



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **P. N. G.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **N. N.**, zastoupená zákonnou zástupkyní P. W., matkou, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2025, čj. OAM-8998-83/ PP-2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2025, čj. 30 A 10/2025-66,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2025, čj. 30 A 10/2025-66, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2025, čj. OAM-8998-83/PP-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 32 540 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce, Mgr. Petra Václavka, advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval požadavkem na skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek jako důvodu pro zamítnutí žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[2] Žalobce pobývá v České republice od roku 1992. Má zde dvě nyní již dospělé dcery (ve věku 25 a 27 let) a jednu nezletilou dceru (ve věku 16 let). V letech 2000 a 2002 byl žalobce odsouzen dvakrát za trestný čin porušování autorského práva a práv souvisejících, a to vždy k trestu odnětí svobody s podmíněným odkladem. V roce 2016 byl poté odsouzen za zvlášť závažný zločin neoprávněné výroby a jiného nakládání s omamnými nebo psychotropními látkami k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 11 let. Tohoto trestného činu se dopustil jako člen organizované zločinecké skupiny v letech 2013 až 2014, a to tím, že zajišťoval dovoz léků s obsahem pseudoefedrinu z Polska do Česka a následnou distribuci mezi odběratele, ačkoli si byl vědom, že tyto léky budou použity jako prekursor pro následnou výrobu drog. S ohledem na toto poslední odsouzení byl v roce 2018 žalobci pravomocně zrušen trvalý pobyt v České republice. V roce 2021 byl žalobce, po sedmi letech ve vazbě a ve výkonu trestu, podmíněně propuštěn na svobodu (zkušební doba byla stanovena na dobu 7 let, konkrétně do 6. 9. 2028).

[3] V roce 2022 požádal žalobce o povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník své nezletilé dcery, která je občanem EU (Česka). Žalovaný žádost nejprve zamítl z důvodu, že žalobce není rodinným příslušníkem občana EU; tento závěr však neobstál při přezkumu před správními soudy (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2024, čj. 77 A 16/2023-73).

[4] Nyní projednávaná věc se tak týká druhého rozhodnutí žalovaného o této žádosti (ze dne 17. 7. 2025, čj. OAM-8998-83/PP-2022). Tentokrát žalovaný žádost zamítl podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť shledal důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V tomto směru poukázal především na odsouzení žalobce za zvlášť závažný zločin v roce 2016, a dále na předchozí odsouzení z let 2000 a 2002. Žalobce navíc pobýval na území neoprávněně, a to jak v minulosti (2000 až 2003), tak po jeho podmíněném propuštění v roce 2021. Nespolupracuje ani příliš dobře s probačním úředníkem, který jej zjevně nepovažuje za napraveného. Konečně žalovaný poukázal na účelovost výpovědí žalobce v řízení. Zamítnutí žádosti žalovaný současně nepovažoval za nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života, a to i při zohlednění nejlepšího zájmu dítěte (jeho dcery).

[5] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 18. 11. 2025 žalobu zamítl. Ve vztahu ke klíčové otázce hrozby závažného narušení veřejného pořádku krajský soud zdůraznil, že žalobce byl v letech 2000, 2002 a především v roce 2016 odsouzen za trestnou činnost, a dále že v letech 2000 až 2003 pobýval na území nelegálně. Žalovaný tak podle jeho názoru vyjevil dostatečně konkrétní obraz o tom, že žalobce kontinuálně nechová k právnímu řádu České republiky téměř žádný respekt. Sám se proto ztotožnil se závěry žalovaného uvedenými v napadeném rozhodnutí a v podrobnostech na ně odkázal. Podle krajského soudu se žalovaný dostatečně zabýval i otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života a nejlepším zájmem dítěte.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti především zpochybňuje posouzení žalovaného a krajského soudu, pokud jde o naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tj. otázky, zda může narušit závažným způsobem veřejný pořádek.

pokračování

Stěžovatel namítá, že krajský soud ani předtím žalovaný dostatečně neposoudili a neodůvodnili, zda jeho osobní chování představuje skutečné, dostatečně závažné a aktuální ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Nezohlednili totiž veškeré relevantní okolnosti věci. V tomto směru především zdůraznil, že od posledního skutku, za který byl odsouzen, uplynulo již více než 10 let.

[7] Vedle toho stěžovatel uplatnil i kasační námitky, které směřují proti závěru krajského soudu (a žalovaného), podle něhož napadené rozhodnutí nepředstavuje nepřiměřený zásah do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života. Krajský soud a žalovaný nedostáli ani povinnosti vymezit a zohlednit nejlepší zájem dítěte (jeho nezletilé dcery).

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že všemi rozhodnými okolnostmi věci se ve svém rozhodnutí náležitě zabýval a zohlednil je. Má za to, že tak učinil i krajský soud. Ačkoli stěžovatel po propuštění z výkonu trestu nebyl odsouzen za spáchání žádného dalšího trestného činu, nadále soustavně porušuje povinnosti vyplývající ze zákona o pobytu cizinců. Stejně tak neprokázal legální zdroj příjmů. Nadále tak svým osobním chováním porušuje zákony ČR.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A. Přijatelnost kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 soudního řádu správního totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud se v projednávané věci dopustil zásadního pochybení, které má závažný dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Krajský soud, stejně jako předtím žalovaný, totiž nedostatečně vyhodnotil otázku, zda stěžovatel i ke dni rozhodnutí žalovaného nadále představoval skutečné, dostatečně závažné, a především aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek. Kasační stížnost je tak přijatelná.

III. B. Závažné ohrožení veřejného pořádku jako důvod zamítnutí žádosti o přechodný pobyt

[11] Žalovaný v napadeném rozhodnutí nezpochybnil, že stěžovatel je rodinným příslušníkem jeho nezletilé dcery, české občanky. Žádost však zamítl z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel může závažným způsobem narušit veřejný pořádek. S tímto závěrem se následně ztotožnil také krajský soud v napadeném rozsudku.

[12] Podstatou argumentace stěžovatele je, že tato výjimka z pobytového oprávnění rodinných příslušníků občanů EU musí být vykládána restriktivně, a to tak, že ji lze uplatnit pouze v situaci, kdy na základě důkladného posouzení všech individuálních okolností věci bude prokázáno, že žadatel svým osobním chováním představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Má přitom za to, že krajský soud a žalovaný tato právní východiska nerespektovali. Své rozhodnutí odvíjí od chování stěžovatele v minulosti, ačkoli od posledního trestněprávního jednání již uběhlo více než 10 let, stěžovatel byl s ohledem na dobré chování podmíněně propuštěn a nyní se již napravil. Dostatečně tak nezohlednili aktuální chování stěžovatele, stejně jako jeho současné osobní a rodinné poměry (včetně délky pobytu na území).

[13] Podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek.*

[14] Citované ustanovení je nutné vykládat v souladu s právem Unie, zejména směrnici 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a související judikaturou Soudního dvora, jež se týká postavení rodinných příslušníků občanů EU. To platí i v případech, kdy žadatel odvozuje své postavení od státního občana ČR, jako tomu je v projednávané věci. Podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se totiž rodinným příslušníkem občana EU rozumí též rodinný příslušník státního občana ČR, který má na území hlášen trvalý pobyt. Na základě volby českého zákonodárce tak došlo k rozšíření režimu stanoveného pro rodinné příslušníky občanů EU, který vyplývá z práva Unie, také na rodinné příslušníky občanů ČR. Ačkoli tedy vnitrostátní režim stanovený pro rodinné příslušníky občanů ČR nespadá do působnosti práva Unie, Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil požadavek vykládat jej i tak plně eurokonformně (např. rozsudky ze dne 7. 11. 2024, čj. 1 Azs 160/2024-42, body 15-16; či ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb., bod 38).

[15] Článek 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES stanoví, že členské státy smějí omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V odstavci 2 následně tento článek směrnice zakotvuje zásadu přiměřenosti, tedy 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 souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.*

[16] Tyto závěry potvrzuje rovněž judikatura Soudního dvora EU. Také podle ní samotné předchozí odsouzení dotyčného pro trestný čin nepostačuje k tomu, aby bylo možné automaticky vycházet z toho, že dotyčný představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, které je způsobilé odůvodnit omezení práv, které přiznává unijní právo (rozsudek ze dne 17. 11. 2011, C-430/10, EU:C:2011:749, bod 38).

pokračování

[17] Stěžovateli je současně třeba přisvědčit, že omezení pobytových oprávnění z důvodu ochrany veřejného pořádku představuje výjimku z obecného pravidla, a proto je nutné vykládat ji restriktivně (rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, 41/74, EU:C:1974:133, bod 18; anebo ze dne 19. 1. 1999, C-348/96, EU:C:1999:6, bod 23). Existenci předchozího odsouzení za trestný čin lze proto podle Soudního dvora zohlednit jen tehdy, jsou-li okolnosti, které vedly k tomuto odsouzení, důkazem osobního chování, které představuje současnou závažnou hrozbu pro veřejný pořádek (rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 10. 1977, 30/77, EU:C:1977:172, či ze dne 19. 1. 1999, C-348/96, EU:C:1999:6, bod 24). Opatření z důvodu ochrany veřejného pořádku lze přijmout pouze tehdy, ukáže-li se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, že osobní chování dotyčné osoby představuje závažné ohrožení v současné době (rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 5. 2018, C-331/16, EU:C:2018:296, bod 56).

[18] Stejně závěry si osvojila též tuzemská judikatura. K pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v kontextu zákona o pobytu cizinců se podrobně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151. Uvedl, že „při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. ... Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona pak může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. I v takovém případě je však potřeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci“ (body 59 a 60).

[19] Konkrétnější požadavky na hodnocení existence závažné hrozby pro veřejný pořádek v případě osob, které se dopustily trestné činnosti, zdůraznil Ústavní soud. V nálezu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20, č. 233/2020 Sb. ÚS, bodě 39, s odkazem na judikaturu Soudního dvora uvedl: „podle SDEU při uplatňování Směrnice [2004/38/ES] a zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že jednotlivec byl v minulosti odsouzen pro spáchaný trestný čin, ale je dále třeba vzít v úvahu další aspekty, a to zejména zákonem stanovený a uložený trest, míru zapojení do trestné činnosti, rozsah škody a tendenci jednotlivce k opakování trestné činnosti (viz bod 50 rozsudku SDEU ze dne 23. 11. 2010 ve věci C-145/09 Land Baden Württemberg proti Panagiotis Tsakouridis).“

[20] Pro nyní projednávanou věc je významný především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2023, čj. 2 Azs 285/2022-57, č. 4523/2023 Sb. NSS, který na citovaný nálezn Ústavního soudu výslovně navázal (bod 13). Nejvyšší správní soud posuzoval, jak je nutné hodnotit nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku v případě osob, které se v minulosti dopustily závažné trestné činnosti, avšak byly podmíněně propuštěny na svobodu. Dospěl k závěru, že tuto otázku je nutné vždy pečlivě posoudit na základě individuálních okolností týkajících se žadatele, zejména toho, jak dlouhá doba již uplynula od ukončení jeho trestné činnosti, jak dlouho již vedl *prima facie* nezávadný život ve zkušební době, jaký je jeho osobní vývoj a dostupné informace o jeho aktuálním chování, o prostředí, v němž se pohybuje, a o tom, zda se dostává do situací, které by mohly vyústit v páchaní trestné činnosti či jiné činnosti, jež by mohla představovat nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku. Chování žadatele je přitom třeba hodnotit ke dni rozhodování správního orgánu a v perspektivě budoucího chování; minulost je relevantní pouze potud,

pokud může přiměřeně pravděpodobně napovědět o současném a budoucím chování žadatele (bod 23).

[21] Tento požadavek Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil i ve své navazující judikatuře (rozsudky ze dne 23. 8. 2024, čj. 5 Azs 123/2024-50, č. 4636/2024 Sb. NSS, bod 30; ze dne 22. 5. 2025, čj. 3 Azs 132/2024-30, bod 26; či ze dne 23. 5. 2024, čj. 5 Azs 53/2024-22, body 13-14).

[22] Lze proto shrnout, že zamítnutí žádosti o přechodný pobyt podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců je možné pouze v případě, kdy na základě komplexního posouzení individuálních okolností týkajících se žadatele bude zjištěno, že ten s ohledem na své osobní chování představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku (některého ze základních zájmů společnosti). To znamená, že ke dni rozhodnutí správního orgánu musí určitá osoba představovat závažné ohrožení veřejného pořádku, které má tři kvality: je i) skutečné, ii) aktuální a iii) dostatečně závažné. Tato úvaha je ze své podstaty zaměřena do budoucna. Smyslem je, aby pobytové oprávnění nezískala osoba, u níž se lze důvodně domnívat, že na území vyvíjí či bude vyvíjet činnost, která představuje závažné narušení veřejného pořádku.

[23] Dostatečně závažným ohrožením veřejného pořádku je pak typicky páčání závažné trestné činnosti. Právě smyslem trestního práva je totiž ochrana nejdůležitějších právních hodnot či společenských zájmů (ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4). Podle okolností to však mohou být i činnosti jiné. Již Jiří Hoetzel upozorňoval, že jde o pojem „zvlášť elastický“. Avšak právě proto zároveň nabádal, „že ho má býti užíváno s taktem“ (Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2., přepracované vydání. Praha: Melantrich, a. s., 1937, s. 19-20). Tento názor přebírá i judikatura Ústavního soudu (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 39/10 ze dne 8. 12. 2010, bod 31). Vzhledem k značné neurčitosti tohoto právního pojmu je pak vždy třeba, aby žalovaný ve svém rozhodnutí jasně pojmenoval, v čem spatřuje závažné narušení veřejného pořádku, které u konkrétního cizince ke dni jeho rozhodnutí do budoucna hrozí.

[24] Tato právní východiska hodnocení závažného ohrožení veřejného pořádku krajský soud nerespektoval. Z kontextu je patrné, že krajský soud (stejně jako žalovaný) měl patrně za to, že u stěžovatele je nebezpečí páčání další závažné trestné činnosti. Ve svém rozsudku však poukázal pouze na odsouzení stěžovatele za zvlášť závažný zločin v roce 2016, kterého se dopustil v letech 2013 až 2014 (bod 40 napadeného rozsudku), a dále na předchozí odsouzení za porušování autorských práv a nelegální pobyt na území v letech 2000 až 2003 (bod 41 napadeného rozsudku). Svůj závěr tak založil jen na minulém chování stěžovatele, od kterého ke dni rozhodování žalovaného uplynulo již více než 10 let. Jak bylo nicméně uvedeno, minulé chování žadatele je relevantní pouze potud, pokud může přiměřeně pravděpodobně napovědět o jeho současném a budoucím chování; těžištěm posouzení musí být stav v době rozhodování žalovaného, a to s ohledem na skutečnou, aktuální a závažnou hrozbu.

[25] Nad rámec vlastní svébytné argumentace si dále krajský soud přisvojil též důvody uvedené v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného, neboť na něj v bodě 43 napadeného rozsudku odkázal společně se souhlasnou poznámkou (např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud nicméně

pokračování

dospěl k závěru, že ani žalovaný otázku závažného ohrožení veřejného pořádku nevyhodnotil dostatečně.

[26] Také žalovaný svůj závěr o existenci nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku vystavěl primárně na skutečnosti, že stěžovatel se v minulosti dopustil zvláště závažné trestné činnosti (str. 10-13 napadeného rozhodnutí). Svůj závěr však doplnil o hodnocení současného a předpokládaného budoucího chování stěžovatele. V tomto směru žalovaný učinil několik zjištění týkajících se osobních poměrů a chování stěžovatele po jeho podmíněném propuštění z výkonu trestu v roce 2021:

1. Stěžovatel neplní podmínky dohledu (str. 13 napadeného rozhodnutí), a probační úředník jej nepovažuje zjevně za napraveného (str. 14 napadeného rozhodnutí).
2. Stěžovatel pobývá na území neoprávněně, neboť mu nesvědčí fikce pobytu, a několikrát nerespektoval uloženou povinnost k vycestování (str. 14 napadeného rozhodnutí).
3. Stěžovatel neuhradil téměř čtvrtmilionový dluh za právní služby a nemá legální příjem (str. 14 napadeného rozhodnutí).
4. Během výslechu stěžovatel vypovídal účelově ohledně zasílaného výživného a počtu návštěv ze strany jeho nezletilé dcery ve vězení; stejně tak vypovídal nepravdivě ohledně v minulosti spáchané trestné činnosti a jeho příbuzných mimo území ČR (str. 14 napadeného rozhodnutí).

[27] S ohledem na tato zjištění následně žalovaný uzavřel, že stěžovatel „*se může z důvodu potřeby vyššího finančního zabezpečení k obdobné činnosti navrátit. ... s ohledem na jeho jednání v průběhu let, a vzhledem k výpovědím učiněným při výslechu, je zjevné, že žadatel nemá žádný respekt k zákonu o pobytu cizinců. Správní orgán doplňuje, že žadatel byl ve výkonu trestu odnětí svobody motivován k řádnému životu, ale po propuštění zjevně změnil svůj přístup k životu. Nejaktuálnější šetření rizikovosti žadatele pak provedla Probační a mediační služba, která tohoto zjevně nepovažuje za napraveného. ... Správní orgán tedy dospěl k závěru, že žadatel nadále představuje nebezpečí veřejnému pořádku, a to nejenom s ohledem na spáchanou trestnou činnost, ale hlavně s ohledem na způsob života a přístup k plnění povinností po podmíněném propuštění*“ (str. 14 napadeného rozhodnutí).

[28] Tyto důvody zdůrazněné žalovaným nicméně nemohou v podobě, jak jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí, obstát. Předně není zcela zřejmé, v čem přesně žalovaný spatřuje riziko závažného narušení veřejného pořádku ze strany stěžovatele v budoucnu, zda v páčání trestné činnosti, nebo v něčem jiném. Z právě shrnutého odůvodnění napadeného rozhodnutí se zdá, že žalovaný za toto riziko patrně považuje nebezpečí, že stěžovatel se v budoucnu bude znovu páchat závažnou trestnou činností. Vychází totiž z odsouzení stěžovatele v minulosti (v letech 2000 až 2002 a 2016), přičemž vyjadřuje přesvědčení, že se z finančních důvodů stěžovatel může k trestné činnosti vrátit.

[29] V takovém případě však žalovaný dostatečně neodůvodnil, jak o této hrozbě vypovídají (ne vždy prokázaná) zjištění týkající se současného chování stěžovatele, které žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil (bod [26] tohoto rozsudku). Tato zjištění totiž sama o sobě ani ve svém souhrnu nepředstavují osobní chování stěžovatele, které ke dni rozhodnutí žalovaného bylo závažnou hrozbou pro veřejný pořádek z důvodu nebezpečí páčání trestné činnosti. Mohou být tedy pouze indiciemi, s jejichž pomocí by bylo možné

(s ohledem na další zjištění) na nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku ze strany stěžovatele v budoucnu usuzovat. Takové vyhodnocení zjištěných okolností v jejich celkovém kontextu nicméně žalovaný neprovedl a nevysvětlil, proč jím zjištěné indicie svědčí závěru, že osobní chování stěžovatele představovalo ke dni jeho rozhodnutí současně i) skutečné, ii) aktuální, a iii) dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku.

[30] V první řadě závěr žalovaného, podle něhož probační úředník stěžovatele „*nepovažuje zjevně za napraveného*“ (str. 14 napadeného rozhodnutí), nemá oporu ve spise. Ze zprávy o stavu spolupráce v průběhu výkonu dohledu od 6. 10. 2021 do 29. 4. 2025 takový závěr neplyne. Probační úředník pouze poukázal na to, že se stěžovatel dlouhodobě vyhýbá sdělování přesných informací ke svému stavu i změnám, a proto lze velmi těžko odhadnout stav jeho osobní situace a rizik, které z jeho aktuálních poměrů a kontaktů vyplývají. Není tak pravdou, že by stěžovatele „zjevně nepovažoval za napraveného“, jak uvádí žalovaný. Pouze upozornil, že toto posouzení je obtížné učinit.

[31] Zcela přesný není ani závěr žalovaného, podle něhož stěžovatel neplní podmínky dohledu (str. 13 napadeného rozhodnutí). Probační úředník ve své zprávě uvedl, že by se dalo říct, že podmínky osobní spolupráce stěžovatel respektuje, nicméně ke svým poměrům ne vždy uvádí aktuální a pravdivé informace a často odkazuje na své právní zastoupení. Z jeho zprávy lze tak dovodit pouze neochotu, resp. snahu stěžovatele vyhnout se poskytnutí plné součinnosti.

[32] Vyhýbavý přístup stěžovatele při spolupráci s mediační a probační službou nicméně ještě neznamená, že stěžovatel neplní podmínky podmíněného propuštění, resp. nevede řádný život, jak se snaží žalovaný dovodit. Posouzení této otázky totiž náleží primárně trestnímu soudu. Pokud podmíněně propuštěný nevede řádný život a neplní uložené podmínky, trestní soud rozhodne o výkonu zbytku trestu, případně prodlouží zkušební dobu či stanoví další podmínky (§ 91 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku). Žalovaný nicméně neuvádí, že by trestní soud v případě stěžovatele zjistil, že nevede řádný život, ani taková skutečnost neplyne ze spisu. Za této situace tak vyhýbavý přístup stěžovatele v rámci jeho spolupráce s probační a mediační službou do určité míry vypovídá o současném chování stěžovatele, nelsvědčí však bez dalšího o riziku, že v budoucnu stěžovatel naruší veřejný pořádek závažným způsobem, zejména opětovným páčáním závažné trestné činnosti. K takovému závěru by bylo třeba učinit další zjištění, resp. opatřit dodatečné důkazní prostředky, z nichž by šlo usuzovat na to, že stěžovatel podmínky dohledu, resp. podmíněného propuštění neplní.

[33] Je proto zřejmé, že žalovaný se nemohl spokojit jen se zprávou probačního úředníka, aby učinil závěr, že stěžovatel v budoucnu může závažným způsobem narušit veřejný pořádek tím, že se vrátí k páčání trestné činnosti. Naopak, její obsah (a především sdělení probačního úředníka, že současné poměry a rizika týkající se stěžovatele je obtížné zjistit) ho měl vést k tomu, aby se sám pokusil zjistit další podrobnější okolnosti týkající se současného chování a poměrů stěžovatele. Případné zjištění žalovaného, že stěžovatel skutečně neplní podmínky podmíněného propuštění, případně že se prokazatelně pohybuje v prostředí spojeném s jeho kriminální minulostí, anebo se dopouští jednání, která by mohla souviset s trestnou činností, by již svědčilo ve prospěch závěru, že stěžovatel představuje aktuální nebezpečí pro závažné ohrožení veřejného pořádku z důvodu páčání závažné trestné činnosti v budoucnu. Stejně tak by bylo dostatečné, pokud by žalovaný zjistil, že

pokračování

trestní soud z důvodu protiprávního jednání stěžovatele nařídil výkon zbytku uloženého trestu. Jak bylo nicméně uvedeno, taková zjištění dosud nemají dostatečnou oporu ve spise.

[34] Stejně tak zbylá skutková zjištění o současném chování stěžovatele, která žalovaný učinil, dostatečně neodůvodňují závěr, že stěžovatel ke dni rozhodnutí žalovaného představoval ohrožení veřejného pořádku v požadované intenzitě (tj. dostatečně závažné). Především dostatečně nevypovídají o riziku, že se stěžovatel v budoucnu vrátí k páčání trestné činnosti.

[35] Skutečnost, že stěžovatel po svém propuštění z výkonu trestu pobývá na území bez formálního oprávnění k pobytu a neuposlechl uloženou povinnost k vycestování, je totiž třeba hodnotit v kontextu dalších okolností věci. Konkrétně nelze odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatel již v roce 2022 požádal o přechodný pobyt jako rodinný příslušník své nezletilé dcery, a tudíž měl zájem pobytové oprávnění získat. Nežádá přitom o přechodný pobyt jen účelově. Mezi stranami není sporné, že je rodinným příslušníkem občana EU (ČR). To připouští i žalovaný.

[36] Žalovaný má pravdu, že stěžovateli po dobu řízení o žádosti nesvědčila fikce pobytu z důvodu, že jeho předchozí trvalý pobyt byl v roce 2018 pravomocně zrušen z důvodu odsouzení za zvlášť závažný zločin v roce 2016 (§ 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Z toho však bez dalšího neplyne, že by stěžovatel nemohl mít již v době předcházející vydání napadeného rozhodnutí právo pobytu jako rodinný příslušník občana EU. Rozhodnutí o povolení přechodného pobytu rodinných příslušníků občanů EU má totiž deklaratorní povahu, jelikož pouze osvědčuje existenci práva na pobyt, které plyne již z postavení určité osoby jako rodinného příslušníka (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2024, čj. 1 Azs 160/2024-42, body 17 a 18).

[37] Omezit toto právo sice lze na základě čl. 27 směrnice 2004/38/ES, resp. § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců; takové rozhodnutí však bylo vydáno poprvé až v podobě žalobou napadeného rozhodnutí. Omezení práva rodinného příslušníka na pobyt není spojeno ani s rozhodnutím o zrušení trvalého pobytu z důvodu trestné činnosti stěžovatele. Jak totiž Nejvyšší správní soud již vysvětlil, odsouzení za trestný čin sice může znamenat automatickou ztrátu nejvyššího pobytového oprávnění, nemělo by však bez dalšího znamenat ztrátu možnosti získat jakékoli pobytové oprávnění. Účelem zkušební doby je totiž dát odsouzenému možnost prokázat soudu v této době, že došlo k jeho nápravě a že zbytek trestu není potřeba vykonávat (rozsudky NSS čj. 2 Azs 285/2022-57, bod 22, či ze dne 15. 11. 2023, čj. 6 Azs 267/2023-28, bod 39).

[38] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s hodnocením žalovaného, podle něhož stěžovatel nemá „žádný“ respekt k zákonu o pobytu cizinců. S ohledem na probíhající řízení lze stěžovateli jistě vytknout, že po svém podmíněném propuštění setrval na území, aniž by disponoval formálním rozhodnutím osvědčujícím existenci jeho pobytového oprávnění a neuposlechl uloženou povinnost vycestovat (dvakrát mu byl vylepen do cestovního dokladu výjezdní příkaz, nejprve s platností do 6. 10. 2021, následně s platností do 25. 10. 2021). Pobytový režim tedy stěžovatel porušil. Pro účely hodnocení závažnosti tohoto jednání však nelze pominout, že ihned po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (dne 6. 9. 2021) se stěžovatel sám dostavil na pracoviště žalovaného (dne 8. 9. 2021, kde mu byl vylepen první výjezdní příkaz) a následně další rok (dne 23. 6. 2022) požádal o vydání

formálního pobytového oprávnění (o této žádosti žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím). Stěžovatel tak dlouhodobě usiluje o vyřešení své pobytové situace podáním žádosti o přechodný pobyt, přičemž jeho postavení jako rodinný příslušník není sporné. Napadené rozhodnutí je přitom prvním rozhodnutím, jímž žalovaný omezil odvozené právo stěžovatele na pobyt na území z důvodu, že u něj dovedl nebezpečí pro veřejný pořádek.

[39] Není nicméně zřejmé, jak toto pochybení stěžovatele na úseku zákona o pobytu cizinců vypovídá o riziku, že stěžovatel v budoucnu bude páchat závažnou trestnou činnost, případně se dopustí jiného jednání, které představuje závažné narušení veřejného pořádku. Samotné porušení pobytového režimu bez další individualizace (zjištění o dalších rizikových aktivitách stěžovatele) neodůvodňuje závěr o důvodném nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku ve smyslu § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, které musí být založeno na osobním chování představujícím skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu.

[40] Stejný závěr platí i ve vztahu ke skutkovým zjištěním, že stěžovatel dosud neuhradil téměř čtvrtmiliónový dluh za právní služby a nemá na území legální příjem. Rovněž tyto okolnosti je třeba hodnotit v kontextu. Nelze totiž pominout, že jak absence legálního příjmu, tak neuhrazený dluh jsou do jisté míry důsledkem skutečnosti, že stěžovateli nebylo dosud vydáno povolení k přechodnému pobytu, o které požádal v roce 2022, a tudíž nemá oprávnění na území pracovat. Rovněž v tomto případě je proto významné, že se stěžovatel snaží již čtvrtým rokem svoji pobytovou situaci vyřešit a jeho postup nelze považovat za účelový. Žádná z těchto dvou skutečností zdůrazněných žalovaným proto nepředstavuje jednání, které jako takové závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Nelze z nich ani bez dalšího dovozovat, že stěžovatel představuje závažné ohrožení veřejného pořádku, jež má spočívat v riziku, že se vrátí k páčání trestné činnosti. Uvedené skutečnosti tak opět mohou být pouze indicií o možném budoucím chování stěžovatele. Pak ale žalovaný musí vysvětlit, jak svědčí ve prospěch závěru, že stěžovatel v budoucnu může narušit veřejný pořádek závažným způsobem.

[41] Konečně účelová či nepravdivá výpověď stěžovatele (ohledně zasílaného výživného, počtu návštěv jeho dcery ve vězení, v minulosti spáchané trestné činnosti a jeho příbuzných nacházejících mimo území České republiky) může být důvodem jeho neúspěchu v řízení, například z důvodu, že jeho tvrzení bude správní orgán považovat za nevěrohodná. Ani z takových výpovědí, bez bližší individualizace a zasazení do kontextu celkového chování stěžovatele po jeho podmíněném propuštění, nicméně nelze bez dalšího usuzovat, že stěžovatel v budoucnu bude znovu páchat závažnou trestnou činnost. Respektive žalovaný nijak nevysvětlil, jak tyto okolnosti svědčí o nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

[42] Tyto okolnosti v rozsahu, v němž mají oporu ve správním spise (tj. vyhýbavý přístup stěžovatele k poskytování informací, nerespektování uložené povinnosti vycestovat, dosud nesplacený dluh za právní služby, absence legálního příjmu a částečně účelové či ne zcela pravdivé výpovědi v řízení o přechodný pobyt), ani ve svém souhrnu prozatím nesvědčí o skutečné, aktuální a závažné hrozbě pro veřejný pořádek. Respektive žalovaný dostatečně neozřejmil, proč tomu tak podle jeho názoru je. Jde sice nepochybně o indicie, které vypovídají o nestandardním až potenciálně rizikovém chování stěžovatele. Není však zřejmá

pokračování

vazba takového chování k nebezpečí páčání trestné činnosti, z níž žalovaný patrně dovozuje svůj závěr o závažném ohrožení veřejného pořádku. Podle názoru Nejvyššího správního soudu takový závěr vyžaduje učinit některá další zjištění týkající se osobního chování a poměrů stěžovatele, které rizikovost jeho chování propojí právě s nebezpečím páčání závažné trestné činnosti v budoucnu. Jak bylo uvedeno, tím může být například zjištění, že stěžovatel prokazatelně neplní podmínky podmíněného propuštění, případně že se pohybuje v rizikovém prostředí, spojeném s kriminální činností.

[43] Lze doplnit, že není vyloučeno, aby žalovaný dospěl k závěru o aktuálním nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku též s ohledem na riziko jiného budoucího jednání stěžovatele, než je páčání závažné trestné činnosti. V takovém případě však musí jasně vyložit, v čem spatřuje ono ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (bod [23] tohoto rozsudku). Rovněž v tomto případě musí jít o riziko skutečné a dostatečně závažné, které bude dostatečně podloženo skutkovými zjištěními týkajícími se osobního chování stěžovatele a jeho aktuálních poměrů.

[44] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že závěr žalovaného, podle něhož stěžovatel představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku, nemůže v podobě, jak jej žalovaný vyslovil v napadeném rozhodnutí, prozatím obstát. Trestná činnost, které se stěžovatel dopustil více než 10 let předtím, než žalovaný vydal napadené rozhodnutí, není okolností, ze které lze bez dalšího usuzovat na aktuální nebezpečí v době rozhodování žalovaného. Naopak zjištění žalovaného týkající se současného chování stěžovatele po jeho podmíněném propuštění ani ve svém souhrnu prozatím nestačí k přijetí závěru, že tato hrozba stále (ke dni rozhodnutí žalovaného) trvá v požadované intenzitě (tj. závažné ohrožení veřejného pořádku).

[45] Jestliže žalovaný v dalším řízení žádost stěžovatele znovu zamítne z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, musí svůj závěr založit na základě komplexního posouzení individuálních okolností týkajících se stěžovatele. Žalovaný předně zřetelně vyloží, v čem spatřuje nebezpečí budoucího závažného ohrožení veřejného pořádku. Zda to je riziko páčání další závažné trestné činnosti stěžovatelem, či něco jiného. Skutečnosti zjištěné žalovaným musí vypovídat o tom, že stěžovatel na základě svého osobního chování v době rozhodování žalovaného představuje hrozbu pro veřejný pořádek, která je skutečná, aktuální a dostatečně závažná. O tom by mohlo vypovídat například zjištění, že stěžovatel prokazatelně porušil podmínky podmíněného propuštění (např. že trestní soud nařídil výkon trestu, případně podmínky podmíněného propuštění z tohoto důvodu zpřisnil), případně že se pohybuje v prostředí spojeném s jeho kriminální minulostí, anebo se dostává do situací, které by mohly vyústit v páčání trestné činnosti či jiné činnosti, která může představovat nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

III. C. Přiměřenost s ohledem na soukromý a rodinný život a nejlepší zájem dítěte

[46] S ohledem na výše uvedené závěry se Nejvyšší správní soud již nezabýval kasačními námitkami vztahujícími se k přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na soukromý a rodinný život stěžovatele a nejlepší zájem jeho nezletilého dítěte.

[47] Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil například v rozsudku ze dne 13. 7. 2023, čj. 2 Azs 285/2022-57, bodě 25, k hodnocení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí

do soukromého a rodinného života je potřeba nejprve postavit najisto, zda stěžovatel představuje skutečné, aktuální a vážné nebezpečí pro veřejný pořádek. Teprve s tímto nebezpečím je nutno poměřovat soukromý a rodinný život cizince. Bez existence skutečného, aktuálního a vážného nebezpečí pro veřejný pořádek nelze poměrování vůbec provést. Věcné vypořádání kasačních námitek o přiměřenosti není v tuto chvíli možné.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 soudního řádu správního napadený rozsudek krajského soudu zrušil (výrok I. tohoto rozsudku).

[49] Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). V něm je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 ve spojení s § 78 odst. 5 soudního řádu správního]. To znamená, že ve věci znovu rozhodne, a to v souladu s výše shrnutými východisky (bod [45] tohoto rozsudku).

[50] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá soudního řádu správního). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 soudního řádu správního). Stěžovatel úspěšný byl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[51] Náklady za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna zástupce (advokáta). Ta zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsí žaloby a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025. Za každý úkon náleží odměna 4 620 Kč – celkem 13 860 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v uvedeném znění) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 450 Kč – celkem 1 350 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci stěžovatele tak za řízení o žalobě náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 15 210 Kč. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem DPH, náhrada nákladů se zvyšuje o částku odpovídající této dani na celkem 18 405 Kč (po zaokrouhlení na celé koruny nahoru). Náklady řízení o žalobě tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč, činí celkem 21 405 Kč.

[52] Náklady za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna zástupce (advokáta). Ta zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Za tento úkon náleží odměna 4 620 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v uvedeném znění) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu

pokračování

v uvedeném znění). Za sepsání neodůvodněné kasační stížnosti soud odměnu nepřiznal, neboť ta neobsahovala všechny zákonné náležitosti. Zástupci stěžovatele tak za řízení o kasační stížnosti náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 5 070 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem DPH, náhrada nákladů se zvyšuje o částku odpovídající této dani na celkem 6 135 Kč (po zaokrouhlení). Náklady řízení o kasační stížnosti tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku 5 000 Kč, činí celkem 11 135 Kč.

[53] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 32 540 Kč. Žalovaný je povinen stěžovateli tuto částku zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta (výrok III. tohoto rozsudku).

[54] O nákladech osoby zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud uvážil následovně. Krajský soud rozhodl dne 18. 11. 2025, tedy ještě za účinnosti § 60 odst. 5 soudního řádu správního ve znění do 31. 12. 2025. Podle této právní úpravy platilo, že právo na náhradu nákladů řízení má osoba zúčastněná na řízení pouze v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož osobě zúčastněné na řízení krajský soud neuložil žádnou povinnost, nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem. Ve vztahu k nákladům řízení o kasační stížnosti se již uplatní § 60 odst. 5 soudního řádu správního ve znění účinném od 1. 1. 2026 (srov. přechodná ustanovení k zákonu č. 314/2025 Sb. obsažená v čl. XI, bodě 2 a 3). Nově platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalobci, pokud bránila své právo, které jí vyplývalo z rozhodnutí nebo jiného úkonu napadeného žalobou; v ostatních případech má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož byl ve věci úspěšný žalobce, má osoba zúčastněná na řízení taktéž v řízení o kasační stížnosti právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním soudem uložené povinnosti. Žádnou takovou povinnost jí však ani Nejvyšší správní soud neuložil. Proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV. tohoto rozsudku).

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

V Brně 23. dubna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu