

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. A. M. B.,** zastoupen Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **L. B.**, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2015, čj. MV-149899-3/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2019, čj. 9 A 80/2015-99,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), byla podle § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území ČR. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, kterou městský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítl, že správní orgány porušily § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu, neboť nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a nepřihlédly ke specifickým okolnostem případu a nešetřily oprávněné zájmy účastníka řízení. Dále namítl, že městský soud postupoval nezákonně, jelikož nevypořádal řádně zejména námitku týkající se nedostatečného posouzení nebezpečnosti stěžovatele pro veřejný pořádek. Městský soud v odůvodnění pouze odkázal na rozhodnutí žalované; v tomto ohledu je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Stěžovatel dále uvedl, že správní orgány dostatečně neposoudily, zda by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle názoru stěžovatele jsou správní orgány povinny náležitě individualizovat každé rozhodnutí, jímž byl stěžovatel odsouzen, a na základě konkrétních okolností případu zjistit, zda jeho jednání představuje závažné narušení veřejného pořádku. Stěžovatel míní, že jím spáchané trestné činy nebyly závažné (vždy se jednalo pouze o přečiny) a od posledního odsouzení uplynulo pět let. Stěžovatel rovněž namítl nedostatečné a nesprávné posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí, které významně zasahuje do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel má veškeré své zázemí na území ČR, kde žije jeho manželka a syn; vazby na zemi původu nemá. Odchod do země původu stěžovatele je pro jeho rodinu prakticky nemožný.

[4] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu, případně i rozhodnutí správních orgánů, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Nejprve NSS posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání žalobních námitek, zejména námitky týkající se narušení veřejného pořádku stěžovatelem. Podle stěžovatelova názoru městský soud toliko odkázal na závěry správních orgánů. Uvedená kasační námitka není důvodná. Městský soud vypořádal všechny žalobní námitky a učiněné závěry v dostatečném rozsahu odůvodnil (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS). Jeho právní názory jsou srozumitelné a logické. Námitkou týkající se narušení veřejného pořádku, kterou stěžovatel jedinou výslovně zmínil, se městský soud podrobně zabýval na str. 5 až 9 napadeného rozsudku. Skutečnost, že soud vyjde z argumentace správních orgánů, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto v případech shody názoru soudu a odůvodnění napadeného rozhodnutí může soud odkazovat právě na toto odůvodnění (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

pokračování

[7] Námitku týkající se vad řízení spočívajících v porušení § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu stěžovatel formuloval pouze obecně. Nespecifikoval, jaké konkrétní skutečnosti podstatné pro řízení nebyly zjištěny, ač zjištěny být měly, ani ke kterým konkrétním okolnostem případu nebylo přihlédnuto. Za této situace nemohl NSS tuto námitku vypořádat.

[8] Podle § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*.

[9] Podle § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců je jedním z důvodů [písm. f)] pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo totožné pravidlo uvedeno v § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, na nějž odkazovala věta první § 87e odst. 1 téhož zákona ve znění účinném do 14. 8. 2017.

[10] NSS se výkladem pojmu „*veřejný pořádek*“ zabýval v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, v němž vyslovil, že „[z]*působ a meze použití opatření z důvodu veřejného pořádku upravuje směrnice 2004/38/ES obecně zejm. ve svém čl. 27. Z odst. 2 daného ustanovení vyplývá, že taková opatření musí být provedena v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat ‚skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti‘, přijetí opatření nelze odůvodnit okolnostmi nesouvisejícími s dotyčnou osobou nebo generální prevencí. Směrnice přitom ještě upřesňuje, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření ještě neodůvodňuje*“.

[11] Podle rozšířeného senátu se Soudní dvůr EU při výkladu použití výhrady veřejného pořádku omezil spíše na konstatování obecnějších principů a mezí užití této výhrady členskými státy, aniž hodnotil konkrétní okolnosti skutkového stavu jednotlivých případů, a konečné posouzení věci ponechal v kompetenci vnitrostátních soudů. „*Uvedl, že zatímco zásada volného pohybu osob by měla být vykládána extenzivně, u výhrady veřejného pořádku je naopak nutné použít výklad restriktivní (...). Soudní dvůr stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který ‚předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.‘; tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti.*“

[12] Soudní dvůr EU tak podle rozšířeného senátu uznává, že různé státy mohou mít různé zájmy, jejichž sledování spadá pod pojem veřejného pořádku, jenž se může měnit i v čase; nicméně je nutno chápat pojem veřejného pořádku tak, aby jeho působnost nemohla být stanovena jednostranně členským státem bez možnosti kontroly ze strany Unie. Svůj závěr formuloval rozšířený senát tak, že při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“, resp.

„závažné narušení veřejného pořádku“, v kontextu zákona o pobytu cizinců *„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“*.

[13] Podle čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“):

> *(1) S výhradou této kapitoly 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.*
>
> *(2) 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.*

[14] Stěžovatel podal dne 3. 1. 2013 žádost o povolení přechodného pobytu za účelem sloučení rodiny. Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel se nachází na území ČR od roku 1993. V roce 2004 se mu s občankou ČR narodil syn, v roce 2005 s toutéž občankou uzavřel manželství. Podle výpisu z rejstříku trestů ze dne 6. 5. 2014, z něhož citoval správní orgán I. stupně, byl stěžovatel od roku 2000 do roku 2013 pravomocně odsouzen celkem jedenáctkrát, z toho třikrát k nepodmíněnému trestu odnětí svobody (v délce od čtyř do osmi měsíců). Mezi spáchanými trestnými činy byly znásilnění ve stádiu pokusu, výtržnictví, opakovaně krádež a neoprávněné opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku.

[15] NSS se ztotožňuje s žalovanou, že uvedená jednání stěžovatele lze vnímat jako ohrožení zájmů společnosti ve smyslu směrnice 2004/38/ES. Zároveň není pochyb o tom, že ze strany stěžovatele šlo o jednání skutečné, osobní a k okamžiku rozhodování správních orgánů také aktuální. Současně lze z chování stěžovatele dovodit důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť je zřejmé, že se dlouhodobě a opakovaně dopouštěl závažného protiprávního (kriminálního) jednání. Správní orgány si za účelem posouzení otázky týkající se narušení veřejného pořádku ze strany stěžovatele opakovaně vyžádaly výpis z rejstříku trestů stěžovatele a jednotlivá rozhodnutí trestních soudů, které pečlivě posoudily v souladu s relevantní judikaturou NSS (např. str. 6 a 8 rozhodnutí správního orgánu I. stupně); závěrům obsaženým v jejich rozhodnutí není co vytknout (obdobně též např. rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2018, čj. 3 Azs 350/2017-29).

[16] K námitce, že správní orgány ani soud náležitě nezhodnotily kritérium přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, NSS konstatuje, že otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života se již zabýval (např. rozsudky ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 6/2012-29, ze dne 6. 12. 2011, čj. 8 As 32/2011-60, nebo ze dne 18. 4. 2008, čj. 2 As 19/2008-75). Stejně tak k této otázce existuje i bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (např. rozsudek ze dne 28. 6. 2011, *Nunez proti Norsku*, č. 55597/09, rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti*

pokračování

Nizozemsku, č. 46410/99, či rozsudek ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, č. 50435/99), která stanovila řadu kritérií, jež by se měla vzít v úvahu při posuzování; jedná se o:

1. povahu a závažnost dotčeného veřejného zájmu,
2. délku pobytu cizince v hostitelském státě,
3. dobu, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby,
4. rodinnou situaci cizince,
5. počet dětí a jejich věk,
6. rozsah, v jakém by byl soukromý nebo rodinný život cizince narušen,
7. rozsah sociálních a kulturních vazeb na hostitelský stát,
8. „imigrační historii " dotčené osoby a
9. věk a zdravotní stav cizince.

[17] Tato kritéria byla vytvořena především v souvislosti s přezkumem vyhoštění cizinců, nicméně NSS je považuje za aplikovatelná i na rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2017, čj. 2 Azs 305/2017-30), příp. na rozhodnutí o vydání povolení k pobytu. Jak ovšem připomněl zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, „*obecně se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky* (...). *Byť obecně nejsou dopady rozhodnutí, jímž se neuděluje pobytové oprávnění, tak intenzivní, jako v případě správního vyhoštění či zrušení pobytového oprávnění, vždy je třeba přiměřenost těchto méně závažných následků zkoumat s ohledem na konkrétní dopady do sféry cizince a jeho rodiny*".

[18] NSS je toho názoru, že městskému soudu nelze vyčítat, že se výslovně nevyjádřil ke všem uvedeným kritériím, ale přihlédl především k těm, které považoval pro danou věc za stěžejní.

[19] Žalovaná nepřehlédla, že se stěžovatel dopouštěl trestných činů opakovaně od roku 2000; v době narození syna a uzavření manželství s občankou ČR byl již šestkrát odsouzen. V souvislosti s tím uvedla, že se stěžovatel „*nemohl spoléhat na to, že* [mu] *bude povolen pobyt na území České republiky, kde chce realizovat svůj rodinný život*". Z tvrzení stěžovatele nelze dovodit, že by byla realizace jeho rodinného života v zemi původu naprosto vyloučena, jakkoli by to jistě znamenalo zásadní životní změnu. Stejně tak je možné pokračovat v rodinném životě „na dálku". NSS souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že ochrana veřejného pořádku státu v tomto případě převyšuje soukromé zájmy. Ani námitka nepřiměřenosti rozhodnutí tak není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[21] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalované nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec její běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. prosince 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu