



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **T. T. H.**, zastoupené advokátem Mgr. Markem Sedlákem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Ošanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2006, sp. zn. 11 Ca 278/2005,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem městský soud zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie (dále jen „žalovaný“) ze dne 5. 10. 2005, č. j. SCPP-3683/C-215-2005, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Oddělení cizinecké policie Brno-město, ze dne 25. 7. 2005, č. j. SCPP-005070/BR-I-CI-2005, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu na území ČR podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), čímž namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, vady správního řízení, pro něž měl

městský soud napadené rozhodnutí zrušit, a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spočívající v nesrozumitelnosti.

Stěžovatelka připomíná, že její žádost o trvalý pobyt byla zamítnuta podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců proto, že bylo důvodné nebezpečí, že by mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. S tím se městský soud ztotožnil, aniž by však vyložil pojmy veřejného pořádku a jeho závažného narušení. Tyto pojmy jsou sice neurčitými právními pojmy, jejich aplikace však nemůže být určena pouze volnou úvahou orgánu aplikujícího právo, nýbrž musejí být náležitě definovány. Tyto své postoje stěžovatelka podepřela rozsudkem Nejvyššího správního soudu Boh. A 11048/1934 vykládajícím pojem „rodinný hrob“ a také judikaturou Vrchního soudu v Praze. Stěžovatelka odkazuje na definici veřejného pořádku obsaženou v § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, kde je definován jako „základní zásady společenského a státního zřízení“. Za ty pak stěžovatelka považuje stálé a obecné regulativy, jako jsou demokratický právní stát, svoboda slova a další. Zejména je však tento pojem definován v cizineckém komunitárním právu, a to konkrétně ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „Směrnice 2004/38/ES“). Článek 27 odst. 2 této směrnice pro aplikaci veřejného pořádku zavádí požadavek přiměřenosti a zásadu, že každý jednotlivý případ musí být posuzován na základě osobního chování dotyčné osoby, přičemž za porušení veřejného pořádku nelze automaticky považovat každé jednání kvalifikované jako trestný čin. Toto ustanovení vylučuje podle stěžovatelky aplikaci ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu generální prevence, jinak řečeno neumožňuje odůvodňovat postup cizinecké policie odkazem na obecné zájmy společnosti. Český zákonodárce navíc okruh takových protiprávních jednání zužuje, když v § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanovuje, že tato narušení veřejného pořádku mají být provedena závažným způsobem, z čehož stěžovatelka dovozuje, že se jedná pouze o trestné činy mimořádné závažnosti srovnatelné s ohrožením bezpečnosti ČR, které je druhým možným důvodem pro zamítnutí žádosti o zvláštní pobytové povolení. Stěžovatelčiny osobní a soukromé poměry přitom takovýto význam pojmu „závažný způsob narušení veřejného pořádku“ nenaplnují. Není dáno ani „důvodné nebezpečí“, že by stěžovatelka mohla narušit veřejný pořádek způsobem srovnatelným s ohrožením bezpečnosti ČR nebo živelnou pohromou.

Dále stěžovatelka brojí proti tomu, aby byl jako důkaz používán úřední záznam Policie ČR, oddělení cizinecké policie Most ze dne 27. 6. 2005, z něž vyplývá, že J. P. uzavřel manželství se stěžovatelkou za úplatu 8000 Kč, viděl ji pouze jednou v životě, a to při svatebním obřadu, a ve skutečnosti žije ve společné domácnosti se svou družkou, s níž má již několik dětí a chce si ji vzít. S J. P. bylo totiž možno učinit jedině výslech svědka či vyjádření účastníka, o čemž by však musel být sepsán protokol. Pokud bylo v jeho bydlišti prováděno tzv. šetření rodinných poměrů, jednalo se o místní ohledání, k němuž měli být přizváni oba účastníci řízení a jejich právní zástupce. Stejně tak nelze použít ani výslech svědkyně V. M. ze dne 7. 7. 2005, z něž je zjevné, že obsah výpovědi byl se svědkyní předem projednán při nezákonně provedeném místním ohledání ze dne 27. 6. 2005.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku shledává stěžovatelka v tom, že přestože podala žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců, městský soud posoudil věc tak, že požádala o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, a tento termín používá i nadále, nejde tedy o písařskou chybu a stěžovatelka se obává, zda soud její žádost nepochopil jako žádost podle § 42a téhož zákona.

Nepřezkoumatelnost nachází dále v tom, že městský soud poukazuje na rozpor jejích tvrzení s obsahem správního spisu, aniž by upřesnil, která její tvrzení má na mysli. Dále městský soud poukazuje na výpověď J. P., který však žádnou procesní výpověď ve smyslu § 35 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, neučinil. Za nesrozumitelné označuje stěžovatelka i tvrzení městského soudu, že neobstojí její argumentace, že bylo povinností správního orgánu prokázat jí, že nezávažná porušení právních předpisů nejsou porušením veřejného pořádku. Stěžovatelka nic takového netvrdila, jen předkládala své stanovisko k výkladu tohoto neurčitého právního pojmu. Za nepřezkoumatelnou označuje i formulaci městského soudu, podle níž se správní orgány zabývaly zjištěnými rozpory, když není uvedeno, o jaké rozpory se jednalo a jak byly odstraněny. Nesrozumitelnost nachází stěžovatelka i v tom, že nechápe, v čem je její jednání neslučitelné s právním řádem ČR, když neučinila nic, co by český právní řád zakazoval, naopak předložila všechny doklady požadované ustanovením § 87f písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy oddací list a kopii dokladu, z něž vyplývá, že manžel je občanem ČR. Žádné další podmínky zákon nestanoví, z čehož plyne, že je-li manželství platně uzavřeno a trvá, je pro rozhodnutí správního orgánu irelevantní, jaká je kvalita manželského života stěžovatelky a jejího manžela, či za jakých okolností bylo jejich manželství uzavřeno. Pokud pak správní orgán provádí šetření a dokazování v tomto ohledu, překračuje tím hrubě své pravomoci v rozporu s ústavními kautelami. Stěžovatelka tedy postupovala v souladu se zákonem a při uzavření manželství i v řízení o povolení trvalého pobytu uplatnila své ústavní právo činit, co není zákonem zakázáno. Pokud byla její žádost přesto zamítnuta, a posléze bylo obdobně naloženo i s její žalobou, byla jí způsobena újma pro uplatnění jejího základního práva v rozporu s článkem 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že od 27. 4. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 161/2006 Sb., který změnil zákon o pobytu cizinců tím způsobem, že nyní již přímo ve svém § 87k odst. 1 písm. c) uvádí, že policie nebo ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže žadatel uzavřel manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu. V době jeho rozhodování sice ještě nebylo toto ustanovení začleněno do platného znění zákona, orgány cizinecké policie jsou nicméně přesvědčeny, že manželství stěžovatelky s občanem ČR bylo uzavřeno právě z tohoto důvodu. S přihlédnutím k této skutečnosti bylo v rozhodnutí Policie ČR použito ustanovení o veřejném pořádku. Dále žalovaný pro informaci soudu uvádí, že stěžovatelka podala dne 21. 10. 2005 novou žádost, která byla zamítnuta v odvolacím řízení dne 18. 4. 2006. Zároveň bylo zjištěno, že u Okresního soudu v Mostě probíhá řízení o rozvodu stěžovatelčina manželství s panem P.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka podala u Policie ČR, oddělení cizinecké policie Brno-město (dále jen „prvostupňový správní orgán“) dne 27. 5. 2005 žádost o povolení k trvalému pobytu na území. K ní přiložila oddací list prokazující, že dne 19. 5. 2005 uzavřela v K. Š. manželství s panem J. P. V rámci tohoto řízení požádal prvostupňový správní orgán Policii ČR, oddělení cizinecké policie Most, o vytěžení manžela stěžovatelky ve věci jejího bydliště a jejich společného soužití. K tomu tento orgán v rámci prověření skutečností týkajících se rodinných poměrů zjistil, že pan J. P. žije v Mostě ve společné domácnosti s V. M. a jejich třemi dětmi. Ke sňatku se stěžovatelkou uvedl, že jej uzavřel za úplatu 8000 Kč, a to pouze proto, aby získal tuto finanční odměnu. Stěžovatelku viděl jedinkrát, a to při svatebním obřadu, nyní se s ní chtěl rozvést a vzít si svou

družku, s níž čekal již čtvrté dítě. Dále byl proveden výslech svědkyně V. M., která do protokolu uvedla, že s J. P. žijí ve společné domácnosti již tři roky a mají spolu tři děti, z nichž nejstaršímu je čtrnáct let. Popsala také, jak jednou pan P. přišel domů s tím, že má možnost se oženit, na což ona odvětila, že s ní se přeci nemůže oženit, když je sama vdaná za V. Nato odvětil, že dostal obdobnou nabídku, tedy oženit se s V., za což by dostal 8000 Kč. Svědkyně nebyla proti K sňatku svého druha pouze dodala, že ani nedostal od V. oddací list, což mu pak bránilo v rozvodu. S manželkou svého druha se neznají.

Po tomto řízení vydal prvostupňový správní orgán rozhodnutí ze dne 25. 7. 2005, jímž stěžovatelčinu žádost zamítl podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V něm prvostupňový správní orgán uvedl, že se zabýval okolnostmi uzavření stěžovatelčina sňatku a s ohledem na sdělení J. P. a svědeckou výpověď V. M. zjistil, že stěžovatelka uzavřela sňatek pouze s cílem získat na území ČR pevný pobytový statut a její jednání je zjevným obcházením zákona. Takové jednání je nepřijatelné a způsobí závažným způsobem narušit veřejný pořádek, neboť není v zájmu společnosti a státu, aby byla uzavírána manželství, jejichž jediným cílem je zneužívat právo ČR ze strany cizinců, popřípadě pro finanční zisk na straně občanů ČR.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, v němž argumentovala obdobně jako následně v kasační stížnosti, tedy tím, že předložila dokumenty požadované zákonem pro vydání povolení k trvalému pobytu a nedopustila se žádného porušení zákona, když uzavřela manželství, naopak prvostupňový správní orgán překročil své pravomoci šetřením rodinných poměrů stěžovatelčina manžela, výslechem V. M. a také tím, jak vykládá neurčitý právní pojem narušení veřejného pořádku závažným způsobem.

Toto odvolání zamítl žalovaný svým výše označeným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2005. V něm ke stěžovatelčím námitkám uvedl, že k prověrci manžela stěžovatelky nepřihlédl, neboť o ní nebyl sepsán protokol. Zohlednil naopak výslech svědkyně M., pobytovou kontrolu na adrese, kterou stěžovatelka uvedla, a připomněl, že stěžovatelka využila možnosti nahlédnout do spisu a měla možnost vyjádřit se k podkladům, ovšem rozhodla se nevyjádřit se. Žalovaný vyložil rozhodná ustanovení zákona o pobytu cizinců, přičemž k pojmu veřejného pořádku uvedl, že se jedná o pravidla, jejichž zachování je podle panujících názorů v určitém místě a čase nutnou podmínkou spořádaného společenského soužití. Za porušení veřejného pořádku pak lze označit i ztěžování plnění úkolů státní správy, například tím, že cizinec uzavře manželství pouze s cílem obejít pravidla o vstupu a pobytu cizinců na území ČR a získat tak povolení k pobytu. I žalovaný uznal, že úkolem správního orgánu není posuzování manželských vztahů, je však jeho úkolem posoudit všechny okolnosti individuálního případu a opatřit si hodnověrné důkazy o tom, zda se cizinec nedopouští porušování platných právních norem, neztěžuje plnění úkolů státní správy či se nedopouští porušování uznávaných pravidel morálky. Po tomto zjištění konstatoval i žalovaný, že jedním z hlavních důvodů uzavření stěžovatelčina sňatku s panem P. bylo nastolení účelového stavu, na jehož základě mělo být vydáno povolení k trvalému pobytu na území ČR.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze opřenou opět o výklad toho, proč v jejím případě není dáno důvodné nebezpečí, že by mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Krom toho brojila proti tomu, že se správní orgán zabýval jejími pohnutkami v okamžiku uzavření manželství, což mu nepřisluší.

Tuto žalobu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Zde uvedl, že tvrzení stěžovatelky obsažená v její žádosti o povolení

trvalého pobytu jsou v bezprostředním rozporu s obsahem správního spisu, přičemž žalovaný zohlednil skutečnosti vyplývající z výpovědi J. P. a V. M. a odstranil rozpory o skutkovém dění. Městský soud také neshledal žádné vady řízení, které by měly za následek nesprávnost či nezákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka vědomě obešla zájem ČR na tom, aby povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno jen cizincům, kteří s rodinou na území ČR fakticky žijí, a pokusila se zajistit si výhody plynoucí z povolení dlouhodobého pobytu na území ČR způsobem neslučitelným s naším právním řádem. Předmětem správního řízení pak nebylo posuzování stěžovatelčiných pohnutek k uzavření sňatku, ale její přístup k respektování českého právního řádu, tedy to, že se pokusila obejít zákonem stanovené podmínky pro vydání rozhodnutí o trvalém pobytu cizinců na území ČR a tím vyvolala důvodné podezření, že by mohla závažným způsobem narušovat veřejný pořádek. Podmínky pro zamítnutí její žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR tak byly splněny.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z logiky přezkumu ve správním soudnictví vyplývá, že se zdejší soud musí nejprve zabývat stěžovatelčinými námitkami tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost. První z nich směřuje proti tomu, že městský soud na některých místech odůvodnění svého rozsudku používá spojení „povolení k dlouhodobému pobytu“. K tomu zdejší soud shledává, že městský soud používá termíny „povolení k trvalému pobytu“ a „povolení k dlouhodobému pobytu“ zástupně a střídavě. Takový postup městského soudu lze označit za chybu, avšak za situace, kdy stěžovatelka ani žalovaný zjevně neměli pochybnost, že se celou dobu jedná o povolení k trvalému pobytu, je na jedné straně nutno takovou chybu městskému soudu vytknout, neboť zde zjevně nevhodně upřednostnil slohovou čistotu svého rozsudku a snahu neopakovat neustále totéž spojení před textem zákona, na druhé straně však toto pochybení zjevně nedosahuje úrovně nesrozumitelnosti zakládající nepřezkoumatelnost, zejména když nevhodné a k jiným částem zákona o pobytu cizinců se vážící spojení „povolení k dlouhodobému pobytu“ používá městský soud v rozsudku občasně, nikoli důsledně, jak uvádí stěžovatelka. Je tak toto pochybení na újmu kvality rozsudku městského soudu, nemůže však být důvodem pro jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Zatímco této námitce lze zčásti přisvědčit, byť z ní zdejší soud nevyvozuje pro zákonnost rozsudku jako celku tak osudové důsledky jako stěžovatelka, co se týče jejich ostatních námitek ohledně údajné nesrozumitelnosti některých dalších spojení použitých městským soudem, lze je označit pouze za účelovou hru se slovy. To se týká zejména výtky, že je v rozsudku hovořeno o výpovědi J. P., ačkoli žádnou výpověď ne učinil. Nejvyššímu správnímu soudu není zjevné, jak mohla skutečnost, že městský soud hovořil souběžně o „výpovědích J. P. a V. M.“, a nikoli správněji o „výpovědi V. M. a tvrzeních J. P. zaznamenaných ve sdělení o prověření skutečností týkajících se rodinných poměrů“, ovlivnit zákonnost rozsudku městského soudu jako celku.

Pokud pak stěžovatelka neshledává rozpor mezi svými tvrzeními obsaženými v žádosti o povolení k trvalému pobytu s obsahem spisu a nenachází také rozpory ve zjištěném skutkovém dění, připomíná zdejší soud pouze pro ujasnění, že základní rozpor mezi nimi spočívá již v tom, že z její žádosti vyplývá, že žádá o povolení k trvalému pobytu, aby mohla žít se svým manželem, ze správního spisu prokazujícího účelovost jejího manželství však

jednoznačně plyne, že příčinná souvislost je v jejím případě právě opačná a stěžovatelka podanou žádostí pouze zaměnila příčinu a následek.

Stěžovatelka označuje za nesrozumitelná i některá další tvrzení městského soudu, a to konkrétně tvrzení o tom, co má v daném řízení prokazovat správní orgán, a tvrzení o účelovosti jejího jednání. Zde se však podle názoru zdejšího jedná spíše o nepochopení smyslu zákona o pobytu cizinců na její straně, jak bude vyloženo níže a jak ostatně plyne z formulace „stěžovatelka nechápe“ použité v její kasační stížnosti.

Co se týče stěžovatelčích námitek ohledně údajných pochybení při provádění dokazování, shledává zdejší soud, že tyto své námitky stěžovatelka vůbec neuplatnila v žalobě, a jedná se proto o námitky nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle nějž platí: „ *Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“ Nejvyšší správní soud se proto těmito námitkami nemůže zabývat a zaměří se na třetí a stěžejní ze stěžovatelčích námitek, tedy námitku údajně nesprávného výkladu příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců městským soudem.

Stěžovatelka žádala o jedno ze zvláštních pobytových povolení k pobytu občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků podle Části první Hlavy IVa zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 11. 2005, tedy do účinnosti novely č. 428/2005 Sb. Konkrétně se jednalo o povolení k trvalému pobytu vydávané podle § 87e zákona o pobytu cizinců, který v době rozhodování správního orgánu prvního i druhého stupně zněl:

„§ 87e

(1) Policie vydá na žádost rodinného příslušníka státního občana České republiky povolení k trvalému pobytu. Toto povolení vydá i na žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie, jestliže

a) obdobnou žádost podal občan Evropské unie,

b) je pozůstalou osobou po občanu Evropské unie, který na území pobýval za účelem zaměstnání, podnikání nebo výkonu funkce člena statutárního orgánu právnické osoby, a

1. ke dni úmrtí tohoto občana pobýval na území nepřetržitě po dobu nejméně 2 let,

2. k úmrtí tohoto občana došlo v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání,

nebo

3. pozbyl státní občanství České republiky v důsledku sňatku s tímto občanem.

(2) Oprávnění podat žádost o povolení k trvalému pobytu z důvodu podle odstavce 1 písm. b) zaniká uplynutím 2 let ode dne úmrtí občana Evropské unie.“

V daném případě pak došlo k zamítnutí stěžovatelčiny žádosti podle ustanovení § 87h téhož zákona, které znělo:

„87h

(1) Policie žádost o zvláštní pobytové povolení zamítne, jestliže

a) žadatel nepředloží požadované náležitosti,

b) je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,

c) žadatel trpí závažnou nemocí,

d) žadatel je nežádoucí osobou (§ 154), nebo

e) žadatel je zařazen do informačního systému smluvních států.

(2) *K důvodu podle odstavce 1 písm. c) se nepřihlédne, pokud by rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebylo přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.*

(3) *K důvodu podle odstavce 1 písm. e) se nepřihlédne, jde-li o vydání zvláštního pobytového povolení v zájmu České republiky nebo v zájmu plnění mezinárodního závazku; policie musí vydání zvláštního pobytového povolení projednat se smluvním státem, který cizince zařadil do informačního systému smluvních států, a v řízení pak přihlédnout ke skutečnostem, které vedly k tomuto zařazení. Vydání zvláštního pobytového povolení oznámí policie smluvnímu státu, který cizince do informačního systému smluvních států zařadil.“*

Mezi účastníky je pak v daném případě sporné spojení „*důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“, a jeho aplikace ve stěžovatelském případě, přičemž stěžovatelka v jeho výkladu městským soudem jednak nachází nesprávnost posouzení právní otázky a jednak z rozdílu mezi její představou o tomto pojmu a představou městského soudu vyplývá, že jsou pro ni některé jeho závěry a požadavky nesrozumitelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V reakci na obdobnou argumentaci i obdobné skutkové okolnosti se zdejší soud již pokusil takovou definici vymezit, a to ve svém rozsudku ze dne ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006 (publ. na www.nssoud.cz), kde veřejný pořádek po rozboru legislativních, judikatorních i doktrinárních podkladů vymezil takto: „*Je tak veřejný pořádek neurčitým právním pojmem jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak nezतोžitelný s pouhou výšečí jediného z existujících normativních systémů, neboť v sobě neobsahuje pouze normy morální či pouze normy právní, ale přinejmenším normy obou těchto druhů, jak správně uvedl Městský soud v Praze ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 11 Ca 50/2006. Má tedy veřejný pořádek coby normativní systém povahu heterogenní a normy v něm obsažené nespojuje povaha jejich závaznosti a původu, nýbrž jejich účel, tedy optimální fungování společnosti. I v rámci této výše nastíněné proměnlivosti jednak v čase a jednak pohledem jednotlivých právních odvětví je nicméně možno dle názoru zdejšího soudu definovat veřejný pořádek jako normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy.*

V podmínkách současné České republiky coby demokratického právního státu se tak jedná o ty normy, které umožňují fungování společnosti v duchu principů vytyčených v úvodních ustanoveních Ústavy České republiky a její preambule, tedy zejména jako společnosti rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, společnosti založené na úctě k právům a svobodám člověka a občana, respektu k lidské důstojnosti a svobody a na úctě k lidským právům a zásadám otevřené občanské společnosti. Zároveň je pak pod pojmem veřejného pořádku v České republice možno chápat takový ideální stav společnosti, jenž odpovídá výše provedenému výčtu náležitostí.“

V tomto rozsudku se také Nejvyšší správní soud zabýval výkladem pojmu veřejný pořádek a jeho porušení při aplikaci zákona o pobytu cizinců na situaci obdobnou situaci

stěžovatelky, tedy na uzavření manželství, jehož jediným účelem zjevně bylo dosáhnout povolení k trvalému pobytu. Tuto otázku posoudil zdejší soud způsobem, od nějž není důvod se v nyní posuzovaném případě odchylovat, když shledal, že je potřeba „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.

Ve vztahu k výkladu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je proto 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 ČR jako celku, tak bude respektovat lidská práva těchto cizinců.“

Aplikuje-li pak soud výše zdůvodněné závěry ohledně vymezení narušení veřejného pořádku na hledání odpovědi na otázku, zda nějaké jednání prokazuje důvodné nebezpečí, že by žadatel o trvalý pobyt mohl ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců závažným způsobem narušit veřejný pořádek, na stěžovatelčino jednání; dospívá k závěru, že její jednání takové důvodné nebezpečí založilo. I dle názoru zdejšího soudu je totiž ze skutkového stavu, tak jak byl zjištěn během správního řízení, konkrétně z výpovědi svědkyně V.M., z níž vycházel i žalovaný, zjevné, že uzavření manželství stěžovatelky s J. P. bylo účelové. Jinak řečeno, bylo toto uzavření manželství právním úkonem, který byl sice formálně dokonalý, manželství jim vzniklé však zůstalo pouze formálním svazkem a vůbec nenaplnilo – a zjevně ani naplnit nemělo – definiční znaky manželství, jak jsou vymezeny kromě norem morálních a mravních i v § 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, respektive v jeho § 18. Svazek vzniklý mezi stěžovatelkou a J. P., tedy svazek, v němž spolu manželé nebydlí, když manžel žije na opačném konci republiky již několik let s jinou ženou, s níž má několik dětí a chce si ji vzít, v čemž jim oběma bránila právě manželství jich obou s vietnamskými státními příslušníky uzavřená za úplaty, lze jen sotva označit ve shodě se slovem zákona za „trvalé společenství muže a ženy založené zákonem stanoveným způsobem“, v němž spolu manželé žijí, jsou si věrni, pomáhají si, společně pečují o děti a vytvářejí zdravé rodinné prostředí.

Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že řešení stěžovatelčiny snahy získat povolení k trvalému pobytu v ČR bylo prvním a jediným účelem tohoto uzavření manželství. Přitom právě posouzení toho, zda byla snaha obejít předpisy o pobytu cizinců prvotním účelem uzavření manželství, není protiústavním vměšováním veřejné moci do soukromého života stěžovatelky, nýbrž legitimním rozhodovacím hlediskem, jak dosvědčuje i aplikace pravidla prvotního účelu („primary purpose rule“) například v britské judikatuře k imigračním zákonům (viz *R v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Hoque and Singh* [1988] Imm AR 216).

Nelze přitom akceptovat stěžovatelčinu snahu o oddělování aktu uzavření formálního manželství a posuzování oprávněnosti žádosti o udělení trvalého pobytu podložené formálně bezvadným oddacím listem s jejím jménem. Stejně tak se nelze ztotožnit s jejím názorem, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, protože městský soud

a před ním správní orgány obou stupňů se měly spokojit s tím, že k žádosti o udělení trvalého pobytu předložila platný oddací list a prokázala české státní občanství svého novomanžela, a po dalších okolnostech jejího sňatku již správní orgány neměly pátrat. Z pohledu zákona o pobytu cizinců je naopak potřeba posuzovat tyto úkony společně a ve vzájemné souvislosti a právě při tomto posuzování dospívá zdejší soud k závěru, že takto účelové uzavření formálního manželství ve snaze obejít zákon o pobytu cizinců, byť není přímo znemožněno zákonem o rodině, je činem nemorálním a nemravným a v tomto směru je jistě porušením veřejného pořádku.

Jedná se přitom o porušení veřejného pořádku přímo v té části tohoto výše vymezeného heterogenního normativního systému, která má chránit zájmy, na nichž je postavena zákonná úprava pobytu cizinců v ČR. Ze dvou kritérií, jež mají být při zvažování narušení veřejného pořádku brána v potaz, je tak kritérium blízkosti porušené normy k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců splněno v tak značné míře, že stěžovatelčino jednání je porušením veřejného pořádku i přesto, že se nedopustila přímo protizákonného jednání, tím méně pak trestného činu, ale pouhé „nemravnosti“ in fraudem legis. Pokud tak stěžovatelka volá svou formálně logickou úvahou po tom, aby za porušení veřejného pořádku byly označeny pouze „trestné činy mimořádné závažnosti“ či jiné skutečnosti svou závažností srovnatelné „s ohrožením bezpečnosti České republiky nebo živelnou pohromou“; je třeba tuto úvahu odmítnout.

Klasifikace stěžovatelčina jednání jako závažného porušení veřejného pořádku je přitom souladná nejen s českým právním řádem, ale i s právním řádem Evropských společenství, na nějž stěžovatelka odkazuje, jakkoliv aplikovatelnost tohoto práva na nyní řešený problém je z hlediska obecných pravidel interpretace právních norem problematická.

Stěžovatelka odkazuje zejména na znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tato směrnice sice dopadá na nyní řešenou problematiku, nicméně v době rozhodování žalovaného ještě ani neuplynula lhůta k implementaci této směrnice do českého právního řádu stanovená na 30. dubna 2006, tak aby bylo na místě uvažovat o případných následcích nevčasné či nepřesné implementace; ani nebyla tato směrnice do českého práva v té době implementována, tak aby ji bylo možno používat v rámci eurokonformního výkladu českého práva, jak byl tento výklad vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005 (publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS), když k implementaci této směrnice do českého zákona o pobytu cizinců došlo až zákonem č. 161/2006 Sb. s účinností od 27. 4. 2006.

Proto pouze nad rámec nezbytného soud podotýká, že rozhodování žalovaného by obstálo i při konfrontaci s pravidly obsaženými v této směrnici. Ta uvádí v odstavci 23 své preambule: „*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 stěžovatelce 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 stěžovatelka integrovala do české společnosti výhradně

navzdory vyhoštění, jež jí bylo uděleno již v roce 2001, a kdy její rodinné vazby k občanu ČR mají povahu čistě formální.

Tento postup je v souladu i se článkem 27 odst. 2 této směrnice, podle něž *„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 stěžovatelčiny žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo založeno výlučně na jejím osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažila domoci tohoto povolení. Není ostatně pochyb o tom, že uzavření manželství je osobním chováním. Tímto chováním navíc skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozila základní zájem společnosti, kterým je v daném případě respektování právního řádu namísto jeho obcházení uzavíráním fiktivních manželství. Lze tak konstatovat, že přihlídnutí k evropskému právu týkajícímu se dané problematiky postup žalovaného potvrzuje, místo aby jej vyvracelo, jak se domnívá stěžovatelka.

Formulace zákonného ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *„důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ... závažným způsobem narušit veřejný pořádek“*, se přitom vztahuje i na narušení veřejného pořádku vzniklé již samotným povolením trvalého pobytu, které by ve stěžovatelčině případě znamenalo, že by správní orgán na akceptaci jejího obcházení zákona založil vytvoření právního vztahu trvajících do budoucna.

Policii ČR se tak i podle názoru zdejšího soudu podařilo dostatečně prokázat, že stěžovatelčino manželství s J. P. bylo uzavřeno účelově a jednalo se o manželství fiktivní sloužící k obejití pravidel zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Takové obcházení tohoto zákona je přitom třeba označit za narušení veřejného pořádku dostatečné k zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu v ČR ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v době rozhodování žalovaného; naopak přijetí takového manželství jako zákonného důvodu k udělení povolení k trvalému pobytu podle § 87e odst. 1 téhož zákona by znamenalo přijetí formálního stavu za stav skutečný a umožnilo by tak vytvoření pouta pobytu mezi stěžovatelkou a Českou republikou, které by pro svůj vznik in fraudem legis bylo samo trvalým porušováním veřejného pořádku České republiky coby státu založeného mimo jiné na úctě k zákonům.

Lze proto uzavřít, že Nejvyšší správní soud v daném případě neshledal naplnění některého z namítaných důvodů kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., neboť - jak vyplývá ze shora uvedeného - v souzené věci se městský soud nedopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení a nebyly shledány ani vady správního řízení, pro něž měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit, ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu spočívající v jeho nesrozumitelnosti.

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Jen na okraj je vhodné dodat, že Nejvyššímu správnímu soudu je z podání žalovaného známo, že stěžovatelce byl po rozvodu jejího manželství s panem J. P. nakonec povolen trvalý pobyt za účelem soužití s jejím nezletilým vnukem. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nedala

ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. najevo, že by za této situace došlo k jejímu uspokojení, předpokládá zdejší soud, že kromě dosažení svého materiálního cíle, tedy získání trvalého pobytu v ČR, usilovala podáním kasační stížnosti i o spravedlivé posouzení zákonnosti postupu městského soudu a správních orgánů. Nezbývá než věřit, že výše provedeným odůvodněním zamítavého výroku tohoto rozsudku se jí dostalo i naplnění této touhy po obecné spravedlnosti.

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. října 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu