ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **G. B.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, č. j. 43 A 6/2018 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 12. 2017, č. j. MV-134809-4/SO-2017, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 19. 10. 2017, č. j. OAM-6897-27/PP-2017. Tímto rozhodnutím ministerstvo podle § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 písm. b) 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“), zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky. Důvodem zamítnutí žádosti bylo opakované odsouzení žalobce pro úmyslný trestný čin a z toho vyplývající nebezpečí pro veřejný pořádek.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 11. 2019, č. j. 43 A 6/2018 - 37.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že uplatnění výhrady veřejného pořádku je v odůvodnění napadeného rozhodnutí (v návaznosti na rozhodnutí ministerstva) zachyceno a zdůvodněno přezkoumatelným způsobem. Správní orgány na podkladě jimi citované judikatury náležitě popsaly, jak tento pojem chápou a jaký obsah mu přisuzují, a uvedly konkrétní důvody, z nichž dovozují trvající nebezpečí ze strany žalobce pro veřejný pořádek. Předmětné úvahy jsou z obou rozhodnutí patrné a neodporují základním zásadám formální logiky.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že žalovaná nepochybila, jestliže s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 - 34, vyložila pojem narušení veřejného pořádku s důrazem na význam a účel užité normy a intenzitu očekávaného zásahu do práv žalobce a uzavřela, že v případech neudělení pobytového oprávnění lze uvedenému pojmu podřadit i jednání menší intenzity, než by tomu bylo v případech odnímání (rušení) platného pobytového statusu. Podle krajského soudu je tato diferenciace zcela namístě, neboť sleduje normativní kontext, v němž je daný neurčitý právní pojem zákonodárcem použit. Těmito hledisky krajský soud posoudil skutková zjištění obsažená ve spisovém materiálu a neshledal žádný zásadní rozpor mezi nimi a právním závěrem žalované i ministerstva o existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. S ohledem na charakter a opakovanost trestné činnosti žalobce je pak uvedený závěr správních orgánů logický a opodstatněný.

[5] Krajský soud rovněž neshledal důvodným žalobní bod, že bylo porušeno žalobcovo právo na spravedlivý proces, protože družka žalobce a jeho dvě děti měly být účastníky řízení. S poukazem na judikaturu uvedl, že účastenství rodinných příslušníků ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců není vyloučeno. Tuto námitku ovšem nemůže úspěšně uplatňovat žalobce, neboť jí nehájí vlastní práva, ale práva svých rodinných příslušníků, kteří se účastenství v řízení měli domáhat sami. V případě, že by u správních orgánů nebyli úspěšní, mohli se s tvrzením o zásahu do jejich práva obrátit s žalobou na soud.

[6] K námitce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud uvedl, že správní orgány postupovaly tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí ve věci. Je sice pravdou, že nebyl proveden výslech žalobce ani jeho družky, krajský soud však poukázal na to, že ministerstvo do spisu pořídilo opisy písemností z jiného u něj vedeného řízení (o zrušení povolení k trvalému pobytu žalobce na území České republiky), které podrobně dokumentovaly rodinnou a pracovní situaci žalobce. Provedení žalobcem zmiňovaných důkazů by bylo v daném řízení proto nadbytečné, neboť důkazní prostředky opatřené v jiném správním řízení žalobce lze s ohledem na časové okolnosti považovat za aktuální a použitelné pro skutková zjištění i v posuzované věci.

[7] Krajský soud rovněž neshledal, že by žalovaná dostatečně neposoudila přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života žalobce a jeho rodinných příslušníků. V této souvislosti zdůraznil, že správní orgány i soudní přezkum jejich rozhodnutí zásadně

vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Žalobce o povolení k přechodnému pobytu žádal a rozhodováno bylo v době, kdy bylo stále v platnosti jeho povolení k trvalému pobytu, tedy „vyšší“ pobytový status. Žalobce tak v rozhodné době disponoval platným povolením k trvalému pobytu na území České republiky, a mohl tudíž v tuzemsku legálně pobývat a žít společně se svou rodinou. Je proto zřejmé, že v přímé příčinné souvislosti s napadeným (a jemu předcházejícím) rozhodnutím žalobci ani jeho rodinným příslušníkům nehrozí prakticky žádný zásah do jejich rodinného a soukromého života. Hrozbu zásahu do rodinného či soukromého života je nutno vždy hodnotit na podkladě reálných důsledků výroku rozhodnutí, a nikoli abstraktně, na základě povahy a předmětu rozhodnutí a bez vazby na dotčené osoby.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel namítal, že žalovaná nedostatečně posoudila odvolací námitku týkající se údajného závažného narušení veřejného pořádku. Správní orgány nesprávně interpretují tento neurčitý právní pojmem, přičemž krajský soud tuto chybnou interpretaci svým rozsudkem aproboval. Odsouzení za trestný čin, ani za zvlášť závažný zločin samo o sobě bez dalšího ještě neodůvodňuje použití výhrady veřejného pořádku. V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že ani v jednom z případů se nedopustil zvlášť závažného trestného činu. Správní orgány však nepřistoupily k individuálnímu posouzení jednotlivých trestných činů a neodůvodnily ani v obecných rysech, proč konkrétně by stěžovatel ke dni vydání rozhodnutí měl stále být aktuální a skutečnou hrozbou pro veřejný pořádek a v jakém ohledu. Krajský soud pak toto opomenutí aproboval vydáním zamítavého rozsudku. S takovým standardem se ovšem ani podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu nelze spokojit, a to zejména s ohledem na to, že stěžovatel je otcem dvou dětí českého občanství a partnerem české občanky, tedy osobou realizující veškerý soukromý a rodinný život na území České republiky s českými občany a je tedy pod zvláštní ochranou určenou pro rodinné příslušníky občanů EU.

[10] Správní orgány rovněž zcela rezignovaly na zásadní faktory svědčící o nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí s ohledem na dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele a jeho rodinných příslušníků. Stěžovatel na území České republiky žije již více jak dvacet let, má zde družku, se kterou má dvacetiletého syna a patnáctiletou dceru, kteří si život bez něj neumí a nechtějí představit. Správní orgány ani krajský soud nijak nezkoumaly reálné dopady odcestování otce pro děti, a to zejména možnost nadále realizovat tímto způsobem rodinný život. Správní orgány tak způsobily nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí. Vydané a soudem aprobované rozhodnutí je nezákonné rovněž v ústavních rozměrech věci. Stěžovatel přijal svůj trest za trestnou činnost a je rovněž srozuměn s důvody, pro které je mu rušen trvalý pobyt. Proto zažádal o pobyt nový, aby nemuselo v případě zrušení trvalého pobytu nutně dojít k roztržení rodiny. Neudělení přechodného pobytu však staví stěžovatele do situace, kdy by svůj

rodinný a partnerský život musel realizovat přeshraničně, což by bylo nepřiměřené zejména k nezletilé dceři a invalidní partnerce.

[11] Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Předmětem krajským soudem přezkoumávaného správního řízení bylo rozhodování o žádosti stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie na území České republiky podle § 87b a násl. zákona o pobytu cizinců. Žádost stěžovatele byla zamítnuta podle § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců s ohledem na důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto nebezpečí spatřovaly oba správní orgány v trestní minulosti stěžovatele, který byl v České republice třikrát odsouzen za úmyslné trestné činy spáchané v roce 2000 (padělání a pozměňování veřejné listiny), 2013 (pokus o pojistný podvod) a 2014 (zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby). Uvedenou trestnou činnost stěžovatele považovaly správní orgány s ohledem na její opakovanost a skutečnost, že ji páchal i ve zkušební době předchozího odsouzení, za dostačující k závěru o trvajícím nebezpečí narušení veřejného pořádku s tím, že zamítnutí žádosti je v případě stěžovatele v souladu se zásadou přiměřenosti podle čl. 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „pobytová směrnice“), neboť stěžovatel mohl na území pobývat na základě jiného pobytového statusu (povolení k trvalému pobytu). Po stránce skutkové nebyla vytýkaná trestní minulost stěžovatele sporná, stejně tak jeho odsouzení. Dále nebylo sporné, že stěžovatel má v České republice družku a dvě děti narozené v letech 2000 a 2005 (v době rozhodování správních orgánů jim tak bylo 17 a 12 let) s tím, že tyto osoby mají české státní občanství a žijí s ním ve společné domácnosti.

[15] Pro právní posouzení věci je rozhodující znění zákona o pobytu cizinců účinné do 14. 8. 2017. V rozhodné době platilo podle § 87d odst. 1 písm. b) tohoto zákona, že 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 s tím, že podle § 87e odst. 1 věty první tohoto zákona se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Dále je pro právní posouzení podstatný § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, podle kterého při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav,

povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„při výkladu pojmů „veřejný pořádek", resp. „závažné narušení veřejného pořádku", používaných v různých kontextech zákona o pobytu cizinců na území České republiky je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet také k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity."* V tomto směru je třeba zdůraznit, že stěžovatel v daném případě požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu na základě § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého je rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem EU, povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Jak se podává z důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb., kterým byl s účinností od 26. 6. 2006 novelizován zákon o pobytu cizinců mimo jiné v „Hlavě IVa" nazvané „Pobyt občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků na území", právní úprava pobytu rodinných příslušníků občanů EU v aktuálním znění představuje implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu, konkrétně pobytové směrnice. Z toho důvodu musejí být ustanovení této hlavy zákona vykládána eurokonformním způsobem, a to mimo jiné s přihlédnutím k čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice, podle kterého *„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*."

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále poukazuje na rozsudek ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 - 34, publ. pod č. 2835/2013 Sb. NSS, ve kterém zdejší soud dospěl k závěru, že *„Naplnění pojmu závažného narušení veřejného pořádku užitého v § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010, nelze ztotožnit s jakýmkoliv protiprávním jednáním cizince. Musí jít o jednání vskutku závažné (intenzitou, nebo významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuální, byť v porovnání s § 119 odst. 2 písm. b) citovaného zákona naplní tento pojem i jednání méně intenzivní a méně aktuální."* Tento závěr lze obdobně použít i v nyní posuzovaném případě, neboť i zde se jednalo o neudělení pobytového oprávnění. Pro kvalifikaci závažného narušení veřejného pořádku ve smyslu § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tedy postačí hrozba menší intenzity takového jednání, neboť nevydání povolení k přechodnému pobytu představuje méně intenzivní zásah do právní sféry žadatele v porovnání např. s vyhoštěním nebo zrušením již vydaného pobytového oprávnění.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány i krajským soudem, že zjištěná a nezpochybněná trestní minulost stěžovatele je natolik závažná, že je k ní třeba přihlédnout jako k významné okolnosti při posuzování žádosti stěžovatele o vydání

povolení k přechodnému pobytu. Jak správně uvedl již krajský soud, nelze odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatel opakovaně páchal úmyslné trestné činy, jejichž stupeň závažnosti se postupně zvyšoval. Navíc časový odstup spáchání posledních dvou trestných činů byl poměrně krátký (cca 17 měsíců), přičemž poslední trestný čin spáchal ve zkušební době podmíněného odkladu výkonu trestu. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že opakované úmyslné protiprávní jednání stěžovatele svědčí o tom, že se z dřívějších odsouzení nepoučil a i nadále byl ochoten obstarávat si finanční prostředky trestnou činností. Z uvedeného lze proto dovodit, že stěžovatel nemá respekt k právnímu řádu České republiky a jeho osobní chování tak i do budoucna může představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Závěr krajského soudu i správních orgánů, že v případě stěžovatele existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, je proto podložený a věcně správný.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal ani pochybení správních orgánů, pokud jde o způsob, jakým se vypořádaly s posouzením přiměřenosti dopadů jejich rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

[20] V daném případě je nesporné a podstatné, že v rozhodné době měl stěžovatel stále platné povolení k trvalému pobytu na území České republiky, na jehož základě zde mohl i nadále legálně pobývat a žít se svou rodinou. Výrokem žalobou napadeného rozhodnutí tak fakticky nemohlo dojít k zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele. Skutečnost, že stěžovatelovo povolení k trvalému pobytu bylo později zrušeno, a to rozhodnutím ministerstva ze dne 12. 1. 2018, č. j. OAM-1463-66/ZR-2016, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalované ze dne 5. 4. 2018, č. j. MV-27787-4/SO-2018, je v nyní posuzované věci irelevantní, neboť rozhodný je skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Pro úplnost lze uvést, že odepření práva přechodného pobytu cizince představuje opatření omezující volný pohyb osoby velmi nízkou intenzitou, když cizinci nezakazuje vstup ani pobyt na území České republiky, ale pouze mu neuděluje určitý druh pobytu na území České republiky. Není jím totiž samo o sobě dotčeno právo pobytu tohoto cizince na území České republiky (kapitola III pobytové směrnice). Dochází pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci přechodného pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 - 112). Podle názoru zdejšího soudu proto obstojí závěr správních orgánů i krajského soudu, že v tomto konkrétním případě nevydání povolení k přechodnému pobytu nemůže představovat zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[21] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, stejně jako odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované, a kdy nyní posuzované kasační námitky jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu