



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **T. T. D.**, zastoupený Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2013, čj. CPR-13191-2/ČJ-2012-930310-V234, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 A 20/2013 – 46,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 A 20/2013 – 46, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 21. 3. 2013, čj. CPR-13191-2/ČJ-2012-930310-V234, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **je povinná** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 16 456 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2012, čj. KRPA-82661/ČJ-2011-000022, Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 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“). Doba zákazu vstupu na území byla stanovena na 1 rok.

2. Žalovaná zamítla odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 21. 3. 2013, čj. CPR-13191-2/ČJ-2012-930310-V234.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 23. 5. 2013, čj. 4 A 20/2013 – 46, zamítl.

4. Úvodem městský soud předeslal, že v posuzované věci není sporné, že žalobce je osobou, která sdílí společnou domácnost s občanem EU. Soud připomněl také opakované porušení právních předpisů, kterého se žalobce dopustil nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 13. 6. 2010 a trestu vyhoštění, který mu byl uložen v trestním řízení v roce 2010. Žalobce byl poté odsouzen za maření soudních rozhodnutí o vyhoštění k trestu odnětí svobody, který vykonal. Městský soud proto nepochyboval, že se žalobce nesnažil svůj pobyt na území České republiky řešit zákonným způsobem.

5. Žalobce narušoval veřejný pořádek tím, že na území České republiky pobýval bez platného povolení k pobytu, vyhýbal se plnění uložených rozhodnutí o správním vyhoštění i soudnímu vyhoštění. Dále byl žalobce odsouzen k trestu odnětí svobody za trestnou činnost související s jeho neoprávněným pobytem. Podle městského soudu bylo proto jednoznačné, že žalobce narušil veřejný pořádek a že hodnocení správních orgánů odpovídalo zjištěným skutečnostem.

6. Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že budování rodinných vazeb na území České republiky po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění nemůže být považováno za důvod zrušení platného rozhodnutí o správním vyhoštění. Pro takový postup neexistuje opora v zákoně. Přestože žalobce tvrdil, že se v současné době snaží svůj pobyt upravit zákonnou cestou a že již nebude docházet k narušování veřejného pořádku v důsledku sdílení společné domácnosti s občanem EU, k legalizaci pobytu žalobce dosud nedošlo.

7. Skutečnost, že ve správním řízení byly prokázány rodinné vztahy žalobce na území České republiky, nemůže nic změnit na závěru, že žalobce projevil svým chováním neúctu k právnímu řádu České republiky. K těmto skutečnostem správní orgány přihlédly při posouzení přiměřenosti správního vyhoštění. Soud nepovažoval za nutné provádět další dokazování, např. výslechem družky žalobce, protože neměl pochybnosti o tom, že se jedná o skutečný vztah.

8. Podle městského soudu nebyla důvodná ani námitka, že se na žalobce vztahovala amnestie prezidenta republiky z roku 2013. Správní orgán prvního stupně vydal své rozhodnutí ještě před vyhlášením této amnestie, proto nepochybil, pokud přihlédl i k poslednímu odsouzení žalobce. Navíc žalobce nebyl odsouzen pouze jednou, ale již dříve. Je tedy nepochybné, že žalobce narušil veřejný pořádek.

9. Správní orgány také dostatečně zohlednily veškeré skutečnosti, které v řízení vyšly najevo. Žalobce odmítl ve správním řízení vypovídat o době svého pobytu na území České republiky a o vztátech v zemi původu, čímž sám znemožnil, aby tyto okolnosti byly zohledněny. Městský soud uzavřel, že dosavadní způsob života žalobce svědčí o tom, že žalobce narušuje závažným způsobem veřejný pořádek ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná své rozhodnutí dostatečně odůvodnila.

III.

10. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

11. Podle stěžovatele se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení, pokud přisvědčil výkladu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců provedenému žalovanou. Stěžovatel odkázal na svou argumentaci v žalobě a zdůraznil, že správní orgány nezákonně

vyložily neurčitý právní pojem „*závažné narušení veřejného pořádku*“ a v příčinné souvislosti s tímto nezákonným výkladem pak nezákonně uložily stěžovateli správní vyhoštění. V této souvislosti stěžovatel odkázal na výklad pojmu „*veřejný pořádek*“ v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 As 51/2009 – 68 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

12. Veřejný pořádek je pro účely cizineckého práva vymezen ve směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (resp. jí předcházející směrnici 64/221/EHS) a související judikatuře Soudního dvora. Článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES stanoví, že „*[o]patření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování 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.*“

13. Soudní dvůr zdůraznil, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah si členské státy nemohou vykládat jednostranně (rozsudky ze dne 28. 10. 1975, *Rutili*, 36/75, ze dne 27. 10. 1977, *Bouchereau*, 30/77, bod 33, ze dne 19. 1. 1999, *Donatelle Calfa*, C-348/96, ze dne 29. 4. 2004, *Orfanopoulos a Oliveri*, C-482/01 a C-493/01, ze dne 27. 4. 2006, *Komise proti Spolkové republice Německo*, C-441/02, a rozsudek velkého senátu ze dne 31. 1. 2006, *Komise proti Španělskému království*, C-503/03, bod 45).

14. Výklad pojmu „*závažné narušení veřejného pořádku*“ poskytl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010 – 151, č. 2420/2011 Sb. NSS. Z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že při použití výhrady závažného narušení veřejného pořádku je třeba velmi pečlivě zvažovat výsledky dokazování a vztáhnout je k situaci účastníků řízení.

15. Stěžovatel zdůraznil, že jeho předchozí protiprávní jednání (jakkoliv ho lituje a nesnaží se jej bagatelizovat) bylo vždy spojeno pouze s otázkou pobytu na území České republiky. Vzhledem k tomu, že správní orgány uznaly stěžovatele za rodinného příslušníka občana EU, nelze již důvodně očekávat, že se stěžovatel dopustí jakéhokoliv protiprávního jednání. Navíc v době rozhodnutí žalované bylo jednání stěžovatele již prokazatelně „*amnestováno*“, na stěžovatele je proto třeba hledět jako na osobu netrestanou se všemi důsledky, které z toho vyplývají.

16. Dále stěžovatel poukázal na to, že řízení o správním vyhoštění bylo vedeno za jeden den neoprávněného pobytu. Stěžovatel měl platné vízum do 7. 12. 2011, přičemž následující den se dobrovolně dostavil na místně příslušné oddělení cizinecké policie.

17. Podle stěžovatele městský soud pochybil, pokud nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované a námitce porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Podle výše uvedené judikatury je nepřípustné, aby bylo upřednostněno *de facto* preventivní opatření. Správní orgány musí prokázat, v čem konkrétně spatřují existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

18. V nyní posuzované věci správní orgány nepodpořily své závěry ničím jiným než porušením předpisů v minulosti a neupřesnily, v čem spatřovaly skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Veškerá porušení

právních předpisů, kterých se stěžovatel dopustil, byla spojena s otázkou neoprávněného pobytu na území České republiky. Navíc za totožné jednání byl stěžovatel již odsouzen v trestním řízení, ale trestní soud neuložil stěžovateli trest vyhoštění i přes předcházející opakované porušení právních předpisů. Správní orgány měly k uloženému trestu odnětí svobody přihlédnout. V této souvislosti stěžovatel opět připomněl, že se na něj vztahovala amnestie, což bylo žalované známo z úřední povinnosti i z veřejně dostupných registrů. Žalovaná tuto skutečnost nijak nezohlednila.

19. Závěr žalované, že nově vzniklými rodinnými vazbami nelze anulovat předchozí protiprávní jednání, stěžovatel považoval za zmatečný. Žalovaná tak nezákonně popřela např. existenci § 122 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

20. Dále stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, který se vůbec nevypořádal s námitkami týkajícími se výkladu a aplikace pojmu „*závažné narušení veřejného pořádku*“ ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora. Městský soud se také nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že žalovaná neodůvodnila, v čem spatřuje existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti

IV.

21. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na své rozhodnutí a rozsudek městského soudu.

V.

22. 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.).

23. Kasační stížnost je důvodná.

24. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud i žalovaná nesprávně a nedostatečně odůvodnily závěr, že se stěžovatel dopustil závažného narušení veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je třeba vykládat v souladu se směrnicí 2004/38/ES, byť právo Evropské unie (dále jen „EU“) je v tomto případě použitelné pouze nepřímou, na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým je § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců (blíže viz usnesení rozšířeného senátu čj. 3 As 4/2010 - 151, body 45 až 47).

25. Sekundární právo (směrnice 2004/38/ES a již i předchozí směrnice týkající se volného pohybu osob) rozšířilo právo volného pohybu osob vyplývající z primárního práva i na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU. Směrnice 2004/38/ES se vztahuje nejen na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, ale i na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují (čl. 3 odst. 1). V důsledku toho vzniká nerovnost mezi občany EU navzájem, protože občanům EU, kteří nikdy nevyužili práva volného pohybu, je poskytována menší ochrana rodinného života (srov. stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda k věci *Jia*, C-1/05). Pokud se k nim totiž chtějí přistěhovat jejich rodinní příslušníci, kteří mají státní občanství nečlenského státu a pobývají mimo EU, musí projít běžným imigračním řízením a nemohou se dovolávat práv vyplývajících ze směrnice 2004/38/ES (viz např. rozsudek ze dne 5. 5. 2011, *McCarthy*, C-434/09, ve kterém Soudní dvůr potvrdil, že občané EU, kteří nikdy nevyužili svého práva volného pohybu, se nemohou dovolávat občanství Unie, aby legalizovali pobyt svého manžela

či manželky pocházejících z třetí země; dokud tyto osoby nejsou zbaveny svého práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nevykazuje jejich situace žádnou spojitost s právem EU; srov. také výjimky v rozsudku ze dne 11. 7. 2002, *Carpenter*, C-60/00, a v rozsudku velkého senátu ze dne 8. 3. 2011, *Zambrano*, C-34/09).

26. Vzniká tak situace, která bývá označována jako „obrácená diskriminace“, protože je znevýhodněna neočekávaná skupina osob (občané vlastního státu) oproti té skupině, vůči níž by se dalo znevýhodnění spíše předpokládat (občané jiných členských států). Podle Soudního dvora není tato diskriminace nepřijatelná z pohledu unijního práva, protože otázka řešící čistě vnitrostátní situaci občanů, kteří nevykonali volný pohyb, nespadá do působnosti práva EU (viz rozsudek velkého senátu ze dne 25. 7. 2008, *Metock*, C-127/08, bod 78). Tato diskriminace se však může jevit jako nepřijatelná z pohledu vnitrostátního zákonodárce, který proto může ve vnitrostátním právu přiznat práva vyplývající ze směrnice 2004/38/ES také svým vlastním občanům, kteří nikdy nevyužili práva volného pohybu, a jejich rodinným příslušníkům. Takový postup připustil i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. 10. 1990, *Dzodzi*, C-297/88 a C-197/89.

27. Rozšířený senát v usnesení čj. 3 As 4/2010 – 151 potvrdil, že zavedením § 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců (nyní § 15a odst. 4) došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů České republiky s rodinnými příslušníky občanů EU. Byť tedy zvýhodněný režim pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU, vyplývající ze směrnice 2004/38/ES je motivován především odstraněním překážek volného pohybu občanů EU (srov. např. rozsudek *Metock*, body 56 a 89, nebo rozsudek ze dne 25. 7. 2002, *MRAX*, C-459/99, bod 53), Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než respektovat volbu zákonodárce, který přiznal stejné výhody i rodinným příslušníkům občanů České republiky, kteří nikdy práva volného pohybu nevyužili.

28. Podle směrnice 2004/38/ES může být svoboda pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost omezena z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (čl. 27 odst. 1). Již v rozsudku *MRAX* (který se týkal dříve platných předpisů o volném pohybu osob, Soudní dvůr však uznal použitelnost předchozí judikatury v rozsudku *Metock*) Soudní dvůr vyložil, že nedodržení právních formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců nemůže samo o sobě aktivovat výhradu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (bod 79). Tento závěr podle Soudního dvora nezbavuje členské státy možnosti potrestat neoprávněný vstup cizince, který je rodinným příslušníkem občana EU, sankce však musí být přiměřená, takovou je např. pokuta, ať již uložená v trestním či správním řízení (bod 77).

29. Článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pak výslovně zakotvil předchozí vývoj judikatury Soudního dvora k výhradě veřejného pořádku v oblasti volného pohybu osob a stanovil, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku (mezi něž patří i ukončení pobytu) 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 souvisí s generální prevencí, nejsou přípustná.

30. V souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pak rozšířený senát v usnesení čj. 3 As 4/2010 - 151 vyložil i § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého může být správní vyhoštění uloženo rodinnému příslušníkovi občana EU, pokud závažným způsobem narušuje veřejný pořádek. Podle rozšířeného senátu jednáním cizince dojde

k závažnému narušení veřejného pořádku pro účely § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. Je nutné zohlednit, že v případě vyhoštění se v podstatě jedná o nejzávažnější možný zásah do práv cizince předvídaný zákonem o pobytu cizinců. Z tohoto důvodu je nezbytné dodržet zásadu přiměřenosti a zohlednit konkrétní situaci cizince, zejména stupeň jeho integrace, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu (viz bod 55 usnesení čj. 3 As 4/2010 - 151).

31. Rozšířený senát dodal, že samotný nelegální vstup či pobyt na území České republiky nepředstavuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, nemůže tak být důvodem pro vyhoštění rodinného příslušníka občana EU (viz bod 56 usnesení čj. 3 As 4/2010 – 151).

32. Závěry rozšířeného senátu pak Nejvyšší správní soud aplikoval např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2012, čj. 2 As 4/2012 – 44, kdy posuzoval situaci stěžovatelky, která vědomě a opakovaně neoprávněně pobývala na území České republiky bez cestovního dokladu a víza, mařila výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a byla uznána vinnou ze spáchání přestupku krádeže. Nejvyšší správní soud uzavřel, že ani tyto skutkové okolnosti bez dalšího nepředstavovaly závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

33. V rozsudku ze dne 23. 12. 2011, čj. 7 As 87/2010 – 132, Nejvyšší správní soud uzavřel, že správní orgány i městský soud nesprávně a v rozporu s názorem rozšířeného senátu posoudily jednání stěžovatele spočívající v pobytu bez příslušného povolení ve spojení s účelovým jednáním (prohlášením otcovství) jako jednání narušující veřejný pořádek závažným způsobem. Obdobně Nejvyšší správní soud shledal důvodnou námitku nesprávného právního posouzení ve vztahu k závažnému narušení veřejného pořádku v rozsudku ze dne 7. 12. 2011, čj. 9 As 57/2011 - 84, kdy stěžovatelka neoprávněně vstoupila a pobývala na území České republiky a zároveň zneužila práva a obešla zákon účelovým uzavřením manželství.

34. Dále je možné připomenout také rozsudek ze dne 18. 4. 2013, čj. 5 As 73/2011 - 146, který se sice týkal zrušení trvalého pobytu cizince podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od vymezení „závažného narušení veřejného pořádku“ v usnesení rozšířeného senátu čj. 3 As 4/2010 – 151. V tomto rozsudku zdejší soud uzavřel, že bez dalšího nemůže obstát závěr žalovaného, který důvod pro zrušení trvalého pobytu stěžovatele spatřoval v odsouzení za trestné činy související s obchodem s drogami spáchané ve Švýcarsku, které stěžovatel spáchal v letech 1991 a 1992. Není sice pochyb o tom, že trestná činnost, za níž byl stěžovatel švýcarským soudem odsouzen, představuje závažnou formu organizované kriminality, podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES však předchodí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku. To platí zvláště za situace, pokud od spáchání těchto trestných činů uplynula v době rozhodování žalovaného již bezmála dvě desetiletí.

35. V nyní posuzované věci městský soud zcela opomněl zohlednit zvláštní právní režim, který platí pro rodinné příslušníky občanů EU a v převážné části odůvodnění se zabýval pouze tím, zda stěžovatel narušil veřejný pořádek, nikoliv zda narušuje veřejný pořádek závažným způsobem ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Městský soud uvedl, že stěžovatel „narušoval veřejný pořádek tím, že na území ČR pobýval bez platného povolení k pobytu. Vyhýbal se plnění uložených správních rozhodnutí a nerealizoval správní vyhoštění. Následně pak se vyhýbal i soudnímu vyhoštění. Byl odsouzen proto ke trestu odnětí svobody za trestnou činnost související s jeho nelegálním pobytem. Lze takto jednoznačně konstatovat, že žalobce narušuje veřejný pořádek a hodnocení, které provedl správní orgán I. stupně i žalovaný, odpovídá zjištěným skutečnostem.“ Takový závěr je jednoznačně

v rozporu s podmínkami, které pro vyhoštění rodinného příslušníka občana EU stanovil rozšířený senát v usnesení čj. 3 As 4/2010 – 151.

36. Uvedené pochybení městského soudu nemůže být zhojeno ani tím, že v samotném závěru rozsudku soud konstatoval, že „[s] přiblížením ke dosavadnímu způsobu žalobcova života na území ČR, který je znám, lze soublasit se žalovaným, že je zde ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců dáno, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek“. Městský soud totiž nijak nerozlišil prosté narušení veřejného pořádku od narušení veřejného pořádku závažným způsobem a nevysvětlil, v čem konkrétně spatřuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

37. Dále městský soud pochybil, pokud ve vztahu k námitce týkající se amnestie uzavřel, že správní orgány nebyly povinny zabývat se tím, zda se na stěžovatele vztahovala amnestie prezidenta republiky vyhlášená dne 1. 1. 2013, protože správní orgán rozhodl ještě před tímto datem. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu je třeba správní řízení, je-li vedeno ve více stupních, posuzovat v zásadě jako jeden celek (viz např. rozsudky ze dne 28. 2. 2007, čj. 7 As 72/2006 – 167, ze dne 19. 11. 2009, čj. 1 Afs 88/2009 – 48, ze dne 8. 10. 2010, čj. 4 Ads 104/2010 – 76, či ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 Afs 16/2011 – 55). Při přezkumu rozhodnutí měl městský soud proto vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování odvolacího orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

38. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani právnímu posouzení výhrady veřejného pořádku provedenému žalovanou. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nejprve pro přehlednost připomíná rozhodné okamžiky týkající se pobytu stěžovatele na území České republiky:

1) rozhodnutím ze dne 13. 6. 2010 Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, uložila stěžovateli správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu závažného narušení veřejného pořádku, kterého se měl stěžovatel dopustit neoprávněným pobytem na území a tím, že se nechal zapsat do rodného listu nezletilého občana EU jako otec;

2) rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 33 T 124/2010, byl stěžovatel uznán vinným z přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí (rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 13. 6. 2010) a byl mu uložen trest vyhoštění ve výměře 1 roku (rozsudek nabyl právní moci dne 10. 2. 2011);

3) rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 46 T 5/2011, byl stěžovatel uznán vinným z přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí (stěžovatel se zdržoval na území České republiky, přestože mu byl uložen trest vyhoštění) a byl mu uložen podmíněný trest odnětí svobody v délce 7 měsíců se zkušební dobou na 2 roky (rozsudek nabyl právní moci dne 22. 11. 2011);

4) rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 3 T 131/2011 byl stěžovatel uznán vinným z přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí (stěžovatel se zdržoval na území České republiky, přestože mu byl uložen trest vyhoštění) a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce 10 měsíců, který byl snížen na 5 měsíců odnětí svobody rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2012, sp. zn. 44 To 140/2012, stěžovatel ukončil výkon trestu dne 8. 5. 2012;

5) rozhodnutím ze dne 27. 9. 2012, Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu závažného narušení veřejného pořádku, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že opakovaně projevoval neúctu k právnímu řádu (viz výše zmíněná správní a soudní rozhodnutí), toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalované, které je předmětem přezkumu v nyní posuzované věci.

39. Žalovaná spatřovala závažné narušení veřejného pořádku v tom, že se stěžovatel nacházel dne 8. 12. 2011 na území České republiky neoprávněně (lhůta pro vycestování stanovená ve výjezdním příkazu uplynula dne 7. 12. 2011), čímž se dopustil opakovaného nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění a maření výkonu soudních rozhodnutí. Žalovaná sice odkázala na čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, tento článek však vyložila a aplikovala na posuzovanou věc nesprávně a své závěry o závažném narušení veřejného pořádku dostatečně neodůvodnila.

40. Nejvyšší správní soud nepochybně, že stěžovatel porušil veřejný pořádek opakovaným nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění a rozsudku, kterým mu byl uložen trest vyhoštění, nepovažuje však za dostatečné odůvodnění žalované, že toto jednání je bez dalšího závažným narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud připomíná, že samotný nelegální vstup či pobyt na území České republiky takové ohrožení nezpůsobuje, a to např. ani tehdy, pokud cizinec (rodinný příslušník občana EU) vědomě a opakovaně pobývá na území České republiky bez cestovního dokladu a víza, maří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a je uznán vinným ze spáchání přestupku (viz rozsudek čj. 2 As 4/2012 – 44). K popsání jednání by proto musely přistoupit ještě další okolnosti, které by odůvodnily závěr, že cizinec představuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Žalovaná takové „přítěžující“ okolnosti neupřesnila.

41. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě není závažným narušením veřejného pořádku. Žalovaná proto měla hodnotit společenskou nebezpečnost přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Nelze totiž přehlédnout, že veškerá porušení právních předpisů, kterých se stěžovatel dopustil, byla spojena s jeho neoprávněným pobytem na území České republiky. Navíc pokud žalovaná považovala za rozhodné, že stěžovatel byl opakovaně odsouzen v trestním řízení, měla se zabývat také tím, zda se na stěžovatele vztahuje čl. IV odst. 1 písm. b) a odst. 3 amnestie prezidenta republiky ze dne 1. 1. 2013, zejména ve vztahu k podmíněnému trestu odnětí svobody uloženému rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 46 T 5/2011.

42. Jakkoliv je závěr žalované, že stěžovatel začal budovat své rodinné vztahy až v době, kdy se nacházel na území České republiky neoprávněně, a proto si musel být vědom, že jeho pobyt může být kdykoliv ukončen, souladný s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“; viz např. rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 26. 1. 1999, *Jerry Olajide Sarumi proti Spojenému království*, stížnost č. 43279/98, či ze dne 9. 11. 2000, *Andrey Shebashov proti Lotyšsku*, stížnost č. 50065/99, srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 8. 2013, čj. 8 As 33/2013 – 35), nelze jej bez dalšího použít ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů EU. Ochrana rodinného života občanů EU a jejich rodinných příslušníků je v tomto ohledu širší, než ochrana poskytovaná čl. 8 Úmluvy. V rozsudku *Metock* Soudní dvůr potvrdil, že rodinní příslušníci občanů EU požívají práva vyplývající ze směrnice 2004/38/ES bez ohledu na to, zda vstoupili na území hostitelského členského státu předtím nebo poté, co se stali rodinnými příslušníky tohoto občana EU, a bez ohledu na předchozí legální pobyt v jiném členském státě (body 54, 92 a 93).

43. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

44. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou.

45. Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o kasační stížnosti, ta je představována odměnou zástupce stěžovatele za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (podání kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.], celkem tedy 3 400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč připadající na náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele jako plátce povinen odvést z odměny za zastupování. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 4 114.

46. Náhrada nákladů za řízení před městským soudem zahrnuje odměnu zástupce stěžovatele za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast na jednání dne 23. 5. 2013) a dále částku 300 Kč za každý úkon právní služby jako paušální náhradu hotových výdajů [viz § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.], tedy celkem 10 200 Kč. Takto vypočtená odměna a náhrada hotových výdajů byla dále podle § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšena o částku ve výši 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce stěžovatele jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení před městským soudem činí 12 342 Kč.

47. Celková výše náhrady nákladů za řízení před správními soudy, kterou je žalovaná povinna stěžovateli uhradit, tedy činí 16 456 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu