



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupený Mgr. Pavolem Kehlem, advokátem se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2024, č. j. 2 A 7/2024-69,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2024, č. j. 2 A 7/2024-69, a rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2024, č. j. OAM-3912-52/PP-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **24 450 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Pavola Kehla, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení důvodu zamítnutí žádosti cizince o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87e odst. 1

písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra spatřovalo důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, výlučně v jeho trestní minulosti a aktuálně probíhajícím trestním řízení.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je občanem Republiky Uzbekistán. Dne 22. 3. 2022 podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Uvedl v ní, že se považuje za rodinného příslušníka své dcery, M. K., narozené dne X, která je občankou České republiky. Tuto skutečnost měl žalovaný v řízení o žádosti za prokázanou.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 2. 2024, č. j. OAM-3912-52/PP-2022, žádost stěžovatele zamítl podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovil stěžovateli lhůtu k vycestování z území České republiky, která činí 35 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[4] Ze správního spisu vedeného v řízení o žádosti se podává, že Policie České republiky (dále jen „policie“) již v lednu 2013, poté, co byl zjištěn neoprávněný pobyt stěžovatele na území České republiky, rozhodla o jeho správním vyhoštění. V návaznosti na pobytovou kontrolu v srpnu 2014, při níž bylo zjištěno, že stěžovatel neopustil území, policie v říjnu 2014 znovu rozhodla o správním vyhoštění. Obvodní soud pro Prahu 2 (dále jen „obvodní soud“) rozsudkem ze dne 8. 2. 2016, sp. zn. 8 T 80/2015, ve spojení s rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 6 To 138/2016, uznal stěžovatele vinným spácháním přečinů maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní podle § 337 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a padělání a pozměňování veřejné listiny podle § 348 odst. 1 trestního zákoníku. Městský soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, sp. zn. 6 To 130/2017, kterým zrušil rozsudek obvodního soudu ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 8 T 80/2015, stěžovatele uznal vinným spácháním zločinu podvodu podle § 209 odst. 1, odst. 4 písm. d) trestního zákoníku a odsoudil jej k souhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 2 let a 6 měsíců nepodmíněně. Uložený trest odnětí svobody byl vykonán dne 30. 11. 2017, odsouzení ale dosud nebyla zahlazena.

[5] V rozhodnutí žalovaného je uvedeno, že stěžovatel byl „*opakovaně, celkem dvakrát, odsouzen [...] za spáchání úmyslných trestných činů*“, a tudíž vzhledem k jeho „*opakované trestné činnosti*“ bylo namístě po něm vyžadovat ujištění, že od něj riziko opětovného narušení veřejného pořádku nehrozí a že žije řádným životem. Žalovaný přihlédl také k tomu, že stěžovatel byl v době vydání jeho rozhodnutí trestně stíhán pro pokračující zločin organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice podle § 340 odst. 1, odst. 2 písm. d), odst. 3 písm. a), písm. d) trestního zákoníku, dílem spáchaný jako dokonaný, dílem spáchaný ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku, a pro přečin napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky podle § 341 odst. 1, odst. 2 písm. b), písm. c), odst. 3 písm. a) trestního zákoníku, dílem spáchaný ve stadiu pokusu podle § 21 odst. 1 trestního zákoníku. Ačkoli stěžovatel nebyl pro tyto skutky pravomocně odsouzen a je na něj třeba nahlížet jako na nevinného, podle žalovaného při zvažování možného rizika narušení veřejného pořádku bylo třeba vzít v úvahu také tyto

pokračování

skutečnosti, včetně toho, že projevil zájem na uzavření dohody o vině a trestu, jejímž základním předpokladem je přiznání viny obviněného.

[6] Právě ve výše shrnuté trestní historii a poznatku o probíhajícím trestním řízení spatřoval žalovaný důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl narušit veřejný pořádek. Probíhající trestní řízení ve věci spáchání dvou úmyslných trestných činů je podle žalovaného důležitým, ne-li tím nejdůležitějším aspektem, který je při posuzování možného rizikového chování třeba zohlednit. Žalovaný totiž nemá zákonné oprávnění jiným způsobem vstupovat do soukromé sféry stěžovatele a v tomto ohledu je odkázán na to, co mu stěžovatel sdělí. Podle žalovaného stěžovatel svým chováním skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozil základní zájem společnosti na respektování právního řádu.

[7] Předmětem posouzení žalovaného byla také právní otázka, zda zamítnutí žádosti stěžovatele nemůže vést k nepřiměřenému zásahu do jeho práva na soukromý a rodinný život zaručeného v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V této souvislosti žalovaný zohlednil, že bývalá partnerka stěžovatele, matka jeho dcery, má nezletilého syna A. U něj sice nebyla věrohodně prokázána rodinná vazba vůči stěžovateli, který není jako otec zapsán v rodném listu, stěžovatel i matka však tvrdí, že jde o jeho syna. Do dubna 2023 žil stěžovatel s dětmi ve společné domácnosti. Nyní se podílí na výchově své dcery, s oběma dětmi se vidá pravidelně o víkendu a na základě dohody s matkou na ně hradí výživné, případně jiné výdaje. Podle žalovaného bude faktická péče o děti zajištěna i bez přítomnosti stěžovatele na území, a to jejich matkou, která jim v současnosti poskytuje každodenní péči. Nic nebrání tomu, aby stěžovatel i bez povoleného pobytu na území byl se svými dětmi v každodenním telefonickém kontaktu, jak je tomu i nyní. Přestože bude osobní kontakt ztížen, neznamená to, že bude vyloučen. Stěžovatel svou rodinu bude moci navštěvovat.

[8] Jde-li o příjmy, stěžovatel je na území České republiky dosahuje skrze stavební firmy, jejichž existence a provozování nevyžadují jeho povolení k pobytu. V případě návratu do Uzbekistánu nebude stěžovatel omezen zdravotním stavem ani věkem při získání zaměstnání či provozování samostatné výdělečné činnosti. Nadále tam žijí i jeho rodiče, sourozenci a dva nezletilí synové. Rozhodnutí žalovaného tedy s ohledem na trestnou činnost stěžovatele nezasahuje nepřiměřeně do jeho rodinného života. Podle žalovaného ve věci převažuje veřejný zájem, aby se na území České republiky zdržovali pouze cizinci, kteří dodržují platné právní předpisy a jejichž pobyt není v rozporu se zájmy České republiky.

[9] Žalovaný rovněž připomněl, že dřívější řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany vyústilo v udělení doplňkové ochrany s platností od 29. 5. 2017 do 29. 5. 2018 a řízení o jejím prodloužení bylo dne 29. 5. 2019 pravomocně zastaveno. O nové žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 16. 7. 2020, č. j. OAM-996/ZA-ZA11-P15-2019, tak, že mu ji neudělil. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla rozsudkem městského soudu ze dne 27. 12. 2021, č. j. 1 Az 38/2020-33, zamítnuta. Městský soud v něm přisvědčil závěru žalovaného, že občanům vracejícím se po dlouhodobém pobytu v zahraničí nehrozí v Uzbekistánu žádné sankce.

[10] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud napadeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se se závěrem, že vyhovění žádosti stěžovatele

bránily skutečnosti, které lze podřadit pod § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle městského soudu předchozí odsouzení samo o sobě neodůvodňuje nebezpečí, že by stěžovatel mohl do budoucna závažným způsobem narušit veřejný pořádek, jednání naplňující znaky trestného činu však může mít celou škálu podob a nabývat různé společenské nebezpečnosti. V tomto směru bylo významné, že u stěžovatelem spáchaných trestných činů nešlo o „bagatelní trestnou činnost“, nýbrž o trestné činy různé povahy i závažnosti, za což mu byl uložen souhrnný trest odnětí svobody. Ten stěžovatel vykonal dne 30. 11. 2017, jeho odsouzení nicméně dosud nebylo zahlazeno. Městský soud vzal také v úvahu široké spektrum trestné činnosti stěžovatele, která představuje skutečné ohrožení základních zájmů společnosti, ať již jde o zájem státu na ochraně veřejného pořádku či majetku. Opakovanou úmyslnou trestnou činnost považoval ve shodě s žalovaným za jednání, jehož závažnost není vzhledem ke všem okolnostem snížena ani plynutím času. Jeho jednání nadále bylo skutečným, aktuálním a závažným ohrožením zájmů společnosti.

[11] Městský soud neshledal porušení zásady presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v tom, že žalovaný zohlednil trestní stíhání, které bylo se stěžovatelem vedeno v době vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný tak učinil pouze pro dokreslení skutkového stavu, aniž by tím jakkoli předjímal výsledek trestního řízení. Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, byl povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a tudíž v souladu s touto povinností opatřil aktuální informace k osobě stěžovatele. Bylo by pochybením žalovaného, pokud by se nezabýval otázkou, zda i v současnosti je vůči stěžovateli vedeno trestní řízení a v jaké procesní fázi se nachází. To ovšem nemění nic na tom, že nosným důvodem pro použití § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců bylo předchozí pravomocné odsouzení stěžovatele.

[12] K námitce nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele městský soud uvedl, že obě jeho děti, které má v péči jejich matka, jsou zdravé a nevyžadují zvláštní pomoc. Stěžovatel na ně platí výživné, což může činit i bez pobytového oprávnění v České republice. Sám je zdravý a v produktivním věku. Ve své výdělečné činnosti může pokračovat i ze zahraničí, neboť působení jeho obchodních společností není podmíněno povolením k pobytu. Zájem na ochraně společnosti před hrozbou narušení veřejného pořádku v posuzované věci převažuje nad individuálními zájmy stěžovatele. Odepření práva přechodného pobytu neznamená zákaz vstupu ani pobytu na území České republiky, nýbrž pouze odepření určitých výhod spojených s přechodným pobytem. Podle městského soudu žalovaný dostatečně zohlednil individuální okolnosti případu stěžovatele a zabýval se též otázkou nejlepšího zájmu dítěte a přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života. Správně se vypořádal i s důkazním návrhem na provedení znaleckého posudku z oboru psychologie a na opatření stanoviska orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Plnění rodičovské odpovědnosti či posouzení vhodnosti zázemí pro výchovu dítěte nepředstavovalo otázku významnou pro rozhodnutí ve věci.

II. Kasační stížnost

[13] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit společně s rozhodnutím žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. S kasační stížností podal také návrh na

pokračování

přiznání odkladného účinku, který Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) shledal důvodným. Usnesením ze dne 6. 6. 2024, č. j. 5 Azs 123/2024-45, proto přiznal kasační stížnosti odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení před ním se pozastavují účinky rozhodnutí žalovaného.

[14] V zohlednění aktuálně vedeného trestního stíhání jako negativní okolnosti spatřuje stěžovatel porušení zásady presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny. Pro žalovaného byla tato informace dokonce nejdůležitějším aspektem, ze kterého dovedl možnost narušení veřejného pořádku stěžovatelem do budoucna, ačkoli správně k ní vůbec neměl přihlížet, natožpak o ni argumentačně opírat své rozhodnutí. Žalovaný si protiřečí, uvádí-li za této situace, že presumpci neviny respektuje, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Stejně tak si protiřečí i městský soud, který sice proklamuje respektování uvedené zásady, současně však uvádí, že žalovaný k trestnímu stíhání „pouze přihlédl“, a odkazuje na § 3 správního řádu, z něhož dovozuje povinnost se takovouto informací zabývat.

[15] Dále stěžovatel brojí proti nesprávnému tvrzení žalovaného, že byl na území České republiky opakovaně odsouzen. Ve skutečnosti byl opětovně odsouzen v jediném trestním řízení, a to poté, co původní rozsudek zrušil nadřízený soud a věc byla vrácena nižšímu soudu k novému projednání. Žalovaný dezinterpretoval informace obsažené ve spisovém materiálu, čímž porušil § 3 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu, a opakovaným odsouzením odůvodnil naplnění § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že jde o „nepřiléhavý odkaz žalovaného na opakované odsouzení žalobce“, čímž tuto vadu rozhodnutí žalovaného bagatelizuje. Mezi „opakovaným odsouzením“ a „opakováním trestné činnosti“ je ale zásadní rozdíl, který měl být zohledněn. Opakované odsouzení přichází v úvahu u recidivy, což je jednání s vyšší společenskou škodlivostí, kdy jedno odsouzení k nápravě pachatele nestačilo. U stěžovatele je ale situace odlišná, neboť byl odsouzen pouze jednou. Poté, co trest řádně vykonal, již žádnou trestnou činnost nepáchal, což svědčí o tom, že se napravil. Městský soud zjištěné vady ignoroval, čímž posvětil nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

[16] Kasační námitky směřují i proti závěru o splnění podmínek podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení míří do hodnocení možného budoucího ohrožení veřejného zájmu a při jeho použití nelze vycházet z odsouzení za skutky spáchané v roce 2013. Od té doby nebyl ani jednou odsouzen za žádný trestný čin. Městský soud také přisvědčil žalovanému, že stěžovatel páchal nikoli „bagatelní trestné činy“, tento závěr je však nesprávný. S výjimkou zločinu podvodu šlo vždy o přečiny, za něž trestní zákoník nestanoví horní sazbu odnětí svobody vyšší než 5 let. Městský soud též nevzal v úvahu míru zapojení stěžovatele do trestné činnosti, které bylo u přečinu podvodu podružné. Byl pouze jedním ze spoluobžalovaných a jeho roli rozhodně nelze hodnotit jako vůdčí.

[17] Poslední okruh námitek stěžovatele se týká toho, že žalovaný ani městský soud se řádně nezabývali přiměřeností zásahu do rodinného života stěžovatele a dostatečně nevážili nejlepší zájem jeho dětí. Žalovaný jakékoli posuzování předem vyloučil s prostým odůvodněním, že stěžovatel si za vzniklou situaci může sám. Učinil tak navzdory tomu, že děti stěžovatele nemají v žádné jiné zemi zázemí, pobyt nebo jiné vízové oprávnění, ani neovládají jiný jazyk. Matka, která o děti pečuje, má v České republice zázemí, a je vyloučeno, že by se spolu se stěžovatelem a jeho dětmi stěhovala. Stěžovatel zároveň nemá

jinou možnost řešení svého pobytu na území. Nemá čistý trestní rejstřík, což jej zbavuje možnosti požádat o jiné pobytové oprávnění. Rovněž nemá v žádném jiném státě pobytové oprávnění. Žalovaný tak nerozhodoval na základě zjištěného skutkového stavu, nýbrž svých domněnek, dospěl-li k závěru, že je otázkou volby stěžovatele, kde bude svůj život se svojí rodinou realizovat. Rovněž neprovedl navržené důkazy. Stěžovatel navrhoval vypracování znaleckého posudku ke zjištění dopadu rozhodnutí žalovaného na život jeho dětí. Městský soud vady rozhodnutí žalovaného neodstranil, místo toho je přehlédl a posvětil.

III. Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s rozsudkem městského soudu, trvá na správnosti svého rozhodnutí a je přesvědčen, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Stěžovatel byl odsouzen za několik úmyslných trestných činů, a i když již trest byl vykonán, odsouzení doposud není zahlazeno. Na území České republiky měl pobývat nelegálně již od konce roku 2011, což bylo důvodem rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Následně v období od 29. 5. 2017 do 29. 5. 2019 pobýval na území České republiky na základě doplňkové ochrany. Žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 11. 11. 2019 nebylo vyhověno a řízení bylo ukončeno dne 3. 3. 2022, kdy byla odmítnuta jeho kasační stížnost. Dne 22. 3. 2022 podal stěžovatel žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. V roce 2021 se pokoušel žádat o mezinárodní ochranu i na území Rakouska. Z výše uvedeného podle žalovaného vyplývá, že stěžovatel již po svém příjezdu na území zcela ignoroval zákonné podmínky pro pobyt na území České republiky a svým protiprávním jednáním narušoval veřejný pořádek. V tomto pokračoval, když se dopustil několika trestných činů, za něž byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Žalovaný připouští, že je v jeho rozhodnutí „možná trošku nešikovně upozorňováno“ na opakované odsouzení, nicméně tímto chtěl vyjádřit, že se stěžovatel na území dopustil vícero trestných činů. Městský soud ve svém rozsudku tuto nepřesnost také tak interpretoval.

[19] Jde-li o aktuální trestní stíhání stěžovatele, žalovaný tuto informaci využil k upozornění na to, že stěžovatel, ač tvrdí, že je bezúhonný, se nadále věnuje činnostem, které nebudou „tak zcela v souladu se zákonem“. Na stěžovatele je samozřejmě třeba až do případného odsouzení pohlížet jako na nevinného. Přesto však žalovaný musí jeho trestní stíhání a zájem na uzavření dohody o vině a trestu vzít do úvahy, posuzuje-li možnou hrozbu narušení veřejného pořádku do budoucna. Tuto hrozbu může dovozovat právě z takových skutečností, z nichž vyplývá, že kromě odsouzení v minulosti stěžovatel nadále představuje nebezpečí veřejnému pořádku.

[20] Žalovaný nakonec odmítl, že by se nezabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a pominul vyhodnotit nejlepší zájem dítěte. Zopakoval skutečnosti uvedené již v napadeném rozhodnutí, z nichž vyplývá, že pečující osobou je matka dětí, nikoli stěžovatel. Stěžovatel má možnost na dceru přispívat i ze zahraničí. To, že bude muset na nějakou dobu opustit území České republiky, nebude mít dopad na právní postavení jeho nezletilé dcery.

IV. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodu, který zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[22] Pro posouzení procesních předpokladů, za nichž lze kasační stížnost věcně projednat, má význam, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 87a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců rozhodl o zamítnutí jeho žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, tedy ve věci *„žádosti o vydání oprávnění k pobytu“*, o níž je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat specializovaný samosoudce. Kasační stížnost ve věci, ve které v řízení před krajským soudem rozhodoval samosoudce a která *„svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“*, je totiž podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná.

[23] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

[24] Ve věci stěžovatele je přijatelnost kasační stížnosti dána z následujících důvodů. Ustanovení § 87a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců umožňuje zamítnout žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie také v případě, že u něj existuje důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Napadený rozsudek je v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která bude shrnuta níže, založen na právním názoru, podle něhož může uvedený důvod zamítnutí žádosti založit již samotná trestní minulost žadatele. Jde o pochybení, u něhož nelze vyloučit dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Zároveň je ve věci třeba posoudit právní otázku, zda lze při rozhodování o žádosti cizince přihlídnout k aktuálně vedenému trestnímu řízení. Tato otázka doposud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena.

[25] Protože kasační stížnost je také přijatelná, Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Stěžovatel, který je otcem nezletilé občanky České republiky, požádal jako rodinný příslušník občana Evropské unie [§ 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] o vydání

povolení k přechodnému pobytu. Rozhodnutím žalovaného byla jeho žádost nicméně zamítnuta z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, který umožňuje takovéto rozhodnutí pro případ, že *„je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“*. Splnění těchto podmínek bylo rozhodné pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného městským soudem, vůči jehož závěrům směřují kasační námitky stěžovatele. Stěžovatel namítal jejich nesplnění. Nezákonnost zamítnutí jeho žádosti spatřoval také v následcích napadeného rozsudku pro svůj rodinný život.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval výkladem § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a to jím stanovené podmínky zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, která spočívá v důvodném nebezpečí, že by žadatel mohl *„závažným způsobem narušit veřejný pořádek“*. Právě od splnění této podmínky se odvíjelo zamítnutí žádosti stěžovatele.

[29] Uvedené ustanovení transponuje do českého právního řádu čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a 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“). Podle odstavce 1 tohoto článku *„smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům“*. Odstavec druhý pak stanoví, že *„[o]patření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotčeného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotýcnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná“*.

[30] Povinnost zohlednit čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES při výkladu pojmů *„veřejný pořádek“*, resp. *„závažné narušení veřejného pořádku“*, které v různých kontextech používá zákon o pobytu cizinců, vyplývá již z požadavku eurokonformního výkladu vnitrostátního práva. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, při výkladu těchto pojmů *„je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 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“* (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, bod 59).

[31] Uvedené závěry jsou použitelné i ve vztahu k § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a to při zohlednění jeho smyslu a účelu. Je tomu tak bez ohledu na to, že v nyní

pokračování

posuzované věci jde o rodinného příslušníka občana České republiky, který svobodu volného pohybu či pobytu v jiných členských státech nevyužívá. Rozhodli-li se totiž zákonodárce i tyto osoby zařadit do kategorie rodinného příslušníka občana Evropské unie (§ 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců), pak je nezbytné vykládat jej ve všech případech jednotným způsobem (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40, bod 29, ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 Azs 29/2019-33, bod 16, a ze dne 21. 10. 2022, č. j. 5 Azs 137/2022-40, bod 22).

[32] Ustanovení § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců má výhradně preventivní, a nikoli sankční povahu. Předchozí protiprávní jednání žadatele samo o sobě ještě nepostačuje k tomu, aby byla žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle tohoto ustanovení zamítnuta. Někdejší trestná činnost ovšem v obecné rovině může být základem úvahy o tom, že žadatel i do budoucna představuje důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Pouze s tím se však žalovaný při posuzování uvedeného rizika spokojit nemůže. Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, že *„vše závisí na individuálním posouzení životních poměrů a chování cizince. Trestněprávní status cizince je v tomto ohledu pro správní orgány pouze východiskem autonomního posouzení pro účely zákona o pobytu cizinců. Informace o trestní historii cizince je správní orgán povinen si opatřit a patřičně je zohlednit, nicméně je třeba si být vědom odlišných účelů trestního a cizineckého práva“* (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 Azs 29/2019-33, bod 25). Žalovaný musí zvažovat mj. závažnost a povahu spáchaného trestného činu, jakož i další individuální aspekty daného případu, jako je např. předcházející bezúhonnost či naopak opakování trestné činnosti u žadatele, chování žadatele ve vazbě či ve výkonu trestu a po propuštění, případně motiv, který jej ke spáchání trestného činu vedl, nebo jeho postoj k dosavadní trestné činnosti (srov. již zmíněné rozsudky NSS č. j. 5 Azs 383/2019-40, bod 31, a č. j. 5 Azs 137/2022-40, bod 23).

[33] Lze poukázat i na související závěry Ústavního soudu, že podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES je *„třeba posoudit, zda osobní chování dotyčného jednotlivce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. To mimo jiné znamená, že vnitrostátní orgány (resp. soudy) musí kromě existence předchozího odsouzení vzít v úvahu další okolnosti jako například uložený trest, míru zapojení jednotlivce do trestné činnosti, rozsah způsobené škody, četnost trestných činů, tendenci k opakování trestné činnosti či chování stěžovatele v době po odsouzení [...] Teprve v rámci posouzení proporcionality opatření je pak třeba hodnotit, zda je potenciální zrušení povolení k trvalému pobytu [a obdobně zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu – pozn. NSS] v souladu se zásadou přiměřenosti, a to zejména s ohledem na skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na daném území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě, intenzita vazeb na zemi původu atd.“* [nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20 (N 233/103 SbNU 372), bod 52].

[34] Uvedené požadavky na posouzení, zda je *„důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“*, se uplatní bez ohledu na závažnost trestného činu či výši uloženého trestu. Výše odkazovaná rozhodnutí se v některých případech týkala věcí, v nichž tehdejší stěžovatel byl odsouzen za srovnatelně či více závažnou trestnou činnost, což nezbavovalo příslušné správní orgány povinnosti posoudit, zda tento stěžovatel představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Např. citovaný nález Ústavního soudu se týkal

věci, v níž tehdejší stěžovatel byl odsouzen za spáchání zločinu výroby a jiného nakládání s omamnými psychotropními látkami a jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání dvou let (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 945/20). V jiné věci, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud, šlo zase o stěžovatele odsouzeného za drogovou kriminalitu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání devíti let podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c), odst. 3 písm. c) trestního zákoníku (rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2022, č. j. 10 Azs 202/2022-42).

[35] V posuzované věci žalovaný a městský soud vyšli při hodnocení podmínek pro zamítnutí žádosti stěžovatele podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců výhradně z jeho trestní minulosti. Městský soud ve shodě s žalovaným zohlednil, že se stěžovatel dopustil opakované trestné činnosti a že nejde o „bagatelní trestné činy“. Z napadeného rozsudku nicméně nevyplývají žádné konkrétní důvody, které by opodstatňovaly závěr o existenci důvodného nebezpečí, že stěžovatel by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek i do budoucna, a tyto důvody nevyplývají ani z rozhodnutí žalovaného. Jedinou výjimkou je zohlednění aktuálního trestního stíhání stěžovatele jako negativní okolnosti, čemuž brání zásada presumpce neviny.

[36] Zásada presumpce neviny je vyjádřena v čl. 40 odst. 2 Listiny, který stanoví, že „[k]aždý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena“. Stejnou záruku stanoví také čl. 6 odst. 2 Úmluvy a čl. 48 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Zásada presumpce neviny ale nepůsobí jen uvnitř trestního řízení. Promítá se rovněž do rozhodování jiných orgánů veřejné moci, které si nesmí učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, dokud není pravomocným odsuzujícím rozsudkem vina vyslovena. To se promítá i do možnosti zohlednění probíhajícího trestního řízení v jiných řízeních. Probíhající trestní řízení není ekvivalentem pravomocného odsouzení, aniž by bylo podstatné, zda je osoba, proti níž je vedeno, trestně stíhána, byla obžalována ze spáchání trestného činu nebo dokonce byla nepravomocně odsouzena (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 11. 2023, č. j. 2 Azs 103/2021-28, č. 4548/2024 Sb. NSS, bod 26). Ze zásady presumpce neviny vyplývá požadavek, aby samotné trestní stíhání nebylo považováno za přitěžující okolnost, a to k tíži osoby, proti níž se řízení vede.

[37] Žalovaný při posuzování žádosti stěžovatele přihlédl k jeho aktuálnímu trestnímu stíhání. V této souvislosti odkázal na § 3 správního řádu, podle kterého byl žalovaný povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud ale z rozhodnutí žalovaného zjistil, že žalovaný k okolnosti trestního stíhání nepřihlíží pouze pro dokreslení skutkového stavu, resp. zjištění celkové životní situace stěžovatele, nýbrž jej posuzuje jako významnou negativní okolnost mající vliv na hodnocení hrozby narušení veřejného pořádku ze strany stěžovatele. Žalovaný výslovně uvádí, že aktuálně vedené trestní řízení je negativním poznatkem, které přispívá ke komplexnímu posouzení rizika. Tuto skutečnost považuje za důležitý, ne-li ten nejdůležitější aspekt při zohlednění možného rizikového chování stěžovatele. Tím ovšem porušuje zásadu presumpce neviny, neboť na stěžovatele nehledí jako na nevinného a při hodnocení budoucího rizikového chování mu vedené trestní stíhání nepřipustně přičítá k tíži. Nerespektování presumpce neviny žalovaným vyplývá též i z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, v němž uvedl, že „stěžovatel, ač tvrdí, že je bezúhonný, se nadále věnuje činností, které nebudou tak zcela v souladu se

pokračování

zákonem“. Městský soud tudíž pochybil, aproboval-li tyto závěry žalovaného. Sám navíc hodnotil aktuálně vedené trestní stíhání jako negativní poznatek k osobě stěžovatele (bod 29 napadeného rozsudku), čímž sám porušuje presumpci nevinu.

[38] Zjišťování skutkového stavu je ovládáno zásadou objektivního a nestranného přístupu, podle které je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (např. rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2014, č. j. 2 As 52/2013-69). Má-li však tato okolnost spočívat v tom, že proti žadateli o vydání povolení k přechodnému pobytu je vedeno trestní stíhání, pak s ohledem na presumpci nevinu není možné na jejím základě odůvodnit hrozbu závažného narušení veřejného pořádku ve smyslu podmínek podle § 87 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. To neznamená, že správní orgán nemůže přihlédnout k samotnému jednání, pro které je trestní stíhání vedeno, bylo-li toto jednání (nikoli jeho trestnost) v řízení před správním orgánem prokázáno a lze-li z něj takovouto hrozbu dovozovat. V posuzované věci ovšem žalovaný žádnou takovouto skutečnost nezjistil. K tíži stěžovatele nemůže jít ani uplatňování práv stěžovatele v trestním řízení. Pouhý projev zájmu o uzavření dohody o vině a trestu ještě neznamená, že se stěžovatel trestného jednání dopustil nebo že se k němu doznal. Ostatně ani v trestním řízení by v případě, že dohoda o vině a trestu nebude schválena a věc se vrátí do přípravného řízení, nebylo možné k jednání směřujícímu k jejímu uzavření přihlédnout [srov. § 314s zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů].

[39] Lze tedy shrnout, že žalovaný ani městský soud nezmiňují kromě předchozího odsouzení stěžovatele a aktuálně vedeného trestního řízení žádné konkrétní okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že stěžovatel představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti. Ze správního spisu naopak vyplývá, že stěžovatel vede na území České republiky řádný život, má stabilní příjem ze svého podnikání a je v kontaktu se svými dětmi, na jejichž péči pravidelně přispívá. Tyto okolnosti žalovaný a městský soud nijak nezohlednili. Nepřihlédli rovněž k tomu, že i když nebylo odsouzení stěžovatele dosud zahlazeno, uplynula od něj doba více než šesti let, během níž stěžovatel nebyl trestán, což je další okolnost relevantní pro posouzení rizika budoucího narušení veřejného pořádku (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2023, č. j. 2 Azs 285/2022-57).

[40] Vzhledem k tomu, že nebylo řádně posouzeno, zda byla u stěžovatele naplněna základní podmínka pro uplatnění § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, je již nadbytečné hodnotit, zda bylo zamítnutí stěžovatelovy žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu přiměřené z hlediska dopadů daného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. To je totiž další samostatná podmínka vydání takového rozhodnutí, kterou nelze směřovat s otázkou, zda je tu důvodné nebezpečí, že by rodinný příslušník občana Evropské unie mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek (srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 945/20, bod 52, též rozsudek NSS č. j. 5 Azs 137/2022-40, bod 31). Z téhož důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval ani dílčí námitkou stěžovatele stran nedostatečného dokazování (nevypracování znaleckého posudku).

[41] Je na žalovaném, aby v případě, že bude nyní posuzovaná žádost stěžovatele stále aktuální, ji znovu posoudil ve světle výše uvedených požadavků směrnice 2004/38/ES

a citované judikatury. V dalším řízení lze přihlédnout k výsledku nyní probíhajícího trestního stíhání se stěžovatelem, bude-li v mezidobí pravomocně skončeno. Pokud by žalovaný přesto dospěl k závěru, že je u stěžovatele naplněna podmínka podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, musí následně řádně posoudit přiměřenost případného zamítnutí žádosti z hlediska základního práva stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, a především nejlepšího zájmu jeho dětí.

[42] Pro úplnost musí Nejvyšší správní soud přisvědčit stěžovateli, že žalovaný v napadeném rozhodnutí chybně uvedl, že byl stěžovatel opakovaně odsouzen (stěžovatel byl odsouzen jednou za vícero trestných činů). Je zásadní rozdíl mezi „opakováním trestné činnosti“, za niž byl stěžovateli uložen souhrnný trest odnětí svobody a „opakovaným odsouzením“, které je výrazem recidivy trestního jednání, tedy jednání s vyšší společenskou škodlivostí. Nejde o pouhou chybu v psaní, ale o nesprávně zjištěný skutkový stav (žalovaný výslovně uvádí, že stěžovatel byl „*opakovaně, celkem dvakrát, odsouzen*“), z něhož žalovaný dovodil riziko opakované trestné činnosti do budoucna. Městský soud se s touto námitkou nevypořádal dostatečně a mylí se, uvádí-li, že uvedené pochybení nepředstavuje nesprávnou interpretaci zjištění z popisu rejstříku trestů ani nesprávné a nezákonné hodnocení předchozího odsouzení stěžovatele žalovaným. Nejvyšší správní soud se touto vadou řízení nicméně dále nezabýval. Žalovaný si je svého pochybení vědom, a i bez něj je dána nezákonnost napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného, která opodstatňuje jejich zrušení.

VI. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před městským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], což znamená, že znovu posoudí žádost stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie s ohledem na právní názor vyslovený v tomto rozsudku.

[44] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu.

[45] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[46] Procesně úspěšný stěžovatel zaplatil v řízení před městským soudem soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč (položka 19 a položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

pokračování

[47] V řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem. Ten za něj v řízení před městským soudem učinil tři úkony právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu] sepsal a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby, kterými byly sepsal a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a návrh na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odstavcem 3 advokátního tarifu].

[48] Celkem tedy zástupce stěžovatele učinil pět úkonů právní služby. U čtyř úkonů za každý z nich náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za návrh na přiznání odkladného účinku náleží mimosmluvní odměna ve výši jedné poloviny, tj. 1 550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odstavcem 3 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. To ve svém souhrnu činí odměnu a náhradu hotových výdajů ve výši 15 450 Kč.

[49] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané stěžovateli, čítající zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupce, činí 24 450 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 23. srpna 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu