



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **M. J.**
státní příslušnost: X
zastoupen JUDr. Gabrielou Brůžičkovou, advokátkou
Vachova 43/5, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**
Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 7. 2023, č. j. OAM-9477-15/ZR-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2023, č. j. OAM-9477-15/ZR-2023 *se ruší* a věc se *vrací* žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je *povinen zaplatit* žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce.

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Soud se v této věci zabýval otázkou, zda žalobce, který spáchal tři trestné činy (ohrožení pod vlivem návykové látky se dvěma mařeními výkonu úředního rozhodnutí spočívajícími v řízení vozidla přes dřívější zákaz řízení) a několik přestupků, závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. A zda žalovaný tento svůj závěr řádně zdůvodnil.

II. Rozhodnutí žalovaného

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 7. 2023, č. j. OAM-9477-15/ZR-2023 („rozhodnutí žalovaného“), zrušil žalobcův přechodný pobyt z důvodu podle § 87d odst. 2 písm. d) zákona

o pobytu cizinců (ve znění do 30. 6. 2023). Žalobce podle něj závažným způsobem narušuje veřejný pořádek.

3. Tento důvod pro zrušení pobytu žalovaný spatřoval v tom, že se žalobce na území Česka opakovaně dopouští úmyslné trestné činnosti a dalšího protiprávního jednání. Trestní soudy ho třikrát uznaly vinným v těchto případech:
 - i. Městský soud v Brně ho jako soud pro mládež dne 22. 10. 2015 odsoudil za spáchání trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky. Žalobce se ho dopustil tím, že řídil auto po požití alkoholu. Soud mu uložil trestní opatření odnětí svobody na dva měsíce, s odkladem na zkušební dobu osmi měsíců a také zákaz řízení všech motorových vozidel na šest měsíců;
 - ii. Městský soud v Brně ho odsoudil dne 18. 3. 2022 za maření výkonu úředního rozhodnutí. Žalobce řídil auto, přestože dříve v přestupkovém řízení obdržel zákaz řízení všech motorových vozidel. Soud mu za to uložil peněžitý trest a trest zákazu řízení všech motorových vozidel na 18 měsíců;
 - iii. Městský soud v Brně ho dne 11. 1. 2023 znovu odsoudil za maření výkonu úředního rozhodnutí, protože v době zákazu řízení uloženého výše uvedeným rozsudkem řídil elektrický moped. Dostal za to trest obecně prospěšných prací a zákaz řízení všech motorových vozidel na 18 měsíců.
4. Kromě toho žalovaný poukázal na dva spáchané přestupky žalobce, z nichž jeden byl násilného charakteru – žalobce někoho napadl. Ve třech případech se také žalobce dopustil dopravních přestupků. To podle žalovaného svědčí o tom, že opakovaně závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Tento neurčitý právní pojem žalovaný definuje jako „stav, kdy nejsou porušovány zákony České republiky“. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, konstatoval, že za závažné narušení veřejného pořádku nelze automaticky považovat takové protiprávní jednání, které vede až k pravomocnému odsouzení. Je naopak třeba zabývat se podrobněji spáchanou trestnou činností a protiprávním jednáním účastníka řízení.
5. Žalovaný v odůvodnění dále odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. 7 Ca 5/2009, podle kterého lze za narušení veřejného pořádku považovat jakékoliv narušení zákonů. Nemusí jít pouze o jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 7 As 15/2012-33, žalovaný dovodil, že za opakované narušení veřejného pořádku pro účely zákona o pobytu cizinců je třeba považovat i opakované útoky, byť by se pro uplatnění trestněprávních předpisů kvalifikovaly jako jediný trestný čin. Kvalifikace identického jednání pro účely trestního zákona a § 87d odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců je tedy autonomní.
6. Množství a charakter protiprávního jednání, kterého se žalobce odpustil, a za které obdržel sankci, je podle žalovaného nutné považovat za opakované závažné narušení veřejného pořádku. Nejde o jedno odsouzení za trestný čin, ale o souhrn trestné a další protiprávní činnosti. Jednání žalobce tak představuje aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti. První trestný čin žalobce spáchal v roce 2015 ještě jako mladistvý. Poté se nepoučil a dále opakovaně páchal protiprávní činnost. Ve všech případech šlo o úmyslnou trestnou činnost v rozmanité škále protiprávního jednání. Po prvním odsouzení se sice žalobce osvědčil, ale to žalovanému nebrání, aby k tomuto odsouzení

přihlédl. Žalovaný může hodnotit chování žalobce během jeho pobytu v Česku. Možnost zohlednit již zahlazené odsouzení aprobejuje i Nejvyšší správní soud (v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012-34, nebo v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 Azs 90/2019-32).

7. Počet spáchaných trestných činů a přestupků ve svém souhrnu naplňuje výhradu veřejného pořádku. Žalobcovo jednání ukazuje, že se k právním hodnotám chráněným v Česku staví negativně a svým jednáním narušuje veřejný zájem na ochraně veřejného pořádku. Žalovaný označuje jednání žalobce za zavrženíhodné. Zasahuje do práv a svobod druhých tím, že je ohrožuje včetně jejich majetku. Žalobce projevuje nulový respekt k českému právnímu pořádku.
8. Při hodnocení přiměřenosti rozhodnutí žalovaný vyšel z tvrzení žalobce, že má v Česku přítelkyni s dítětem, se kterou si chce koupit nemovitost a vzít si ji. Žalovaný konstatoval, že toto obecné tvrzení žalobce neodložil. Nelze proto tvrdit, že by tyto osoby byly závislé na jeho péči. Žalovaný nenašel žádný důvod, který by s ohledem na nutnost respektovat žalobcovo právo na soukromý a rodinný život bránilo zrušení pobytu. Jako občan EU navíc má i nadále právo pobývat a pracovat v Česku, jen bez oprávnění k přechodnému pobytu a výhod z něj plynoucích. Nic mu nebrání uzavřít zde sňatek nebo si pořídit nemovitost.

III. Žaloba

9. Žalobce žije ve společné domácnosti se svou družkou a jejím čtyřletým synem, kterému prakticky nahrazuje otce. Jeho družka má epilepsii. Naposled v srpnu 2023 měla záchvat a musela ji odvézt sanitka.
10. Žalobce doložil pracovní hodnocení, ve kterém jej zaměstnavatel hodnotí jako svědomitého pracovníka, se kterým uzavřel pracovní smlouvu na dobu neurčitou. Žalobce také prošel kvalifikačním kurzem a bude pracovat jako svářeč. I zpráva Probační a mediační služby hodnotí žalobce kladně. Na základě jejího doporučení úspěšně absolvoval terapeutický program pro řidiče s problematickým průběhem praxe. Vykonal rovněž obecně prospěšné práce.
11. Ke svému poslednímu odsouzení žalobce uvedl, že si moped (koloběžku) pořídil právě z důvodu, že měl zákaz řízení. Domníval se ale, že na moped zákaz nedopadá. To mu potvrdil i prodejce. Žalobce si uvědomuje, že si měl tuto informaci lépe ověřit. Šlo ale spíš o nedbalost než o úmysl. Žalobce doložil návod k obsluze mopedu, podle kterého je pro osob starší 16 let. Dále přiložil zprávu společnosti X, podle které se na koloběžky typu off-road do 1000 W a omezení rychlosti do 25 km/h nevyžaduje řidičské oprávnění.

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zdůraznil, že vydání rozhodnutí zapříčinil sám žalobce svým protiprávním jednáním spočívajícím v opakovaném páchání úmyslných trestných činů. Nelze akceptovat bagatelizaci tohoto jednání, o kterou se pokouší v žalobě. Žalovanému nepřisluší komentovat a hodnotit pravomocné rozsudky trestních soudů. Žalobce opakovaně páchá trestnou činností. Jeho přesvědčení, že na elektrokoloběžce mohl jet i přes zákaz řízení, je nepodstatné. Tím se měl bránit v trestním řízení.
13. Žalovaný vycházel také ze směrnice 2004/38/ES, podle které samotné odsouzení za spáchání trestného činu neodůvodňuje aplikaci výhrady veřejného pořádku. V této věci nejde o jedno samotné odsouzení, ale o souhrn opakované trestné činnosti, která vede k závěru, že žalobce opakovaně závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Jeho jednání představuje

aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti, zejména zájmu na dodržování českých zákonů, zájmu na ochraně veřejného pořádku a ochraně většinové společnosti a jejího majetku.

14. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný popsal, co jej vedlo k rozhodnutí o zrušení žalobcova pobytu. Nosný důvod rozhodnutí žalobce nijak nenapadá, nevyjádřil se k němu ani jej nezpochybil. V žalobě pouze bagatelizuje svoji trestnou činnost tím, že se vyjadřuje k pohnutkám svého jednání a pokouší se navodit dojem, že ho trestní soudy odsoudily neprávem. To však žalovaný nemůže hodnotit. Pokud by orgány činné v trestním řízení vyhodnotily jednání žalobce jako méně škodlivé, využily by některý z odklonů, případně by trestní stíhání podmíněně zastavily nebo podmíněně odložily podání návrhu na potrestání. To se však nestalo.
15. Na věci nic nemění ani to, že žalobce vede řádný život. Od jeho posledního trestního odsouzení uplynula relativně krátká doba. K narušení veřejného pořádku nemusí docházet pouze v současnosti. Žalovaný neměl povinnost čekat na to, až nebo zda žalobce spáchá další trestný čin. Relevanci má i jeho předchozí protiprávní činnost.
16. K tvrzeným rodinným vazbám žalobce na území Česka žalovaný uvedl, že žalobce nedoložil, že by jeho přítelkyně závisela výlučně na jeho pomoci. Navíc má trvalý pobyt na úplně jiné adrese než žalobce. Není proto zřejmé, že skutečně sdílí společnou domácnost. Žalobce mohl v průběhu řízení předložit podklady osvědčující to, že zrušení pobytu je pro něj nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života. Rozhodnutí žalovaného nestanovuje zákaz pobytu. Žalobce zde proto může i nadále pobývat, pracovat, uzavřít sňatek i si pořídit nemovitost. Pouze nebude moci čerpat výhod spojených s potvrzením o přechodném pobytu.

V. Hodnocení věci

17. Žaloba je důvodná.
18. Žalovaný zrušil žalobcův pobyt z důvodu podle § 87d odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Podle něj platí, že ministerstvo rozhodnutím zruší přechodný pobyt na území občanu Evropské unie, jestliže ohrožuje bezpečnost státu nebo *závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění, za podmínky, že rozhodnutí o zrušení přechodného pobytu na území bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života občana Evropské unie.
19. Podstata žalobních bodů, byť je žalobce formuluje na hranici projednatelnosti, míří jednak do posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalovaného do jeho soukromého a rodinného života a jednak do hodnocení závažnosti jeho jednání, zejména pokud jde o jeho poslední trestní odsouzení. Hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zrušení přechodného pobytu je namístě až poté, co cizinec svým jednáním závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Soud se z toho důvodu nejprve zabýval otázkou, zda tu byly podmínky pro použití výhrady veřejného pořádku.

a. Obecná právní východiska výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku

20. Pojem „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ je neurčitým právním pojmem. Nelze určit jednoznačnou hranici, kterou musí určité jednání překročit, aby stát mohl omezit svobodu pohybu a pobytu občana EU. Při výkladu tohoto pojmu lze vyjít

především z judikatury Soudního dvora a na ni navazující judikatury Nejvyššího správního soudu.

21. Ustanovení § 87d odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců je totiž transpozicí čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, který stanoví, že „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. *Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.* Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisí s generální prevencí, nejsou přípustná“ (důraz doplnil soud).
22. Soudní dvůr ve své judikatuře zdůrazňuje, že pojem veřejný pořádek „předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“ (rozsudek ze dne 24. června 2015, ve věci C-373/13, *H. T. proti Land Baden-Württemberg*, bod 79 a tam citovaná judikatura). Zatímco zásadu volného pohybu osob je nutné vykládat rozšiřujícím (extenzivním) způsobem, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad zužující (restriktivní) výklad [srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 4. 2004, ve věci C-482/01, *Orfanopoulos a Oliveri*, bod 64, a ze dne 10. 7. 2008, ve věci C-33/07, *Jipa*, bod 23, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 31. 1. 2006, ve věci C-503/03, *Komise proti Španělsku*, bod 45].
23. V podobném duchu se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, ve kterém uvedl, že „narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona [o pobytu cizinců], může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (srov. čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). *I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.*“ (důraz doplnil zdejší soud).
24. Přestože se rozšířený senát zabýval výkladem tohoto pojmu primárně ve vztahu k vyhoštění občanů EU, resp. jejich rodinných příslušníků, v dalších rozsudcích Nejvyšší správní soud tyto závěry aplikoval i ve vztahu k zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudek ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40, a ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 Azs 29/2019-33). Soud proto nevidí důvod, aby se tento výklad neaplikoval také na rozhodnutí o zrušení přechodného pobytu občana EU. Ovšem s tím rozdílem, že zatímco v případě vyhoštění a zamítnutí žádosti o přechodný pobyt postačuje existence důvodného nebezpečí, že cizinec může závažným způsobem narušit veřejný pořádek, v případě zrušení přechodného pobytu je třeba, aby veřejný pořádek již závažným způsobem narušoval. *Důkazní standard je zde proto o něco vyšší.*
25. Aplikace výhrady veřejného pořádku má mít výhradně *preventivní charakter*, aby cizinec dále neohrožoval veřejný pořádek. *Nemá naopak představovat sankci za něco, co cizinec spáchal v minulosti* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40, bod 31, a ze dne 3. 11. 2022, č. j. 10 Azs 202/2022-42, bod 34). Z judikatury plyne, že při posuzování naplnění výhrady veřejného pořádku musí správní orgán zohlednit několik kritérií. Nejen charakter a závažnost spáchané trestné činnosti, ale i další okolnosti, např. místo spáchání trestného činu, dobu, která uplynula od jeho spáchání, chování cizince po

vykonání trestu odnětí svobody, délku jeho pobytu v Česku, nebo i to, zda se po příchodu do Česka dopustil další trestné či jinak protiprávní činnosti. Dále je nutné zohlednit, jakým způsobem přistupoval k výkonu trestu (jestli se např. vyhýbal nástupu výkonu trestu), zda splatil či řešil závazky vůči státu spojené s trestním stíháním, zda si po výkonu trestu zajistil zaměstnání atd. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 2 Azs 156/2018-49).

26. Důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku soudy v minulosti shledaly např. v případě, že cizinec v rámci organizované skupiny pašoval heroin, za což ho trestní soudy odsoudily k trestu odnětí svobody v trvání 11 let, nástupu trestu se vyhýbal a ani po 8 měsících od podmíněného propuštění si nezajistil zaměstnání a nesplácel ani neřešil dlouhodobé závazky, které měl vůči státu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 2 Azs 156/2018-49). O důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku šlo i v případě cizince, který páchal trestnou činnost (prodej tablet, které se používají k výrobě pervitinu) po dobu dvou let, a to i vůči osobám mladším 18 let (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 10 Azs 312/2016-59).
27. Krajský soud v Praze shledal důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v případě cizince, který opatroval a distribuoval konopí, pervitin a kokain, přičemž ho trestní soudy odsoudily dvakrát a druhého trestného činu se dopustil zkušební době (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 43 A 33/2021-49). Důvodné nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku tu bylo i v případě čtyřikrát pravomocně odsouzeného cizince, kde hrálo roli i to, že se třikrát jednalo o násilnou trestnou činnost a v posledním případě o zvlášť závažný trestný čin (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 1 Azs 251/2016-46). Městský soud v Praze shledal za postačující hrozbu celkem pět minulých odsouzení za spáchání trestného činu (třikrát za spáchání trestného činu porušování autorského práva a dvakrát za spáchání trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy), přičemž v posledním případě soud cizinci uložil trest odnětí svobody v trvání 10 let a 6 měsíců s peněžitým trestem ve výši 750 000 Kč (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, č. j. 5 A 64/2021-42).
28. Naopak za nedostatečné pro použití výhrady závažného narušení veřejného pořádku soudy považovaly pokus cizince prodat metamfetamin, za což obdržel trest odnětí svobody v délce pěti let (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40). Nejvyšší správní soud neshledal bez dalšího za postačující odsouzení cizince za vybudování tzv. indoor pěstírny konopí a prodej metamfetaminu k trestu odnětí svobody v délce devíti let. Jednalo se přitom o jeho druhé odsouzení poté, co ho trestní soudy dříve odsoudily za neoprávněné provozování loterie a podobné sázkové hry k trestu odnětí svobody v délce šesti měsíců s podmíněným odkladem na 16 měsíců (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2022, č. j. 10 Azs 202/2022-42). Pro použití výhrady závažného narušení veřejného pořádku Nepostačovalo ani odsouzení pro trestný čin pohlavního zneužívání k trestu odnětí svobody v délce dvou let (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 Azs 29/2019-33).
29. Podle Krajského soudu v Ústí nad Labem nebylo k závěru o důvodném nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku postačující odsouzení cizince k trestu odnětí svobody v trvání 12 let a šest měsíců za to, že působil jako člen organizované skupiny zaměřené na nedovolenou výrobu a obchodování (zčásti na mezinárodní úrovni) s marihuanou, pervitinem a léky obsahujícími pseudoefedrin, pokud zároveň v minulosti

obdržel podmíněný trest odnětí svobody za trestný čin podplácení (rozsudek ze dne 22. 3. 2023, č. j. 141 A 1/2022-45). Městskému soudu v Praze zase pro závěr o důvodném nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku nestačilo odsouzení cizince za trestný čin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy ve stadiu pokusu v jednočinném souběhu se zločinem krádeže, za což mu obdržel trest odnětí svobody v délce sedmi let (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2023, č. j. 5 A 51/2021-45).

30. Pravomocné odsouzení cizince za spáchání trestného činu každopádně není nezbytnou podmínkou pro použití výhrady veřejného pořádku. Nejvyšší správní soud za závažné porušení veřejného pořádku v některých případech považoval i situace, ve kterých dotyční cizinci nespáchali trestný čin. Závažné narušení veřejného pořádku v těchto případech Nejvyšší správní soud shledal v souhrnu určitého protiprávního jednání, které spočívalo především v mnohačetném porušení právních norem zákona o pobytu cizinců. Zejména šlo o kombinaci neoprávněného pobytu v Česku, účelového uzavření manželství nebo účelového prohlášení otcovství a dalšího porušení zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 82/2012-42, ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 56/2012-66, nebo ze dne 17. 5. 2012, č. j. 6 As 28/2010-89).
31. Na druhou stranu je pro tuto věc podstatné, že judikatura Soudního dvora důrazně odmítá automatickou spojitost trestního odsouzení občana EU a použití výhrady veřejného pořádku. Například v rozsudku ze dne 13. 9. 2016 ve věci C-165/14, *Rendón Marín*, velký senát uvedl (viz body 60 a 61): „Je nutno podotknout, že v čl. 27 odst. 2 této směrnice je kladen důraz na to, že předchozí odsouzení pro trestný čin neodůvodňuje samo o sobě přijetí opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, že osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nebo dotyčného členského státu a že odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná (...). Z toho plyne, že *unijní právo brání omezení práva pobytu založenému na důvodech obecné prevence, o kterém je rozhodnuto s cílem odradit ostatní cizince, obzvláště pokud bylo takové opatření přijato automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž bylo přihlédnuto k osobnímu chování pachatele trestného činu nebo k nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek* (...).“ (důraz doplnil zdejší soud).
32. Podobně v rozsudku ze dne 7. 10. 2007 ve věci C-349/06, *Polat*, Soudní dvůr uvedl, že „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“ (bod 32). Osobní chování občana EU musí vyvolávat „konkrétní nebezpečí nových závažných porušení veřejného pořádku. Takové opatření tedy nemůže být nařízeno automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin a za účelem všeobecné prevence“ (bod 35).
33. Užitečná vodítka pro posouzení osobního chování občana EU (nebo jeho rodinného příslušníka) v kontextu použití výhrady veřejného pořádku lze najít i ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [KOM(2009) 313; „Sdělení Komise“].
34. Podle Sdělení Komise „*Předchozí odsouzení za trestný čin může být zohledněno, ale pouze do té míry, do jaké jsou okolnosti, které byly příčinou tohoto odsouzení, důkazem osobního chování představujícího aktuální hrozbu pro požadavky týkající se veřejného pořádku. Orgány členských*

států musí při svém rozhodování vycházet z posouzení budoucího chování dotyčného jednotlivce. Povaha a počet předchozích odsouzení musí tvořit podstatný prvek tohoto rozhodování a zvláštní ohled je třeba věnovat závažnosti a frekvenci spáchaných trestných činů. Zatímco nebezpečí opětovného spáchaní trestného činu je velmi důležité, nepatrná možnost opakovaného spáchaní trestného činu není postačující.“ (důraz doplnil soud).

35. Komise dále dodává, že „[z]a určitých okolností může přetrvávající drobná kriminalita představovat hrozbu veřejnému pořádku, přestože by jednotlivě posuzovaný trestný čin nebo přestupek nebyl dostačující k tomu, aby představovaly dostatečně závažnou hrozbu, jak je definována výše. Vnitrostátní orgány musí prokázat, že osobní chování dotyčného jednotlivce představuje hrozbu pro požadavky veřejného pořádku. Při posuzování existence hrozby pro veřejný pořádek v těchto případech mohou vnitrostátní orgány zejména zohlednit následující faktory: povahu trestných činů, jejich četnost, způsobenou škodu nebo újmu. *Existence mnohačetných odsouzení není sama o sobě dostačující.*“ (důraz doplnil soud).

b. Použití uvedených právních východisek na případ žalobce

36. Z výše uvedeného jednoznačně plyne, že v případě omezení práva voleného pobytu občana EU (jímž je i zrušení přechodného pobytu) z důvodu použití výhrady veřejného pořádku je nutné, aby správní orgán komplexně posoudil cizincovo jednání. Až na výjimky bude možné občanu EU zrušit pobyt zejména v souvislosti s jeho trestním odsouzením. Toto odsouzení však samo o sobě není dostačující důvod pro závěr, že občan EU závažným způsobem ohrožuje nebo narušuje veřejný pořádek. Ani v případě, že se jedná o mnohačetná odsouzení. K tomu lze přihlížet. Ovšem pouze do té míry, do jaké jsou okolnosti, které byly příčinou tohoto odsouzení, důkazem osobního chování představujícího aktuální hrozbu pro veřejný pořádek. Žalovaný musí komplexně hodnotit okolnosti jednotlivých trestních odsouzení a jednání cizince, které k nim vedlo. Konkrétně se musí zabývat povahou a závažností trestných činů, jejich četností, důsledkům, ke kterým vedly (způsobená škoda nebo újma) a dalšími okolnostmi, jako jsou doba, která od jejich spáchaní uplynula nebo přístup cizince k výkonu uloženého trestu.
37. Zároveň se žalovaný nemůže dívat pouze do minulosti. *Zrušení pobytu nemá být jakousi sankcí za to, že cizinec porušil zájmy chráněné veřejnoprávními normami.* Jedná se naopak o opatření preventivní povahy, které má zajistit, aby cizinec již dále veřejný pořádek neohrožoval nebo nenarušoval. Rozhodnout o zrušení pobytu je proto možné, pouze pokud se prokáže, že cizincovo jednání představuje *aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti.*
38. Takové *komplexní posouzení, jehož nezbytnost plyne z výše citované judikatury Soudního dvora a správních soudů, však v rozhodnutí žalovaného chybí.* Žalovaný postavil svůj závěr, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, výhradně na tom, že se dopustil několika trestných činů a přestupků. Na několika místech odůvodnění zdůrazňuje právě mnohost trestných odsouzení žalobce v kombinaci s několika přestupky. Množství a charakter protiprávního jednání žalobce podle žalovaného samo o sobě naplňuje výhradu veřejného pořádku, neboť svědčí o tom, že nerespektuje český právní řád. *Takové hodnocení je však s ohledem na výše uvedené požadavky nedostatečné.* Žalovaný se vůbec nezabýval posouzením závažnosti žalobcova jednání, ani dalšími okolnostmi, jejichž zohlednění vyžaduje judikatura. Nezabýval se charakterem trestné činnosti, nezohlednil to, jaký žalobce dostal trest, jak se k němu postavil, zda svým jednáním někomu způsobil újmu či škodu, zda ji případně nahradil, či jak se po odsouzení choval.

39. K prvnímu trestnímu odsouzení žalobce přitom došlo již v roce 2015. Ještě jako mladistvý řídil pod vlivem alkoholu. Toto odsouzení se mu již zahladilo. Žalovaný má sice pravdu, že to samo o sobě nebrání, aby i k tomuto odsouzení přihlédl. Musí však mít na paměti, že aplikace výhrady veřejného pořádku je namístě pouze v případě *aktuálního* ohrožení. S ohledem na poměrně dlouhou dobu, která od tohoto prvního odsouzení uplynula, má soud pochybnosti, zda jednání, kterého se žalobce dopustil jako sedmnáctiletý, má vypovídací hodnotu o hrozbě, již představuje nyní.
40. Další dvě trestní odsouzení žalobce jsou z let 2022 a 2023. V obou případech za maření výkonu úředního rozhodnutí spočívající v řízení vozidla přes dříve uložený zákaz řízení. Nelze tedy tvrdit, že by žalobce páchal trestnou činnost pravidelně. Ani v jednom případě navíc neobdržel trest odnětí svobody. Žalobce zejména ve vztahu k poslednímu odsouzení vznáší námitky, jimiž zpochybňuje závažnost svého jednání. Přestože trestní soud v této věci shledal žalobce vinným, neznamená to, že žalovaný nemá možnost zohlednit okolnosti, za kterých žalobce daný skutek spáchal. Naopak. Žalovaný k těmto okolnostem musí při posuzování závažnosti žalobcova jednání přihlídnout.
41. Žalobce spolu se žalobou doložil soudu potvrzení Probační a mediační služby o tom, že vykonal uložený trest obecně prospěšných prací a také potvrzení o absolvování terapeutického programu pro řidiče. Protože soud ve věci rozhodl bez jednání, neprováděl tyto dokumenty jako důkaz. Jedná se však o skutečnosti, které měl ze své úřední povinnosti zjišťovat žalovaný. Podle § 50 odst. 3 správního řádu má žalovaný povinnost zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, má povinnost i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve nejeen v neprospěch, *ale také ve prospěch* toho, komu má být povinnost uložena. Žalovaný takto nepostupoval. Namísto toho se zaměřil výhradně na to, že žalobce nemá čistý rejstřík trestů.
42. Žalovaného zřejmě do jisté míry zvedl na scestí způsob, jakým ve svém rozhodnutí vyložil pojem veřejný pořádek. Ztotožňuje jej s neporušováním zákonů. A s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze z roku 2012 považuje za narušení veřejného pořádku jakékoli porušení zákonů. Tento přístup je však dávno překonaný. Jak plyne zejména z judikatury Soudního dvora, v kontextu směrnice 2004/38/ES nelze pojem veřejný pořádek, resp. jeho narušení vykládat jako jakékoli porušení práva. To je pouze jeden z jeho předpokladů. Důraz se klade zejména na *existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*.
43. Soud připomíná, že zde jde o *omezení svobody volného pohybu a pobytu občana EU*. Jedná se o základní aspekt unijního občanství a důležitý pilíř, na kterém stojí evropská spolupráce. K omezení této svobody je proto potřeba přistupovat velice obezřetně. Pokud žalovaný shledá důvod pro takové omezení, musí své rozhodnutí především řádně odůvodnit a podložit dostatečnými skutkovými zjištěními. To se však v tomto případě nestalo. Žalovaný se v rozporu s požadavky plynoucími z judikatury Soudního dvora a správních soudů při aplikaci výhrady veřejného pořádku nezabýval všemi skutečnostmi, které byly pro vydání napadeného rozhodnutí významné. Zaměřil se jen zjednodušující posouzení, zda žalobce porušoval zákon. Ničím jiným, co soud výše popsal jako nutné požadavky judikatury, se nezabýval. Tím zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ta soudu znemožňuje hodnotit správnost jeho závěru, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek.

44. Přestože žalobce nenamítal, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné, jedná se o vadu, ke které má soud povinnost přihlížet z úřední povinnosti. Již z povahy věci totiž není možné, aby soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí.
45. Soud nyní považuje za nadbytečné se zabývat žalobními námitkami souvisejícími s přiměřeností dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Jak uvedl výše, je to namístě, až pokud jednání občana EU představuje závažné narušení veřejného pořádku. Tuto otázku však žalovaný zatím spolehlivě nevyřešil.

VI. Závěr a náklady řízení

46. Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém ho váže závazný právní názor plynoucí z tohoto rozsudku.
47. V dalším řízení bude na žalovaném, aby se znovu zabýval jednáním žalobce, které předcházelo vydání zrušeného rozhodnutí. Bude-li chtít znovu zaujmout názor, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, pak nebude stačit, pokud žalovaný vyjde pouze z dřívějších trestních odsouzení žalobce. Bude se muset mnohem podrobněji zabývat jednak charakterem a závažností těchto trestních odsouzení (a dalších přestupků), ale také dalšími okolnostmi spáchání předmětných trestných činů, uloženými tresty, škodou, která jimi případně vznikla, dobou, která uplynula od jejich spáchání, přístupem žalobce k uloženým trestům a případně dalšími skutečnostmi, ze kterých (ne)lze usuzovat, že by žalobce mohl v budoucnosti závažně narušit veřejný pořádek. *Znovu rozhodnout o zrušení pobytu žalobce bude možné, pouze pokud žalovaný prokáže, že žalobcovo jednání představuje aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti.* V opačném případě bude žalovaný muset řízení o zrušení přechodného pobytu zastavit.
48. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu vzniklo právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Výrokem II. tohoto rozsudku soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč za podání žaloby. Dále se skládá z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby zástupkyně žalobce JUDr. Gabriely Brůžičkové, spočívající v přípravě a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu] a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K tomu je třeba připočíst paušální náhrady hotových výdajů v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu za dva úkony právní služby po 300 Kč a DPH ve výši 1 428 Kč, které je zástupkyně žalobce plátní. Soud žalobkyni jako součást náhrady nákladů nepřiznal soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, protože tento návrh nebyl úspěšný a žalobce ho tedy nevyňaložil účelně.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. *Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku odmítne pro nepřijatelnost, pokud nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele.* V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, pokud má stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 15. listopadu 2023

Martin Kopa, v. r.
samosoudce