



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **O. Š.**, zastoupen Mgr. Ivanem Stránským, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 151/22, Jeseník, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. Š.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2024, č. j. OAM-14302-11/TP-2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 7. 11. 2024, č. j. 72 A 15/2024-35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 7. 11. 2024, č. j. 72 A 15/2024-35, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2024, č. j. OAM-14302-11/TP-2024, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **18 200 Kč** k rukám advokáta Mgr. Ivana Stránského, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal jako rodinný příslušník občana Evropské unie o vydání povolení k trvalému pobytu. Žalovaný žádost shora označeným rozhodnutím („napadené rozhodnutí“) podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítl pro důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalobce byl trestním příkazem Okresního soudu v Jeseníku ze dne 23. 6. 2021, sp. zn. 2 T 75/2021, za přečin ohrožení pod vlivem návykové látky spáchaný úmyslně odsouzen k trestu odnětí svobody na dobu 4 měsíců s podmíněným odkladem na 18 měsíců (osvědčil se 7. 6. 2023) a trestu zákazu činnosti spočívajícímu v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 18 měsíců (osvědčil se 10. 4. 2024).

[2] Žalobu, kterou žalobce napadl výše uvedené rozhodnutí, Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci („krajský soud“) zamítl. Žalovaný podle něj přezkoumatelně hodnotil, že se žalobce dopustil úmyslného závažného přečinu, který ohrožoval životy, zdraví a majetek třetích osob, a od zahlazení (jediného) odsouzení žalobce neuplynula dostatečná doba. V souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále „směrnice“) a judikaturou NSS krajský soud považoval za nutné přihlídnout k individuálním okolnostem a celkové životní situaci cizince. Žalobce však žádné bližší okolnosti netvrdil. Nedopustil se pouhého přestupku, ale přečinu, nerespektoval právem chráněné hodnoty a jsou důvodné obavy, že právní řád nebude respektovat ani do budoucna. Motiv, specifika, okolnosti trestného jednání neuvedl, ani ohledně chování po činu nebo k osobním poměrům nic netvrdil. Také pokud jde o soukromý a rodinný život, žalobce nesdělil nic, co by soud mohl při posuzování přiměřenosti zásahu do něj zvážit. V žádosti uvedl pouze to, že odsouzení bylo zahlazeno a on chce žít se svou rodinou v ČR, nic víc. Neprokázal, že by svůj soukromý a rodinný život nemohl v ČR realizovat na základě přechodného pobytu, který má povolen. Zamítnutí žádosti neznemožňuje další pobyt na území, a neznamena ani překážku rodinného spoluzití. Žádné specifické okolnosti, které by případně mohly převážet důvody nevyhovění žádosti, žalobce netvrdil. Krajský soud připustil, že závažnost protiprávního jednání časem slábne a snižuje se i aktuálnost hrozby pro veřejný pořádek. I když obavy z další protiprávní činnosti nejsou tak silné jako u opakování závažné trestné činnosti (násilné, s tresty odnětí svobody), hladina alkoholu v krvi žalobce nebyla nízká a nešlo o tzv. zbytkový alkohol. Zjištěný skutkový stav se žalobci nepodařilo zpochybnit. Navržené důkazy krajský soud neprovedl pro nadbytečnost, oddací list, rodný list dcery a výpis z evidence rejstříku trestů jsou součástí správního spisu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek krajského soudu („napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel je přesvědčen, že žalovaný i krajský soud vyložili § 87k odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesprávně. Z čl. 27 odst. 2 směrnice dovozoval, že pojem *důvodné nebezpečí* naplňuje skutečné a aktuální ohrožení chráněných zájmů společnosti v době posuzování žádosti. Protože žalovaný neměl o stěžovateli minimálně od 16. 6. 2021 žádná negativní zjištění, bylo jediným důvodem zamítnutí žádosti jeho dřívější odsouzení. To však není dostatečné, neboť ačkoli krajský soud i žalovaný tvrdili zohlednění individuálních okolností,

pokračování

zabývali se obecnými úvahami o nebezpečí řízení pod vlivem alkoholu, počtem nehod apod. Shledané nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nemá oporu v provedeném dokazování. Stěžovatel byl totiž odsouzen za přečin, jehož trestní sazba patří k nejnižším, a dostal mírný, podmíněně odložený trest. Trestní soud tedy shledal toliko méně závažné provinění.

[5] Dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele jsou nepřiměřené s ohledem na závažnost a druh protiprávního jednání. Své osobní poměry v žalobě popsal a k jejich prokázání navrhl výslech manželky (osoby zúčastněné na řízení). Není tedy pravdou, že by nesdělil, co má být jejím výsledkem prokázáno. Ačkoli soud stěžovateli vytýká, že uvedl k osobním poměrům jen obecná a nepodložená tvrzení, důkazy jím navržené neprovedl. I když platné povolení k přechodnému pobytu nebrání rodině pokračovat ve společném životě, stav nejistoty dopadá na psychiku jejích členů. Že stěžovatel nemá trvalý pobyt, a tedy ani přiděleno rodné číslo, negativně ovlivňuje jednání s úřady, přístup ke zdravotnímu pojištění a zdravotní péči, právo na podporu a důchod, podání žádosti o půjčku nebo hypotéku a další.

[6] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť na různých místech zmiňuje zrušení povolení k trvalému pobytu, ačkoli šlo o jeho povolení, a obhajobu, ačkoli je stěžovatel žadatelem, a nikoli obviněným.

[7] Žalovaný ve vyjádření zopakoval své důvody pro nevyhovění žádosti o povolení k trvalému pobytu a poukázal na to, že jde o nejvyšší pobytové oprávnění, které cizinec může získat, jež jeho postavení v řadě ohledů přibližuje postavení českého občana. To ho opravňuje hodnotit stěžovatelovo chování přísněji, než kdyby např. žádal o povolení k přechodnému pobytu nebo šlo o jeho vyhoštění. Ačkoli se jednalo o ojedinělý exces, od jeho spáchání neuplynula dostatečná doba. Žalovaný respektoval judikaturu a přihlédl k relevantním okolnostem. Stěžovateli nic nebrání dále na území ČR pobývat s manželkou a dětmi.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšší správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[10] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Jedná se totiž o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). K obsahu neurčitěho právního pojmu přesah vlastních zájmů stěžovatele Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterého se o přijatelnou kasační stížnost může jednat v typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[11] V nyní projednávané věci stěžovatel neuvedl důvody přijatelnosti své kasační stížnosti, nicméně Nejvyšší správní soud shledal, že se krajský soud dopustil pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Kasační stížnost je přijatelná.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek 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.).

[13] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud odkazuje na svou bohatou a stálou judikaturu, podle níž musí být z odůvodnění rozsudku krajského soudu jako celku jasný názor soudu na podstatné aspekty věci; dílčí nedostatky, které nebrání meritornímu přezkoumání, nepřezkoumatelnost nezpůsobují (za všechny např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Krajským soudem chybně či nevhodně užití výrazy pochybnosti o důvodech jeho rozhodnutí nevyvolávají.

[14] Stěžovatel splnil podmínky pro povolení trvalého pobytu stanovené v § 87h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že je nejméně rok rodinným příslušníkem občana Evropské unie s trvalým pobytem a dva roky nepřetržitě pobýval na území na základě přechodného pobytu. Žalovaný však jeho žádosti nevyhověl, neboť shledal existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 87k odst. 1 písm. a) téhož zákona].

[15] Žalovaný i krajský soud vycházeli ze shodných právních a judikатурních východisek, ukládajících mj. posoudit individuální okolnosti každého případu, a nespokojit se s pouhým zjištěním o dřívějším odsouzení (čl. 27 odst. 2 směrnice, usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012-34, č. 2835/2013 Sb. NSS, a ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011-146, č. 2882/2013 Sb. NSS).

[16] Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal, že stěžovatel se v minulosti dopustil závažného narušení veřejného pořádku, neboť spáchal úmyslný trestný čin a byl za to odsouzen. Přetrvávající nebezpečí do budoucna spatřoval především v charakteru trestné činnosti, tedy ohrožení pod vlivem návykové látky spáchaného úmyslně. Pro názornost poukázal na policejní statistiky dopravních nehod pod vlivem alkoholu a počty úmrtí při nich. Intenzita porušení podle něho nemusí být výlučným hlediskem, za podstatný považoval i význam společenského zájmu, který takový čin ohrozil. Hrozba veřejnému pořádku nepřestala být aktuální, neboť s ohledem na data osvědčení se u podmíněného trestu odnětí svobody a trestu zákazu činnosti neuplynula ještě dostatečná doba. Žalovaný považoval za legitimní, aby chování uchazeče o povolení k trvalému pobytu nevykazovalo po relativně dlouhou dobu žádné excesy, a to ani ojedinělé. Za přiměřené by považoval dva roky, a stěžovatel podal žádost ani ne rok po osvědčení se u podmíněného trestu odnětí svobody a jeden měsíc po osvědčení se v případě trestu zákazu činnosti.

[17] Podle NSS však žalovaný nedostal požadavku čl. 27 odst. 2 směrnice, a ač to deklaroval, ve skutečnosti se individualizovaně případem stěžovatele nezabýval. Jeho zdůvodnění, proč stěžovatelova situace spadá pod neurčitý právní pojem „nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku“ neobsahuje skutečné individuální posouzení jeho

pokračování

chování. Z obsahu správního spisu, resp. z listin, které stěžovatel předložil, či si žalovaný opatřil, žádné konkrétní okolnosti vztahující se k přečinu, za který byl potrestán, nejsou patrné. Do značné míry je to dáno povahou trestního příkazu, který je formou rozhodnutí, jež neobsahuje odůvodnění, proto z něj nejsou zjistitelné bližší okolnosti trestné činnosti (žalovaný nadto opakovaně chybně hovoří o trestním *rozsudku*, pro nějž to ale zpravidla neplatí). Není tedy známo, co vedlo stěžovatele k trestnému jednání, jaké byly okolnosti jeho spáchání i odhalení, jak se choval po činu apod. Podle kasačního soudu však bylo povinností žalovaného, aby si potřebné informace opatřil – ať už z trestního spisu, nebo tak, že si vyžádá konkrétní vyjádření samotného žadatele. Ani v řízeních o žádostech nejsou správní orgány zbaveny povinnosti zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 správního řádu.

[18] Žalovaný však nic takového neučinil a vydal negativní rozhodnutí. Pokud však mezi podklady scházel dostatek faktů, z nichž by bylo možno usoudit na konkrétní míru závažnosti spáchaného přečinu, neměl žalovaný z čeho vyvodit, zda je stěžovatel aktuálně hrozbou pro veřejný pořádek, ani to, zda bude nebezpečím i do budoucna. S tím se pak logicky pojí i nedostatek podkladů pro nalezení odpovědi na otázku, po jakou dobu lze očekávat, že stěžovatel (nezmění-li se situace, kdy o něm žádné negativní poznatky nejsou) nebezpečím pro veřejný pořádek zůstane i dál. Pokud žalovaný přesto rozhodl, zatížil své rozhodnutí vadou. Mezery ve skutkových zjištěních vlivem důkazní nouze nejen že bránily žalovanému posoudit existenci překážky vyhovění žádosti dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale následně nutně vylučovaly i řádné posouzení důvodnosti žaloby krajským soudem. Ani krajský soud tak nemohl přezkoumat, zda je závěr žalovaného o tom, že stěžovatel zůstává i do budoucna hrozbou pro veřejný pořádek, správný. Jeho posouzení důvodnosti souvisejících žalobních bodů zpochybňujících právní posouzení téže otázky proto nemohlo být řádné.

[19] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné shrnout, že nevyšlo najevo, že by se kromě přečinu, za který byl odsouzen, stěžovatel dopustil ještě jiného narušení veřejného pořádku. O tom nebylo nikdy sporu. Zahlazení odsouzení a trestním soudem aprobované osvědčení se rovněž nebylo zpochybněno. Ani při spáchání jiných než velmi závažných trestných činů ovšem nelze paušálně říci, že by okamžik, kdy se odsouzený osvědčil, a okamžik, kdy při nedostatku jiných negativních zjištění pominulo důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl (znovu) závažným způsobem narušit veřejný pořádek, splývaly v jeden. Každý případ je třeba posuzovat individuálně. V dalším řízení bude na žalovaném, aby po doplnění skutkových zjištění znovu uvážil, zda je s ohledem na všechny zjištěné individuální okolnosti a dobu, která uplynula od spáchání přečinu, stěžovatel nadále hrozbou pro veřejný pořádek. Stěžovateli pochopitelně nic nebrání, aby také sám uvedl bližší okolnosti svého provinění, které má žalovaný vzít v úvahu. Poté bude mít případně možnost zpochybnit jak kvalitu a úplnost skutkových zjištění, tak i polemizovat se závěrem, který z něj žalovaný dovodil.

[20] Pokud jde o druhý okruh stížnostních námitek, týkající se dopadu rozhodnutí žalovaného do soukromého a rodinného života stěžovatele, uvádí NSS následující. Příklady těžkostí, které má rodině působit to, že stěžovatel nemá povolen trvalý, ale přechodný pobyt, se objevují poprvé až v kasační stížnosti. Ačkoli tomu nic nebránilo, v žalobě uplatněny nebyly, takže se k nim krajský soud neměl možnost vyjádřit. Proto jde o důvody podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné. Okolnosti stěžovatelova života, jako že je ženatý s českou občankou a mají spolu dítě, byly žalovanému známy. Dokumenty tato „holá“ fakta

prokazující byly součástí správního spisu, kterým krajský soud důkaz neprovádí, ale vychází z jeho obsahu. Nic dalšího, co by krajský soud při posuzování přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele opomněl zohlednit, v žalobě obsaženo nebylo. Při nedostatku žalobních tvrzení tak nebylo namístě očekávat přínos od výsledku osoby zúčastněné na řízení, proto jej krajský soud důvodně vyhodnotil jako nepotřebný. Je na cizinci, aby přesvědčivě a konkrétně tvrdil a v návaznosti na to nabídl důkazy o tom, že v jeho případě by nevyhovující rozhodnutí nepřiměřeně zasahovalo do jeho soukromého či rodinného života. Typově jde totiž o skutečnosti, které jsou známy primárně osobě, které se týkají, a nelze proto očekávat, že by si je mohl opatřit správní orgán sám.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem tak Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. Věc však nevrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. přistoupil i ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud by totiž s ohledem na výše uvedené závěry neměl jinou možnost než tak sám učinit.

[22] V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Provede potřebné kroky k objasnění skutkového stavu a v novém rozhodnutí svůj postup a úvahy přezkoumatelně odůvodní.

[23] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný žalobce (stěžovatel) právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů.

[24] V řízení před krajským soudem stěžovatel uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu a v řízení před Nejvyšším správním soudem zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (podle přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

[25] Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. V řízení před krajským soudem učinil zástupce dva úkony právní služby, za něž mu přísluší odměna ve výši 3 100 Kč, a to převzetí a příprava zastoupení a seps žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, které se v této věci aplikuje ve znění do 31. 12. 2024]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil stěžovatelův zástupce jeden úkon právní služby, a sice seps kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý ze tří učiněných úkonů připočítat 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Celková náhrada nákladů řízení, čítající odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 10 200 Kč a zaplacené soudní poplatky v celkové výši 8 000 Kč, tak představuje částku 18 200 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta 30 dnů.

pokračování

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. V řízení před krajským soudem ani Nejvyšším správním soudem nebyly osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jí vznikly nějaké náklady, a podmínky pro přiznání náhrady jiných nákladů dle věty druhé téhož ustanovení nebyly splněny.

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

V Brně dne 24. února 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu