



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **D. V. X.**, zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2010, čj. MV-50614/VS-2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2012, čj. 7 A 152/2010 – 38

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2012, čj. 7 A 152/2010 – 38, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 16. 8. 2010, čj. MV-50614/VS-2010, a rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 22. 4. 2010, čj. OAM-6832-8/MC-2010, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 14600 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobci bylo dne 16. 1. 1998 vydáno povolení k trvalému pobytu na základě toho, že dne 27. 10. 1997 učinil prohlášení o určení otcovství k D. M.

[2] Dne 3. 3. 2010 obdrželo Ministerstvo vnitra podnět k prověření oprávněnosti pobytu žalobce na území České republiky od Okresního soudu v Teplicích, který rozhodoval ve vztahu k D. M. o stanovení výživného otci a o nařízení ústavní výchovy.

[3] Opatřením ze dne 5. 3. 2010 bylo žalobci oznámeno zahájení řízení ve věci zrušení jeho povolení k trvalému pobytu.

[4] Rozhodnutím ministerstva vnitra ze dne 22.4. 2010, č.j. OAM-6832-8/MC-2010, bylo žalobci podle ustanovení § 871 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců) zrušeno povolení k trvalému pobytu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí Ministerstvo vnitra uvedlo, že žalobce uznal otcovství k D. M. účelově, že se o svoji dceru nikdy nezajímal a že ji nikdy nekontaktoval, což doložilo mimo jiné tím, že před Okresním soudem v Teplicích dne 17. 10. 2006 žalobce výslovně uvedl, že není biologickým otcem D. M. a že se pouze s matkou dohodl na placení výživného. Ministerstvo vnitra v odůvodnění uvedlo, že nezpochybňuje samotnou skutečnost, že žalobce je stále zapsán v rodném listě D. M. jako otec. To však nic nemění na tom, že otcovství bylo určeno účelovým prohlášením a jsou tedy dány důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu. Dále ministerstvo vnitra uvedlo, že zrušení povolení je zásahem do soukromého nebo rodinného života žalobce, avšak není zásahem nepřiměřeným, neboť žalobce má i nadále možnost při splnění zákonem stanovených podmínek požádat o jiný druh pobytu v České republice. Manželka žalobce a jeho dvě dcery mají na území České republiky povolen trvalý pobyt, a tudíž zrušením povolení k trvalému pobytu žalobci nebudou přímo dotčeny na svých právech. Konečně ministerstvo vnitra uvedlo, že není ve veřejném zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, aby na území České republiky pobýval cizinec s povolením k trvalému pobytu, který je získal obcházením českých zákonů.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém namítl místní nepřislušnost správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Dále žalobce uvedl, že jeho otcovství nebylo zákonným způsobem vyloučeno a i nadále trvá. Zákon o rodině podle něj neumožňuje založit jiný právní stav protokolem o ústním jednání pořízeným před soudem a neumožňuje založit jiný právní stav ani zprávou orgánu místní samosprávy.

[6] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 8. 2010, č.j. MV-50614/VS-2010, rozklad zamítl, neboť dospěl k závěru, že souhlasné prohlášení rodičů bylo v daném případě učiněno účelově s cílem získat trvalý pobyt na území České republiky. Se žalobcem se na území následně sloučili jeho rodinní příslušníci, taktéž státní občané Vietnamu. Uznání otcovství bylo právním úkonem sice formálně dokonalým, avšak otcovství žalobce vůči nezletilé je svazkem pouze formálním a vůbec nenaplnilo a zjevně ani naplnit nemělo definiční znaky otcovství, resp. rodičovské zodpovědnosti, tak jak jsou vymezeny kromě norem morálních a mravních i v ustanovení § 31 zákona o rodině. Toto konstatování nesměřuje k popření platnosti osobního stavu jmenovaného a nezletilé, jak je namítáno v podaném rozkladu, nýbrž pouze k posouzení, zda nešlo o obcházení zákona s cílem získat trvalý pobyt na území. Žalobce nikdy neměl opravdový zájem o nezletilou, vychovávat ji, vyživovat ji a být s ní v kontaktu. Doklad o souhlasném prohlášení rodičů o otcovství byl pro něj rozhodný toliko k získání trvalého pobytu, což je jednání, které je nutno označit za nežádoucí, neboť hrubě popírá účel a smysl otcovství. Zrušení povolení k trvalému pobytu v daném případě nepředstavuje podle ministra ani nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života žalobce.

[7] Žalobce napadl toto rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 18. 4. 2012, čj. 7 A 152/2010 – 38, zamítl.

[8] K námitce, že žalovaný nevyvrátil původní záměr žalobce žít ve společné domácnosti s nezletilou a že k vytvoření společné domácnosti nedošlo pro neshody s matkou dítěte, se městský soud nevyjádřil.

[9] Městský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že zrušením povolení k trvalému pobytu došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života; žalobce si může za splnění zákonem stanovených podmínek požádat o povolení nižšího pobytového statusu. Podle městského soudu tak nelze souhlasit s tím, že důsledkem zrušení jeho trvalého pobytu bude rozdělení jeho rozsáhlé rodiny.

[10] K poslední námitce, že s nezletilými dcerami žalobce mělo být jednáno jako s účastníky řízení, pak městský soud uvedl, že nezletilé dcery žalobce nemohou být účastníky řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu ani tzv. „nepřímými účastníky“ podle § 27 odst. 2 správního řádu. Z hlediska podmínek obou forem účastenství je podle městského soudu rozhodující, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby držitele povolení k trvalému pobytu. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem. Ani této námitce tedy městský soud nepřisvědčil.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[11] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností opírající se o důvody § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatel v první řadě namítá, že tvrzení obou správních orgánů a v návaznosti i Městského soudu v Praze, o tom, že trvalý pobyt stěžovatele byl získán účelovým prohlášením otcovství k nezletilému občanovi ČR, a tedy účelově obcházel zákon z důvodu legalizace pobytu na území, nemá vůbec oporu v obsahu spisového materiálu. K závěru o účelovosti prohlášení otcovství dospěl městský soud i oba správní orgány pouze na základě toho, že stěžovatel v minulosti během jednání před Okresním soudem v Teplicích uvedl, že není biologickým otcem dítěte, a že se s matkou dcery D. M. dohodl, že bude dceru vyživovat. Tyto informace byly navíc získány v jiném řízení a ve správním řízení ani v řízení před městským soudem nebyly provedeny jako listinný důkaz. Podle stěžovatele tak žalovaný neunesl své důkazní břemeno.

[13] V druhém okruhu námitek stěžovatel poukazuje na skutečnost, že ke zpochybňovanému prohlášení o určení otcovství k D. M. došlo dne 27. 10. 1997, tedy před 15 lety, a že zrušení trvalého pobytu za daných okolností je v rozporu s principem právní jistoty. Vzhledem k tomu, že stěžovatel i celá jeho rodina na území ČR žije velmi podstatnou část svého života v souladu s pobytovým statutem a v důvěře v jeho existenci, vytvořili si zde veškeré zázemí, a taktéž jejich okolí je takto vnímá, musí v jeho případě právní jistota převážet nad zájmem na veřejném pořádku. Stěžovatel sice připouští, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádnou lhůtu, která by omezovala aplikaci § 871 písm. b) zákona o pobytu cizinců, to ale podle něj neznamená, že příslušné správní orgány mohou aplikovat toto ustanovení neomezeně, bez ohledu na dobu, která již od vzniku oprávnění k trvalému pobytu uběhla. Pokud zákonodárce s ohledem na zachování právní jistoty ji za užití institutu promlčení či prekluze upřednostňuje i před veřejným zájmem na potrestání trestných činů, potom tím spíše musí převážet zájem na právní jistotě nad porušením zákona vzniklým jednáním méně společensky závažným. Opačný postup by byl podle stěžovatele v rozporu s principy materiálního právního státu.

[14] Ve třetím okruhu námitek stěžovatel uvádí, že v době, kdy prohlásil otcovství k nezletilé D. M., neznal zákon o pobytu cizinců výslovně důvod ke zrušení povolení spočívající v účelovém

souhlasném prohlášení o určení otcovství; je tedy rozhodnutí žalovaného také v rozporu s principem zákazu retroaktivity.

[15] Ve čtvrtém okruhu námitek stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že rozhodnutí žalovaného o zrušení trvalého pobytu není nepřiměřeným zásahem do jeho rodinného a soukromého života, neboť si stěžovatel může požádat o nižší pobytový status. Aby mohl získat jiný pobytový status, musel by totiž stěžovatel z území České republiky odcestovat nejméně na dobu jednoho roku, přerušit či dokonce ukončit své podnikání, opustit celou svou rodinu, a to vše bez vědomé jistoty, že mu bude ze strany České republiky v budoucnu umožněno ke své rodině navrátit. Městský soud v Praze se podle něj naprosto nevypořádal především se skutečností, že stěžovatel poté, co mu bylo pravomocně zrušeno povolení k trvalému pobytu na území České republiky, není vůbec oprávněn iniciovat žádost o jinou formu pobytu přímo na území České republiky a může tak učinit pouze osobně na území svého domovského státu, a to na zastupitelském úřadě České republiky. Zároveň samotná lhůta pro vyřízení žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny činí 270 dní, přičemž však nelze s ohledem na důvod, pro který byl stávající pobyt stěžovateli zrušen, ani očekávat, že by jeho žádosti bylo ze strany státních orgánů vyhověno. Závěr městského soudu o tom, že rozdělení rodiny stěžovatele nehrozí, je tak zavádějící.

[16] V posledním okruhu námitek stěžovatel brojí proti odmítnutí námítka, podle níž mělo být s jeho nezletilými dcerami jednáno jako s účastníky řízení. Podle něj nelze akceptovat výklad § 27 odst. 2 správního řádu provedený městským soudem. Podmínku přímého dotčení na právech a povinnostech je nutné vykládat s ohledem k existujícím právům a povinnostem osob, které mohou být výsledkem řízení dotčeny, resp. kterým zásah do jejich práv a povinností v souvislosti s výsledkem řízení hrozí. V projednávaném případě jsou dcery stěžovatele odkázány výchovou a výživou na něho, a tudíž je zcela nepochybné, že se jich řízení o zrušení trvalého pobytu otce nepřímo dotýká a mají právo v řízení vystupovat jako jeho účastníci.

III. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl toliko to, že se ztotožňuje se závěry městského soudu a v podrobnostech odkázal na své rozhodnutí a obsah správního spisu.

IV. Právní názor Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná, třebaže to neplatí o všech stížních námitkách.

IV. A. *Otázka správnosti výkladu § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců*

[20] Jádrem ústavní stížnosti jsou dva okruhy námitek, v nichž stěžovatel brojí proti nesprávnému hmotněprávnímu posouzení dvou podmínek, jež stanoví § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců: posouzení účelovosti prohlášení stěžovatele o určení otcovství a posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele. V souvislosti

s oběma aspekty pak stěžovatel namítá i nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného i městského soudu a rozpor závěrů žalovaného i městského soudu s obsahem spisu a skutkových zjištění. Vzhledem k provázanosti těchto námitek Nejvyšší správní soud posuzoval otázku správnosti výkladu § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců [ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a otázku, zda rozsudek městského soudu obстоjí z hlediska § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s, v rámci jedné části odůvodnění.

Obecné principy

[21] Z § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 plyne, že povolení cizince k trvalému pobytu lze zrušit pouze tehdy, pokud jsou kumulativně splněny následující dvě podmínky. Za prvé, cizinec musel učinit souhlasné prohlášení o určení otcovství účelově, a tím se dopustit obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k trvalému pobytu. Za druhé, zrušení trvalého pobytu cizince musí být přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Pokud jedna z těchto dvou podmínek není splněna, nelze povolení cizince k trvalému pobytu zrušit. Z dikce § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rovněž vyplývá, že důkazní břemeno ohledně naplnění obou výše uvedených podmínek nese ministerstvo vnitra.

[22] Pokud jde o první podmínku, účelovost souhlasného prohlášení o určení otcovství je nutné zkoumat především ke dni, kdy bylo učiněno. To, že cizinec případně není biologickým otcem, ale ještě logicky neplyne, že souhlasné prohlášení o určení otcovství bylo učiněno účelově. Žalovaný totiž musí jednak posoudit, zda cizinec *v době, kdy souhlasné prohlášení o určení otcovství učinil*, věděl, že není biologickým otcem. A dále: i původně účelové souhlasné prohlášení o určení otcovství může být „zhojeno“ následnou příkladnou péčí o dotčené dítě (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, čj. 5 As 104/2011-102; ale rovněž páté kritérium v bodě [24] tohoto rozsudku), nicméně touto otázkou se v projednávaném případě nezabýval.

[23] Pro posouzení účelovosti samotné existuje celá řada kritérií. Ačkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom, že se směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států nevztahuje na rodinné příslušníky občanů České republiky, považuje za vhodné vycházet z kritérií dovozených z konceptu zneužití práv zakotveného v čl. 35 této směrnice v souvislosti s účelovými sňatky. Kritéria aplikovaná pro účelové sňatky lze totiž přiměřeně aplikovat i na účelové souhlasné prohlášení o určení otcovství (srov. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ze dne 2. 7. 2009, KOM(2009) 313, str. 15; dále jen „Sdělení Komise ke směrnici 2004/38/ES“).

[24] Kritéria pro posouzení účelovosti souhlasného prohlášení o určení otcovství lze rozdělit na „pozitivní faktory“, které poukazují na to, že obcházení zákona o pobytu cizinců je nepravděpodobné, a na „negativní faktory“, které poukazují na to, že existuje možný úmysl obejít zákon o pobytu cizinců za účelem získat pobytové oprávnění. Mezi pozitivní faktory patří zejména následující skutečnosti: (1) cizinec činí souhlasné prohlášení o určení otcovství by bez problémů získal právo pobytu sám nebo již legálně v České republice pobýval předtím; (2) před prohlášením o určení otcovství byl cizinec s matkou dítěte v dlouhodobém vztahu; (3) cizinec sdílel s matkou dítěte společnou domácnost po dlouhou dobu; případně také (4) cizinec s matkou dítěte přijal vážný dlouhodobý právní nebo finanční závazek se společnou odpovědností jako je například hypotéka na bydlení (viz analogicky Sdělení Komise ke směrnici 2004/38/ES, str. 15-16). Mezi negativní faktory patří zejména následující zkušenosti: (1) cizinec se s matkou dítěte před souhlasným prohlášením nikdy neseťkal nebo se s ní setkal,

ale prokazatelně při tomto setkání nemohlo dojít k pohlavnímu styku; (2) cizinec se s matkou dítěte neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání, o okolnostech jejich společného sexuálního života, nebo o důležité osobní informace, které se jich týkají, (3) důkaz o peněžní částce nebo daru, které byly předány, aby došlo k souhlasnému prohlášení o určení otcovství (s výjimkou peněz nebo darů, které byly předány jako obyčej v kulturách, kde je finanční odměna či dar matce za to, že porodí dítě, běžnou praxí), (4) v minulosti cizince či matky dítěte existuje důkaz o předchozích účelových prohlášeních o určení otcovství nebo jiných formách zneužití a podvodu, jejichž účelem bylo nabytí práva pobytu, (5) k rozvoji rodinného života mezi cizincem a dítětem, k jehož otcovství se souhlasným prohlášením přihlásil, došlo pouze tehdy, kdy cizinci hrozilo zrušení povolení k pobytu či vyhoštění, (6) cizinec se s dítětem, k jehož otcovství se souhlasným prohlášením přihlásil, a jeho matkou přestal stýkat krátce potom, co získal právo pobytu; případně též (7) cizinec prokazatelně není biologickým otcem dítěte.

[25] Pokud jde o druhou podmínku, přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně zabýval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 6/2012-29; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, čj. 8 As 32/2011-60, zejména bod 23; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2008, čj. 2 As 19/2008-75; srov. rovněž rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2010, čj. 22 A 33/2010-35; či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, čj. 10 Ca 330/2006-89). V této oblasti existuje i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva, která stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech v cizineckých věcech (z novější judikatury Evropského soudu pro lidská práva srovnej např. *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek, 31. 1. 2006, č. 50435/99, § 39; *Nunez proti Norsku*, rozsudek, 28. 6. 2011, č. 55597/09, § 70; *Konstantinov proti Nizozemsku*, rozsudek, 26. 4. 2007, č. 16351/03, § 52; či *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu, 18. 10. 2006, č. 46410/99, body 57-58; blíže viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 958-959). V této souvislosti zdejší soud připomíná, že přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění) je z povahy věci intenzivnější než přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu (či rozhodnutí o neudělení vstupu na území), neboť v prvním případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce (k tomu srov. blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011-65; či nálezný Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).

[26] Podle výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva musí být v cizineckých věcech brány v potaz zejména následující faktory: (1) povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem); (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě; (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchaní trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) stěžovatelova rodinná situace (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) počet nezletilých dětí a jejich věk; (6) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění); (7) rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.); (8) imigrační historie dotčených osob (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (9) věk a zdravotní stav dotčeného cizince [srov. zejména *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek, 31. 1. 2006, č. 50435/99, § 39; a *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu, 18. 10. 2006, č. 46410/99, body 57-58]. Tato kritéria byla vytvořena

primárně v souvislosti s přezkumem vyhoštění cizinců, nicméně Nejvyšší správní soud je považuje – po patřičné úpravě – za aplikovatelná i na rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. I samotné zrušení povolení k pobytu může svými důsledky (např. existenčním ohrožením cizince a jeho rodiny) za určitých okolností samo o sobě představovat natolik intenzivní zásah do soukromého a rodinného života cizince, že půjde o nepřiměřený zásah ve smyslu § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *in fine* vykládaného souladně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

Aplikace obecných principů na projednávanou věc

[27] Pokud jde o posouzení první podmínky stanovené § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (účelovosti), městský soud se vůbec nevyjádřil [8] k námitce stěžovatele, že žalovaný nevyvrátil původní záměr žalobce žít ve společné domácnosti s nezletilou a že k vytvoření společné domácnosti nedošlo pro neshody s matkou dítěte. V tomto aspektu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[28] Při posuzování účelovosti prohlášení o otcovství bude v následujícím řízení nutné posoudit faktory rozvedené shora [24]. Neexistence biologického otcovství je pouze jedním z faktorů, které je nutné při posuzování účelovosti prohlášení o určení otcovství brát v potaz [22].

[29] Namítá-li stěžovatel, že správní orgány pochybily tím, že neprovedly listinné důkazy, které údajně prokazují účelovost stěžovatelova prohlášení o určení otcovství, jde o námitku novou, před prvním soudem nevznesenou a tedy nepřipustnou.

[30] V otázce posouzení přiměřenosti zásahu způsobeného rozhodnutím o zrušení povolení k trvalému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatel v žalobě poukazyval na délku svého pobytu na území České republiky, na své dlouhotrvající manželství, počet rodinných příslušníků žijících na území České republiky (dvě nezletilé a dvě zletilé děti, manželka a dvě vnoučata), na závislost nezletilých dětí na jeho příjmu, na rozsah jeho vazeb na Českou republiku (vlastnictví několika nemovitostí, znalost českého jazyka) a na negativní dopady zrušení jeho trvalého pobytu na ekonomický, osobní a rodinný život jeho samotného i jeho rodiny. Městský soud se však ztotožnil se žalovaným a svůj závěr, že rozhodnutí žalovaného o zrušení trvalého pobytu stěžovatele nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele, opřel o dva argumenty: (1) že si stěžovatel může za splnění zákonem stanovených podmínek požádat o nižší pobytový status; a (2) že není žádoucí, aby byl stěžovateli ponechán nejvyšší pobytový status, pokud jej získal obcházením zákona.

[31] Nejvyšší správní soud se s touto argumentací městského soudu, převzatou z rozhodnutí žalovaného, nezotožňuje. První argument městského soudu popírá samotný smysl části § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 [společné pro písmena a) až c) tohoto odstavce]. Ta stanoví, že rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu je nutné zkoumat z hlediska přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince způsobeného zrušením trvalého pobytu. Mělo-li by platit, že zásah je přiměřený, pokud si cizinec může požádat o udělení nižšího pobytového statusu (bude-li mu vůbec udělen, k tomu viz [32]), pak by rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu bylo z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince nelogicky přiměřené vždy, neboť zákon o pobytu žádosti o nižší pobytový status nebrání. Jinak řečeno, tato část § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců by se stala nadbytečnou. Zákonodárce vložení této části do § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců naopak předpokládal, že zrušení povolení k pobytu může svými důsledky (např. existenčním ohrožením cizince a jeho rodiny) za určitých okolností samo o sobě představovat natolik intenzivní zásah

do soukromého a rodinného života cizince, že půjde o nepřiměřený zásah ve smyslu § 871 odst. 1 písm. b) zákona vykládaného souladně s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Tento závěr má oporu i judikatuře Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva [25].

[32] Tvrzení žalovaného, souhlasně citované i městským soudem, že si stěžovatel „*může upravit svůj pobyt na území ČR v rámci jiného pobytového statusu*“, je zjednodušující. Stěžovatel „si“ rozhodně sám svůj pobyt na území České republiky upravit nemůže, může o to jen požádat. To ale ještě neznamená, že mu bude tento nižší pobytový status udělen, a to tím spíše, že žalovanému se nabízí i extenzivní výklad § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 [„*vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže ... v uplynulých 5 letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem, za podmínky, že důsledky neudělení víza budou přiměřené důvodu pro neudělení víza*“; od 1. 1. 2011 jde o § 56 odst. 2 písm. b)]. Toto ustanovení se vztahuje nejen na žádosti o dlouhodobé vízum (vízum k pobytu nad 90 dnů), ale i na žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (srov. § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců účinném do 31. 12. 2010). Zákon o pobytu cizinců dále stanoví, že žádost o dlouhodobé vízum i o povolení k dlouhodobému pobytu je nutné podat mimo území České republiky. Žádost o dlouhodobé vízum je možné podat výhradně na zastupitelském úřadě České republiky, a to ve státě, jehož je cizinec občanem. Splnění této podmínky se nevyžaduje jen, jde-li o cizince, který je občanem státu uvedeného v seznamu zemí, jejichž státní příslušníci jsou oprávněni žádost o udělení dlouhodobého víza podat na kterémkoli zastupitelském úřadě České republiky (vyhláška č. 429/2010 Sb.). Vietnamská socialistická republika ale není ve vyhlášce č. 429/2010 Sb. zahrnuta. Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu se rovněž až na výjimky, jež se na stěžovatele nevztahují, musí podávat na zastupitelském úřadě České republiky (srov. § 42a odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců účinném do 31. 12. 2010). Pro stěžovatele to tedy znamená odcestovat do Vietnamu jen proto, aby žádost vůbec mohl podat.

[33] První argument městského soudu tedy neobstojí. Městský soud se tímto argumentem v podstatě vyhnul identifikaci důsledků pro stěžovatele plynoucích ze zrušení jeho povolení k pobytu a samotnému posuzování přiměřenosti [35].

[34] Druhý argument městského soudu implikuje, byť ve velmi strohé podobě, zhodnocení závažnosti porušení veřejného pořádku spočívajícího v účelovém prohlášení o určení otcovství. Jak ale bylo uvedeno [26], posouzení povahy a závažnosti porušení veřejného pořádku je jen jedním z faktorů, které je nutné při vzít v potaz při přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života. Vzhledem k tomu, že městský soud nezhodnotil další hlediska vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[35] Ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu“, zde tedy veřejný zájem spočívající v ochraně veřejného pořádku s právem na soukromý a rodinný život cizince. Městský soud i správní orgány se však ve svých rozhodnutích zaměřily výhradně na jednu stranu mince – na veřejný zájem – a nikterak se nevypořádaly s druhou hodnotou, která stojí v kolizi s veřejným zájmem, tj. s právem na soukromý a rodinný život (ke kolizi základních práv s veřejným zájmem srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94, *Anonymní svědek I*, publikován pod č. 214/1994 Sb.; nálezy sp. zn. III. ÚS 256/01, *Rekognice fotografemi*, publikován pod č. 37/2002 Sb. ÚS; či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Minimální výše pokuty*, publikován pod č. 405/2002 Sb.). K řádnému posouzení přiměřenosti ze strany městského soudu a správních orgánů nedošlo.

[36] V následujícím řízení jsou správní orgány i městský soud při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života ve smyslu § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vázány právními závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými shora [26].

[37] V souvislosti s těmito faktory dodává soud následující: Za prvé, při posuzování povahy a závažnosti veřejného pořádku správní orgány musí vzít v potaz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010 – 151, v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že závažným narušením veřejného (!) pořádku může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; přitom takovým jednáním zpravidla nebude účelové uzavření manželství (což NSS v dané věci konkrétně posuzoval) a tedy *mutatis mutandis* ani účelové prohlášení o určení otcovství. Za druhé, při posuzování rozsahu, v jakém by byl rodinný život stěžovatele narušen, je nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život stěžovatele, ale i vliv na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat v České republice na základě samostatného pobytového oprávnění. „Narušením“ rodinného života se rozumí negativní dopady rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu, které mohou nabývat různých podob; patří sem například nemožnost získat legální příjem na území České republiky (v důsledku ztráty živnostenského oprávnění či pracovního povolení), ztráta nároku na veřejné zdravotní pojištění, či nutnost s nemalými náklady vycestovat na delší dobu z území České republiky za účelem podání žádosti o jiný pobytový status a kvůli absolvování takového řízení.

[38] Lze tedy shrnout: k námitce stěžovatele týkající se účelovosti souhlasného prohlášení o určení otcovství se městský soud ve svém rozsudku nevyjádřil; jeho rozsudek je v tomto aspektu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Při posouzení přiměřenosti zásahu způsobeného zrušením povolení k trvalému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatele nevzal první soud v potaz všechny faktory vyplývající z judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva; právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nesprávně posoudil.

IV. B.

Rozpor s principem právní jistoty

[39] Dalším okruhem kasačních námitek, kterým se musí Nejvyšší správní soud zabývat, jsou námitky opírající se o princip právní jistoty. S nimi se ale kasační soud neztotožnil, jakkoli jim nelze upřít jistou míru přesvědčivosti.

[40] Především § 871 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 neobsahuje žádné časové omezení pro jeho aplikaci. Délka pobytu cizince v hostitelském státě je posuzována v souvislosti s tím, zda je zrušení rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života (srov. znění § 871 odst. 1 účinné do 31. 12. 2010 [36]). Ačkoliv je délka pobytu cizince v hostitelském státě důležitým kritériem pro posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, jde jen o jedno z posuzovaných kritérií (srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva rozebranou v bodech [25] a [26]). Není důvod zříci se onoho „multikriteriálního“ přístupu, který nadto má oporu v ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.

[41] Při bližším zkoumání neobstojí ani poukazy stěžovatele na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Soudu prvního stupně. Ve věci *Baranowski proti Polsku* byl pan Baranowski držen ve vazbě na neurčitě dlouhou dobu, a to bez opory v konkrétním

ustanovení trestního řádu či rozhodnutí soudu (srov. *Baranowski proti Polsku*, rozsudek, 28. 3. 2000, č. 28358/95, bod 56). V projednávaném případě však bylo rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu opřeno o konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců. Navíc omezení osobní svobody představuje daleko závažnější zásah do práv jednotlivce, což se projevuje ve zvýšené ochraně jednotlivce v trestním právu. Pokud jde o nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07, ten se v první řadě týká specifické restituční problematiky. V této věci navíc stěžovatelka zjevně jednala v dobré víře, o čemž se v případě účelového prohlášení o určení otcovství nedá hovořit (zde Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotí, zda správní orgány unesly důkazní břemeno ohledně podmínky účelovosti stěžovatelova prohlášení o určení otcovství; k tomu viz body [22] až [24] a [27], [28]). Posledním rozsudkem, jenž stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, je rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 6. 10. 2005 ve spojených věcech *Sumitomo Chemical Co. Ltd a Sumika Fine Chemicals Co. Ltd proti Komisi Evropských společenství*. Tento rozsudek Soudu prvního stupně se opět týká jiné oblasti práva, a to konkrétně práva hospodářské soutěže. Navíc se v dané věci posuzuje sankce (pokuta za porušení hospodářské soutěže), což je opět diametrálně odlišný právní problém než v případě zrušení povolení k trvalému pobytu. Je pravda, že Soud prvního stupně skutečně v bodě 82 uvedl, tak jak namítá stěžovatel, že „[p]romlčení má tedy tím, že zabrání tomu, aby byly donekonečna zpochybňovány situace ustálené plynutím času, posílit právní jistotu, ale může takéž umožnit ustálení situací, které byly alespoň původně v rozporu s právem“, nicméně tentýž bod rozsudku obsahuje i následující pasáž: „Rozsah, v němž se promlčení uplatní, tedy vyplývá ze střetu mezi požadavky právní jistoty a požadavky legality podle historických a společenských okolností, které v dané době ve společnosti převažovaly. Promlčení z tohoto důvodu závisí pouze na volbě zákonodárce“. Z tohoto úryvku je zřejmé, že absence institutu promlčení ve správním právu není sama o sobě v rozporu s principy materiálního právního státu. Bod 83 pak rozsudku Soudu prvního stupně pak vyznívá ještě zjevněji v neprospěch stěžovatele: „Rozhodnutí zákonodárce Společenství ohledně zavedení pravidel promlčení a stanovení odpovídajících dob nemůže být tudíž předmětem přezkumu ze strany soudu Společenství. **Skutečnost, že nebyla upravena promlčecí doba u výkonu pravomocí umožňujících Komisi určit, že došlo k porušení práva Společenství, nemůže sama o sobě představovat protiprávnost s ohledem na dodržení zásady právní jistoty**“ (důraz doplněn). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že Soud prvního stupně námitky opírající se o zásadu právní jistoty zamítl (viz zejména body 85 a 91 rozsudku Soudu prvního stupně ze dne 6. 10. 2005 ve spojených věcech *Sumitomo Chemical Co. Ltd a Sumika Fine Chemicals Co. Ltd proti Komisi Evropských společenství*). Lze tedy shrnout, že ani jeden z dovolaných rozsudků není přílehlavý a některé z nich dokonce naopak argumentaci stěžovatele oslabují.

IV. C.

Ostatní námitky

[42] Námitka, že se stěžovatelovými nezletilými dcerami mělo být jednáno jako s účastníky řízení, je nepřípustná. Pokud dcery měly za to, že s nimi mělo být nakládáno v řízení před správním orgánem jako s účastnicemi řízení, mohly proti rozhodnutí žalovaného podat žalobu buď samy, nebo prostřednictvím svých zákonných zástupců. Stěžovatel není k této námitce legitimován.

[43] Konečně námitku, že aplikace § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je v rozporu se zákazem retroaktivity, nelze vypořádat vzhledem k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu ohledně účelovosti stěžovatelova prohlášení o určení otcovství. Je ale vhodné dodat, že po mnoho let bylo možné zrušit povolení k trvalému pobytu získané na základě účelového sňatku či účelového prohlášení o otcovství i při absenci výslovné zmínky o účelových sňatcích a účelových prohlášení o uznání otcovství v zákoně o pobytu cizinců, a to s odkazem na porušení veřejného pořádku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 As 78/2006-64; a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011,

čj. 7 As 112/2011-65). Podobný odkaz na porušení veřejného pořádku obsahoval i § 14 odst. 1 písm. e) zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění účinném k 16. 1. 1998, tj. ke dni vydání povolení k trvalému pobytu stěžovateli. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však ve svém usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010 – 151, dospěl k závěru, že závažným narušením veřejného pořádku může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; přičemž zpravidla takovým jednáním nebude účelové uzavření manželství (což NSS v dané věci konkrétně posuzoval) a tedy s přiměřenou změnou ani účelové prohlášení o určení otcovství.

V.

Závěr a náklady řízení

[44] Napadený rozsudek městského soudu je tedy v části nezákonný a v části nepřezkoumatelný; proto Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a rozsudek zrušil.

[45] Již v řízení o žalobě zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Městský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než tato rozhodnutí zrušit. Proto povaha věci umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby o žalobě sám rozhodl. S použitím § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 věty první, odst. 3 a odst. 4 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[46] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku rozhodl i o zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, musí kromě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012).

[47] O náhradě nákladů řízení před Městským soudem v Praze a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatel má právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

[48] Náhrada nákladů řízení je tvořena zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 2000 Kč a za kasační stížnost ve výši 3000 Kč, celkem tedy 5000 Kč. Stěžovatel byl v řízení před Městským soudem v Praze zastoupen Petrem Bayerem, advokátem, na základě plné moci ze dne 9. 9. 2010, proto k náhradě nákladů řízení patří rovněž odměna a hotové výdaje tohoto zástupce v celkové částce 4800 Kč [za dva úkony právní služby po 2100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v písemném podání soudu ve věci samé (žaloba ze dne 13. 9. 2010) podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a z náhrady výdajů ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 4800 Kč]. Dne 10. 2. 2011 převzal na základě plné moci ze dne 10. 2. 2011 právní zastoupení stěžovatele Marek Čechovský, advokát, který zastupoval stěžovatele v probíhajícím řízení před Městským soudem v Praze. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti nadále zastoupen Markem Čechovským na základě plné moci ze dne 10. 2. 2011, a proto k náhradě nákladů řízení patří rovněž odměna a hotové výdaje druhého zástupce v celkové částce 4800 Kč [za dva úkony právní služby po 2100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v písemném podání soudu ve věci samé (kasační stížnost

ze dne 24. 5. 2012 doplněná podáním ze dne 24. 7. 2012) podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a z náhrady výdajů ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 4800 Kč]. Celkovou částku náhrady nákladů řízení ve výši 14600 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. srpna 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu