



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **T. T. Q.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky**, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2006, č. j. SCPP - 2500/C - 214 - 2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2007, č. j. 11 Ca 313/2006 - 39,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem Městský soud v Praze zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2006, č. j. SCPP - 2500/C - 214 - 2006, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie České republiky, oddělení cizinecké policie Brno - město (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 15. 5. 2006, č. j. SCPP - 002001 - 41/BR - I - CI - 2006, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území ČR podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že správní orgán prvního stupně zamítl jeho žádost o trvalý pobyt podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť shledal důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Stěžovatel vytýká správnímu orgánu prvního stupně, žalované i městskému soudu, že pojem veřejný pořádek vykládají mylně, pokud jej definují jako neurčitý právní pojem, který není legálně definován a jehož obsah je naplňován praxí příslušných orgánů. Stěžovatel oponuje definicí veřejného pořádku obsaženou

v § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, která za veřejný pořádek označuje základní zásady společenského a státního zřízení. Za ty pak stěžovatel považuje stále a obecné regulativy, jako jsou demokratický právní stát, svoboda slova a další. Podle stěžovatele je však tento pojem zejména 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“). Tato směrnice sice přiznala členským státům právo zakázat příslušníkům jiných členských států vstup či pobyt na svém území z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, článek 27 odst. 2 této směrnice však 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 stěžovatele 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 podle stěžovatele zužuje, neboť v § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanoví, že narušení veřejného pořádku se má dít závažným způsobem. Stěžovatel z toho dovozuje, že se jedná pouze o trestné činy mimořádné závažnosti srovnatelné s ohrožením bezpečnosti ČR, tedy důvodem, který jako druhý v pořadí umožňuje zamítnutí žádosti o zvláštní pobytové povolení. Předmětná Směrnice 2004/38/ES byla - podobně jako předtím směrnice Rady 64/221/EHS - implementována do českého právního řádu. V takovém případě, jak stěžovatel zdůrazňuje, je nutno aplikovat zákon v souladu se směrnicí. Z uvedeného pak stěžovatel vyvodil, že za závažný způsob narušení veřejného pořádku je nutno považovat takové protiprávní jednání, které zásadním způsobem překračuje intenzitu jednání popsáno v některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně. Stěžovatel dále na podporu svého názoru odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 27. dubna 2006, Komise v. Německo, C - 441/02, Sb. rozh. S. I - 3449, který rovněž podle jeho názoru vyjadřuje myšlenku, že z odsouzení pro trestný čin lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které k takovému odsouzení vedly, ukazují na trvalé ohrožení veřejného pořádku, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

Žádná ze skutečností, kterou správní orgán prvního stupně uvedl ve vztahu k osobním poměrům stěžovatele, nenaplnuje podle jeho názoru význam pojmu závažné narušení veřejného pořádku. Navíc z rozhodnutí žalované ani z rozhodnutí soudu není podle stěžovatele zřejmé, v jakém jeho konkrétním jednání spatřují závažný způsob narušení veřejného pořádku a zároveň důvodné nebezpečí do budoucna.

Konečně také stěžovatel namítl, že se žalovaná v řízení dopustila pochybení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, nijak je však nespécifikoval.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující ve věci podstatné skutečnosti:

Správní spis obsahuje žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky ze dne 20. 2. 2006 za účelem sloučení rodiny.

Správní spis dále obsahuje rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství cizinecké a pohraniční policie Brno, ze dne 24. 6. 2002, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění do 24. 6. 2007, neboť se prokazoval při pobytové kontrole dokladem jiné osoby jako dokladem vlastním.

Správní spis obsahuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2005, č. j. 6 Azs 173/2004 - 53, jímž byla zamítnuta kasační stížnost stěžovatele proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým byla jako zjevně nedůvodná zamítnuta jeho žádost o udělení azylu.

Správní spis rovněž obsahuje rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství cizinecké a pohraniční policie Brno, ze dne 26. 7. 2005, č. j. SCPP - 003457/BR - I - CI - 2005, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny s manželkou - občankou České republiky - ze dne 13. 4. 2005. V odůvodnění rozhodnutí jsou mimo jiné zmíněna opakovaná porušení právních předpisů a zákonů na území České republiky (rozhodnutí Městského úřadu v Uherském Hradišti o přestupku proti občanskému soužití a o uložení pokuty, trestní příkaz, kterým byl stěžovatel uznán vinným z trestného činu porušování práv k ochranné známce a který konstatoval, že poté, kdy bylo stěžovateli uloženo dne 14. 1. 2002 správní vyhoštění, obstaral si vízum na Slovensko a z letiště v Bratislavě posléze odcestoval na česko - slovenskou hranici, kterou překročil bez cestovního dokladu a bez českého víza mimo hraniční přechod, následně se při kontrole hlídkou Policie České republiky prokazoval dokladem cizí osoby jako dokladem vlastním a konečně bylo při kontrole zjištěno, že řídí motorové vozidlo pod vlivem alkoholu).

Rozhodnutím ze dne 15. 5. 2006, č. j. SCPP - 002001 - 41/BR - I - CI - 2006, rozhodl správní orgán prvního stupně tak, že žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zamítl. Konstatoval, že stěžovatel měl na území České republiky povolen pobyt od 21. 6. 1993 do 27. 12. 2001, kdy byl jeho pobyt ukončen na základě rozhodnutí o zrušení víza, uvedl, že stěžovatel opakovaně porušil právní normy na území České republiky, přičemž specifikoval, v čem uvedené porušení spočívalo, a vyvodil závěr, že v případě stěžovatele se nejedná o osobu, která skýtá záruku dodržování zákonů České republiky, neboť naopak v řízení bylo shledáno, že stěžovatel opakovaně porušoval právní předpisy, což správní orgán prvního stupně vyhodnotil jako porušování veřejného pořádku závažným způsobem.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel dne 25. 5. 2006 odvolání, ve kterém uvedl, že rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné, a zabýval se pojmem „narušení veřejného pořádku“.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne č. j. SCPP - 2500/C -214 - 2006 ze dne 24. 8. 2006 žalovaná odvolání stěžovatele zamítlá a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Konstatovala (vedle hledisek rozhodných pro definování neurčitého pojmu „narušení veřejného pořádku“ a konstatování, co je k osobě stěžovatele ve správním spise obsaženo), že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je dostatečně uvedeno, na základě jakých podkladů správní orgán rozhodoval a uzavřel, že stěžovatel v průběhu pobytu na území České republiky opakovaně porušil platné právní předpisy. Z toho žalovaná rovněž dovodila, že stěžovatel by mohl v budoucnu závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Žalobou podanou Městskému soudu v Praze dne 2. 10. 2006 se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalované. Namítal, že v jeho případě nejsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti s odkazem na ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť se žalovaná nepodařilo prokázat, že je důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žádná ze skutečností uváděných k jeho osobním a soukromým poměrům nenaplnuje význam pojmu závažný způsob narušení veřejného pořádku. Dále se stěžovatel zabýval definicí pojmu veřejný pořádek resp. pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“. Namítal, že mělo být definováno

v rozhodnutí to, co se uvedeným pojmem rozumí. Žalovaná se nijak nevypořádala s jeho námitkami v odvolání, citovala pouze text zákona, komentáře či povinnosti odvolacího orgánu. Stěžovatel rovněž již v žalobě provedl vlastní interpretaci pojmu „veřejný pořádek“ s tím, že nutnou vlastností jednání, kterým má dojít k narušení veřejného pořádku, je jeho „závažnost“, a dovodil, že k jeho naplnění dojde tehdy, pokud je narušení pořádku přiměřené nebo srovnatelné s ohrožením bezpečnosti České republiky. S odkazem na Směrnici 2004/38/ES je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a zásady, podle níž musí být každý jednotlivý případ posuzován na základě osobního chování dotčené osoby. Pojem je proto třeba vykládat tak, že musí jít o takové protiprávní jednání, které zásadním způsobem překračuje intenzitu jednání popsáno v některé ze skutkových podstat trestných činů, a to tak, že může ohrozit základní společenské a právní hodnoty, a jde tedy o jednání, kterým jeho původce výrazným způsobem mimo svou osobní sféru negativně působí na široký okruh osob. V této souvislosti stěžovatel namítl, že samotné i opakované spáchání přestupku nelze považovat za splnění podmínky uvedené v ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a že ze správních rozhodnutí není zřejmé, v kterém z výše vyjmenovaných jednání je závažné porušení veřejného pořádku spatřováno. Namítal rovněž, že žalovaná zaměňuje institut udělení státního občanství s povolením trvalého pobytu cizince.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku vyšel z předpokladu, že ze žádného právního předpisu nevyplývá, že pro klasifikaci konkrétního jednání jako závažného narušení veřejného pořádku musí jít zároveň o některou ze skutkových podstat trestného činu. Ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců stanovilo jako předpoklady zamítnutí žádosti o povolení pobytu možnost nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a možnost narušení veřejného pořádku závažným způsobem, a to alternativně, takže nelze dovozovat, že by tyto předpoklady měly vykazovat jakousi příbuznost co do intenzity či věcného obsahu. Není proto ani namístě označovat za závažné narušení veřejného pořádku jen jednání, které zároveň odpovídá trestným činům mimořádné závažnosti, a obecně nelze při definici pojmu narušení veřejného pořádku závažným způsobem pro účely zákona o pobytu cizinců vycházet z trestního zákona. Za nedůvodnou označil Městský soud v Praze námitku stěžovatele, že ačkoli je mu vytýkáno opakované porušení právních předpisů, nebylo vytýkané jednání, v němž je takové porušení spatřováno, v rozhodnutí označeno, neboť z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je naopak patrné, že se správní orgány konkrétním jednáním žalobce podrobně zabývaly a toto jednání vyhodnotily z pohledu zákonem stanovených podmínek. Jednalo se případy řešené Českou obchodní inspekcí, přestupek proti občanskému soužití, trestní příkaz okresního soudu v Uherském Hradišti, překročení státní hranice bez cestovního dokladu a víza mimo hraniční přechod, prokazování se dokladem cizí osoby jako dokladem vlastním, řízení motorového vozidla po požití alkoholu. Uvedená jednání žalobce bylo třeba dle Městského soudu v Praze posuzovat komplexně a z jejich charakteru, opakování a dlouhodobosti učinil závěr o neúčtě žalobce k povinnostem uloženým právními předpisy České republiky a z toho plynoucí možnosti ohrožení veřejného pořádku.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 20. 11. 2007, kasační stížnost byla podána dne 4. 12. 2007.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje námitky, které je podle jejich obsahu možno subsumovat pod důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (Nejvyšší správní soud považuje námitku směřující do důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b/ s. ř. s. za zcela nekonkrétní, tudíž neprojednatelnou). Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační

stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel žádal 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 26. 4. 2006, tedy do účinnosti zákona č. 161/2006 Sb. Podle čl. II, bodu 3. se tohoto znění užilo i pro řízení neskončená do dne účinnosti zákona č. 161/2006 Sb., jde tedy o znění, které bylo v případě stěžovatele rozhodné. 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 1) 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 stěžovatelovy 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, jde-li o rodinného příslušníka, který není občanem Evropské unie 1a).

(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 stěžovatelově případě, přičemž stěžovatel považuje výklad zastávaný Městským soudem v Praze za nesprávný.

Zatímco stěžovatel považuje za narušení veřejného pořádku pouze trestné činy mimořádné závažnosti, žalovaná se ztotožnila s názorem správního orgánu prvního stupně,

který naopak pod toto spojení vřazuje „stav, kdy jsou dodržována pravidla chování, výslovně vyjádřená v právních předpisech, jakož i pravidla chování výslovně nevyjádřená právními předpisy, za předpokladu, že jejich zachování je podle obecného přesvědčení (náзору) většiny lidí třeba chápat jako obecně uznávané společenské hodnoty.“

Městský soud v Praze pak přišel s definicí vlastní, která podle něj koresponduje s výše uvedenou: „Veřejným pořádkem nutno rozumět soubor pravidel, která daná společnost považuje za normy správného chování, a to jak právní, tak morální a jejich porušení je vnímáno jako jednání nesprávné, jako jednání, které společnost není ochotna akceptovat.“

V reakci na obdobnou argumentaci v podobném případě se zdejší soud již sám pokusil takovou definici vymezit, a to ve svém rozsudku ze dne ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 - 64 (dostupný na www.nssoud.cz), kde veřejný pořádek po rozboru legislativních, judikatorních i doktrinálních podkladů vymezil takto: "Veřejný pořádek... je neurčitým právním pojmem, jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak nezतोžnitelný s pouhou výšeí 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 závažnosti a původu, výbrž 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.“

Přitom se v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud zabýval rovněž výkladem pojmu veřejný pořádek a jeho porušení při aplikaci shodného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Shledal, že je potřeba "zpolit 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 právé 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.“

Takto vymezená kritéria pro posouzení možnosti závažného porušení veřejného jsou podle názoru zdejšího soudu plně konformní k stěžovatelem namítaným požadavkům článku 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES na „*aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“ v případě uplatnění opatření na ochranu veřejného pořádku.

Aplikuje-li pak Nejvyšší správní soud výše vymezené presmisy ohledně pojmů 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 stěžovatelovo jednání, dospívá k závěru, že jeho jednání takové důvodné nebezpečí založilo. Ze správního spisu vyplývá, že dokonce došlo k přímému a flagrantnímu porušení zájmu chráněného zákonem o pobytu cizinců jednáním stěžovatele (tedy nikoliv toliko k porušení zájmu, který je příslušnou normou pouze zprostředkovaně chráněn, jak by bylo postačovalo v kontextu závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku), když poté, kdy bylo žalobci uloženo dne 14. 1. 2002 správní vyhoštění, obstaral si vízum na Slovensko a z letiště v Bratislavě posléze odcestoval na česko-slovenskou hranici, kterou neoprávněně překročil bez cestovního dokladu a bez českého víza mimo hraniční přechod, a následně se při kontrole hlídkou Policie České republiky prokazoval dokladem cizí osoby jako dokladem vlastním. Nejvyšší správní soud v minulosti mj. opakovaně rozhodl, že za porušení blízkého zájmu chráněného zákonem o pobytu cizinců zakládající důvod pro odmítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je možno považovat i takové jednání, které samo o sobě není protiprávní, konkrétně uzavření manželství za úplatu, jehož jediným účelem je získání povolení trvalého pobytu. Tím spíše je třeba považovat za dostačující důvod pro odmítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu ve smyslu § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protiprávní jednání stěžovatele spočívající v protiprávním překročení statní hranice bez cestovního dokladu a bez českého víza, v následném protiprávním pobytu na území České republiky a protiprávním prokazování se dokladem cizí osoby jako dokladem vlastním, jelikož tímto jednáním stěžovatel porušil normy, jejichž dodržování je nezbytným předpokladem pro řádný pobyt cizinců na našem území.

Co se týče dalšího protiprávního jednání stěžovatele (přestupek proti občanskému soužití, trestný čin porušování práv k ochranné známce, řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu), zde nelze shledat přímé porušení zájmu blízkého zájmům chráněných zákonem o pobytu cizinců, a je proto třeba uplatnit druhé kritérium, jež Nejvyšší správní soud zformuloval ve svém výše citovaném rozhodnutí, a zkoumat, do jaké míry je toto jednání obecně závažné ve smyslu společenské nebezpečnosti. V tomto směru dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jakkoliv jednotlivé výše zmíněné protiprávní činy stěžovatele nedosahují takové míry společenské nebezpečnosti, která by samostatně odůvodnila odmítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přesto ve svém úhrnu podporují závěr o tom, že u stěžovatele lze shledat důvodné nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost České republiky nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, protože opakované protiprávní jednání stěžovatele svědčí o jeho obecné neúctě k právnímu řádu ČR.

Výše rekapitulované případy protiprávního jednání stěžovatele lze zároveň charakterizovat jako osobní chování ve smyslu článku 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

Co se týče další argumentace stěžovatele, je třeba konstatovat, že v kasační stížnosti neuplatňuje žádné další argumenty krom těch, se kterými se již vypořádal Městský soud v Praze, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud může ztotožnit. Jak konstatoval již Městský soud v Praze, z žádného právního předpisu nevyplývá, že pro to, aby bylo možno považovat konkrétní jednání za závažné narušení veřejného pořádku, musí současně jít o jednání natolik intenzivní,

že jej trestní zákon definuje jako některou ze skutkových podstat trestného činu. Jiný závěr nelze dovodit ani ze stěžovatelem uváděného článku 27 odst. 2 druhé věty Směrnice 2004/38/ES, která ve vztahu k možnosti přijmout opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti uvádí, že „odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.“ Ve vztahu k možnosti ztotožnit veřejný pořádek s jakýmkoliv souborem právních norem Nejvyšší správní soud již v minulosti ve svém výše citovaném rozsudku uvedl, „že at' 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.“ Ve světle toho je třeba nahlížet i na výše citované ustanovení článku 27 odst. 2 druhé věty Směrnice 2004/38/ES, které má bránit ztotožnění veřejného pořádku s normami trestního práva, ale samotný veřejný pořádek ve vztahu k normám trestního práva nijak nevymezuje. Z toho, že zákonodárce při implementaci v české normě použil obrat „závažným způsobem narušit veřejný pořádek“ pak nelze ve vztahu k použití slova „závažným“ dovozovat jeho záměr zúžit možnost uplatnění opatření z důvodu veřejného pořádku, jak to činí stěžovatel, a to z toho důvodu, že ve vztahu vnitrostátního a komunitárního práva se uplatňuje autonomní výklad právních pojmů. Z výše citovaného obratu je tedy možno činit závěry pouze směrem k české právní úpravě a komparaci s komunitární úpravou nelze provádět v jazykové rovině, ale zejména vzhledem k sledovanému účelu, který je v daném případě totožný.

Pokud tak stěžovatel 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 živelní pohromou“; je třeba tuto úvahu odmítnout, jak správně učinil při výkladu vztahu (respektive nezávislosti) mezi ohrožením bezpečnosti České republiky a narušením veřejného pořádku závažným způsobem Městský soud v Praze.

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) s. ř. s., neboť - jak vyplývá ze shora uvedeného - v souzené věci se Městský soud v Praze nedopustil namítaného pochybení.

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.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá; úspěšná žalovaná by takové právo měla, ovšem ze soudního spisu Nejvyšší správní soud nezjistil žádné náklady, které by významně přesáhly náklady jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že jí toto právo nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu