

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **W. Q.,** zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 3, o přezkoumání rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 20. 11. 2008, č. j. CPR-10494-1/ČJ-2008-9CPR-C218, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, č. j. 7 Ca 5/2009 – 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále též krajský soud), jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí právního předchůdce žalovaného ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu:

Dne 8. 11. 2007 podala žalobkyně žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení s rodinou občana České republiky K. F. Dne 8. 11. 2007 vydal orgán policie ČR uvědomění o zahájení správního řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu

s tím, že vyrozuměl manžela žalobkyně jako účastníka řízení. Manželovi bylo zasláno uvědomění o zahájení správního řízení na adresu uvedenou v úředním tiskopise žádosti, tj. P. K., ale písemnost se vrátila s poznámkou doručovatele „adresa neexistuje“.

Dne 13. 11. 2007 byl vydán pokyn k provedení prověrky v místě hlášení k pobytu žalobkyně. Dne 28. 11. 2007 sdělil orgán Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, že byla provedena prověrka adresy z důvodu podání žádosti o povolení trvalého pobytu na adrese uvedené ve spise, kterou cizinka nahlásila jako místo svého pobytu. Jedná se o několikapatrový činžovní dům starší zástavby, na zvonku je uvedeno jméno S., na schránce je uvedeno taktéž jméno S. Byt se nachází ve 3. patře napravo. Na zvonění reagovala paní S. M., která sdělila hlídce, že v bytě bydlí 3 muži a 2 ženy ukrajinské národnosti, žádný občan čínské národnosti nebo české státní příslušnosti v bytě nebydlí.

Dne 23. 11. 2007 bylo oběma účastníkům zasláno předvolání k sepsání protokolu o vyjádření na 3. 1. 2008. Předvolánka se vrátila s poznámkou doručovatele „adresát na uvedené adrese neznámý“. Předvolánka adresovaná manželovi se vrátila s uvedením poštovního doručovatele „uvedená adresa neexistuje“. Dne 3. 1. 2008 se nedostavila ani žalobkyně ani její manžel. Dne 7. 1. 2008 zmocnila žalobkyně k zastupování zástupce W. K. Dne 8. 1. 2007 se dostavil p. W. K., který doložil plnou moc k zastupování a dohodl nový termín na 6. 2. 2008 s tím, že zajistí účast účastníků. V tento den se dostavil p. J. M., který předložil substituční plnou moc Mgr. Marka Sedláka, kterou byl pověřen k zastupování cizinky. Vzhledem k tomu, že tato substituční plná moc byla podepsána v měsíci červnu 2007 a v žádosti nebyla doložena ani generální plná moc na Mgr. Marka Sedláka, nemohl správní orgán tuto písemnost akceptovat. Byl dohodnut nový termín 25. 2. 2008 a po telefonickém hovoru s Mgr. Petrem Václavkem byl určen poslední termín pohovoru dne 11. 2. 2008. V souvislosti s tím žalobkyně dne 11. 2. 2008 zmocnila Mgr. Marka Sedláka k zastupování. Na uvedený termín se ale k sepsání protokolu dostavil pouze Mgr. Václavek, který uvedl, že jsou splněny podmínky pro vyhovění žádosti a k otázce, kde bydlí cizinka a s kým, se odmítl vyjádřit. Současně poukázal na to, že rozhodnutí bylo vydáno až po uplynutí lhůty, tedy nezákonně. Následně byl žadatelce poskytnut dokonce třetí termín pohovoru na 25. 2. 2008, i na tento termín chtěla pracovnice AK Marek Sedlák a partneři pí. A. omluvit cizinku údajně z důvodu nemoci a poté co správní orgán požadoval lékařské potvrzení, telefonoval Mgr. Václavek, že přijde týž den. Opět bylo jeho žádosti vyhověno.

Mezitím dne 12. 2. 2008 vydal orgán Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha oznámení o tom, že vzhledem ke zjištěným skutečnostem neshledává důvody pro vyhovění žádosti o povolení k trvalému pobytu. Poukázal na to, že podle informačního systému oddělení cizinecké policie přicestovala žalobkyně na území ČR nelegálně v r. 2002 pod jménem L. K., nar. X, a poté požádala o azyl, který jí nebyl udělen. Azylové řízení bylo pravomocně skončeno dne 28. 4. 2005 a od tohoto data pobývala na území ČR opět nelegálně pod jménem W. Q., nar. X. Dne 28. 6. 2007 podal zmocněný zástupce žádost o povolení k trvalému pobytu, která byla zamítnuta a žalobkyně byla od 13. 9. 2007 do 11. 11. 2007 oprávněna pobývat na území ČR na základě překlenovacího víza. S ohledem na uvedené dospěl správní orgán k závěru, že by cizinka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a proto ji vyzval

k vyjádření, zda hodlá svou žádost doplnit dalšími skutečnostmi, příp. novými důkazy, které jsou považovány za důležité pro rozhodnutí správního orgánu.

Dále pak doručoval správní orgán manželovi žalobkyně p. K. F. zásilky na adresu S., P., avšak i tyto zásilky se opět vracely s tím, že adresát si je v úložní době nevyzvedl. Dne 4. 3. 2008 zaslali účastníci řízení vyjádření správnímu orgánu, ve kterém uvedli, že spisový materiál neobsahuje žádný relevantní důkaz, ze kterého by bylo možno dovodit závěry týkající se důvodů, pro které bylo manželství uzavřeno a už vůbec ne závěry, dle kterých by bylo manželství uzavřeno pouze s cílem získat povolení k pobytu. Navíc záznam o provedeném šetření nelze dle účastníků řízení použít jako důkazní prostředek. Dne 6. 3. 2008 požádala policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát cizinecké policie Kladno o provedení prověrky adresy trvalého pobytu K. F. a zjištění dalších skutečností důležitých pro rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně. Žádala zejména o zjištění, zda se jmenovaný zdržuje na adrese trvalého pobytu, s kým sdílí společnou domácnost, příp. zajistí výslech svědků z okruhu osob, které by mohly sdělit skutečnosti důležité pro rozhodnutí. Dne 25. 3. 2008 obdržel dožadující orgán záznam o provedení prověrky bydliště s tím, že K. F. se na adrese S., P. nezdržuje, jedná se o zdevastovaný dům, stav domu je stejný alespoň půl roku, majitelem domu je firma a dům se opravuje a přestavuje.

Ve spise se dále nachází oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění pí. W. Q. ze dne 18. 7. 2007, oddací list o uzavření manželství mezi pí W. Q. a K. F. ze dne 27. 7. 2007 a vyrozumění Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, odboru pátrání a kontroly pobytu ze dne 28. 8. 2007 o zastavení řízení o vyhoštění.

Na základě výše uvedených skutečností vydal dne 20. 5. 2008 prvostupňový orgán rozhodnutí, kterým zamítl žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, když dospěl k závěru, že existuje důvodné nebezpečí, že by žadatelka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Správní orgán nejprve shrnul dosavadní průběh správního řízení, poukázal na to, že z čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/E.S. o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států Evropské unie vyplývá, že opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Vycházel z toho, že manželství cizinky s p. K. F. nelze považovat za prokazatelně funkční, naopak na základě zjištěných skutečností se jedná pouze o svazek formální, jehož zpřetrhání by nebylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a proto zamítnutím žádosti o povolení k trvalému pobytu nebude nepřiměřeně zasaženo do žadatelčina soukromého života.

Správní orgán dovodil, že není v zájmu žadatelky poskytnout správnímu orgánu dostatek informací důležitých pro rozhodnutí ve věci, neboť si je jistě vědoma, že by informace a zjištění vyznívala v její neprospěch a potvrzovala by konstatování správního orgánu, že manželství bylo uzavřeno účelově. O tom svědčí i skutečnost, že zmocněný zástupce odmítl odpovědět i na základní otázku týkající se místa pobytu žadatelky, přičemž hlášení místa pobytu na území ČR je jednou z prvotních povinností při vstupu na území ČR. Správnímu orgánu tak není známo skutečné místo pobytu žadatelky, přestože je povinna neprodleně informovat o jakýchkoliv změnách, tedy i o změně ubytování.

Správní orgán tak dospěl k závěru, že osobní chování žadatelky představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení zájmu společnosti, především zájmu veřejného pořádku. Uvedl, že zohlednil i skutečnost, že žalobkyně přicestovala ilegálně již v r. 2002 a pod jinou identitou požádala o azyl. V průběhu celého azylového řízení vědomě uváděla správním orgánům nepravdivé údaje týkající se totožnosti. V tom spatřuje správní orgán závažné narušení veřejného pořádku a zejména zneužití azylové politiky v ČR. Následně pak nelegálně pobývala na území ČR pod jménem W. K. Účelově pak uzavřela manželství s občanem ČR, aby legalizovala svůj pobyt. Během celého pobytu žalobkyně prokázala, že není ochotna respektovat základní pravidla chování a správní orgán na základě všech popsaných skutečností zkonstatoval, že je důvodné nebezpečí, že by z její strany mohlo v budoucnu dojít k opětovnému narušení veřejného pořádku, neboť je pro realizaci jejího záměru ochotna zneužít instituce, které mají sloužit k upevnění základů společnosti, a nikoliv k integraci jednotlivce.

Dne 18. 6. 2008 podala žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání, které doplnila dne 3. 7. 2008. V odvolání uvádí totožné důvody jako v podané žalobě. Dne 21. 7. 2008 bylo odvolání postoupeno Ředitelství služby cizinecké policie Praha, cizineckému oddělení, které rozhodlo dne 20. 11. 2008 napadeným rozhodnutím, kterým podané odvolání zamítlo a původní rozhodnutí potvrdilo. Žalovaný nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a důvody, pro které prvostupňový správní orgán zamítl žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, hodnotil shodně jako ve vyjádření k podané žalobě. Konstatoval, že spisovým materiálem je doloženo, že žalobkyně v průběhu pobytu na území ČR opakovaně porušila platné právní předpisy, z čehož žalovaný i prvostupňový správní orgán usuzuje, že by v budoucnosti mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Odvolací orgán pak dospěl k závěru, že osobní chování pí. W. Q. představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení zájmu společnosti a to především zájmu veřejného. Ve veřejném zájmu České republiky není, aby bylo vydáno povolení k trvalému pobytu cizinci, který svým chováním a jednáním porušuje platné právní předpisy tohoto státu. Žalovaný tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně není v rozporu s čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/E.S. z 29. 4. 2004 a současně poukázal na čl. 35 této směrnice. Ve smyslu tohoto článku mohou členské státy přijímat potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva v případě zneužití práv nebo podvodu, např. účelových sňatků. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu je přiměřené z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně, neboť uzavření manželství bylo formálním právním úkonem a nemělo naplnit a také nenaplnilo definiční znaky manželství. Povolení k trvalému pobytu, které je nejvyšší formou povoleného pobytu cizince na území tohoto státu, není jediným druhem pobytu, na základě kterého se cizinec může v České republice zdržovat. Závěrem tedy dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu s platnými právními normami, a proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Krajský soud poté dospěl k závěru, že napadeným správním rozhodnutím nedošlo k porušení procesních práv žalobkyně ani k nesprávné aplikaci ustanovení §87k zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. K výkladu pojmu „vážné narušení veřejného pořádku“ pak uvedl, že veřejným pořádkem se rozumí soustava pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i pravidel, která v

právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachovávání je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu (například základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých). Dosáhne-li určité jednání takové intenzity, že je lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno považovat je za porušení veřejného pořádku závažným způsobem [(ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) tohoto zákona]. Nemusí jít přitom pouze o jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu."

Tento termín je používán v různých souvislostech a v různých právních odvětvích, přitom je třeba vycházet při jeho výkladu z rámce daného těmito předpisy. Nelze se přitom dle názoru krajského soudu ztotožnit s přístupem žalobkyně, která se snaží vymezit úzký okruh norem, které mají spadat do vymezení veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž tuto množinu norem zužuje pouze na skutkové podstaty nejzávažnějších trestných činů. Tomu lze oponovat tvrzením, že ať už je veřejný pořádek aplikován v souvislosti s kterýmkoli zákonem či právním odvětvím, vždy se vzpírá jasnému vyjmenování norem, jež by do něj pro daný účel spadaly. Zároveň by ovšem nebylo možno souhlasit ani s vnímáním veřejného pořádku odtrženým od souvislostí, v nichž je vykládán, a označit za jeho porušení nesoulad s jakoukoli normou, jež je jeho součástí.

Krajský soud se poté ztotožnil s právním názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 78/2006, podle něhož je nutno 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. Jinak řečeno může být za porušení veřejného pořádku 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. Při hledání odpovědi na otázku, zda posuzované jednání může „závažným způsobem narušit veřejný pořádek", potřeba souběžně zvažovat, jednak do jaké míry je toto jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti a jednak do jaké míry narušuje právě zájmy chráněné zákonem o pobytu cizinců, tedy fungování takového režimu pobytu vstupu cizinců na české území a jejich pobytu zde, který bude jak v souladu se zájmy České republiky jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců. Přitom právě proto, že jsou posuzována dvě kritéria zároveň, je legislativně nevhodné, ba nemožné, určit jasnou hranici jednání, které bude pro účely tohoto zákonného ustanovení pokládáno za narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Legislativa může tuto hranici nanejvýš korigovat směrem k obecně větší či menší přísnosti, jak to činí NSS ve vykládaném ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když hovoří o důvodném nebezpečí narušení veřejného pořádku „závažným způsobem".

Krajský soud pak výše zdůvodněné závěry ohledně vymezení narušení veřejného pořádku aplikoval při hledání odpovědi na otázku, zda nějaké jednání prokazuje důvodné nebezpečí, že by žadatelka o trvalý pobyt mohla ve smyslu zákona o pobytu cizinců závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Dospěl přitom k závěru, že její jednání takové důvodné nebezpečí založilo.

K tomuto závěru dospěl krajský soud i za současného zohlednění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, podle něhož při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, respektive „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku podle ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (článek 27 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci.

Podle názoru krajského soudu je totiž ze skutkového stavu tak, jak byl zjištěn během správního řízení, zjevné, že jednání účastnice řízení bylo správními úřady obou stupňů zhodnoceno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Jedná se především o skutečnosti zjištěné správním úřadem prvého stupně z dostupných informačních systémů Policie České republiky a ze spisového materiálu účastnice řízení, podle nichž žalobkyně přicestovala na území ČR nelegálně v r. 2002 pod falešným jménem L. K., nar. X, požádala o azyl, který jí nebyl udělen. Azylové řízení bylo pravomocně skončeno dne 28. 4. 2005 a od tohoto data pobývala na území ČR opět nelegálně pod jménem W. Q., nar.. Dne 28. 6. 2007 podal zmocněný zástupce žádost o povolení k trvalému pobytu, která byla zamítnuta a žalobkyně byla od 13. 9. 2007 do 11. 11. 2007 oprávněna pobývat na území ČR na základě překlenovacího víza. Dne 8. 11. 2007 podala novou žádost o povolení k trvalému pobytu na základě uzavření manželství s K. F., přičemž v průběhu řízení vyšlo najevo, že toto manželství nelze považovat za prokazatelně funkční. Z uvedeného běhu událostí, který byl popsán – podle názoru krajského soudu dostatečně přehledně – v odůvodnění napadeného rozhodnutí, je zřejmé, že žalobkyně se těchto různorodých protiprávních jednání dopouštěla postupně již od roku 2002 a z jejího jednání nelze učinit závěr o tom, že by opatření státní moci měla na jednání žalobkyně jakýkoli výchovný účinek. Podle názoru soudu tak bylo dostatečně prokázáno, že účastnice řízení není dlouhodobě ochotna respektovat základní pravidla chování, vyjádřená právními předpisy nejen na území České republiky. Svůj přístup k právnímu řádu a autoritě správních orgánů pak prokázala i v průběhu správního řízení, kdy uváděla nepravdivé informace týkající se jejího pobytu i pobytu jejího manžela, čímž znemožnila řádné provedení pobytové kontroly s tím, že správní orgán neměl možnost zjistit skutečný stav soužití žalobkyně s jejím manželem. V důsledku toho pak vznikly velmi důvodné pochybnosti o tomto soužití. Tímto žalobkyně porušila i další ze svých primárních povinností – nahlásit místo pobytu na území ČR. Z uvedených skutkových okolností správní úřad prvého stupně i žalovaný odvolací správní úřad důvodně posoudili jednání účastníka řízení jako trvající ohrožení veřejného pořádku.

Klasifikace jednání žalobkyně jako závažného porušení veřejného pořádku je přitom souladná nejen s českým právním řádem, ale i s právním řádem Evropských společenství, na něž žalobkyně odkazuje v podané žalobě, jakkoliv aplikovatelnost tohoto práva na nyní řešený problém je z hlediska obecných pravidel interpretace právních norem problematická. Žalobkyně odkazuje zejména na znění 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.

Rozhodnutí právního předchůdce žalovaného správního úřadu podle názoru soudu obstojí i při konfrontaci s pravidly, obsaženými v této směrnici. Ta uvádí v odstavci 23 své preambule, že „vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti představuje opatření, které může vážně ohrozit osoby, jež se poté, co využily práv a svobod přiznaných jim Smlouvou, skutečně integrovaly do hostitelského členského státu. Rozsah využití těchto opatření by tedy měl být omezen v souladu se zásadou přiměřenosti tak, aby byl brán v potaz stupeň integrace dotyčných osob, délka jejich pobytu v hostitelském členském státě, jejich věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry a vazby na jejich zemi původu.“ Neudělení povolení k trvalému pobytu žalobkyni přitom plně zohledňuje hlediska, jež jsou zde vyjmenována ve vztahu k vyhoštění rodinných příslušníků občanů EU, a je tak spíše potvrzením než vyvrácením správnosti postupu žalovaného za situace, kdy se žalobkyně integrovala do české společnosti pouze na základě překlenovacího víza. Tento postup je v souladu i se článkem 27 odst. 2 Směrnice, podle nějž „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.“

Zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu bylo založeno výlučně na jejím osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažil domoci tohoto povolení. Není pochyb o tom, že výše popsaným chováním žalobkyně skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozila základní zájem společnosti, kterým je v daném případě respektování právního řádu. Žalobkyni bylo – mimo jiné - vytýkáno účelové uzavření jejího manželství. V této souvislosti žalobkyně namítá, že ze správního spisu nevyplývá žádný důkaz, který by prokazoval, že manželství účastníků bylo uzavřeno s jediným cílem získat povolení k trvalému pobytu. Zde však krajský soud upozornil, že bylo na žalobkyni, aby prokázala, že splnila všechny podmínky pro udělení trvalého pobytu, zejména své tvrzení o fungování manželství a o společném soužití. Pokud ale žalobkyně po celou dobu správního řízení se správními orgány nekomunikovala a uváděla nepravdivé, zavádějící údaje, není možné přičíst k tíži správních orgánů neopatření si relevantních důkazů. Žalobkyně i její manžel se zcela prokazatelně vyhýbali objasnění skutkového stavu. Za této situace museli počítat s tím, že v důsledku jejich nespolupráce a nesoučinnosti může být žádost zamítnuta. Soud považuje za nutné připomenout, že se žalobkyně domáhá vydání povolení k trvalému pobytu, což je nejvyšší možná forma pobytu, která může být cizinci udělena. O to více proto zaráží chování žalobkyně v průběhu správního řízení, která naopak nedoložila jediný relevantní důkaz o tom, že její manželství není účelově uzavřené za účelem obcházení zákonů České republiky.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však vyplývá, že důvodem, proč správní úřady nevyhověly žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, nebylo pouze a výlučně uzavření účelového manželství, tedy její

jednání před podáním žádosti o udělení trvalého pobytu, ale také a do jisté míry především i jednání předcházející, jehož se žalobkyně na území České republiky dopouštěla v minulosti. Proto správní úřady správně v souvislosti s její současnou žádostí hodnotily jednání žalobkyně i vzhledem k jejímu dřívějšímu způsobu života na území České republiky, protože se domáhala vydání rozhodnutí, jehož účinky by trvaly i do budoucna a správní úřady by na akceptaci porušování a obcházení zákona založily vytvoření právního vztahu, trvajícího do budoucna.

Krajský soud proto uzavřel, že rozhodné skutkové okolnosti, zjištěné a popsané správními úřady v obou rozhodnutích a aplikace ustanovení § 87k zákona o pobytu cizinců spojená s interpretací pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ žalovaným správním úřadem odůvodňují závěr o tom, že nesplňuje žalobkyně podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen stěžovatelka) z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a dále v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku.

K uvedeným stížním bodům předeslala, že žalobou napadeným rozhodnutím (resp. rozhodnutím správního orgánu I. stupně) byla zamítnuta její žádost o udělení trvalého pobytu, neboť správní orgán shledal v jednání stěžovatelky co do závažnosti jednání tak nebezpečné, že jím tato aktuálně narušuje závažným způsobem veřejný pořádek. Stěžovatelka - ostatně stejně jako v předchozím správním řízení - ve své žalobě primárně argumentovala, že nebyly splněny podmínky pro aplikaci institutu výhrady veřejného pořádku závažným způsobem. Městský soud v Praze se s argumentací stěžovatelky neztotožnil a žalobu zamítl. Z dosavadního průběhu řízení ve věci je zřejmé, že pro posouzení, zda soud v předchozím řízení správně posoudil právní otázku, je klíčové, zda relevantně interpretoval (a správní orgány v předchozím řízení adekvátně aplikovaly) neurčitý právní pojem závažné narušení veřejného pořádku.

V tomto kontextu pak stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009, který se primárně zabývá posouzením aplikace a interpretace neurčitého právního pojmu veřejný pořádek správními orgány. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku: *výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je, jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů, podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62).*

Stěžovatelka se plně v korelaci s výše specifikovaným judikátem Nejvyššího správního soudu domnívá, že veřejný pořádek je v kontextu tzv. cizineckého práva

adekvátně vymezen ve směrnici 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 (a v dříve platné směrnici Rady č. 64/221/EHS, která byla prvně jmenovanou směrnicí nahrazena) a návazně v judikatuře Evropského soudního dvora. Obě uvedené 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. Dle čl. 27 odst. 2 Směrnice 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. Evropský 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 (rozsudek ze dne 28. října 1975, Rutili, C-36/75, Recueil, rozsudek Bouchereau, 30/77 ze dne 27. 10. 1977, bod 33; rozsudek Calfa, C-348/96 ze dne 19. 1. 1999, rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Recueil; rozsudek Komise v. Španělsko C-503/03 ze dne 31. 1. 2006, bod 45 a rozsudek Komise v. Německo C-441/02 ze dne 27. 4. 2006).

Ve výše specifikovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je právní názor stěžovatelky řízení explicitně potvrzován v následujícím textu*: „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). Směrnice a judikatura Evropského soudního dvora vymezuje meze obsahu pojmu „veřejný pořádek" a správní orgány a krajský 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. Nejedná se tedy o všechna porušení práva, jak vyplývalo z výše uvedených správních rozhodnutí. Odůvodnění, že je důvodné nebezpečí, že i v budoucnu osoba může závažným způsobem veřejný pořádek narušit, protože opakovaně porušila platné právní předpisy, resp. preferovat de facto preventivní opatření, je rovněž nepřípustné. Správní orgány musí prokázat, v čem konkrétně spatřují existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Pokud tak neučiní, zatěžují své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Správní praxe, která dovoluje postup, který umožňuje vytvořit systematickou a automatickou spojitost mezi odsouzením pro trestný čin a opatřením k ukončení pobytu, není v souladu se Směrnicí.*

Výhradu veřejného pořádku je tedy nutno s ohledem na shora uvedenou směrnici a zejména konstantní judikaturu Evropského soudního dvora interpretovat tak, že za narušení veřejného pořádku je třeba považovat takové protiprávní jednání, které přinejmenším jednoznačně překračuje intenzitu jednání popsaného v některých ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně. Český zákonodárce navíc okruh protiprávních jednání pro případnou aplikaci ust. § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců dále zúžil, když stanovil podmínku, že se musí jednat o narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Presumuje tak jednoznačně intenzivnější zásah, než pouhé narušení veřejného pořádku předpokládané směrnicí; nelze proto usuzovat na všechny trestné činy, ale pouze trestné činy mimořádné závažnosti".

Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze v korelaci s obsahem spisového materiálu shrnout, že je nutné při aplikaci tzv. výhrady veřejného pořádku (resp. v daném kontextu ještě intenzivnější výhrady závažného narušení veřejného pořádku) velmi pečlivě zvažovat výsledky provedeného dokazování a tyto pak kontextualizovat na situaci účastníka řízení, respektive účastníků řízení. Jestliže ještě navíc v době vydání napadeného rozhodnutí mohl žalovaný (byť pochopitelně i tak vzhledem k námitkám účastnice řízení a relevantní judikatuře ESD evidentně nezákonně) hypoteticky dovozovat svoji interpretaci neurčitého právního pojmu závažné narušení veřejného pořádku z již v současné době překonané judikatury správních soudů, respektive judikatury Nejvyššího správního soudu z let 2007-2008, pak Městský soud v Praze již rozhodoval o věci se znalostí aktuální judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR, ze které lze evidentně výše uvedenou argumentaci stěžovatelky dovodit.

Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011 č. j. 3 As 4/2010 - 151 totiž došlo k v podstatě závazné interpretaci neurčitého právního pojmu závažné narušení veřejného pořádku, která prezentovanou argumentaci žalovaného (a potažmo soudu) na daný případ v podstatě vylučuje: *Při výkladu pojmů „veřejný pořádek", resp. „závažné narušení veřejného pořádku", používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku....může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci....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....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).*

Zejména a především je však - v kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného a rozsudku Městského soudu v Praze, který odkazoval z hlediska narušení veřejného pořádku v podstatě výhradně na předchozí nelegální pobyt stěžovatelky,

respektive na údajnou účelovost manželství - nutno odcitovat výše specifikovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011 č. j. 3 As 4/2010 – 151, bod 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.“ a zejména Bod 57: 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 sňatku). 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.“*

Lze tedy shrnout, že žalovaný postupoval nezákonně a v rozporu s relevantní judikaturou a to nejen soudů českých, ale i Evropského soudního dvora a aplikoval na stěžovatelku tzv. výhradu závažného narušení veřejného pořádku a její žádost v příčinné souvislosti s touto nezákonnou interpretací aplikací neurčitého právního pojmu zamítl, přestože zcela evidentně netrvá důvodné nebezpečí, že by stěžovatelka mohla při svém pobytu na území ČR ohrozit její bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, jak je uvedeno v aplikovaném ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění v době vydání rozhodnutí.

Lze tedy shrnout, že Městský soud v Praze při posouzení věci pochybil, proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Vzhledem k povaze vytýkaných vad se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pokud by tomu tak bylo, nebylo by již možno posoudit spornou právní otázku.

Zde je ovšem nutno hned na úvod uvést, že z kasační stížnosti není tak zcela zřejmé, v čem stěžovatelka tuto nepřezkoumatelnost spatřuje. Doktrína rozlišuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Mezi oběma typy není jasná hranice, dá se pouze obecně vymezit, že nesrozumitelnost se dotýká především vad výroku. Rozhodnutí je tedy nesrozumitelné tehdy, pokud není zřejmé, jak vlastně soud rozhodl nebo je-li výrok vnitřně rozporný, případně je-li zásadní rozpor mezi

výrokem rozsudku a jeho odůvodněním. Nedostatkem důvodů se pak rozumí především nedostatek důvodů skutkových, tedy takových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody rozsudku. Jednalo by se tak o případy, kdy soud opřel své rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované nebo neopřené o žádné důkazy. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů se nad rámec výše uvedeného považuje také rozhodnutí soudu, které se v převážné míře nevypořádalo s žalobními námitkami uplatněnými účastníkem.

Z hlediska výše uvedeného je zřejmé, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Výrok rozsudku je srozumitelný, jednoznačný a formulovaný zákonem předepsaným způsobem, odůvodnění rozsudku je s tímto výrokem v souladu, soud ve shodě s provedenými skutkovými zjištěními formuloval své rozhodovací důvody a v rozsudku se také vypořádal velmi podrobně a vyčerpávajícím způsobem s uplatněnými žalobními námitkami. O tom, že napadený rozsudek je bez jakýchkoliv pochybností přezkoumatelný svědčí ostatně i to, že s jeho závěry stěžovatelka ve své kasační stížnosti bez problému obsáhle polemizuje. Sama skutečnost, že stěžovatelka s posouzením právní otázky soudem nesouhlasí, nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

V dalším pak posuzoval namítanou právní otázku, tedy to, zda byly pro zamítnutí žádosti stěžovatelky dány správními orgány uplatněné důvody podle § 87 k odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky ve znění účinném ke dni napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 87 h odst. 1 písm. b) tohoto zákona, zabýval se soud především důvodem uvedeným pod písmenem c) výše citovaného ustanovení, tedy otázkou, zda je dostatečně odůvodněn závěr, že stěžovatelka účelově uzavřela manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu.

K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že na řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky se vztahuje správní řád s výjimkami uvedenými v § 168 tohoto zákona. Řízení o povolení k trvalému pobytu do těchto výjimek nepatří, uplatňují se zde tedy základní zásady správního řízení upravující postupy správních orgánů i ustanovení o právech a povinnostech účastníků.

Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podklady pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle odst. 2 podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Podle § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky je pak účastník řízení povinen se na vyzvání účastnit osobně úkonů v řízení. Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci,

zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Policie účastníka řízení poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.

Z hlediska výše uvedených ustanovení pak soud posoudil závěry žalovaného. Ze skutkového stavu rekapitulovaného podrobně výše je zřejmé, že od podání žádosti o povolení k trvalému pobytu až po vydání rozhodnutí správním orgánem stěžovatelka soustavně hrubým způsobem porušovala své procesní povinnosti stanovené zákonem, především v rozporu s ustanovením § 50 odst. 1 správního řádu neposkytla správnímu orgánu žádnou součinnost při úkonech směřujících k řádnému zjištění skutkového stavu, zneužívala procesních institutů, jež primárně měly sloužit k ochraně jejích práv, k prodloužení doby řízení za zákonem stanovenou lhůtu, v příkrém rozporu s ustanovením § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců mařila pod různými záminkami provedení výslechu k otázce účelového uzavření manželství a nakonec odmítla k této otázce vypovídat zcela (pro absenci poučení jí však nemohla být uložena pokuta za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. q) citovaného zákona), a to vše za situace, kdy správní orgán vyšel stěžovatelce při svém postupu velmi vstříc a udělal v rámci daných možností maximum k naplnění požadavku řádného zjištění skutkového stavu pro rozhodnutí ve věci ve smyslu § 3 správního řádu.

Byť tedy v probíhajícím řízení byly v podstatě pouze vyvráceny všechny informace poskytnuté stěžovatelkou či jejím manželem o místě jejich skutečného pobytu (když pokusy zjistit další skutečnosti o jejich manželském soužití jmenovaní v rozporu se zákonem zmařili), takže správní orgán mohl na účelovost manželství usuzovat kromě výše uvedeného pouze z dalších okolností případu (stěžovatelka ilegálně vstoupila na území České republiky, pod falešným jménem zde vedla azylové řízení, ilegálně zde nadále po určitou dobu pobývala a manželství s K. F. uzavřela 9 dní poté, co s ní bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, přičemž krátce na to podala předmětnou žádost), je s přihlédnutím k těmto skutečnostem dostatečně odůvodněn závěr, k němuž správní orgán dospěl, že stěžovatelka uzavřela manželství účelově, právě s cílem získat povolení k trvalému pobytu. Zjištěné skutečnosti ve svém souhrnu takovémuto závěru nasvědčují, přičemž stěžovatelka se nemůže dovolávat toho, že skutkový stav nebyl zjištěn úplně a bez jakýchkoliv pochybností, neboť důkazní nouzi ona a její manžel způsobili cíleně sami svým protiprávním chováním a jiné prostředky zjistit rozhodné skutečnosti správní orgán neměl.

Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů přitom k této otázce obsahují příslušnou úvahu, která v souladu se zásadami logického uvažování a s vyloučením libovůle hodnotí zjištěné skutečnosti, úvahu ve výše uvedeném duchu učinil k dané otázce i krajský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí správních orgánů o zamítnutí žádosti stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu (a tím i napadený rozsudek ve výroku o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu) obstojí ohledně důvodu uvedeného v ustanovení § 87 k odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, což by již samo o sobě bylo dostatečným důvodem pro zamítnutí kasační stížnosti.

Oba správní orgány ve svých rozhodnutích a následně krajský soud v napadeném rozsudku však učinily těžištěm posuzování žádosti stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu otázku hrozby vážného narušení veřejného pořádku. K posouzení této otázky také směřovala většina výtek obsažených v kasační stížnosti. Byť to pro celkový výsledek řízení o kasační stížnosti již není zcela nezbytné, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené za vhodné vyjádřit se alespoň stručně i k tomuto problému.

Stěžovatelka se ve své kasační stížnosti dovolává především čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, judikatury Soudního dvora k této otázce a též výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku, který učinil senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68 a dále rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151. Nejvyšší správní soud však názor stěžovatelky na výklad uvedeného ustanovení a následné judikatury nesdílí. Předně je třeba upozornit, že krajský soud se v napadeném rozsudku zabýval jak citovaným článkem směrnice, tak i judikaturou Nejvyššího správního soudu k otázce závažného narušení veřejného pořádku, včetně rozhodnutí rozšířeného senátu, a s argumentací stěžovatelky, která byla použita již v žalobě proti správnímu rozhodnutí, se řádně vypořádal. S názorem zde vysloveným se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a na podrobnou a vyčerpávající argumentaci odůvodnění napadeného rozsudku odkazuje.

K věci dodává pouze následující: Směrnice č. 2004/38/ ES je ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie součástí sekundárního práva EU, a je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, avšak volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Jako každá jiná směrnice byla tedy i tato transponována do českého právního řádu a její jednotlivé články, případně k nim se vztahující judikatura Soudního dvora, nadále slouží jako interpretační vodítko při výkladu vnitrostátních předpisů. Citovaný článek směrnice uvádí, že „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.“

Právě takto byl ovšem případ stěžovatelky posuzován. Předmětem řízení v daném případě bylo právo trvalého pobytu na území, tedy právo, které je v citované směrnici upraveno v čl. 16 v odstavcích 1 a 2. Rodinným příslušníkům občanů Unie, kteří sami nejsou státními příslušníky členského státu, vzniká podle těchto ustanovení právo trvalého pobytu, pokud s občanem Unie v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Česká vnitrostátní úprava jde v tomto směru cizincům vstříc a v aplikovaném ustanovení § 87 h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky stanoví nutnou dobu kratší, což zajisté evropské předpisy nezakazují. Ustanovení § 87 k odst. 1 písm. b) zákona pak pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu obsahuje i výhradu vážného narušení veřejného pořádku. Zde je ovšem třeba upozornit na rozdíly mezi ustanovením § 119 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, jehož výkladu provedeného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu se stěžovatelka dovolává, a předmětným ustanovením zákona. Zatímco ustanovení § 119 (a obdobně také

§ 120) pracuje s pojmem „závažně narušuje veřejný pořádek, § 87k hovoří pouze o „důvodném nebezpečí, že by žadatel mohl narušit veřejný pořádek“. Zatímco tedy v případě správního vyhoštění vyhodnocují správní orgány konkrétní činy cizince z toho hlediska, zda k vážnému narušení veřejného pořádku již došlo, v případě žádosti o trvalý pobyt činí na základě jeho dosavadního chování určitou úvahu, zda takovéto narušení z jeho strany reálně hrozí. Takováto úvaha samozřejmě nesmí být svévolná a musí vyplývat přímo z chování dotyčné osoby, na rozdíl od předchozího však pro závěr správního orgánu není nutné, aby cizinec již čin nebo činy, jenž by mohly být hodnoceny jako závažné narušení veřejného pořádku, spáchal. Stačí, že takovouto hrozbu lze z jeho dosavadního chování důvodně presumovat. Stejně tak z hlediska požadované přiměřenosti opatření nelze přehlédnout rozdíly mezi instituty vyhoštění a povolení k trvalému pobytu. Zatímco v případě vyhoštění se jedná ve svých důsledcích o masivní zásah do práva pobytu cizince na území, v případě zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu se jeho pobytový status nijak nemění a dosavadní právní titul k pobytu na území bez dalšího nezaniká. O nějakém významnějším zásahu do pobytového statusu cizince se tak v zásadě ani nedá hovořit.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě povolení k trvalému pobytu má správní orgán mnohem širší prostor k úvaze, zda umožní za zákonem stanovených podmínek cizinci pobyt na území, než je tomu u správního vyhoštění. V projednávané věci správní orgány pečlivě vyhodnotily dosavadní chování stěžovatelky od okamžiku jejího vstupu na území České republiky až po samotné řízení o povolení k trvalému pobytu. Jestliže vzaly v úvahu, že stěžovatelka vstoupila na území České republiky ilegálně, poté zneužívala azylové procedury a uváděla v rozporu se zákonem v průběhu řízení falešné údaje o své totožnosti, bez jakéhokoliv právního titulu dále na území pobývala a nakonec se v průběhu samotného řízení o povolení k trvalému pobytu chovala v rozporu se zákonem a mařila snahu správních orgánů zjistit skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci, pak považuje Nejvyšší správní soud za odůvodněný závěr, že z chování stěžovatelky lze dovodit její neochotu dlouhodobě respektovat základní pravidla vyjádřená v zákonech České republiky i její velmi nízký stupeň integrace, a že v jejím případě existuje důvodná obava, že v dosavadním chování bude pokračovat a že v důsledku toho dojde v budoucnu k závažnému narušení veřejného pořádku. Nejvyšší správní soud přitom nesdílí interpretaci pojmu závažného narušení veřejného pořádku tak, jak ji předestřela stěžovatelka. Je jasné, že tuto hrozbu nelze dovozovat jen z jednotlivého izolovaného protiprávního činu žadatele, byť by tento čin byl na úrovni činu trestného, to ostatně vyplývá jak z citované směrnice, tak i rozhodnutí rozšířeného senátu, jedná-li se však o soustavné chování, svědčící dostatečně o zcela negativním přístupu žadatele k jeho základním povinnostem stanoveným zákony, lze učinit tento závěr i při menší intenzitě jednotlivých narušení. Porovná-li navíc soud intenzitu porušování zákona ze strany stěžovatelky na straně jedné a výše popsané dopady zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu na straně druhé, pak je zřejmý závěr, že přijaté opatření splňovalo kriteria přiměřenosti a odpovídalo požadavkům zákona i směrnice.

Odvolává-li se tedy stěžovatelka ve své kasační stížnosti v rozsáhlých citacích na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68 a za překonaný naopak označuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007 č. j. 2 As 78/2006 - 64, pak je nutno k věci dodat, že překonané jsou oba a senát rozhodující ve

věci vycházel především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011 č. j. 3 As 4/2010 – 151, jenž se právě rozporem mezi oběma rozsudky zabýval. Svoje rozhodnutí sice rozšířený senát učinil na půdorysu problematiky správního vyhoštění a tomu odpovídá i věta II. jeho usnesení, pro posouzení daného případu je však relevantní právní věta I., kterou ostatně citoval i krajský soud ve svém rozsudku, podle níž „při výkladu pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Přesně to správní orgány i krajský soud při posouzení podmínek pro povolení k trvalému pobytu stěžovatelky učinily a v souladu s tímto pokynem rozhodly.

Nejvyšší správní proto uzavírá, že i druhý důvod pro zamítnutí žádosti stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu uvedený v ustanovení § 87 k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky obstojí.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal naplnění tvrzených důvodů ani podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ani podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, správní orgán byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud tak nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. června 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu