



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. Ch. E.**, zast. Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha, proti žalované: **Policie České republiky**, Ředitelství služby cizinecké policie, se sídlem Olšanská 2, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 2 A 64/2019 - 23,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 2 A 64/2019 - 23, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 16. 9. 2019, č. j. CPR-18779-5/ČJ-2019-930310-V241, **se ruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Císaře, advokáta se sídlem Vinohradská 22, Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2019, č. j. CPR-18779-5/ČJ-2019-930310-V241.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 13. 4. 2019, č. j. KRPA-150046-20/ČJ-2019-000022-SV, kterým bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění a dále stanovena

jednak doba k vycestování z území České republiky do 19 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, jednak doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce 5 let podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť je důvodné nebezpečí, že by mohl při pobytu na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[3] Dne 10. 4. 2019 stěžovatel spolu s dalším cizincem (J. O. N., nar. X, st. příslušnost X) neoprávněně prodal omamnou a psychotropní látku, konkrétně konopí (o hmotnosti 2,352 g), čímž naplnil skutkovou podstatu přečinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy dle § 283 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byl trestním příkazem uložen trest odnětí svobody v trvání 1 roku, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu 3 let; současně byl stěžovateli uložen trest vyhoštění z území České republiky v trvání 5 let a trest propadnutí věci, a to peněžní částky ve výši 500 Kč – viz trestní příkaz Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 4. 2019, sp. zn. 9 T 37/2019.

[4] Z uvedeného správní orgán I. stupně vyvodil, že stěžovatel zcela vědomě porušil právní řád České republiky, přičemž nelze vyloučit, že tak bude činit i nadále. V tom správní orgán I. stupně spatřoval nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku, a proto přistoupil k uložení správního vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců, a to v délce 5 let, tedy uprostřed zákonné sazby, což považuje za přiměřené zjištěným okolnostem věci, vč. závažnosti protiprávního jednání stěžovatele. Odvolání, v němž stěžovatel zpochybnil mj. délku správního vyhoštění, jakož i jeho přiměřenost a vůbec možnost naplnění pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, žalovaná zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s jehož závěry se ztotožnila.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu, v níž poukázal na to, že předchozí odsouzení za trestný čin ještě samo o sobě neodůvodňuje aplikaci výhrady veřejného pořádku a uložení správního vyhoštění, které je navíc nepřiměřené – a to nejen ve své délce (5 let), ale především ve vztahu k rodinnému a soukromému životu stěžovatele, jenž má povolen pobyt na území Španělska, kde má se svojí bývalou manželkou nezletilé dítě, s nímž se pravidelně stýká.

[6] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou a dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, který se zabýval výkladem pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a dospěl k závěru, že k jeho naplnění dojde tehdy, pokud je jednání cizince skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. To bylo v případě stěžovatele splněno, a to s ohledem na povahu a konkrétní okolnosti jeho trestné činnosti. Podle městského soudu se jedná „bez jakékoli pochyby o skutečné (za uvedené jednání byl žalobce uznán vinným), aktuální (uvedeného jednání se žalobce dopustil pouhé tři dny před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění) a závažné ohrožení základních zájmů společnosti“.

pokračování

[7] Podmínky pro uložení správního vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců tedy dle názoru městského soudu byly naplněny, přičemž délka správního vyhoštění uloženého v polovině zákonné sazby je přiměřená a odpovídá závažnosti protiprávního jednání stěžovatele. K přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatele pak městský soud poznamenal, že v České republice stěžovatel prakticky žádné relevantní (rodinné, sociální, kulturní či ekonomické) vazby nemá. Oba rozhodující správní orgány vycházely z toho, že stěžovatel má rodinu v Nigérii, kam se může bez problémů vrátit, stejně tak jako se může vrátit do Španělska, kde má povolený pobyt, s čímž se městský soud ztotožnil.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž zopakoval, že prostý fakt jeho odsouzení není dostačující pro uložení správního vyhoštění. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, což v daném případě nebylo přesvědčivě zdůvodněno. Žalovaná, potažmo městský soud zvolily zcela paušální a principu přiměřenosti odporující přístup k věci, kdy bez dalšího akceptovaly to, že stěžovateli bylo – vedle trestu vyhoštění z území České republiky – uloženo ještě administrativní opatření v podobě správního vyhoštění z území členských států Evropské unie, navíc v délce 5 let.

[9] Jednoduše řečeno, zájem státu na tom, aby stěžovatel nepobýval na území České republiky, již byl realizován trestem vyhoštění a dle stěžovatele není důvod se domnívat, že existuje též zájem, aby stěžovatel nepobýval ani na území dalších členských států Evropské unie. Uvedené platí tím spíše, že stěžovatel má povolený pobyt ve Španělsku, kde žije jeho nezletilý syn, což oba správní orgány ignorovaly; nezjišťovaly, zda se jedná o občana Španělska ani žádné další relevantní okolnosti, a nevycházely tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci, s čímž se městský soud bez dalšího ztotožnil. Na základě toho stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na své rozhodnutí, spisový materiál i napadený rozsudek, s jeho závěry souhlasí. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podstatou věci je otázka správního vyhoštění stěžovatele, tj. ukončení jeho pobytu na území České republiky, které je spojeno se stanovením doby k vycestování a doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie – srov. § 118 odst. 1 větu první zákona o pobytu cizinců. V daném případě byla stěžovateli stanovena doba 19 dnů k vycestování a doba 5 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, a to s odkazem na § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců, který stanoví: „*Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 10 let, je-li důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“ (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[14] Pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ představuje neurčitý právní pojem, jehož užití v migrační legislativě je relativně časté; v kontextu zákona o pobytu cizinců se tímto pojmem zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, z něhož vycházel též městský soud.

[15] Rozšířený senát v tomto usnesení na jedné straně konstatoval, že veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu; na druhé straně je však třeba mít na zřeteli, že zákon o pobytu cizinců pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ užívá na více místech a v různých ustanoveních, přičemž rozšířený senát se nedomnívá, že by ke všem těmto ustanovením zákona o pobytu cizinců, jež se zmiňují o veřejném pořádku, bylo možno přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení; je nezbytné zohlednit specifické okolnosti vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba toto ustanovení přiměřeným způsobem aplikovat ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.

[16] V dalším se již rozšířený senát zabýval výkladem pojmu „*veřejný pořádek*“ ve vztahu k ustanovení § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které ovšem dopadá na případy vyhošťování občanů EU a jejich rodinných příslušníků, nikoli na vyhošťování státních příslušníků tzv. třetích zemí upravené primárně v § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který byl aplikován v nyní souzené věci s cílem ukončení pobytu stěžovatele na základě rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto rozhodnutí představuje rozhodnutí o navrácení, s nímž je spojen též zákaz vstupu a pobytu na území členských států EU ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“).

[17] Právě v kontextu návratové směrnice, která byla transponována do zákona o pobytu cizinců, je tedy třeba nahlížet na případ stěžovatele, který je státním příslušníkem třetí země (Nigérie) a rozhodnutí o jeho správním vyhoštění je spojeno i se zákazem vstupu a pobytu na území členských států Evropské unie po dobu 5 let. Problém je, že stěžovatel při svém účastnickém výslechu uvedl, že v roce 2008 přicestoval ze země původu do Itálie, poté pobýval ve Španělsku, kde má povolený pobyt a má zde rovněž svoji bývalou ženu a nezletilého syna, kterého navštěvuje. V závěru výslechu pak vyjádřil vůli vycestovat

pokračování

z území České republiky a uvedl: „...*chci jet domů do Španělska*“ (viz protokol o výsledku účastníka správního řízení ze dne 13. 4. 2019, č. j. KRPA-150046-16/ČJ-2019-000022-SV). Jinými slovy – stěžovatel se již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně jasně vyjádřil, že je držitelem pobytového oprávnění v jiném členském státě EU, kde má navíc se svojí bývalou ženou nezletilé dítě. Následně správní orgán I. stupně prakticky bez dalšího vydal rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, aniž by jakkoli zohlednil jeho pobytový status a rodinné poměry ve Španělsku. Dokonce stěžovatele odkázal na možnost vrátit se do Španělska, kde má povolen pobyt, s čímž se žalovaná ztotožnila, stejně jako městský soud. Přitom právě na základě rozhodnutí o správním vyhoštění byl stěžovateli vstup a pobyt na území Španělska, jakož i na území jakéhokoli jiného členského státu EU, zakázán – a to na dobu 5 let, po kterou je jako nežádoucí osoba zařazen do tzv. Schengenského informačního systému neboli „*informačního systému smluvních států*“ [srov. § 119 odst. 1 ve spojení s § 9 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců].

[18] Jak již bylo zmíněno, rozhodnutí ve věci správního vyhoštění spadá do působnosti návratové směrnice; ta akcentuje nutnost zohlednit nejen nejvlastnější zájem nezletilého dítěte a rodinný život (čl. 5), ale i pobytové oprávnění na území jiného členského státu EU (čl. 6). Konkrétně v čl. 6 odst. 1 návratová směrnice stanoví: „*Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.*“ Podle odst. 2 téhož ustanovení přitom platí: „*Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.*“

[19] Pojem „*neoprávněně pobývají*“ v čl. 6 odst. 2 návratové směrnice je přitom nutno chápat ve smyslu definice dané čl. 3 odst. 2 této směrnice tak, že jde o přítomnost každého státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v čl. 5, nyní čl. 6 stávajícího Schengenského hraničního kodexu [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob] nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu. To znamená, že předpoklad neoprávněného pobytu bude naplněn nejen u cizinců z třetích zemí, kteří již od počátku nesplňovali podmínky vstupu např. proto, že nemají platný cestovní doklad [čl. 6 odst. 1 písm. a) Schengenského hraničního kodexu], ale také u cizinců, kteří podmínky vstupu přestali splňovat až po svém vstupu a pobytu na území členského státu; k podmínkám vstupu přitom patří mj. požadavek na to, že státní příslušníci třetích zemí „*nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů*“ [čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu].

[20] Závěr, podle něhož je nezbytné oprávněnost, resp. neoprávněnost pobytu podle čl. 6 odst. 2 ve spojení s čl. 3 odst. 2 návratové směrnice vázat na dodržení všech podmínek stanovených v čl. 6 Schengenského hraničního kodexu, potvrzuje i rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 12. 2019, ve věci *E.P.*, C-380/18; v něm se zabýval předběžnou

otázkou týkající se právě výkladu výše citovaného čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu a konstatoval, že po vstupu na území členského státu je oprávněnost pobytu na tomto území i nadále podmíněna dodržáním požadavků plynoucích z tohoto ustanovení – tedy i požadavku, že daná osoba není považována za „hrozbu pro veřejný pořádek“ (bod 24).

[21] Jednoduše vyjádřeno, návratová směrnice vychází z toho, že s rozhodnutím o navrácení – v podmínkách vnitrostátní právní úpravy tedy s rozhodnutím o správním vyhoštění je v případě státního příslušníka třetí země spojen i zákaz vstupu a pobytu na území členských států EU. Má-li však tento cizinec povolen pobyt v jiném členském státě EU, pak je na prvním místě jeho návrat do tohoto státu, ledaže by zde byla dána výhrada veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb., kterým s účinností od 1. 1. 2011 došlo mj. k transpozici shora citovaného čl. 6 odst. 2 návratové směrnice – a to vložení nového § 50a, který *„předpokládá speciální postup pro takové cizince, kteří na území České republiky pobývají neoprávněně, ale mají platné povolení nebo oprávnění k pobytu v jiném členském státě Evropské unie. Takovým cizincům policie namísto rozhodnutí o správním vyhoštění vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území a stanoví jim k opuštění území České republiky určitou dobu... Současně se zakotvuje oprávnění policie vydat rozhodnutí o správním vyhoštění v případech, kdy by cizinec mohl závažným způsobem narušit bezpečnost státu nebo veřejný pořádek“* (v podrobnostech srov. sněmovní tisk č. 70, důvodová zpráva, zvláštní část, k bodu 103, 6. volební období 2010 – 2013, digitální repozitář, www.psp.cz).

[22] Podle § 50a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (do 30. 7. 2019) platilo: (1) *„Pobývá-li cizinec, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, na území neoprávněně, policie mu vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území.“* (2) *„Postup podle odstavce 1 se nepoužije, pokud by cizinec mohl při pobytu na území obrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“* (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[23] Z citovaného vyplývá, že je potřeba prioritně postupovat podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vydat rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR, pokud jde o cizince, který je držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem EU a který na území ČR pobývá neoprávněně – např. proto, že v důsledku podezření ze spáchání trestného činu anebo odsouzení za trestný čin přestal splňovat podmínky vstupu ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. e) Schengenského hraničního kodexu, jenž je pro účely naplnění požadavku, že daná osoba je považována za „hrozbu pro veřejný pořádek“, vykládán v širším smyslu a logicky stanoví nižší standard; srov. shora zmíněný rozsudek Soudního dvora ve věci *E.P.*, C-380/18, který umožnil široký prostor pro uvažování příslušných orgánů členských států s tím, že uplatnění daného požadavku nebrání, je-li státní příslušník třetí země *„podezřelý ze spáchání trestného činu, aniž je prokázáno, že jeho chování představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu“* (bod 46). Prokazování těchto skutečností – tedy toho, že se jedná o skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu některého ze základních zájmů společnosti – je namísto až při zvažování, že se § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepoužije, neboť je nutno aplikovat výhradu veřejného pořádku uvedenou v odst. 2 tohoto ustanovení a přistoupit k vydání rozhodnutí o správním

pokračování

vyhoštění; teprve v tomto pomyslném „druhém kroku“ je třeba naplnit vyšší standard a prokázat, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[24] Vyjde-li tedy Nejvyšší správní soud z toho, že stěžovatel disponoval povolením k pobytu vydaným v jiném členském státě EU – konkrétně ve Španělsku, což žádný z rozhodujících správních orgánů ani městský soud nijak nezpochybnil, pak měl být přednostně aplikován § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a stěžovateli mělo být s ohledem na jeho trestní odsouzení vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR, ledaže by zde byly dány další dostatečně silné a intenzivní důvody pro naplnění výhrady „závažného narušení veřejného pořádku“; adjektivum „závažné“ je nutno chápat ve smyslu požadavku na porušení vyšší intenzity, což je předpokladem pro naplnění dispozice § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. I na tuto výhradu veřejného pořádku je nezbytné nahlížet v kontextu uvedeného ustanovení a jeho účelu, jak naznačil rozšířený senát v již zmíněném usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151. Smysl a účel § 50a zákona o pobytu cizinců, který je transpozicí čl. 6 odst. 2 návratové směrnice, byl popsán shora a stojí na jasném východisku: v případě cizince, který je státním příslušníkem třetí země a současně má oprávnění k pobytu v jiném členském státu EU, by se v první řadě mělo vyžadovat, aby neprodleně odešel právě na území tohoto členského státu. Vydání rozhodnutí o správním vyhoštění spojené se zákazem vstupu na území členských států EU je za daných okolností až jakési nejzazší opatření (*ultima ratio*), k němuž nestačí pouhá skutečnost, že byl cizinec odsouzen za trestný čin. Právě to byla klíčová kasační námitka stěžovatele, která je důvodná.

[25] Výhradu veřejného pořádku uvedenou v § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je totiž nutno vykládat ve vazbě na čl. 6 odst. 2 návratové směrnice a související judikaturu Soudního dvora EU, zejména rozsudek ze dne 16. 1. 2018, ve věci *E*, C-240/2017, v němž připomněl, že „členský stát je povinen posoudit pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ ve smyslu směrnice 2008/115 individuálně, aby ověřil, zda osobní chování dotčeného státního příslušníka třetí země představuje skutečnou a aktuální hrozbu pro veřejný pořádek, jelikož pouhá skutečnost, že státní příslušník byl odsouzen v trestním řízení, sama o sobě nestačí k tomu, aby byla konstatována taková hrozba (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Zh. a O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, body 50 a 54)“ (bod 49).

[26] Soudní dvůr EU si tedy pro výhradu veřejného pořádku podle čl. 6 odst. 2 návratové směrnice osvojil argumentaci z dřívějšího rozsudku ve věci *Z. Zh. a I. O.*, C-554/13, bod 50 a násl., kde v kontextu čl. 7 odst. 4 návratové směrnice konstatoval, že je třeba, aby členský stát postupoval individuálně a „ověřil, zda osobní chování dotčeného státního příslušníka třetí země představuje skutečnou a aktuální hrozbu pro veřejný pořádek. Jestliže členský stát vychází z obecné praxe či jakékoli domněnky pro účely konstatování takové hrozby, aniž by bylo řádně zohledněno osobní chování státního příslušníka a aniž by byla zohledněna hrozba, kterou toto chování představuje pro veřejný pořádek, přehlíží požadavky vyplývající z individuálního přezkumu dotčeného případu a ze zásady proporcionality. Z toho vyplývá, že skutečnost, že je státní příslušník třetí země podezřelý ze spáchání činu, který je kvalifikován jako přečin nebo trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, či byl za takový čin odsouzen v trestním řízení, nemůže sama o sobě odůvodnit, aby byl tento státní příslušník považován za státního příslušníka představujícího hrozbu pro veřejný pořádek...“ (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[27] Stručně shrnuto: výhrada možného „závažného narušení veřejného pořádku“ ve smyslu § 50a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a následná aplikace § 119 odst. 1 písm. a) bod 2. téhož zákona nemůže být založena v podstatě pouze na generální prevenci a paušalizaci bez jakéhokoli individuálního posouzení věci, což se právě v případě stěžovatele stalo. Městský soud se sice – s odkazem na zmíněné usnesení rozšířeného senátu (č. j. 3 Azs 4/2010 - 151) – snažil navodit dojem individuálního posouzení věci, nicméně na základě jakých konkrétních skutečností dospěl k závěru o možném závažném ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, vlastně vůbec není jasné. Jistě, stěžovatel byl uznán vinným z trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy; na druhou stranu nelze nevidět, že se nejednalo o zvlášť závažný zločin ani zločin, nýbrž o přečin, za který byl stěžovateli trestním příkazem ve zjednodušeném řízení před soudem uložen podmíněný trest odnětí svobody a dále též trest propadnutí věci a vyhoštění z území České republiky (viz bod 3 odůvodnění tohoto rozsudku).

[28] K tomu, aby bylo možno aplikovat uvedenou výhradu veřejného pořádku a stěžovateli tak zakázat pobyt nejen na území České republiky, ale i na území dalších členských států Evropské unie, což je nutný důsledek spojený s rozhodnutím o správním vyhoštění vydaným dle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců, přitom bylo třeba zvážit nejen všechny okolnosti související s odsouzením stěžovatele, ale další individuální okolnosti týkající se jeho života a vůbec celkové situace, a to nejen v České republice. Prostý fakt, že se zde stěžovatel dopustil daného trestného činu, nestačí.

[29] Bylo proto především na správním orgánu I. stupně potažmo žalované, aby učinila určitou argumentační nadstavbu a přesvědčivě odůvodnila nezbytnost vydání rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele – a to zejména v návaznosti na skutečnosti zjištěné v průběhu správního řízení; v něm stěžovatel v rámci účastnického výsledku mj. uvedl, že na území členských států EU přicestoval již před více než 10 lety a že má nyní povolený pobyt ve Španělsku, kde navíc žije jeho bývalá žena a nezletilé dítě. Tyto důležité okolnosti života stěžovatele správní orgán I. stupně nijak nerefletoval a bez dalšího mu uložil správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců, což nelze akceptovat. Subsumpce pod uvedené ustanovení byla ryze paušální a bez jakéhokoli zohlednění individuálních okolností, jak správně namítal stěžovatel, u něhož mělo být v první řadě zvažováno vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 1 zákona o pobytu cizinců; teprve až na základě výhrady veřejného pořádku ve smyslu odst. 2 uvedeného ustanovení bylo možno rozhodnout o správním vyhoštění. K aplikaci výhrady veřejného pořádku a vydání rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele přitom bylo nutno dalších zjištění a navazujících úvah ohledně (i) spáchání trestného činu a jeho závažnosti (dané nejen druhem a výměrou uložených trestů) a dále – a to především – (ii) pobytu stěžovatele ve Španělsku a jeho rodinných poměrů, zejm. vztahu s bývalou ženou a nezletilým dítětem.

[30] Zde však musí Nejvyšší správní soud zopakovat, že ve správním řízení nic z toho, co bylo naznačeno, zjišťováno nebylo i přesto, že stěžovatel se správním orgánem I. stupně spolupracoval a při svém výsledku mu poskytl relevantní „vstupní“ informace o své celkové osobní i rodinné situaci – tedy především o svém povoleném pobytu a poměrech ve Španělsku. Namísto toho, aby správní orgán I. stupně vedl výsledek právě tímto směrem a zjistil všechny rozhodné skutečnosti pro posouzení věci, vůbec se o stěžovatelem uváděné

pokračování

informace nezajímal a až strojovým tempem postupoval dále ve výsledku stěžovatele, jenž jasně vyjádřil vůli opustit Českou republiku a vrátit se do Španělska. Jaký pobytový status má stěžovatel ve Španělsku, ani jeho rodinný a soukromý život v tomto členském státě EU ovšem správní orgán I. stupně ani žalovaná nezjišťovala a ve výsledku tak jejich postup odporoval zásadě vyšetřovací a zásadě materiální pravdy, jimiž je ovládáno správní řízení – viz § 3 a § 50 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[31] Výslech účastníka řízení není pouhou formalitou, ale důležitým úkonem, kterým správní orgán směřuje ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na což oba správní orgány rezignovaly. Stěžovatele sice vyslechly, avšak náležitě nezohlednily a dále neověřily jeho relevantní tvrzení. Jak pobyt, tak rodinné poměry stěžovatele ve Španělsku totiž představují skutečnosti, na základě kterých lze předpokládat, že nemělo být vůbec vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, s nímž je spojen mj. zákaz vstupu na území členských států EU. Tento zákaz je ostatně i součástí výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v němž se výslovně stanoví *„doba, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států EU, v délce 5 let“*. V rozporu s tímto výrokem je pak odůvodnění (na str. 4) rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle kterého se stěžovatel *„může navrátit bez problémů do země jeho státního občanství, tedy Nigérie či Španělska, kde má povolený pobyt“*. Správní orgán I. stupně tak na jedné straně odkazuje stěžovatele k návratu do Španělska, avšak na druhé straně mu tento návrat zapovídá tím, že vylučuje možnost vstupu na území všech členských států EU, tedy i na území Španělska. Už z toho je patrné nepochopení zásadního významu, který stěžovatelem uváděné skutečnosti měly; namísto toho, aby se jimi žalovaná, resp. správní orgán I. stupně zabýval (a příp. je ověřil), pouze poukázal na trestnou činnost stěžovatele a bez dalšího mu uložil správní vyhoštění, což není možné, jak již bylo vysvětleno výše.

[32] Rozsudek městského soudu, který takový závěr správních orgánů aproboval, proto nemůže obstát z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaná v napadeném rozhodnutí vychází, nemá oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Odsouzení za trestný čin v daném případě nemohlo samo o sobě naplnit výhradu veřejného pořádku, k jejíž aplikaci rozhodující správní orgány nesprávně přistoupily a uložily správní vyhoštění stěžovateli, aniž by zohlednily a příp. dále prověřily všechny relevantní okolnosti života stěžovatele, vč. jeho pobytu a rodinných poměrů ve Španělsku, na něž sám v průběhu správního řízení upozorňoval. Uvedené je o to závažnější, že dle tvrzení stěžovatele byl „ve hře“ i zájem nezletilého dítěte, jenž má v řízení o správním vyhoštění zásadní význam z hlediska přiměřenosti dopadů daného rozhodnutí dle § 119a odst. 2 ve spojení s § 174a zákona o pobytu cizinců; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019 - 33, č. 4034/2020 Sb. NSS.

[33] Závěrem již jen pro úplnost nutno dodat, že v závislosti na shora popsáných podstatných okolnostech života stěžovatele, jimiž se správní orgány dostatečně nezabývaly, nelze vyloučit, že by stěžovatel mohl být rodinným příslušníkem občana EU, příp. státním příslušníkem třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem EU; při správním vyhoštění těchto kategorií cizinců přitom nelze postupovat podle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nýbrž podle § 119 odst. 2, příp. odst. 5 téhož zákona – a to se všemi rozdíly, které z toho vyplývají. Zatímco v případě cizinců z třetích zemí totiž postačí existence důvodného nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný

pořádek, u občanů EU a jejich rodinných příslušníků je správní vyhoštění podmíněno tím, že veřejný pořádek již aktuálně narušují, a proto se ukončí jejich pobyt na území ČR, nikoli však na území celé EU; obdobné je to i u cizinců z třetích zemí se statutem dlouhodobě pobývajících rezidenta, které lze navíc vyhostit i mimo území států EU, avšak pouze za předpokladu konzultace a souhlasu ze strany členského státu, který cizinci postavení rezidenta přiznal (rozporuplný stav, kdy má tentýž cizinec z třetí země povolení k pobytu vydané členským státem EU a současně je veden v Schengenském informačním systému, je nežádoucí a je třeba ho řešit právě za pomoci tzv. konzultačního řízení, které probíhá mezi smluvními státy, avšak může mít konkrétní účinky i na práva a zájmy jednotlivců, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 16. 1. 2018, ve věci *E.*, C-240/17).

V. Závěr a náklady řízení

[34] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu (výrok I.).

[35] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského, resp. městského soudu, a pokud již v řízení před tímto soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud – v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad – neměl jinou možnost, než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2019, č. j. CPR-18779-5/ČJ-2019-930310-V241, zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu, který lze stručně shrnout následovně. Odsouzení stěžovatele za trestný čin nemohlo samo o sobě naplnit výhradu veřejného pořádku, na základě které bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele, aniž byly zohledněny a příp. dále prověřeny všechny relevantní okolnosti jeho života, vč. pobytu a rodinných poměrů v jiném členském státě EU.

[36] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským, resp. městským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s. (výrok III.). Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem Mgr. Tomášem Císařem – a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení konkrétní výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], dále dvě písemná podání soudu nebo jinému orgánu ve

pokračování

věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž jsou žaloba k městskému soudu a kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, a účast na jednání před městským soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bod 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli na náhradě nákladů řízení částka ve výši 13 600 Kč ($4 \times 3\,400$ Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21% na částku 16 456 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 21. prosince 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu