



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2011, č. j. 8 A 125/2010 - 55,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2011, č. j. 8 A 125/2010 - 55, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 14. 4. 2010, č. j. MV-13549 /VS-2010-3, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 30. 12. 2009, č. j. OAM-29628-12/MC-2009, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 616 Kč do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 12. 2009, č. j. OAM-29628-12/MC-2009, žalovaný zrušil žalobci povolení k trvalému pobytu z důvodu závažného narušení veřejného pořádku [§ 871 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Žalovaný shledal, že žalobce byl rozsudkem Krajského soudu v Bremgarten (Bezirksgericht Bremgarten) ve Švýcarsku ze dne 7. 1. 1999 odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 9 let, současně mu byl uložen trest

vyhoštění v délce 15 let. Švýcarské orgány následně (po vstupu Švýcarska do schengenského systému) zařadily žalobce na seznam osob, kterým má být odepřen vstup na území států sdružených v schengenském prostoru. Žalovaný na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek jednak tím, že pobývá na území České republiky, ačkoliv mu jiný členský stát schengenského systému zakázal pobyt, jednak i tím, že se v minulosti dopustil protizákonného jednání spočívajícího v obchodování s drogami, za což byl pravomocně odsouzen. Podle žalovaného není zrušení povolení k trvalému pobytu nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobce, neboť má možnost při splnění zákonem stanovených podmínek požádat o jiný druh pobytového oprávnění.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr vnitra rozhodnutím ze dne 14. 4. 2010, č. j. MV-13549/VS-2010-3, zamítl.

Žalobce následně napadl rozhodnutí ministra vnitra žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2011, č. j. 8 A 125/2010 - 55, zamítl. Městský soud se ztotožnil s výkladem pojmu závažné narušení veřejného pořádku a v této souvislosti poukázal na rozsudek téhož soudu ze dne 21. 10. 2006, sp. zn. 11 Ca 51/2006, (patrně se má jednat o rozsudek ze dne 21. 9. 2006, č. j. 11 Ca 51/2006 - 43), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 6 As 66/2008 - 124, (patrně se má jednat o rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008 - 124, dostupný na www.nssoud.cz), které se výkladem tohoto pojmu zabývaly. Žalovaný podle názoru městského soudu řádně vysvětlil, v čem byl veřejný pořádek porušen. Závažným porušením veřejného pořádku je i pravomocné odsouzení soudem pro spáchání trestného činu. V daném případě tak není ve veřejném zájmu, aby měl na území České republiky povolen trvalý pobyt cizinec, který byl v jiném členském státu schengenského systému pravomocně odsouzen pro spáchání trestného činu a byl zařazen na seznam osob, kterým má být odepřen vstup do schengenského prostoru.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností, v níž uvedl, že ji opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že namítá též důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., a to nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, jakož i rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel v první řadě namítá, že závěr žalovaného o závažném narušení veřejného pořádku není dostatečně odůvodněn, neboť chybí individuální hodnocení závažnosti a charakteru stěžovatelem spáchané trestné činnosti ve vztahu k délce a povaze jeho pobytu v České republice. Veřejný pořádek je třeba dle jeho názoru vykládat eurokonformě, přičemž ojedinělé spáchání trestného činu před dlouhou dobou je s tímto výkladem neslučitelné, neboť v současné době u něj neexistuje aktuální závažné narušování veřejného pořádku. V této souvislosti pak odkázal na právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, dostupném na www.nssoud.cz, v němž se zdejší soud zabýval výkladem tohoto pojmu. Stěžovatel se dopustil trestné činnosti před více než 20 lety, byl odsouzen k trestu odnětí svobody, který řádně vykonal, a je přesvědčen, že již nejsou dány skutečné, aktuální a dostatečně závažné důvody

pokračování

ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Po celou dobu pobytu v České republice se stěžovatel nedopustil žádného trestného činu či přestupku a nebyl za žádný takový delikt stíhán. Závažné narušení veřejného pořádku nelze spatřovat ani v tom, že pobýval na území České republiky v době trestu vyhoštění, který mu byl uložen švýcarským soudem. Stěžovatel zde má od roku 2002 povolen trvalý pobyt a až do nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu byl tedy oprávněn pobývat na území ČR. Nelze proto klást k jeho tíži, že neopustil Českou republiku před zahájením řízení. V této souvislosti stěžovatel poukázal též na to, že nebyl o zařazení do Schengenského informačního systému informován.

Stěžovatel dále namítá, že řízení o zrušení trvalého pobytu mělo být vedeno podle § 77 zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel již v době řízení nebyl občanem EU ani rodinným příslušníkem občana EU. V takovém případě by žalovaný mohl rozhodnout o zrušení trvalého pobytu pouze na základě § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Závěrem stěžovatel poukazuje rovněž na to, že výrok správního rozhodnutí prvního stupně je podle jeho názoru neurčitý, neboť § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě rozdílné skutkové podstaty jednání, přičemž z výroku nevyplývá, zda se měl stěžovatel dopustit ohrožování bezpečnosti ČR, nebo závažného narušení veřejného pořádku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že „setrvává“ na důvodech pro zrušení povolení k trvalému pobytu a ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu ve věci. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Dále doplnil, že povolení k dlouhodobému pobytu současné manželky stěžovatele za účelem sloučení rodiny zaniklo dne 15. 2. 2011 uplynutím doby. Manželka podala opakovaně žádost o prodloužení povolení k pobytu, v obou případech však bylo řízení o žádosti zastaveno. Neměla tedy povolen další pobyt na území České republiky. Ve věci žádosti nezletilé dcery stěžovatele bylo řízení o povolení k trvalému pobytu zastaveno. Dne 5. 3. 2011 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele na dobu 3 let. Stěžovatel byl i nadále evidován v Schengenském informačním systému jako osoba, které má být odepřen vstup na území smluvních států.

Stěžovatel v replice uvedl, že o manželčině druhé žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Obdobně ani rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele dosud nenabylo právní moci. V doplnění repliky pak stěžovatel sdělil, že mu příslušný švýcarský orgán dopisem ze dne 23. 11. 2011 potvrdil, že jeho zákaz vstupu do schengenského prostoru s výjimkou Švýcarska již nadále netrvá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pokud jde o stížní námitku, podle níž mělo být řízení o zrušení trvalého pobytu stěžovatele vedeno podle § 77 zákona o pobytu cizinců, konstatuje Nejvyšší správní soud, že uvedenou námitku stěžovatel uplatnil poprvé až při jednání před městským soudem dne 29. 3. 2011, tedy po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o nové žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Tato kasační námitka tedy nebyla včas uplatněna v řízení před krajským soudem a je tudíž nutno ji považovat za nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). I přesto se však Nejvyšší správní osud uvedenou právní otázkou musel zabývat, neboť úzce souvisí s ostatními námitkami stěžovatele, které Nejvyšší správní soud shledal přípustnými.

Je pravdou, že, jak vyplývá ze správního spisu, původní manželství stěžovatele s občankou ČR bylo rozsudkem Okresního soudu v Karlových Varech sp. zn. 9 C 39/2008, jenž nabyl právní moci dne 28. 3. 2008, rozvedeno. Vzhledem k této skutečnosti již stěžovatel nemůže být nadále považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Nicméně stěžovatel byl i po tomto datu držitelem povolení k trvalému pobytu na území ČR, které mu bylo vydáno na základě jeho dosavadního manželství s občankou ČR. Podle zákona o pobytu cizinců není důvodem pro zrušení nebo zánik platnosti povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie skutečnost, že cizinec během platnosti povolení k trvalému pobytu postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie pozbyl. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“), k jejímuž provedení právní úprava uvedená v hlavě IVa zákona o pobytu cizinců slouží, potom v čl. 13 odst. 2 výslovně stanoví podmínky, za nichž rodinným příslušníkům občana Evropské unie, kteří sami nejsou státními příslušníky žádného členského státu, zůstává zachováno právo pobytu na území členského státu na výlučně osobním základě i v případě mj. rozvodu jejich manželství s občanem Evropské unie. Pokud jde o právo trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie, vyplývá z čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38/ES, že toto již nabyté právo může být ztraceno (vedle důvodů veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo případů zneužití práv či podvodu) pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky (k tomu srov. též bod 15 a bod 18 odůvodnění směrnice).

Vzhledem k uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný nepochybil tou samotnou skutečností, že při zrušení trvalého pobytu stěžovatele postupoval podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců, tedy podle ustanovení týkajících se trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie, která na stěžovatele i po rozvodu jeho manželství s občankou ČR nadále dopadala.

Další z námitek, a to námitku týkající se tvrzené neurčitosti výroku správního rozhodnutí prvního stupně, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Náležitosti výroku správního rozhodnutí obecně upravuje § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle tohoto ustanovení se ve výrokové části rozhodnutí uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž je rozhodováno, a

pokračování

označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Výrok rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci obsahuje všechny uvedené náležitosti, a to včetně uvedení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož žalovaný postupoval. V daném případě nevznikají žádné pochybnosti o tom, v jaké věci, jakým způsobem a podle kterého ustanovení zákona žalovaný ve věci rozhodl. Stěžovatel se mylí, pokud má za to, že je nezbytné ve výroku uvést i údaj o tom, z jakého důvodu uvedeného v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl zrušen trvalý pobyt stěžovatele, tedy zda z důvodu ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku. Takový požadavek jde nad rámec zákonem požadovaných náležitostí rozhodnutí uvedených v § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož postačí, pokud správní orgán ve výroku rozhodnutí uvede ustanovení zákona o pobytu cizinců, podle nichž postupoval. V daném případě je navíc z odůvodnění rozhodnutí prvního stupně zřejmé, že v případě stěžovatele shledal žalovaný důvod ke zrušení trvalého pobytu v závažném narušení veřejného pořádku.

V posuzované věci jsou ovšem klíčové dvě námitky, jež se týkají výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku. Podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo (žalovaný) zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.

Žalovaný vyložil uvedené ustanovení tak, že stěžovatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek jednak tím, že byl dne 7. 1. 1999 švýcarským soudem pravomocně odsouzen za trestné činy v souvislosti s obchodem s drogami, a dále tím, že pobýval na území České republiky, ačkoliv mu byl švýcarským soudem uložen trest vyhoštění a byl v Schengenském informačním systému zanesen do seznamu nežádoucích osob. Závěry žalovaného následně aproboval i městský soud. Žalovaný i městský soud se přitom opřeli o právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008 – 124, v němž zdejší soud ve shodě s dřívějším rozsudkem městského soudu ze dne 21. 9. 2006, č. j. 11 Ca 51/2006 – 36, v podstatě konstatoval, že za porušení veřejného pořádku závažným způsobem je nutno považovat jednání, jež lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona.

V této souvislosti je třeba uvést, že vzhledem k nejednotnosti dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu se výkladem pojmů „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ v kontextu zákona o pobytu cizinců zabýval rozšířený senát zdejšího soudu, a to v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publikovaném pod č. 2420/2011 Sb. NSS. Rozšířený senát přitom konstatoval, že „*při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity*“. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je třeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

Ustanovení § 87l v podobě, která upravuje důvody pro zrušení povolení k trvalému pobytu a která následnými novelizacemi doznala dalších dílčích změn, bylo do zákona o pobytu cizinců začleněno jeho novelou provedenou zákonem č. 161/2006 Sb. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu (viz sněmovní tisk č. 1107, Poslanecká sněmovna Parlamentu, volební období 2002 – 2006, www.psp.cz) byla tato změna zákona provedena v návaznosti na již zmiňovanou směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES.

Tato směrnice, jak již bylo řečeno, upravuje mj. právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států [čl. 1 písm. b)]. Vztahuje se ovšem pouze na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (čl. 3 odst. 1). Pobyt, který uvedená směrnice upravuje, je tak spojen s využitím práva volného pohybu osob, což není posuzovaný případ. Pokud občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a stejně tak ani jeho rodinný příslušník. Směrnice 2004/38/ES by se tedy na daný případ, pokud by nebylo dále zmiňované úpravy v zákoně o pobytu cizinců, nevztahovala (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011, *McCarthy*, C-434/09, Sb. rozh. s. I-03375).

Jak však uvedl rozšířený senát, „na základě přijetí § 15a odst. 5 (a to rovněž zákonem č. 161/2006 Sb.), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (dnes se jedná o odst. 4), podle kterého se ustanovení cizineckého zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je ostatně zřejmý i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb. (...) unijní právo může být použitelné nepřímo, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „aktivovat“ unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespadají do oblasti působnosti unijního práva.“

S ohledem na § 15a odst. 5 (dnes § 15a odst. 4) zákona o pobytu cizinců je tedy třeba vykládat i § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců způsobem souladným s unijním právem ve všech případech. Tedy nejen v případech, na něž se přímo vztahuje směrnice 2004/38/ES, ale i v případě rodinného příslušníka občana České republiky bez ohledu na to, zda došlo k realizaci práva volného pohybu občana EU z jednoho členského státu do druhého. To se týká i nyní posuzované věci.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda lze na daný případ vztáhnout bez dalšího též závěry rozšířeného senátu ohledně výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“. Rozšířený senát se totiž v cit. usnesení zabýval převážně výkladem § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který upravuje problematiku správního vyhoštění, nikoliv výkladem tohoto pojmu v souvislosti se zrušením povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jakkoli předcházející judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou rozšířený

pokračování

senát sjednocoval, se dotýkala i tohoto ustanovení. Přitom právě podle cit. usnesení rozšířeného senátu je třeba při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců postupovat diferencovaně.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 – 34, jenž je dostupný na www.nssoud.cz (plénium Nejvyššího správního soudu rozhodlo dne 10. 4. 2013 o jeho publikaci ve Sbírce rozhodnutí NSS, dosud však k publikaci nedošlo), je třeba při výkladu těchto pojmů přihlížet i k intenzitě zásahu do práv cizince. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval případem zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu narušení veřejného pořádku podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010. Dospěl přitom k závěru, že toto ustanovení je třeba vykládat odlišně od závěrů vyslovených rozšířeným senátem v návaznosti na § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu a správní vyhoštění totiž představují opatření, jež se svým účelem a intenzitou zásahu do práv cizince odlišují. Podle cit. rozsudku tak „[v]zhledem 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]“.

V nyní posuzované věci, která se týká aplikace § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, však podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedený závěr o potřebě odlišného výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ neplatí, a i na nyní posuzovanou věc lze vztáhnout závěry vyslovené rozšířeným senátem.

V první řadě zde totiž dochází ke zrušení pobytového oprávnění, což vede k omezení práv, která cizinec již dříve nabyl. S tím souvisí i omezení jeho práv a zhoršení jeho postavení, např. v oblasti zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, zdravotního pojištění atp. Oproti tomu při zamítnutí žádosti o trvalý pobyt *a priori* ke zhoršení postavení cizince nedochází, neboť dosud výhod spojených s trvalým pobytem nepožíval. Intenzita zásahu v případě zrušení trvalého pobytu tak bude zpravidla vyšší, než v případě zamítnutí žádosti o trvalý pobyt.

Také znění ustanovení, jehož výkladem se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 – 34, bylo odlišné od § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, což má vliv i na výklad tohoto ustanovení. Podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, měla být žádost o trvalý pobyt zamítnuta, pokud „cizinec závažným způsobem **narušil** veřejný pořádek (...)“. Použití minulého času v tomto ustanovení naznačovalo, že důvodem k zamítnutí žádosti mohly být skutečnosti, jež nastaly v minulosti. Nejvyšší správní soud ostatně v cit. rozsudku dovodil, že „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“. Oproti tomu v § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je použito přítomného času („závažným způsobem **narušuje** veřejný pořádek“), což také signalizuje, že primárním účelem těchto ustanovení je ochrana veřejného pořádku do budoucna.

Navíc je třeba poukázat i na skutečnost, že dotčená ustanovení přispívají k transpozici odlišných unijních předpisů. Na ustanovení § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, dopadá čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Oproti tomu pro výklad § 119 odst. 2 písm. b) a § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je rozhodný především čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Byť tedy je třeba dotčená ustanovení vykládat ve všech uvedených případech eurokonformně, s ohledem na odlišnosti mezi předpisy unijního práva se i výklad těchto ustanovení zákona o pobytu cizinců může lišit.

Lze tedy shrnout, že v případě § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud nenaznal žádné důvody, které by vedly k závěru, že pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ užitý v tomto ustanovení by bylo třeba vykládat odlišně od téhož pojmu užitého v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Závěry vyslovené rozšířeným senátem v cit. usnesení lze proto vztáhnout i na výklad § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy na případy zrušení trvalého pobytu cizince z důvodu závažného narušení veřejného pořádku.

Jak již uvedl rozšířený senát, *„[z]působ a meze použití opatření z důvodu veřejného pořádku upravuje směrnice 2004/38/ES obecně zejm. ve svém čl. 27. Z odst. 2 daného ustanovení vyplývá, že taková opatření musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“, přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje. (...)*

Soudní dvůr EU se při výkladu použití výhrady veřejného pořádku rovněž omezil spíše na konstatování obecnějších principů a mezi užití této výhrady členskými státy, aniž by hodnotil konkrétní okolnosti skutkového stavu jednotlivých případů, a konečné posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů. Uvedl, že zatímco *zásada volného pohybu osob by měla být vykládána extenzivně, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad restriktivní* (srov. bod 18 rozsudku ze dne 4. 12. 1974 ve věci *Van Duyn*, 41/74, Recueil, s. 1337; bod 23 rozsudku ze dne 19. 1. 1999 ve věci *Calfa*, 348/96, Recueil, s. I-11; bod 64 rozsudku ze dne 29. 4. 2004 ve věci *Orfanopoulos a Oliveri*, C-482/01, Recueil, s. I-5257; bod 45 rozsudku ze dne 10. 3. 2005 ve věci *Komise proti Španělsku*, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097; bod 23 rozsudku ze dne 10. 7. 2008 ve věci *Jipa*, C-33/07, Sb. rozh., s. I-5157).

Soudní dvůr stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který *„předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.“*; tedy, *1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti* (srov. bod 35 rozsudku ze dne 27. 10. 1977 ve věci *Bouchereau*, 30/77, Recueil, s. 1999; bod 21 rozsudku ve věci *Calfa*; bod 66 rozsudku ve věci *Orfanopoulos a Oliveri*; bod 46 rozsudku ve věci *Komise proti Španělsku*; bod 43 rozsudku ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Komise proti Nizozemí*, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383; bod 23 rozsudku ve věci *Jipa*). Tento závěr se ostatně nyní promítá i do znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

pokračování

Soudní dvůr uznává, že různé státy mohou mít různé zájmy, jejichž sledování spadá pod pojem veřejného pořádku a pojem veřejného pořádku se může měnit i v čase (srov. bod 18 rozsudku ve věci Van Duyn; bod 26 rozsudku ze dne 28. 10. 1975 ve věci Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219; bod 34 rozsudku ve věci Bouchereau); nicméně v kontextu Společenství je nutno chápat pojem veřejného pořádku tak, aby jeho působnost nemohla být stanovena jednostranně členským státem bez možnosti kontroly ze strany Společenství (srov. bod 27 rozsudku ve věci Rutili). Také se státy mohou dovolávat pouze svých vlastních důvodů veřejného pořádku, nikoli důvodů jiného členského státu (bod 25 rozsudku ve věci Jipa).“ (Důraz doplněn)

Na základě těchto úvah tak rozšířený senát dospěl k závěru, že narušením veřejného pořádku „může být jen takové jednání, které bude představovat **skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti**. I v takovém případě je však potřeba zohlednit **individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci**“.

S ohledem na uvedené lze souhlasit se stěžovatelovou námitkou, že žalovaný i městský soud v daném případě nesprávně vyložili pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ použitý v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nemohou proto obstát ani závěry o tom, že stěžovatel svým jednáním naplnil důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu.

V prvé řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že stěžovatel závažným způsobem narušil veřejný pořádek tím, že pobýval na území České republiky v době výkonu trestu vyhoštění, který mu byl uložen švýcarským soudem, a to i přesto, že byl zařazen na seznam osob, kterým má být odepřen vstup na území států schengenského prostoru. Stěžovatel totiž po dobu platnosti povolení k trvalému pobytu měl řádné oprávnění pobývat na území České republiky. Skutečnost, že byl vyhoštěn ze Švýcarska, ani to, že byl následně, po vstupu Švýcarska do schengenského systému, vložen záznam o jeho osobě do Schengenského informačního systému, nemá sama o sobě na platnost povolení k trvalému pobytu žádný vliv. K zániku oprávnění pobývat na území ČR totiž dochází až zrušením trvalého pobytu. Pokud tedy stěžovatel pobýval na území České republiky, činil tak v souladu se zákonem, a nelze v samotném jeho pobytu spatřovat protiprávní jednání nebo dokonce závažné narušení veřejného pořádku.

Nemůže bez dalšího obstát ani další dílčí závěr žalovaného, který důvod pro zrušení trvalého pobytu stěžovatele spatřoval v odsouzení za trestné činy souvisejících s obchodem s drogami spáchané ve Švýcarsku, jež stěžovatel spáchal podle odsuzujícího rozsudku v letech 1991 a 1992. Není sice pochyb o tom, že trestná činnost, za níž byl stěžovatel švýcarským soudem odsouzen, představuje závažnou formu organizované kriminality. Podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES však předchází odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku, a to platí zvláště za situace, pokud od spáchání těchto trestných činů uplynula, již v době rozhodování žalovaného, bezmála dvě desetiletí.

Žalovaný se tedy v daném případě měl zabývat nejen tím, zda stěžovatel byl pravomocně odsouzen, o čemž ostatně nebylo v dané věci sporu. Primárně měl žalovaný

zkoumat, zda jednání stěžovatele z let 1991 - 92 představovalo v době jeho rozhodování o zrušení trvalého pobytu skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Je třeba přihlídnout i ke všem relevantním okolnostem, jež mohou mít vliv na závažnost jednání stěžovatele a posouzení hrozby budoucího porušení veřejného pořádku. Mezi takové skutečnosti patří nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchaní trestného činu, a zejména doba, která uplynula od jeho spáchaní, chování stěžovatele po vykonání trestu odnětí svobody, délka jeho pobytu v České republice, ale i to, zda se po příchodu do České republiky dopustil další trestné či jinak protiprávní činnosti. V této souvislosti nelze opomenout, že stěžovatel již ve správním řízení namítal, že od roku 2002, kdy mu byl v ČR povolen trvalý pobyt, vedl bezúhonný život a nedopustil se žádného porušení právních předpisů. Ani těmito okolnostmi se ovšem žalovaný vůbec nezabýval.

Žalovaný měl současně vážit i přiměřenost přijatého opatření, tedy zda zrušením trvalého pobytu nebudou nepřiměřeným způsobem dotčena práva a oprávněné zájmy stěžovatele. Žalovaný v této souvislosti uvedl, že zrušení trvalého pobytu je sice zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele, avšak nikoliv nepřiměřeným. Poukázal přitom na skutečnost, že stěžovatelova současná manželka pobývala v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu a nezletilá dcera měla požádáno o povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel i při zrušení trvalého pobytu mohl požádat o jiný druh pobytového oprávnění. Takové odůvodnění ovšem postrádá jakékoliv úvahy, jež svědčí o přiměřenosti opatření. Tvrzení, že stěžovatel má možnost požádat o jiný druh pobytu v České republice, lze snad považovat za určité doporučení pro jeho další postup. Není však vůbec zřejmé, jaké závěry z toho plynou pro posouzení přiměřenosti přijatého opatření. Správní orgán se ostatně nezabýval ani otázkou, zda získání jiného druhu pobytového oprávnění je pro stěžovatele fakticky dosažitelné, zejména, zda tvrzené narušení veřejného pořádku není překážkou pro získání takového oprávnění. Nelze opomenout ani to, že stěžovatel v rozkladu proti rozhodnutí prvního stupně uvedl též další skutečnosti, s nimiž se měl žalovaný v rozhodnutí o rozkladu vypořádat. Stěžovatel totiž uvedl, že se mu narodila dcera, poukázal na nepříznivý zdravotní stav manželky, jako i na potíže v případě návratu do Kosova. Uvedenými skutečnostmi se ovšem žalovaný opět nikterak nezabýval, aniž by uvedl, proč k nim nepřihlédl.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že s ohledem na uvedené shledal důvodnou námitku týkající se nesprávného výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců městským soudem, jenž aproboval předchozí nesprávný výklad žalovaného. Navíc obě rozhodnutí žalovaného postrádají klíčové úvahy a hodnocení skutečností, jež měly být v daném případě zohledněny. Za této situace bylo povinností městského soudu pro důvodně namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, což však městský soud neučinil a ani se sám s uvedenými rozhodnými skutečnostmi nevypořádal. Rovněž námitky spočívající v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a rozsudku městského soudu tedy shledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost jako celek je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před

pokračování

krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit rozhodnutí žalovaného v druhém a případně i v prvním stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám zrušil žalobou napadené rozhodnutí ministra vnitra, jakož i rozhodnutí žalovaného v prvním stupni a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2012, rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl v řízení před městským soudem i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem, náleží mu tedy náhrada důvodně vynaložených nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 4 x 2100 Kč za čtyři úkony právní služby, tj. v řízení před městským soudem: (1) převzetí a příprava zastoupení, (2) podání žaloby, (3) účast na jednání před městským soudem dne 29. 3. 2011, a dále v řízení o kasační stížnosti: (4) podání kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012]. Další podání stěžovatele označená jako replika ze dne 3. 10. 2010, opakovaná replika stěžovatele ze dne 7. 12. 2011 a doplnění repliky stěžovatele ze dne 15. 12. 2011, soud neposoudil jako samostatné úkony právní služby, za něž by advokátovi náležela odměna, neboť se svou povahou jednalo pouze o dílčí doplnění či zopakování tvrzení stěžovatele a tato podání již nebyla pro věc rozhodující. Stěžovateli však dále náleží paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), náhrada za daň z přidané hodnoty (21 %) ve výši 2016 Kč, jakož i náhrada za zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 2000 Kč a kasační stížnosti ve výši 3000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 16 616 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. dubna 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu