



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **D. D. N.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, adresa pro doručování: Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, pošt. schr. 78, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2006, čj. SCPP-4576/C-214-2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2008, č. j. 8 Ca 39/2006 – 50,

**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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem soud zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 4. 1. 2006, č. j. SCPP-4576/C-214-2005, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Oddělení cizinecké policie Brno – město ze dne 26. 9. 2005, č. j. SCPP-003892/BR-I-CI-8-2005. Uvedeným rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území ČR podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále též „zákon o pobytu cizinců“).

V napadeném rozhodnutí žalovaný vycházel zejména ze spisového materiálu žalobce, z něhož měl za dostatečně prokázané, že tento uzavřel manželství se státní občankou České republiky pouze s cílem obejít pravidla o vstupu a pobytu cizinců na území a dosáhnout tak vydání povolení k trvalému pobytu. Takové chování je v rozporu s obecně přijímanými zásadami a pravidly společenského chování a způsobu života na území České republiky. Uvedeným jednáním podle žalovaného žalobce narušil závažným způsobem veřejný pořádek (§ 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců).

Žalobce v žalobě především namítal, že podmínky pro zamítnutí žádosti podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nebyly splněny, neboť neexistovalo důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. K tomuto porušení může dojít pouze takovým narušením veřejného pořádku, který dosahuje intenzity trestného činu. Pokud bylo jeho manželství platně uzavřeno a v době rozhodování o žádosti trvá, je pro rozhodnutí správních orgánů zcela bezvýznamné, jaká je kvalita manželského života žadatele a jeho manželky a za jakým účelem a za jakých okolností bylo jejich manželství uzavřeno. Pokud správní orgán v tomto směru prováděl šetření, překročil tím své pravomoci. Dále správní orgán pochybil tím, že neuvedl, v čem shledává možnost narušení veřejného pořádku žalobcem do budoucna, v čem spatřuje ztížení plnění jeho funkcí jednáním žalobce a nevycházel z ust. § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.

Městský soud v Praze zjistil, že žalobce požádal o povolení trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že manželka žalobce J. B. se na adrese svého bydliště dlouhodobě nezdržuje, neboť je u příbuzných v Londýně. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že manželé spolu nežijí a nevedou společnou domácnost. Rovněž bylo zjištěno, že žalobce není znám v místě bydliště, které uvedl v podané žádosti.

Podle názoru Městského soudu v Praze z ust. § 87e odst. 1 a § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že pro klasifikaci konkrétního jednání jako závažného narušení veřejného pořádku musí jít zároveň o některou ze skutkových podstat trestného činu. Ve shodě s žalovaným dále soud uvedl, že pojem veřejný pořádek není v tomto zákoně definován. Za veřejný pořádek je nutno považovat soustavu pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i chování, která v nich obsažena nejsou, jestliže jejich zachování je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu. Mezi tato pravidla patří základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých a podobně. O to více pak k takovým pravidlům chování patří, že se každý chová v souladu s právním předpisem a nechová se tak, že svým jednáním předpis obchází. Dosáhne-li určité jednání intenzity, že jej lze považovat za porušení či obcházení zákona, je nutno takové jednání považovat za porušení veřejného pořádku závažným způsobem, neboť nejen že nerespektuje základní pravidla chování a morálky, ale porušuje či obchází pravidla již v samotném právním předpise obsažená.

Soud rovněž odmítl úvahy žalobce o aplikaci § 36 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, neboť ten na projednávanou věc nedopadá.

Za nedůvodnou označil soud námitku žalobce, že z jeho jednání nelze dovodit nebezpečí narušení veřejného pořádku do budoucna. Podle soudu není nutnou podmínkou pro aplikaci daného ustanovení jistota, že k takovému ohrožení v budoucnu dojde, nýbrž stačí jeho možnost. Ustanovení § 87f odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců upravuje, jaké doklady mají být k žádosti přiloženy. To však neznamená, že by samotné předložení těchto dokladů mělo automaticky za důsledek, že o žádosti bude kladně rozhodnuto.

Soud neshledal porušení článků Listiny základních práv a svobod a Ústavy České republiky, neboť správní orgány posuzovaly v rámci řízení o žádosti žalobce o udělení trvalého pobytu, zda uzavřením sňatku žalobce neobchází zákon, když jeho úkon nesměřoval k tomu,

aby sňatek uzavřel s cílem společného žití s manželkou, ale proto, aby formálně a nikoli fakticky naplnil podmínky zákona. Žalovaný neposuzoval kvalitu manželského života žalobce, nýbrž to, zda žalobce neobchází zákon, toto posouzení nelze považovat za překročení pravomocí správního úřadu. Soud uzavřel, že obcházení zákona není slučitelné se zásadami veřejného pořádku, neboť jeho základní principy vycházejí z toho, že určitý subjekt má úctu k právům a právní předpisy (a nejen je) bude respektovat a dodržovat.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu žalobce podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále „s. ř. s.“) zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem.

Stěžovatel uvedl, 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 stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle stěžovatele je pro právní posouzení věci zásadní otázka, zda účelové uzavření manželství s cílem získat povolení k pobytu lze kvalifikovat jako závažné narušení veřejného pořádku, resp. jako způsobilé vzbudit důvodnou obavu o možném závažném narušení veřejného pořádku.

Stěžovatel vytkl žalovanému i soudu, že pojem veřejný pořádek definují jako neurčitý právní pojem, který není legálně definován a jehož obsah je naplňován praxí příslušných orgánů. Definici tohoto pojmu totiž stěžovatel nachází 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.

Toto ustanovení vylučuje podle stěžovatele aplikaci ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu generální prevence, tedy neumožňuje odůvodňovat postup cizinecké policie odkazem na obecné zájmy společnosti. Předmětná Směrnice 2004/38/ES byla - podobně jako předtím Směrnice Rady 64/221/EHS – implementována do českého právního řádu. V takovém případě je nutno aplikovat přímo zákon, ovšem ten, ani jeho výklad, nesmějí být se směrnicí v rozporu.

Stěžovatel dále rozebral judikaturu Evropského soudního dvora vztahující se k výkladu pojmu veřejný pořádek v této směrnici, přičemž snesl argumenty také pro obecnou závaznost právních názorů v této judikatuře obsažené. Z této judikatury pak stěžovatel dovozuje, že za závažný způsob narušení veřejného pořádku je nutno považovat takové protiprávní jednání, které zásadním způsobem překračuje intenzitu jednání popsaneho v některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených v trestním zákoně. Tuto výjimku je přitom třeba vykládat restriktivně a členské státy nemohou její rozsah určovat jednostranně.

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 stěžovateli vyplývá, 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.

Výše uvedenou argumentaci podle stěžovatele podporuje i současná právní úprava v zákoně o pobytu cizinců, podle které je samostatným důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 87k odst. 1 písm. c) (dle tehdy platné úpravy § 87h odst. 1 písm. b)) jednání žadatele, který se dopustil obcházení tohoto zákona mimo jiné tím,

že uzavřel manželství s cílem získat povolení k pobytu, přičemž z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že dalším důvodem je rovněž obava z možného závažného narušení veřejného pořádku či ohrožení bezpečnosti státu. Tyto dva důvody pro zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu jsou tedy nezávislé a samostatné.

Stěžovatel uzavřel, že správní orgány i soud nesprávně posoudily jednání, kterého se stěžovatel dle názoru správních orgánů dopustil, když účelové uzavření manželství s cílem získat povolení k pobytu považovaly za jednání, které je způsobilé vyvolat obavu o závažném narušení veřejného pořádku, respektive přímo jednání, kterým dochází k narušení veřejného pořádku.

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

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžejní argumentace stěžovatele podávaná v kasační stížnosti, z níž stěžovatel dovozuje své závěry o definici neurčitého právního pojmu - veřejného pořádku, spočívá v odkazu stěžovatele na znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (článku 27 odst. 2) ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tato směrnice zrušila Směrnici Rady 64/221/EHS, jenž byla podle stěžovatele v kontextu pojmu veřejného pořádku zcela identická.

Nejvyšší správní soud uvádí, že Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES 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 opožděné 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 požadavek vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 2 Afs 92/2005 (publ. pod č. 741/2006 Sb. NSS). K implementaci této směrnice do českého zákona o pobytu cizinců došlo až zákonem č. 161/2006 Sb. s účinností od 27. 4. 2006.

Nicméně rozhodnutí žalovaného by obstálo i při konfrontaci s pravidly obsaženými v této směrnici, jak již dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), který se zabýval obdobnou skutkovou a právní situací.

Postup žalovaného lze totiž shledat souladný s 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 dotýčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotýčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotýčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“* Zamítnutí žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu bylo založeno výlučně na jeho osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažil domoci tohoto povolení. Není ostatně pochyb o tom, že uzavření manželství je osobním chováním. Tímto chováním navíc skutečně, aktuálně

a dostatečně závažně ohrozil základní zájem společnosti, kterým je v daném případě respektování právního řádu namísto jeho obcházení uzavíráním fiktivních manželství. Totožné závěry lze učinit též v kontextu Směrnice Rady 64/221/EHS (čl. 3 odst. 1). Klasifikace jednání stěžovatele jako závažného porušení veřejného pořádku je tak souladná nejen s českým právním řádem, jak bude uvedeno níže, ale i s právním řádem Evropských společenství, na nějž stěžovatel odkazuje.

Při posouzení otázky, zda za závažný způsob narušení veřejného pořádku lze podle zákona o pobytu cizinců považovat toliko trestný čin mimořádné závažnosti srovnatelný s ohrožením bezpečnosti ČR, vycházel Nejvyšší správní soud především ze svého rozhodnutí ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„ve vztahu k výkladu § 87b 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 vstupů 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.“*

V případě manželství uzavřeného za účelem získání povolení k trvalému pobytu je z těchto dvou kritérií, jež mají být při zvažování narušení veřejného pořádku brána v potaz, kritérium blízkosti porušené normy k zájmům chráněným zákonem o pobytu cizinců splněno v tak značné míře, že stěžovatelovo jednání spočívající v účelovém uzavření manželství je závažným porušením veřejného pořádku i přesto, že se nedopustil přímo protizákonného jednání, tím méně pak trestného činu, ale pouhé „nemravnosti“ in fraudem legis.

Nejvyšší správní soud ani v této projednávané právní věci neshledal důvod se od tohoto právního závěru a ustálené judikatury odchýlit. Ze závěrů přijatých ve zmíněném rozsudku lze totiž vycházet i v posuzovaném případě, neboť stěžovatel na předpokladu, že účelové uzavření manželství s cílem získat povolení k pobytu nelze kvalifikovat jako závažné narušení veřejného pořádku, vystavěl svou kasační stížnost a závěry uvedeného rozsudku zcela dopadají na projednávanou věc.

Se stěžovatelem tak lze souhlasit pouze potud, že dne 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 (to neplatí, pokud se v manželství narodilo dítě nebo bylo v době trvání manželství manžely dítě nezrušitelně osvojeno). Z důvodové zprávy k danému zákonu se podává, že posuzování tzv. fingovaných manželství bude vycházet z Rezoluce Rady ze dne 4. prosince 1997 o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových manželství.

Na toto ustanovení je třeba nazírat tak, že zákonodárce přistoupil k legislativní konkretizaci pojmu „závažný způsob narušení veřejného pořádku“, neboť výslovně zakotvil ustanovení pro potírání účelových manželství, aniž by toto jednání již napříště bylo nutno subsumovat pod výše uvedenou kategorii závažného narušení veřejného pořádku, jak v projednávané věci správně učinily správní orgány i Městský soud v Praze. Posuzování okolností uzavření sňatku tak bylo správním orgánům umožněno již před uvedenou novelou, která je výslovně zakotvila, neboť i tehdy šlo o skutečnost mající význam pro posouzení důvodnosti žádosti o udělení trvalého pobytu.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. dubna 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu