se začalo rozlišovat mezi důvodným nebezpečím o možném závažném narušení veřejného pořádku a obcházení zákona spočívajícím v účelově určeném otcovství, je zřejmé, že se jedná o dvě různá jednání. Nelze tedy bez dalšího dovozovat závěr, že účelově určeným otcovstvím vzniká zároveň důvodné nebezpečí, že cizinec v budoucnu

závažně naruší veřejný pořádek. Policie ČR vydala napadené rozhodnutí zcela účelově a v rozporu s významem a účelem pojmu závažného narušení veřejného pořádku. Výklad tohoto pojmu je navíc v současné době předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 74, z něhož vyplývá, že správní orgány, stejně jako městský soud, jsou povinny vykládat pojem veřejného pořádku eurokonformně, tedy zejména v souladu s judikaturou Soudního dvora. Veřejný pořádek je v kontextu cizineckého práva adekvátně vymezen ve směrnici (a v dříve platné směrnici Rady 64/221/EHS) a v navazující judikatuře Soudního dvora. Obě směrnice přiznaly členským státům Evropské unie právo tzv. výhrady veřejného pořádku, a to prostřednictvím alternativy zakázat státním příslušníkům jiných členských států Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům vstup, případně pobyt, na jejich území právě z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Podle čl. 27 odst. 2 směrnice musí být opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti 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 jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisí s generální prevencí, nejsou přípustná. Soudní dvůr vždy zdůrazňoval, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně. Směrnice a judikatura Soudního dvora vymezuje meze obsahu pojmu veřejný pořádek a správní orgány a městský soud při aplikaci a interpretaci tohoto pojmu z těchto mezí nesmí vybočit. Ani opakované porušení zákonů České republiky nutně nemusí být porušením veřejného pořádku ve smyslu eurokonformního výkladu a samo o sobě nemusí znamenat trvající ohrožení veřejného pořádku. Z existence odsouzení pro trestný čin lze totiž vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvající ohrožení veřejného pořádku. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu spatřovaly správní orgány narušení veřejného pořádku závažným způsobem jednak v tom, že stěžovatel vědomě neoprávněně pobýval na území České republiky bez platného víza, překročil státní hranici, aniž by se podrobil hraniční kontrole, především však zneužil právo, neboť účelově uznal otcovství k občanu České republiky. Tato skutková zjištění stěžovatel nezpochybňuje.

Podle ust. § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí.

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

K výkladu pojmu veřejný pořádek se Nejvyšší správní soud vyjádřil v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151 (publikováno pod č. 2420/2011 Sb. NSS; dostupné též na www.nssoud.cz), ve kterém mimo jiné uvedl:

„55. Rozšířený senát tak dospěl 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 (srov. bod 23 preambule a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).

56. Rozšířený senát má pak za to, 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 (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora EU ve věci Jipa). Na druhou stranu se rozšířený senát nemůže ztotožnit se závěrem pátého senátu učiněným v jeho rozsudku č. j. 5 As 51/2009 - 68, že za narušení veřejného pořádku je třeba považovat pouze takové protiprávní jednání, které přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně.

57. Ačkoli je rozhodnutí městského soudu v části, v níž tento soud shledává, že stěžovatel narušil závažným způsobem veřejný pořádek mimo jiné proto, že uzavřel účelové manželství, nepřezkoumatelné [srov. odst. 39], je z něho patrné přinejmenším to, že uvedené jednání má městský soud po právní stránce za jednání v rozporu s veřejným pořádkem. Proto je nezbytné, aby se rozšířený senát rámcově vyslovil i k této otázce. Již sama směrnice 2004/38/ES rozlišuje mezi důvody, na základě nichž je možné omezit právo vstupu a právo pobytu, spočívajícími na jedné straně v ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví (srov. zejm. kapitola VI směrnice) a na straně druhé ve zneužití práv nebo podvodu, např. účelovém sňatku (srov. čl. 35 směrnice). Rovněž text 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.).

58. 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 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."

Závěry vyslovené v citovaném usnesení jsou plně aplikovatelné i v dané věci. Je zřejmé, že důvody, pro které správní orgány, a následně i městský soud, shledaly závažné narušení veřejného pořádku stěžovatelem, neobstojí. To, že stěžovatel neoprávněně pobýval na území České republiky bez platného víza, překročil státní hranici, aniž by se podrobil hraniční kontrole a účelově uznal otcovství k občanu České republiky, nelze vzhledem k závěrům vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení považovat za skutečnosti, ze kterých by bylo možné dovozovat narušení veřejného pořádku závažným způsobem, a tedy naplňující podmínky stanovené v ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy městský soud dospěl k závěru, že klasifikace stěžovatelova jednání jako závažného narušení veřejného pořádku je v souladu nejen s českým právním řádem, ale i s právním řádem Evropských společenství, je tento závěr nesprávný.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly splněny podmínky pro zrušení napadeného správního rozhodnutí, Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil i předmětné správní rozhodnutí a věc vrátil Policii ČR k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V dalším řízení je Policie ČR vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.) se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle 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. Protože stěžovatel měl v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů tohoto řízení vůči neúspěšné Policii ČR. V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000 Kč a odměny a náhrady hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce

činí za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání ve věci) 2 x 2.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška")] a náhrada hotových výdajů činí Kč 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 6.800 Kč.

Výrok o náhradě nákladů za řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle 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. Protože stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšné Policii ČR. V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a odměny a náhrady hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé) 2.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky], náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) a daň z přidané hodnoty činí 480 Kč [§ 37 odst. 1 a § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 5.880 Kč.

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

V Brně dne 19. října 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu