



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, č. j. 45 A 11/2012 – 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, č. j. 45 A 11/2012 – 38, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Praze byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) ze dne 24. 1. 2012, č. j. MV-84137-6/SO-2011, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 6. 2011, č. j. OAM-2651-45/PP-2011, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o vydání rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu podle ust. § 87e odst. 1 ve spojení s § 87 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že rozhodnutí komise není nepřezkoumatelné, neboť jsou z něj patrné všechny důvody, proč bylo odvolání zamítnuto, resp. proč stěžovateli nebylo uděleno povolení k přechodnému pobytu. Krajský soud se proto dále zabýval otázkou, zda zjištěným jednáním stěžovatele byl závažným způsobem porušen veřejný pořádek. Při posouzení, zda došlo ze strany stěžovatele k závažnému narušení veřejného pořádku a co se pojmem veřejný pořádek rozumí, vycházel krajský soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151. Podle krajského soudu je nesporné, že se stěžovatel zdržoval na území České republiky neoprávněně, a to opakovaně

a dlouhodobě, bez platného cestovního dokladu a bez platných víz. Do této situace se nemusel vůbec dostat, pokud by tvrzenou ztrátu svého cestovního dokladu řešil legální cestou a opatřil si prostřednictvím svého zastupitelského úřadu nový platný doklad. Místo toho si později opatřil za vysoký finanční obnos padělaný osobní doklad a ne jen, že se jím prokázal při kontrole Policie České republiky, ale použil jej podvodným způsobem pro získání povolení k pobytu na území České republiky, kdy se vydával za občana jiného členského státu Evropské unie. Stěžovatel pak byl odsouzen Obvodním soudem pro Prahu 6 trestním příkazem ze dne 19. 9. 2010, sp. zn. 1 T 87/2010, pro přečin padělání a pozměňování veřejné listiny, tedy nikoliv pro jakýkoliv trestný čin či přečin, kdy by bylo třeba zvažovat, zda trestní postih představuje závažné porušení veřejného pořádku ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců, ale právě pro trestné jednání, které má přímý vztah k ustanovením citovaného zákona, jak požaduje judikatura (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151). Nejedná se přitom o porušení čistě formální povinnosti stěžovatele, ale o velmi závažné a dlouhotrvající podvodné obcházení zákona o pobytu cizinců. Podle krajského soudu stěžovatel nedostál svým povinnostem, které pro něj vyplývají ze zákona o pobytu cizinců, ale naopak je vědomě a dlouhodobě porušoval. Je nepochybné, že dodržování právních norem je ve veřejném zájmu a naopak jejich porušování narušuje veřejný pořádek, což platí stejně jak pro občany České republiky, tak pro cizince, kteří chtějí na území České republiky žít. Řízení o povolení k přechodnému pobytu je řízením, kdy žadatel musí splnit určitá kritéria přesně stanovená v zákoně o pobytu cizinců a povolení nelze nárokovat, jestliže tato kritéria splněna nebyla. Krajský soud se zabýval také tím, zda komise zvážila i osobní situaci stěžovatele a vzala v úvahu dopad svého rozhodnutí na to, že má v České republice, kde žije již dlouho, vytvořeno zázemí. Krajský soud dospěl k závěru, že komise správně rozhodla, že veřejný zájem na ochraně před porušováním právních norem České republiky převážil nad zájmem na nenarušení rodinných vztahů. Navíc zdůraznil, že zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu neznamená, že stěžovatel nebude moci v České republice pobývat na základě jiných, byť krátkodobějších, forem pobytu. Nelze proto dovozovat, že by napadené správní rozhodnutí zcela znemožnilo stěžovatelův kontakt s jeho rodinou.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že i když krajský soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, není jeho právní posouzení jednání stěžovatele v souladu se smyslem tohoto usnesení. Pokud krajský soud v souvislosti s hodnocením jednání stěžovatele jako závažného narušení veřejného pořádku poukázal na jeho opakovaný a dlouhodobý neoprávněný pobyt bez platného cestovního dokladu a bez platných víz, přičemž do této situace se dostat, pokud by ztrátu cestovního dokladu řešil legální cestou, pak stěžovatel uvedl, že jeho neoprávněný pobyt se datoval od roku 2003, přičemž tento byl důsledkem administrativního pochybení při prodlužování platnosti víza. Skutečnost, že si stěžovatel neopatřil nový cestovní doklad v žádném případě, nemohla mít vliv na neoprávněný pobyt, neboť i kdyby mu byl v roce 2002 vydán nový cestovní doklad, tato skutečnost by sama o sobě nemohla jeho neoprávněný pobyt, tedy pobyt bez víza, napravit. Stěžovatel tedy vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že se do této situace vůbec nemusel dostat, pokud by ztrátu svého cestovního dokladu řešil legální cestou. Stěžovatel měl v podstatě na výběr ze dvou řešení, a to buď dostavit se k orgánu policie a požádat o výjezdní příkaz spolu s udělením správního vyhoštění, což by pro něj

pokračování

znamenalo faktickou nemožnost vrátit se na území České republiky nebo zde pobývat neoprávněně a ve snaze vyhnout se sankci spáchat trestní čin padělání a pozměňování veřejné listiny. Stěžovatel bohužel zvolil cestu nezákonného postupu a za toto jednání byl Obvodním soudem pro Prahu 6 odsouzen. Stěžovatel nepochybně, že za své jednání musel být potrestán, ale má za to, že není jednáním natolik závažným, že by jej bylo možno hodnotit jako závažné narušení veřejného pořádku. Stěžovatel poukázal na průběh trestního řízení, kdy byl nejdříve odsouzen k trestu vyhoštění a následně byl v obnoveném řízení trest vyhoštění zrušen s odůvodněním, že by výkon trestu vyhoštění byl zásahem do soukromého a rodinného života nejen stěžovatele, ale především nezletilého dítěte, které je státním občanem České republiky. V návaznosti na výše uvedené pak stěžovatel namítal, že se krajský soud nezabýval změnou původního rozsudku o vinně a trestu, kdy druh a výše uloženého trestu je nepochybně odrazem společenské škodlivosti jednání stěžovatele. Stěžovatel na tuto skutečnost poukazoval již v žalobě, stejně jako v průběhu správního řízení, přičemž krajský soud se touto skutečností, která je podle stěžovatele pro právní posouzení pro jeho jednání podstatná, nezabýval. V této souvislosti je odkázal nejen na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, ale i na rozsudek téhož soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29. I v případě stěžovatele lze považovat za nesporné, že je rodinným příslušníkem občana EU, a to ve smyslu ust. § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a je tedy třeba při výkladu pojmu závažného narušení veřejného pořádku vycházet ze směrnice 2004/38/ES. Stěžovatel na území České republiky pobývá již od roku 1997, tedy více než 15 let (téměř polovinu svého života), přičemž během tohoto pobytu nebylo k jeho osobě mimo vytýkané jednání zjištěno nic negativního. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že krajský soud jeho jednání nesprávně právně posoudil a v souvislosti s právním posouzením jeho jednání jako závažného narušení veřejného pořádku považuje za nepřezkoumatelné i odůvodnění přiměřenosti takového rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že veřejný zájem na ochraně před porušování právních norem České republiky převážil nad zájmem na nenarušení rodinných vztahů s odkazem na to, že zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu neznamená, že stěžovatel nebude moci v České republice pobývat na základě jiných, byť krátkodobějších, forem pobytu. Taková argumentace je zcela odtržena od reality, neboť stěžovatel jako rodinný příslušník občana EU je oprávněn požádat buď o povolení k přechodnému, nebo trvalému pobytu. Pokud se týká krátkodobých víz, tato nejsou cizincům zásadně vydávána, a už vůbec ne takovým způsobem, aby bylo zajištěno stěžovatelovo právo na pravidelný kontakt se synem. Stěžovatel mimo jiné v žalobě poukazoval na případný rozpor negativního rozhodnutí s čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně práv a svobod a Úmluvou o právech dítěte, kdy tyto závazky, kterými je Česká republika vázána, zůstaly zcela bez odezvy. Z výše uvedených důvodů považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť odůvodnění namítané nepřiměřenosti je podle jeho názoru zcela nedostatečné, a navíc postrádá úvahy o tom, jak se s namítaným porušením mezinárodních závazků krajský soud vypořádal. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s právním názorem krajského soudu, že v jeho případě je důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Podle ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.

Podle ust. § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Podle ust. § 87e odst. 1 téhož zákona na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně.

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 27. 1. 2011 žádost o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců z důvodu sloučení rodiny. Tato žádost byla správním orgánem I. stupně zamítnuta podle ust. § 87e odst. 1 v návaznosti na § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že stěžovatel byl v roce 2010 pravomocně odsouzen pro přečin padělání a pozměňování veřejné listiny, dvakrát dlouhodobě pobýval na území České republiky nelegálně a prokazoval se padělaným dokladem totožnosti osoby maďarské státní příslušnosti. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím komise. Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že stěžovatel je otcem nezletilého dítěte, které je občanem České republiky, přičemž s ním žije ve společné domácnosti a podílí se na jeho výživě a výchově.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151 (č. 2420/2011 Sb. NSS) uvedl, 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.“*

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že krajský soud na citované usnesení odkázal pouze formálně a jeho závěry se vůbec neřídil. Krajský soud nijak nepřihlédl k původu, okolnostem vzniku, a zejména účelu, ustanovení zákona o pobytu cizinců. V dané souvislosti je třeba vzít v úvahu ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“) a také více zohlednit účel dané právní úpravy. Ten lze vyčíst například z bodu 2 preambule směrnice o právu na sloučení rodiny, podle něhož opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život.

pokračování

Právě rodinný život je základní hodnotou, na které je směrnice o právu na sloučení rodiny postavena a jejíž ochrana je v ní upravena. Respekt k právu na rodinný život byl důvodem pro stanovení podrobnějších pravidel pro přiznávání přechodného či dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. V bodu 2 preambule směrnice se uvádí, že ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie. Podle čl. 5 odst. 5 směrnice při posuzování žádosti dbají členské státy na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. A rovněž podle čl. 17 směrnice členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou.

Podle rozsudku Soudního dvora (Evropské unie) ve věci C-540/03 *Evropský parlament proti Radě Evropské unie* (Sb. rozh. 2006, s. I-5769, dostupný na <http://curia.europa.eu>, vyplývají z práva žít se svými blízkými příbuznými pro členské státy povinnosti, které mohou být negativní, je-li některý z nich povinen nevyhostit osobu, nebo pozitivní, je-li povinen nechat osobu vstoupit a mít bydliště na svém území (viz bod 52 rozsudku). S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva pak zdůraznil, že je třeba zohlednit spravedlivou rovnováhu, kterou je třeba nastolit mezi protichůdnými zájmy jednotlivců a celé společnosti. Podle Soudního dvora jde čl. 4 odst. 1 směrnice o právu na sloučení rodiny dokonce nad rámec Úmluvy o právech dítěte a Listiny základních práv Evropské unie, když ukládá členským státům v případech určených směrnicí povolit sloučení rodiny ve vztahu k některým rodinným příslušníkům, aniž by státy mohly uplatnit prostor pro uvážení (viz zejména bod 60 rozsudku). Při přijímání směrnice byl přitom ústředním prvkem nejlepší zájem dítěte (viz bod 73 rozsudku).

Akcentace práva na rodinný život a nejlepšího zájmu dítěte se také nutně projevuje v tom, že důvody veřejného pořádku, pro které lze zamítnout žádost o povolení k přechodnému či dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, musí být skutečně velmi závažné. Míru požadované závažnosti narušení veřejného pořádku lze v takovém případě srovnávat s případy omezení práva občana Evropské unie na volný pohyb v rámci Evropské unie z důvodů veřejného pořádku (čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie; dále jen „SFEU“).

Podmínky přijetí omezujících opatření z důvodů veřejného pořádku podle čl. 45 odst. 3 SFEU upřesnil ve své judikatuře Soudní dvůr (Evropské unie). Tyto jsou vyjádřeny např. v rozsudku ve věci C-441/02 *Komise proti Německu* (Sb. rozh. 2006, s. I-3449):

„32 Jak Soudní dvůr připomenul ve svém rozsudku ze dne 31. ledna 2006, *Komise v. Španělsko* (C 503/03, Sb. rozh. s. I 1097, bod 43), není právo státních příslušníků členského státu vstoupit a pobývat na území jiného členského státu bezpodmínečné. Mezi omezeními stanovenými nebo povolenými právem Společenství umožňuje článek 2 směrnice 64/221 členským státům zakázat státním příslušníkům jiných členských států vstup na jejich území z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

33 Zákonodárce Společenství nicméně ohraničil uplatňování takových důvodů členským státem striktními omezeními. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 se musí opatření přijatá z

důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a podle odstavce 2 tohoto článku neodůvodňuje odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření. Z existence odsouzení pro trestný čin tak lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvalé ohrožení veřejného pořádku (rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 28, a ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C 348/96, Recueil, s. I 11, bod 24, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 44).

34 *Soudní dvůr vždy zdůrazňoval, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně (rozsudek ze dne 28. října 1975, Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219, bod 27; výše uvedené rozsudky Bouchereau, bod 33, a Calfa, bod 23; rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C 482/01 a C 493/01, Recueil, s. I 5257, body 64 a 65, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 45).*

35 *Podle ustálené judikatury předpokládá uplatnění pojmu veřejného pořádku vnitrostátním orgánem v každém případě kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti (výše uvedené rozsudky Rutili, bod 28; Bouchereau, bod 35; Orfanopoulos a Oliveri, bod 66, a Komise v. Španělsko, bod 46).*

[...]

107 *V souladu s judikaturou Soudního dvora musí být při přezkumu existence případného osobního chování představujícího ohrožení veřejného pořádku a popřípadě otázky, kde se nachází správná rovnováha mezi přítomnými legitimními zájmy, který provádějí vnitrostátní orgány v jednotlivých případech, dodrženy základní zásady práva Společenství (výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 95).*

108 *V tomto ohledu je nutno vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Důvody obecného zájmu mohou být pro odůvodnění vnitrostátního opatření, které svou povahou omezuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, uplatněny pouze tehdy, když dotčené opatření taková práva bere v úvahu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C 260/89, Recueil, s. I 2925, bod 43; ze dne 26. června 1997, Familiapress, C 368/95, Recueil, s. I 3689, bod 24; výše uvedené rozsudky Carpenter, bod 40, a Orfanopoulos a Oliveri, bod 97).*

109 *V tomto kontextu byla v rámci práva Společenství uznána důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků Společenství s cílem odstranit překážky výkonu základních svobod zaručených Smlouvou. Je zejména nepochybné, že vyhoštění osoby ze země, kde žijí její blízcí příbuzní, může představovat zásah do práva na respektování rodinného života, tak jak je zakotveno v článku 8 EÚLP, které je jedním ze základních práv, která jsou v právním řádu Společenství podle ustálené judikatury Soudního dvora chráněna (viz zejména výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 98). Takový zásah je v rozporu s EÚLP, pokud nesplňuje požadavky odstavce 2 téhož článku, a sice pokud není „v souladu se zákonem“, nepřiblíží k jednomu nebo více cílům legitimním z pohledu uvedeného odstavce a není „nezbytný v demokratické společnosti“, tedy odůvodněný naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřený sledovanému legitimnímu cíli (viz zejména Evropský soud pro lidská práva,*

pokračování

rozsudek Boultif v. Švýcarsko ze dne 2. srpna 2001, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2001-IX, § 39, 41 a 46, a výše uvedený rozsudek Carpenter, bod 42).“

Z citovaného rozsudku vyplývá, že je mimo jiné nutno vždy hledat odpověď na otázku, „*kde se nachází správná rovnováha mezi přítomnými legitimními zájmy*“, přičemž Soudní dvůr také odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, v níže je vyslovena podmínka přiměřenosti zásahu ke sledovanému legitimnímu cíli. Je tak zřejmé, že ve vztahu k přípustným omezením volného pohybu osob z důvodu veřejného pořádku podle čl. 45 odst. 3 SFEU je základním požadavkem proporcionalita mezi intenzitou omezujícího opatření a důvody pro jeho přijetí.

Zásah do rodinného života cizince a jeho rodinných příslušníků v důsledku nepovolení přechodného pobytu, jehož účelem je společné soužití rodiny, lze v tomto směru srovnávat se zásahem do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění občana Evropské unie. Nakonec takto (srovnatelně s důvody veřejného pořádku podle čl. 45 odst. 3 SFEU) pojímá důvody veřejného pořádku, pro které lze zamítnout žádost o přechodný pobyt, sama směrnice o právu na sloučení rodiny. Podle bodu 14 její preambule totiž může pojem veřejného pořádku zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu a vztahuje se například na případy podpory terorismu nebo extremistických postojů. Směrnice zjevně vyžaduje, aby bylo k zamítnutí žádosti z důvodu veřejného pořádku docházelo výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustí jednání, nebo alespoň existuje jasná hrozba takového jednání, které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti. Typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti. Pouze v těchto případech lze totiž hovořit o přiměřenosti opatření (nepovolení přechodného pobytu, a tudíž odloučení od nejbližší rodiny) vzhledem k jednání, které bylo důvodem pro přijetí opatření.

Výše uvedené však neznamena jakousi absolutizaci práva na rodinný život, kterému bude nutno vždy ustoupit při zvažování odepření vstupu cizince na území České republiky, povolení jeho pobytu na tomto území apod. Význam rodinného života cizince, popř. zájmu jeho dítěte, je takto umocňován směrnicí o právu na sloučení rodiny. Vyšší nároky na omezující opatření, které z uvedeného plynou, proto platí pouze v řízení o žádosti o povolení k přechodnému, popř. dlouhodobému, pobytu za účelem společného soužití rodiny. Uvedené nelze volně přenášet také na jiná řízení v režimu zákona o pobytu cizinců. Cizincům, kteří mají na území České republiky integrovanou rodinu, je tak poskytována vyšší ochrana oproti ostatním cizincům.

Krajský soud tedy interpretoval pojem závažné narušení veřejného pořádku příliš široce, a to zejména z důvodu, že nevzal v úvahu okolnosti vzniku, původ a účel právní úpravy institutu přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud dále zabýval tím, zda jednání posuzované krajským soudem představuje závažné narušení veřejného pořádku.

Je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud hodnotí pouze jednání, které hodnotil také krajský soud. Krajský soud v napadeném rozsudku argumentoval jednáním stěžovatele spočívajícím v jeho neoprávněném pobytu na území České republiky v době od 18. 1. 2003

do 31. 1. 2006 a od 9. 12. 2009 do 16. 9. 2010 a ve spáchání přečinu padělání a pozměňování veřejné listiny, za který byl stěžovateli uložen peněžitý trest. Tato jednání krajský soud ve shodě se správními orgány kvalifikoval jako důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

S hodnocením těchto jednání krajským soudem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Z jednání stěžovatele nelze dovozovat existenci důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku, a to zejména s ohledem na jejich nižší závažnost v poměru k důsledkům nepovolení přechodného pobytu. Zásadní je přitom také skutečnost, že tento výčet jednání stěžovatele se týká jeho zhruba patnáctiletého pobytu na území České republiky (podle skutkového stavu v době vydání napadeného správního rozhodnutí).

Neoprávněný pobyt na území České republiky bezpochyby představuje narušení veřejného pořádku, nicméně v žádném případě nelze hovořit o tak závažném jednání, které by bylo možné srovnávat např. s nejzávažnější trestnou činností. Toto jednání tedy nemůže představovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku pro účely zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, která byla podána za účelem společného soužití rodiny.

Závažnějším z uvedených jednání je nepochybně spáchání přečinu padělání a pozměňování veřejné listiny. Avšak ani toto jednání není podle Nejvyššího správního soudu natolik závažné, aby odůvodňovalo zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Soud v trestní věci považoval za postačující uložení pouze peněžitého trestu, když výrok o trestu vyhoštění byl zrušen usnesením Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 37 Nt 1956/2010 z důvodu, že bylo prokázáno, že stěžovatel je otcem nezletilého dítěte, které je státním občanem České republiky. Přečin stěžovatele nevykazuje nic, co by bylo možné srovnávat např. s terorismem či jinou závažnou trestnou činností. Jiná trestná činnost přitom stěžovateli vytýkána nebyla. Ani s ohledem na spáchání uvedeného přečinu tedy nelze vyslovit závěr, že by stěžovatel představoval vyšší „nebezpečí“ pro společnost.

Méně závažné jednání narušující veřejný pořádek (nelegální pobyt na území České republiky) ani ve spojení se závažnějším narušením veřejného pořádku (přečin padělání a pozměňování veřejné listiny) nepředstavují dostatečně závažné narušení veřejného pořádku, ani hrozbu z takového narušení, které by bylo proporcionální k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, která byla podána za účelem společného soužití rodiny. K tomuto závěru lze dospět zejména s ohledem na okolnosti vzniku, původ a účel institutu povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, jak byly výše uvedeny. Jednání stěžovatele nebyla natolik excesivní, že by v daném případě bylo nutno zájem na dodržování veřejného pořádku prosazovat opatřením takové intenzity, které by představovalo odloučení stěžovatele od jeho nejbližší rodiny. S ohledem na četnost a intenzitu protiprávního jednání stěžovatele se jeví prosazování dodržování veřejného pořádku sankčními prostředky trestního a správního práva jako plně adekvátní a postačující.

pokračování

Krajský soud tedy nesprávně interpretoval pojem důvodného nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku a nesprávně vyhodnotil jednání stěžovatele jako jednání zakládající důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

Z výše uvedeného důvodu proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu