



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. V. R.**, zast. JUDr. Ing. Janem Kopřivou, Ph.D., advokátem se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 2. 2012, č. j. MV-24079-4/SO-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014, č. j. 36 A 20/2012 - 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2014, č. j. 36 A 20/2012 - 41, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 20. 2. 2012, č. j. MV-24079-4/SO-2011, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **16 800 Kč**, k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Jana Kopřivy, Ph.D., advokáta se sídlem Zahradnická 223/6, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu

správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 18. 1. 2011, č. j. OAM-28278-13/MC-2010, jímž bylo podle § 871 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušeno povolení stěžovatele k trvalému pobytu na území České republiky, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Podmínky pro zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců měl stěžovatel naplnit tím, že závažným způsobem narušil veřejný pořádek. Byl dvakrát pravomocně odsouzen, v prvním případě za spáchání trestného činu zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění podle § 125 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve druhém případě za spáchání trestného činu vydírání podle § 235 odst. 2 písm. b) a c) téhož předpisu. Správní orgány dospěly shodně k názoru, že byl naplněn pojem „narušení veřejného pořádku“ a že zrušení povolení k trvalému pobytu nebude nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[3] Krajský soud vyšel při hodnocení naplnění pojmu „veřejný pořádek“, případně „narušení veřejného pořádku“, z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména z rozsudku ze dne 30. 11. 2011, č. j. 3 As 21/2011 - 85, dle kterého pojem „veřejný pořádek“ zahrnuje kromě norem právních také normy morální, sociální, politické, případně náboženské. K porušení veřejného pořádku přitom postačuje jejich porušení nižší intenzity, je-li dostatečně závažné ve vztahu k důsledkům plynoucím ze zrušení povolení k trvalému pobytu. K tomu konstatoval, že stěžovatel byl celkem ve dvou případech pravomocně odsouzen a především druhé odsouzení lze samo o sobě považovat za závažné, a to zejména pro právní kvalifikaci a popis skutků, jakož i pro délku samotného odsouzení.

[4] Krajský soud se dále vyjádřil k ustanovení čl. 27 odst. 2 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38/ES“), které je třeba vykládat tak, že nikoli každé odsouzení pro jakýkoli trestný čin vede bez dalšího k závěru, že cizinci bude zrušen trvalý pobyt, či že bude vyhoštěn. Vždy je zapotřebí zvažovat zejména to, o jaký trestný čin se jednalo a jakým konkrétním jednáním se jej pachatel dopustil. Opačný postup by byl v rozporu se zásadou přiměřenosti stanovenou v citovaném ustanovení směrnice. Odepření práva trvalého pobytu je sice opatření odpírající jedno z práv vyplývajících z práva volného pohybu osob, nicméně jde o omezení velmi nízké intenzity, protože jím není dotčeno právo pobytu cizince na území České republiky, ale dochází jím pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. Je proto v souladu s požadavkem přiměřenosti a proporcionality mezi omezujícím opatřením a závažností jednání, aby důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu bylo výrazně méně intenzivní a nebezpečné jednání, než pro účely vyhoštění. Stěžovatelovo předchozí odsouzení pro trestný čin vydírání postačuje k závěru, že je zde důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Okolnosti, při nichž k činu došlo, a

pokračování

způsob jeho spáchání, totiž nijak nesnižovaly závažnost jeho jednání. Zároveň je odepření práva trvalého pobytu v souladu se zásadou přiměřenosti ve vztahu k jednání, kterým byl trestný čin spáchán.

[5] K hodnocení zásahu do soukromého nebo rodinného života krajský soud uvedl, že správní orgán I. stupně se podrobně zabýval rodinnými poměry stěžovatele a správně dovodil, že zrušení povolení k trvalému pobytu nebude mít nepřiměřený dopad do jeho soukromého nebo rodinného života, neboť mu není nepřiměřeně bráněno v tom, aby se stýkal se svou manželkou a synem. Povolení k trvalému pobytu totiž není jediným aktem, který by umožňoval dlouhodobě pobývat na území České republiky. Dlouhodobě pobývajícím cizinec pouze požívá odlišnou míru oprávnění, avšak stále v takovém rozsahu, aby mohl nerušeně vést svůj soukromý a rodinný život.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně potom uvádí, že považuje napadený rozsudek za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a to především pokud jde o výklad pojmu „závažné porušení veřejného pořádku“ v souvislosti s vyhodnocením dopadu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života.

[7] Má za to, že na jeho případ lze vztáhnout závěry z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS, ohledně výkladu pojmů „veřejný pořádek“, respektive „závažné narušení veřejného pořádku“. Při zrušení povolení k trvalému pobytu totiž dochází ke zrušení pobytového oprávnění, což vede k omezení práv, která již cizinec dříve nabyl. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 - 146. Pojem závažné narušení veřejného pořádku dle § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by měl být vykládán shodně s tímž pojmem užitým v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dopadajícím na správní vyhoštění.

[8] Domnívá se, že nemůže obstát dílčí závěr žalované, potvrzený napadeným rozsudkem, že důvodem pro zrušení trvalého pobytu je odsouzení za dva trestné činy. Není pochyb o tom, že trestná činnost, které se stěžovatel dopustil, je závažná, avšak podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku. To platí zvláště za situace, kdy od spáchání trestných činů uplynulo v době rozhodování žalované již několik let. Žalovaná se měla zabývat nejen tím, zda byl stěžovatel pravomocně odsouzen, ale měla zkoumat, zda jeho jednání z dávných let představovalo v době rozhodování správních orgánů skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Měla při tom přihlídnout i ke všem relevantním okolnostem, jež mohou mít vliv na závažnost jednání a posouzení hrozby budoucího porušení veřejného pořádku. Mezi takové skutečnosti patří nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchání trestného činu, a zejména doba, která uplynula od jeho spáchání, 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. Stěžovatel již ve správním řízení poukazoval na bezúhonný život, který vede po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, a na svůj intenzivní rodinný život v České republice.

[9] K posouzení zásahu do soukromého nebo rodinného života uvedl, že odůvodnění správních orgánů i soudu postrádá úvahy svědčící o přiměřenosti použitého opatření. Z rozhodnutí lze pouze dovodit, že je vyloučena možnost trvalého odloučení stěžovatele od rodiny, neboť právní řád nabízí pobytové alternativy. Získání jiného pobytového statutu ovšem není zaručeno a v zásadě není reálné. Závěr o závažném narušení veřejného pořádku pro něj může představovat reálnou překážku pro získání jiného pobytového titulu. Aby tedy nedošlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, je nutno poměřovat intenzitu zásahu spočívajícího ve zrušení povolení k trvalému pobytu a intenzitu narušení veřejného pořádku, které bylo důvodem tohoto zásahu státu. Považuje tedy za nezbytné, aby byl posouzen poměr porušení veřejného pořádku a zásah do soukromého a rodinného života, který vede v České republice velmi intenzivní – žije zde již několik let, má manželku a dva nezletilé syny, kteří jsou na něm silně citově závislí a jeho nepřítomnost v rodině by nesli velice špatně. Navíc stěžovatel v současné době nijak neohrožuje veřejné zájmy, naopak od svého propuštění z výkonu trestu vede řádný život. Žalovaná i krajský soud dovodily přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života pouze na základě skutečnosti, že spáchal dva trestné činy. Takové posouzení není vůbec výsledkem poměrování intenzity narušení veřejného pořádku a intenzity zásahu do soukromého a rodinného života. Neurčila-li žalovaná vůbec, k jakému konkrétnímu zásahu do soukromého a rodinného života dochází, nemohla posoudit, zda byl zásah přiměřený.

[10] Vzhledem k výše uvedenému navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že správní orgány i krajský soud rozhodovaly na základě skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni vydání správního rozhodnutí I. stupně. Ke skutečnostem nastalým později (sňatek s občankou České republiky, narození druhého dítěte) nemohlo být přihlíženo. Trvá na tom, že správní orgán I. stupně zohlednil všechny rozhodné okolnosti jak při výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, tak při hodnocení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Trvá i na závěru, že stěžovatel může upravit svůj pobyt v České republice oprávněním k přechodnému pobytu v intencích zákona o pobytu cizinců.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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.

pokračování

[13] Předmětem sporu je výklad pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a přiměřenost zásahu, zrušení povolení k trvalému pobytu, do soukromého nebo rodinného života stěžovatele. Podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo (správní orgán I. stupně) zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění, za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.

[14] Spornými otázkami se Nejvyšší správní soud zabýval již ve své dřívější judikatuře, například v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 73/2011, ze kterého vycházel i stěžovatel, nebo v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39, a nemá důvodu se od závěrů uvedených v rozsudcích odchylovat ani v nyní posuzovaném případě.

[15] První kasační námitka směřuje do nesprávného právního posouzení spočívajícího v nesprávném výkladu pojmů „veřejný pořádek“, respektive „závažné narušení veřejného pořádku“.

[16] Správní orgány vyšly z toho, že stěžovatel narušil závažným způsobem veřejný pořádek, jelikož spáchal dva trestné činy, za něž byl pravomocně odsouzen. Přihlédly zejména k závažnosti odsouzení ke čtyřem letům odnětí svobody nepodmíněně za trestný čin vydírání, kterého se stěžovatel dopustil se dvěma dalšími osobami a se zbraní. Při tom se podílel na opakovaných fyzických útocích na poškozeného s cílem přimět ho k vydání finanční hotovosti. Této trestné činnosti se dopustil pouhý rok po předchozím pravomocném odsouzení. Je tedy zřejmé, že první odsouzení na něj nemělo žádný výchovný vliv. Na základě těchto skutečností shledala žalovaná dostatečný důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu. Krajský soud dospěl ke stejnému závěru. Svou argumentaci opřel o již uvedený rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 3 As 21/2011, který posuzoval situaci zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Tento judikát však není na nyní posuzovanou situaci přílehlavý, jak je argumentováno dále.

[17] Vzhledem k nejednotnosti dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu se výkladem pojmů „veřejný pořádek“, respektive „závažné narušení veřejného pořádku“ v kontextu zákona o pobytu cizinců zabýval rozšířený senát zdejšího soudu, a to v již citovaném usnesení ve věci sp. zn. 3 As 4/2010. Rozšířený senát při tom konstatoval, že *„[p]ři 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 přiblížit 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, nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, ale je třeba přiblížit ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení. Stejně tak je třeba dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

[18] Výklad pojmu „veřejný pořádek“ pro účely ustanovení § 87l zákona o pobytu cizinců provedl velmi podrobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 73/2011. Zdejší soud proto ze znění tohoto rozsudku v další části odůvodnění vychází a

v podrobnostech na něj odkazuje. Ustanovení § 871 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 2004/38/ES.

[19] Tato směrnice upravuje mimo jiné 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).

[20] 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 nepřímě, 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.“

[21] S ohledem na § 15a odst. 5 (dnes § 15a odst. 4) zákona o pobytu cizinců je tedy třeba vykládat i § 871 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.

[22] 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 citovaném 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 § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jakkoli předcházející judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou rozšířený senát sjednocoval, se dotýkala i tohoto ustanovení. Přitom právě podle citovaného usnesení

pokračování

rozšířeného senátu je třeba při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců postupovat diferencovaně.

[23] Krajský soud vyšel v posuzovaném případě z toho, že odepření práva trvalého pobytu je omezující opatření velmi nízké intenzity, tudíž za důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu může být považováno jednání mnohem méně intenzivní a nebezpečné, než pro účely vyhoštění. To dovedl z rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 3 As 21/2011. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 – 34. Oba zmíněné rozsudky se však zabývaly případem zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu narušení veřejného pořádku. Dospěly při tom k závěru, že výklad pojmu „veřejný pořádek“ pro účely zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu 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.

[24] 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. K témuž názoru dospěl kasační soud i v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 73/2011, kde uvedl: *„V první řadě zde totiž dochází ke zrušení pobytového oprávnění, což vede k omezení práv, která cizinec již dříve nabyt. 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.“*

[25] 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 citovaném 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.

[26] 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.

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).“

[27] 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 nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci“.

[28] S ohledem na uvedené lze souhlasit s kasační námitkou, že krajský soud v daném případě nesprávně vyložil pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ použitý v § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Vyšel totiž z nepřiléhavé judikatury a uzavřel, že pro naplnění sporného pojmu postačí nižší intenzita jednání narušujícího veřejný pořádek. Zbývá posoudit, zda se stejného pochybení dopustila i žalovaná.

[29] Žalovaná jako důvod pro zrušení trvalého pobytu stěžovatele spatřovala odsouzení za trestné činy, a to zejména odsouzení za trestný čin vydírání, který stěžovatel spáchal dle odsuzujícího rozsudku v roce 2007. Není pochyb o tom, že trestná činnost, za kterou byl odsouzen, představuje závažnou formu 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. Podle již citovaného rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 73/2011 „[j]e třeba přihlídnout i ke všem relevantním okolnostem, jež mohou mít vliv na závažnost jednání stěžovatele a posouzení hrozby budoucího porušení veřejného pořádku. Mezi

pokračování

takové skutečnosti patří nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchání trestného činu, a zejména doba, která uplynula od jeho spáchání, 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.“

[30] Nejvyšší správní soud je nucen po prostudování rozhodnutí správního orgánu I. stupně konstatovat, že tento se s odůvodněním naplnění pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ ve výše nastíněném rozsahu nevypořádal vůbec. Vyšel pouze ze skutečnosti, že stěžovatel svým protiprávním jednáním spáchal čin, který vedl až k pravomocnému odsouzení. Tuto skutečnost charakterizoval jako závažné narušení veřejného pořádku. Žalovaná ve svém rozhodnutí pochybení správního orgánu I. stupně více méně napravila, přesto i její odůvodnění závažného narušení veřejného pořádku zůstává na hranici přezkoumatelnosti. Zhodnotila charakter a závažnost spáchaného trestného činu, způsob, jakým trestný čin spáchal, i to, že se této trestné činnosti dopustil pouhý rok po předchozím pravomocném odsouzení.

[31] Výslovně se nevyjádřila k místu spáchání trestného činu a k tomu, zda se stěžovatel po příchodu do České republiky dopustil další trestné či jinak protiprávní činnosti. Jelikož však byl trestný čin spáchán na území České republiky, jsou tyto otázky v zásadě méně podstatné a odpovědi na ně by mohly být vyloženy jediné v neprospěch stěžovatele, tudíž by na výsledku řízení nic nezměnily. Stejně tak nebyla výslovně hodnocena doba, která uplynula od spáchání trestného činu. Jak však vyplývá ze správního spisu, trestného činu vydírání se stěžovatel dopustil dne 20. 5. 2007, odsouzen byl rozsudkem ze dne 25. 10. 2007 a z výkonu trestu odnětí svobody byl podmíněně propuštěn 18. 12. 2009. Téměř bezprostředně poté bylo zahájeno ze strany správních orgánů zjišťování skutečností ve věci jeho trvalého pobytu a dne 26. 7. 2010 bylo vydáno oznámení o zahájení správního řízení. Zahájení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu tak bylo reakcí na odsouzení stěžovatele a po vykonání trestu s ním bylo zahájeno příslušné správní řízení. Nebylo tedy v podstatě hodnotit co, neboť doba pobytu stěžovatele na svobodě byla velmi krátká. Není tedy možné v tomto ohledu na posuzovaný případ aplikovat rozsudek ve věci sp. zn. 5 As 73/2011, jak se snaží dovodit stěžovatel, jelikož v něm byla posuzována jiná skutková situace. Předmětem posuzování v dané věci byla trestná činnost spáchaná bezmála před dvěma desetiletími. V nyní posuzovaném případě není tedy doba, která uplynula od spáchání trestného činu, tak zásadní, aby mohla mít vliv na výsledek řízení. Žalovaná pominula zmínit i dobu pobytu stěžovatele v České republice.

[32] Všechna uvedená pochybení způsobují, že rozhodnutí žalované stojí na samé hranici přezkoumatelnosti, nicméně je lze za přezkoumatelné a správné považovat. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí je Nejvyšším správním soudem rušeno i z dalšího důvodu (viz následující odstavce tohoto odůvodnění), bude však žalovaná v dalším řízení povinna znovu hodnotit všechny okolnosti podstatné pro posouzení závažnosti narušení veřejného pořádku a řádně je v novém rozhodnutí odůvodnit, když v důsledku běhu času bude již nezbytné zhodnotit spolu s dalšími okolnostmi i dobu, která od spáchání trestné činnosti uběhla.

[33] Druhá kasační námitka směřuje do nesprávného posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života stěžovatele, který je třeba rovněž řádně zhodnotit.

Přiměřeností zásahu do soukromého nebo rodinného života se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně zabýval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60, zejména bod 23; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2008, č. j. 2 As 19/2008 - 75). 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).

[34] 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 cizince); (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě; (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání 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 již ve své dřívější judikatuře – například v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 68/2012, uvedl, že „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.“ Totéž lze vztáhnout i k § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[35] Po prostudování správního spisu a především správních rozhodnutí je třeba konstatovat, že správní orgány se všemi relevantními faktory nezabývaly. Správní orgán I. stupně hodnotil zejména povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu, tj. povahu a závažnost spáchaného trestného činu, naopak se vůbec nezabýval například hledisky rodinného života stěžovatele, pouze konstatoval existenci družky a syna. Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že je třeba posuzovat skutečnosti známé v době

pokračování

rozhodování správních orgánů. Nemůže proto přisvědčit žalované ani v tom, že pro její rozhodování byl rozhodný skutkový stav, jaký byl v době rozhodování před správním orgánem I. stupně (k tomu viz § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Nové skutečnosti, jako například uzavření manželství či narození druhého syna, však nastaly až po vydání správního rozhodnutí žalované, ani žalovaná k nim tudíž nemohla přihlédnout, a pro toto řízení jsou proto irelevantní (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

[36] Žalovaná, a stejně tak krajský soud, se zabývala zejména možnostmi stěžovatele upravit svůj pobytový statut jiným způsobem. S takovým hodnocením přiměřenosti zásahu do stěžovatelova soukromého nebo rodinného života nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Již v minulosti k této problematice uvedl: *„Mělo-li by platit, že zásah je přiměřený, pokud si cizinec může požádat o udělení nižšího pobytového statusu (bude-li mu vůbec udělen), 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 § 87l 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 v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva.*

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).“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 68/2012).

[37] Navíc lze konstatovat, že z rozhodnutí žalované ani krajského soudu není vůbec zřejmé, jaké závěry plynou z jejich doporučení jiné úpravy pobytového titulu pro posouzení přiměřenosti přijatého opatření.

[38] Rozhodnutí žalované tedy neobstojí, pokud jde o hodnocení zrušení povolení k trvalému pobytu z hlediska přiměřenosti zásahu do soukromého nebo rodinného života stěžovatele, v tomto rozsahu je nepřezkoumatelné. V dalším řízení se proto bude muset žalovaná zabývat jednotlivými kritérii pro poměření přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, která byla vymezena evropskou judikaturou a judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz bod [34] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Rozhodnutí žalované je vzhledem k výše uvedenému nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud nedostatečně odůvodněné rozhodnutí aproboval, ačkoliv měl napadené rozhodnutí zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby rozhodnutí žalované bylo zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalované nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[40] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[41] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Ten přísluší stěžovateli, neboť rozhodnutí žalované bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto mu zdejší soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalované. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 10 000 Kč za soudní poplatky (tj. soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou 6 800 Kč.

[42] Stěžovatel nedoložil, že by mu v řízení před krajským soudem vznikly jakékoli náklady. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to převzetí a přípravu zastoupení a podání kasační stížnosti. Za každý úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč, za dva úkony právní služby tedy 6 800 Kč. Zástupce nedoložil osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty, k nákladům řízení o kasační stížnosti se tedy daň z přidané hodnoty

pokračování

nepřičítá. Celková částka za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem tak činí 10 000 Kč + 6 800 Kč, celkem tedy 16 800 Kč.

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

V Brně dne 2. dubna 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu