



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. L.**, zastoupen Mgr. Lenkou Vítkovou, advokátkou se sídlem Borská 13, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 8. 2. 2010, čj. MV-94276/VS-2009, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2012, čj. 6 A 44/2010 – 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** 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 :

I.

Vymezení věci

[1] Dne 25. 5. 2009 podal žalobce žádost o povolení trvalého pobytu. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 2. 10. 2009, čj. OAM-3952-10/TP-2009, žádost zamítlo z důvodu, že žalobce závažným způsobem narušil veřejný pořádek. Trestním příkazem byl totiž v roce 2006 uznán vinným, že v podnapilém stavu napadl policisty Policie ČR a strážníky Městské policie Kutná Hora, čímž spáchal trestný čin výtržnictví a trestný čin útoku na veřejného činitele.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad. Poukazoval v něm především na to, že uvedené trestní odsouzení je již zahlazeno, jednalo se o ojedinělý exces z jinak bezproblémového chování na území České republiky. Ministr vnitra shora označeným rozhodnutím rozklad zamítl, neboť se ztotožnil s tím, že delikt ní jednání žalobce představuje závažné narušení veřejného pořádku.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí ministra vnitra žalobou u městského soudu. Ten však žalobu jako nedůvodnou zamítl. Městský soud uvedl, že pojem „veřejný pořádek“ a „narušení veřejného pořádku závažným způsobem“ jsou neurčité právní pojmy. Žalovaný řádně objasnil, co je obsahem těchto pojmů, z rozhodnutí je patrné, jaká kritéria považoval za rozhodná a jakými úvahami se řídil při jejich právním hodnocení. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že jednání žalobce představuje porušení veřejného pořádku, tak jak byl správními orgány vymezen, a to způsobem, který lze považovat za závažný. Zahlazení odsouzení žalobce neznámá, že se jednání nedopustil, a tedy že by k němu nemohl žalovaný při svém rozhodování v rámci řízení o povolení trvalého pobytu přihlídnout a hodnotit ho jako závažné porušení veřejného pořádku.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že žalovaný i městský soud nesprávně vyložili pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ a chybně jej aplikovali na jeho případ. Tento pojem je třeba vykládat eurokonformně a restriktivně. Narušením veřejného pořádku může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Stěžovatel se dopustil pouze jednoho protiprávního jednání, jehož nízká společenská nebezpečnost se odrazila v uložení mírného trestu. Odsouzení nadto bylo ještě před rozhodnutím žalovaného zahlazeno. Nehledě na to, že krátce po spáchání trestného činu mu bylo cizineckou policií prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel se snaží svým vzorným přístupem k práci odčinit své dřívější protiprávní jednání, od jehož spáchání uplynulo již více než pět let.

[5] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 3. 1. 2013 uvedl, že se ztotožňuje s argumentací městského soudu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[8] Spornou právní otázkou je výklad neurčitého právního pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a jeho aplikace na stěžovatelův případ [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[9] Je vhodné předeslat, že stěžovatel není občanem České republiky ani jiného členského státu Evropské unie, nýbrž občanem třetí země. Nejedná se ani o rodinného příslušníka občana České republiky či jiného členského státu EU. Případ stěžovatele spadá do rozsahu věcné působnosti směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23. 1. 2004, s. 44 – 53, zvláštní vydání v českém jazyce: kapitola 19, svazek 06, s. 272 – 281).

[10] Danou právní otázkou týkající se užití pojmu veřejného pořádku v kontextu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), se zabýval rozšířený senát NSS. V usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010 – 151 (č. 2420/2011 Sb. NSS), na jedné straně konstatoval, že veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu. Na druhé straně je však třeba mít na zřeteli, že zákon o pobytu cizinců pojem „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ užívá na více místech a v různých ustanoveních. Rozšířený senát se nedomnívá, že by ke všem těmto ustanovením zákona, jež se zmiňují o veřejném pořádku, bylo možno přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „veřejný pořádek“ je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení, a zkoumat účel přímo dotčeného ustanovení, okolnosti jeho vzniku a původu apod. Konkrétní závěry učiněné v souvislosti s jedním ustanovením pak nelze bez dalšího přebírat a použít v případě ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba dané ustanovení vyložit ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivého případu.

[11] V dalším se pak již rozšířený senát zabýval výkladem pojmu „veřejný pořádek“ ve vztahu k ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které upravuje problematiku správního vyhoštění, nikoli problematiku trvalého pobytu, jež je předmětem právě projednávané věci a jež se svým účelem významně odlišuje.

[12] Ustanovení § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců aplikované ve věci předložené rozšířenému senátu i ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, jež bylo aplikováno v nyní souzené věci, sice stanoví podmínky pro přijetí opatření omezující právo volného pohybu cizince na území České republiky, ovšem tato opatření mají zcela odlišnou intenzitu. Zatímco vyhoštění [z důvodu dle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] představuje faktickou derogaci práva vstupu a pobytu na území České republiky, nepřiznání trvalého pobytu cizinci neznámá, že by cizinec nemohl setrvat a legálně pobývat na území České republiky na základě jiného pobytového oprávnění (doposud tak stěžovatel činil na základě povolení k dlouhodobému pobytu). Cizinci je pouze odepřena možnost požívat výhod vyplývajících ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu (např. možnost pracovat bez povolení k zaměstnání, vstup do systému veřejného zdravotního pojištění, pobírání dávek ze systému sociálního zabezpečení a podpory v nezaměstnanosti, obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 7 As 112/2011 – 65). Intenzita zásahu státu do práv cizince se v obou případech liší natolik, že při výkladu § 75 odst. 2 písm. f) zákona

o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, nelze bez dalšího převzít úvahy rozšířeného senátu vyslovené ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona.

[13] Z uvedeného plyne, že je na místě nejprve přistoupit k autonomnímu výkladu § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a to v intencích naznačených právě rozšířeným senátem, tj. zejména na základě smyslu a účelu uvedeného ustanovení, okolností jeho vzniku a původu; teprve poté lze uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců aplikovat ve vztahu k individuálním okolnostem nyní projednávané věci (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, čj. 9 As 58/2010 – 119).

[14] Dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, zamítne ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, a to za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. V důvodové zprávě k zákonu č. 161/2006 Sb., jímž byla komplexně změněna úprava trvalého pobytu, je uvedeno, že novelizace byla provedena v návaznosti na směrnici 2003/109/ES (sněmovní tisk č. 1107, Poslanecká sněmovna Parlamentu, volební období 2002 – 2006, www.psp.cz). Z toho plyne, že § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat eurokonformně v návaznosti na čl. 6 odst. 1 směrnice. Dle něho mohou členské státy zamítnout přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od také osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu. Vzhledem k tomu, že neudělení povolení k trvalému pobytu představuje méně intenzivní zásah do právní sféry stěžovatele, postačí pro kvalifikaci určitého jednání žadatele jakožto závažného porušení veřejného pořádku relativně menší intenzita [v porovnání s vyhoštěním cizince na základě § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců].

[15] Soud připomíná, že § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je zaměřen do minulosti („*cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek*“), aniž by bylo třeba z tohoto jednání dovozovat jakékoliv předpoklady ve vztahu k budoucímu jednání stěžovatele [opačně viz § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců]. Není tedy rozhodující, zda z jednání stěžovatele lze dovozovat, že v budoucnosti závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Naproti tomu je však nezbytné, aby jednání stěžovatele bylo možné hodnotit jako vskutku závažné narušení veřejného pořádku. Obdobně je formulován i § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jehož výkladem se zabýval rozšířený senát a ve vztahu k němuž formuloval požadavek skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení veřejného pořádku. Není tedy žádný důvod, proč tyto požadavky nevztáhnout i na § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ovšem s tím rozdílem, že především aktuálnost a dostatečnou závažnost ohrožení veřejného pořádku je třeba pro účely trvalého pobytu vykládat odlišně než v případě vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka.

[16] Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 2. 10. 2009 ztotožnil pojem závažného narušení veřejného pořádku s jednáním, jež dosahuje takové intenzity, že je lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona. Takovým jednáním má být v případě stěžovatele

pokračování

verbální a fyzické napadení veřejných činitelů, způsobení škody, to vše ve spolupachatelství a v podnapilém stavu. Od doby spáchání trestného činu uplynula dle žalovaného krátká doba. Nelze proto vyloučit, že stěžovatel bude opětovně porušovat právní předpisy, popř. páchat trestnou činnost na území ČR. Ministr vnitra ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2010 k tomu poznamenal, že trvalý pobyt jakožto nejvyšší pobytové oprávnění může být udělováno pouze cizincům, kteří právní předpisy ctí a dodržují. Zahlazení odsouzení nemění nic na tom, že stěžovatel se dopustil jednání, které závažným způsobem narušilo veřejný pořádek. Městský soud se ve svém rozsudku ztotožnil jak s výkladem pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, tak s jeho aplikací žalovaným na daný případ.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaný i městský soud nesprávně interpretovali neurčitý právní pojem „závažné narušení veřejného pořádku“. Žalovaný vyložil, že o závažné narušení veřejného pořádku jde pokaždé, když cizinec poruší či obchází právní normu. Městský soud tomuto názoru přisvědčil. Takovýto výklad však dle Nejvyššího správního soudu zcela pomíjí existenci slova „závažné“. To mimo jiné implikuje, že se musí jednat o intenzivní poruchové jednání, nikoliv pouze o bagatelní prohřešek. Normy správního práva trestního a trestního práva hmotného přitom pokrývají často i méně závažná jednání, jimiž dochází k ohrožení zájmů chráněných zákonem (tedy veřejného pořádku). Typová společenská škodlivost (nebezpečnost) správních a trestních deliktů je vyjádřena trestní sazbou. Samotná skutečnost, že stěžovatel byl odsouzen pro trestný čin, neznamená, že se dopustil jednání vážně narušujícího veřejný pořádek. V takovém případě je třeba především hodnotit konkrétní společenskou nebezpečnost protiprávního jednání cizince a také jeho jednání po spáchání deliktu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 6/2012 – 29).

[18] Byť tedy žalovaný vyšel z nesprávné premisy, tedy že závažným narušením veřejného pořádku je každé porušení právní normy, zabýval se v obou rozhodnutích závažností protiprávního jednání stěžovatele. Proto soud nepřikročil v tomto okamžiku ke zrušení rozsudku městského soudu a rozhodnutí ministra vnitra pro nesprávný výklad neurčitého právního pojmu, ale zaměřil se dále na posouzení, zda jednání stěžovatele lze hodnotit jako závažné narušení veřejného pořádku, a to v kontextu hodnocení nebezpečnosti jednání stěžovatele žalovaným.

[19] Žalovaný spatřoval závažné narušení veřejného pořádku v tom, že stěžovatel dne 10. 3. 2006 v Kutné Hoře před hernou Carda společně s dalším ukrajinským občanem v podnapilém stavu verbálně i fyzicky napadl policisty Policie ČR a strážníky městské policie při provádění blíže nespécifikovaného služebního zákroku. Stěžovatel nakopl nohou jednoho strážníka městské policie do pravého stehna, dále dva policisty natlačil na služební vozidlo a kopl do krytky víčka palivové nádrže služebního vozu (škoda ve výši 500 Kč). Trestním příkazem Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 28. 3. 2006, čj. 2 T 32/2006 – 37, byl stěžovatel uznán pro tento skutek vinným z trestných činů výtržnictví a útoku na veřejného činitele. Za to mu byl uložen peněžitý trest ve výši 7.000 Kč, který stěžovatel ihned (tj. 4. 4. 2006) zaplatil. Usnesením Okresního soudu Plzeň-město ze dne 24. 4. 2009, sp. zn. 1 Nt 144/2008, bylo toto odsouzení zahlazené.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovaným i městským soudem, že ačkoliv bylo odsouzení pro shora uvedený skutek zahlazeno, nebrání to žalovanému v tom, aby totéž jednání hodnotil pro účely řízení o žádosti o povolení trvalého pobytu jako závažné porušení veřejného pořádku. Hypotéza § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců totiž není postavena na tom, že byl cizinec odsouzen pro trestný čin, resp. že má záznam v trestním rejstříku [na rozdíl od § 75 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 174 zákona o pobytu cizinců], nýbrž na tom, že se dopustil určitého jednání. Zahlazení odsouzení nenastoluje fikci, že se čin, skutek nestal. Pouze se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen (§ 70 odst. 1 trestního zákona, shodně § 106 trestního zákoníku). Neznamená to však, že by rozhodnutí o zahlazení bylo pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného zcela bez významu. Usnesení prokazuje, že stěžovatel vedl po odsouzení řádný život, nedopustil se dalšího trestného činu ani přestupku, nejsou evidovány žádné stížnosti spoluobčanů na chování stěžovatele. Pakliže tedy správní orgán neprokázal opak, musí při svých úvahách o závažnosti narušení veřejného pořádku jednáním stěžovatele vycházet mimo jiné z toho, že po spáchání trestného činu vedl stěžovatel po celou dobu řádný život.

[21] Soud dává zapravdu stěžovateli, že druh a výměra uloženého trestu odráží společenskou nebezpečnost jednání (§ 31 odst. 1 trestního zákona). Okresní soud uložil stěžovateli pouze peněžitý trest ve výši 7.000 Kč (dle § 53 odst. 1 trestního zákona činilo rozpětí výše peněžitého trestu od 2.000 Kč do 5.000.000 Kč), tedy alternativní trest, a to výrazně při spodní hranici sazby. Tato skutečnost samozřejmě zpochybňuje hodnocení deliktního jednání stěžovatele jako závažného narušení veřejného pořádku.

[22] Na druhou stranu je třeba dodat, že žalovaný ve svých rozhodnutích akcentoval, že terčem útoku se stali příslušníci Policie ČR a Městské policie Kutná Hora, tedy veřejní činitelé. To samozřejmě významným způsobem zvyšuje závažnost narušení veřejného pořádku. Úkolem Policie ČR a městské policie je právě dohlížet na dodržování veřejného pořádku. Pokud při plnění tohoto jejich úkolu (tj. při provádění služebního zákroku) stěžovatel napadl příslušníky policie a strážníky městské policie, svědčí to o nedostatku úcty stěžovatele k osobám zajišťujícím udržování veřejného pořádku. Právě s ohledem na tuto skutečnost se soud ztotožňuje s hodnocením městského soudu a žalovaného, že jednání stěžovatele představuje závažné narušení veřejného pořádku. Sice nikoliv kvůli intenzitě útoku, nýbrž kvůli významu ohroženého společenského zájmu.

[23] Soud nicméně dodává, že ačkoliv lze jednání stěžovatele hodnotit jako závažné narušení veřejného pořádku, je rovněž třeba vzít do úvahy časový odstup mezi jednáním a okamžikem, k němuž žalovaný rozhodoval o žádosti stěžovatele (tedy aktuálnost narušení veřejného pořádku). Svého deliktního jednání se stěžovatel dopustil dne 10. 3. 2006, žalovaný vydal své rozhodnutí dne 2. 10. 2009 a ministr vnitra dne 8. 2. 2010. V době rozhodování žalovaného a ministra vnitra tak uplynulo od spáchání trestného činu 3,5 roku, resp. necelé 4 roky. Byť se jedná o ojedinělý excés, od jeho spáchání neuplynula do dne rozhodování správního orgánu dostatečně dlouhá doba na to, aby bylo možné slevit z hodnocení jednání stěžovatele jakožto závažného narušení veřejného pořádku. Je třeba si uvědomit, že povolení k trvalému pobytu není jediným titulem, na jehož základě by byl stěžovatel oprávněn pobývat na území. Naopak, jedná se o „nejvyšší“ pobytový titul, jehož může cizinec na území České republiky dosáhnout a který vede ke zrovnoprávnění cizince s občany České republiky v mnoha oblastech veřejného práva. Odepření povolení

pokračování

k trvalému pobytu současně neznamena, že by žadatel nebyl nadále oprávněn pobývat na území České republiky. Proto je legitimní požadovat, aby chování uchazeče o povolení k trvalému pobytu nevykazovalo po relativně dlouhou dobu žádné excesy, ani ojedinělé. Byť by se s odstupem 3,5 roku, resp. 4 let mohlo zdát, že deliktní jednání stěžovatele, jímž závažně narušil veřejný pořádek, je neaktuální, nelze této domněnce přisvědčit, a to s ohledem na specifické dopady rozhodnutí o udělení trvalého pobytu (viz shora).

[24] Soud nicméně považuje za důležité poznamenat, že od doby vydání rozhodnutí ministra vnitra uplynuly další tři roky, které však soud nyní nemůže vzhledem k § 75 odst. 1 s. ř. s. vzít do úvahy. Pokud by však stěžovatel v současné době znovu požádal o udělení trvalého pobytu, musel by se žalovaný znovu důkladně vypořádat s tím, zda hodnocení deliktního jednání z roku 2006 jako závažného narušení veřejného pořádku i nadále obстоjí (tedy po 7 letech od jeho spáchání).

[25] Stěžovatel dále poukazuje na to, že i po odsouzení v roce 2006 bylo stěžovateli vydáno povolení k dlouhodobému pobytu. K tomu soud poznamenává, že trvalý pobyt je exkluzivní formou pobytového oprávnění. Bylo-li stěžovateli v minulosti i po odsouzení za trestný čin uděleno povolení k dlouhodobému pobytu, nelze z toho dovozovat, že rovněž pro účely trvalého pobytu by mělo být odhlédnuto od protiprávního jednání stěžovatele. Stěžovateli nic nebrání v tom, aby na území ČR nadále pobýval na základě jiného pobytového titulu, než jakým je trvalý pobyt. Lze tolerovat, že při rozhodování o méně významných pobytových titulech posuzují správní úřady splnění podmínek mírněji než v případě trvalého pobytu.

[26] Soud tak shrnuje, že i přes výše uvedené výhrady, jimiž korigoval některé úvahy žalovaného a městského soudu, žalovaný správně podřadil jednání stěžovatele pod § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Námitka nesprávné aplikace právní normy je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v tomto řízení žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 6. února 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu