



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. P.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2017, čj. MV-103087-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2019, čj. 30 A 239/2017-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 6. 2017 byla podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, neboť žalobce závažným způsobem narušil veřejný pořádek.

[2] Správní orgán I. stupně zjistil, že stěžovatel od roku 2010 do roku 2015 zprostředkoval prodej automobilů z Belgie do ČR pro autosalon Autolami. Za zprostředkování prodeje obdržel provizi 10 % z ceny každého automobilu. Tento příjem

měl zpravidla jednou týdně, neodváděl z něj žádnou daň ani jiné povinné platby státu a ani nevedl účetnictví. Uvedenou činnost stěžovatel nevykonával ani jako zaměstnanec, ani na základě živnostenského oprávnění, nebyl také podnikatelem v obchodní společnosti či družstvu, ani statutárním orgánem. Správní orgán I. stupně dovodil, že popsanou činnost stěžovatel vykonával v rozporu s právními předpisy. Ve své podstatě se totiž jednalo o zprostředkování koupě a prodeje, tj. o volnou živnost, na kterou stěžovatel neměl živnostenské oprávnění. Správní orgán I. stupně upozornil na to, že jednání stěžovatele by mohlo naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 61 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, případně by dané jednání mohlo též naplnit skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání dle § 251 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že stěžovatel je daňovým rezidentem ČR, a tudíž je povinen své příjmy (včetně příjmů ze zdrojů v zahraničí) danit v ČR (§ 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). V této souvislosti poukázal také na trestný čin krácení daně a jiné podobné platby podle § 240 trestního zákoníku. Zároveň připomněl, že v případě stěžovatele se nejednalo o první narušení veřejného pořádku, protože stěžovatel byl v letech 1996, 1998 a 1999 odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody (tato odsouzení byla již zahlazena). Jednalo se o trestné činy maření výkonu úředního rozhodnutí, neboť se stěžovatel zdržoval na území ČR, ačkoli mu byl uložen trest vyhoštění, nebo mu byl pobyt na území republiky zakázán; a v roce 1999 byl stěžovatel odsouzen za trestný čin výtržnictví a nedovoleného ozbrojování.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 20. 10. 2017 zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[4] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasí s výkladem pojmu *ohrožení veřejného pořádku* v kontextu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Podle citovaného ustanovení je možné zamítnout žádost o trvalý pobyt pouze na základě toho, že cizinec narušil veřejný pořádek. Tento výklad je však v rozporu se směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice“), dle které je nutné, aby ohrožení veřejného pořádku existovalo do budoucna. K zamítnutí žádosti o trvalý pobyt tedy nepostačí jakékoli protiprávní jednání cizince v minulosti. Muselo by se jednat o takové jednání, které by dosahovalo výrazné intenzity, a současně by existovala obava, že se cizinec dopustí protiprávního jednání a ohrozí veřejný pořádek v budoucnu.

[6] S výše uvedenou námitkou se podle stěžovatele krajský soud nevypořádal. Krajský soud neuvedl úvahy, které ho vedly k závěru, že stěžovatel nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku. Z konstatování krajského soudu, že se stěžovatel před více než 20 lety dopustil protiprávního jednání, neplyne, jakou relevanci to má pro posouzení ohrožení

pokračování

veřejného pořádku. Trestné činy, za které byl stěžovatel odsouzen, nedosahují vysoké společenské škodlivosti, jsou zahlazeny, uplynula od nich dlouhá doba, a proto jsou pro posouzení nynější žádosti o trvalý pobyt zcela bez významu.

[7] Správní orgány shodně uvedly, že krácení daně, poplatku a podobné platby je trestným činem a provozování činnosti bez příslušného živnostenského oprávnění naplňuje skutkovou podstatu neoprávněného podnikání. Jejich závěry převzal i krajský soud. Vinu může ale vyslovit pouze soud v příslušném řízení. O přestupku může rozhodnout pouze příslušný správní orgán. Správní orgány tedy v napadených rozhodnutích úvahy o těchto trestných činech a přestupcích a konstatování viny stěžovatele za tyto činy neuvedly správně a jejich závěry jsou v rozporu se zásadami demokratického a právního státu. Krajský soud nadto neuvedl vliv tohoto jednání na ohrožení veřejného pořádku.

[8] Podle stěžovatele je nepřezkoumatelný závěr krajského soudu, že od cizince žádajícího o povolení k trvalému pobytu je legitimní požadovat, aby jeho jednání po relativně dlouhou dobu nevykazovalo žádné excesy. Krajský soud konstatoval, že od spáchání protiprávního jednání stěžovatele neuplynula dostatečně dlouhá doba. Z napadeného rozsudku však nelze seznat, jakou dobu od spáchání protiprávního jednání považuje krajský soud za dostatečnou pro to, aby mohl být cizinci udělen trvalý pobyt.

[9] Stěžovatel doplnil, že vede řádný život. Je již více než 4 roky zaměstnán. Po celou dobu pěti let, kdy pracoval pro autosalon, byl v dobré víře, že za něj platby daně odvádí zaměstnavatel. Stěžovatel tedy nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

[10] Stěžovatel se domnívá, že v projednávané věci je nutné položit předběžnou otázku k výkladu čl. 6 směrnice, a to, zda je nutné v případě zamítnutí žádosti cizince o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti dovodit existenci reálné hrozby ohrožení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti *do budoucna*, tj. po udělení pobytového titulu.

[11] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaná odkázala na své vyjádření k žalobě, své rozhodnutí a spisový materiál. Se závěry krajského soudu se ztotožnila. Napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný. Žalovaná navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný

pořádek, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.

[15] Podle čl. 6 odst. 1 směrnice mohou členské státy zamítnout přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Při přijímání takového rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí, s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazby na zemi pobytu.

[16] V nyní projednávané věci je třeba vyjasnit výklad neurčitého právního pojmu *závažné narušení veřejného pořádku* podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Zejména je nutné vyjasnit, zda citované ustanovení odpovídá požadavkům směrnice. Stěžovatel se domnívá, že nepostačuje jakékoli spáchání protiprávního jednání cizincem v minulosti. Toto jednání musí podle jeho názoru dosahovat výrazné intenzity a současně musí existovat důvodná obava, že se cizinec dopustí dalšího protiprávního jednání a ohrozí veřejný pořádek v budoucnu.

[17] Obdobnou otázkou se zabýval NSS již v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, čj. 1 As 175/2012-34, č. 2835/2013 Sb. NSS [ačkoli se citované rozhodnutí vztahuje k výkladu § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010, je možné závěry tam uvedené aplikovat i v nyní projednávané věci, neboť § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném pro projednávanou věc je svým zněním totožný].

[18] První senát v citovaném rozsudku uvedl: „*Není tedy rozhodující, zda z jednání stěžovatele lze dovozovat, že v budoucnosti závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Naproti tomu je však nezbytné, aby jednání stěžovatele bylo možné hodnotit jako vskutku závažné narušení veřejného pořádku.*“ (bod 15). Dále doplnil, že „*povolení k trvalému pobytu není jediným titulem, na jehož základě by byl stěžovatel oprávněn pobývat na území. Naopak, jedná se o „nejvyšší“ pobytový titul, jehož může cizinec na území České republiky dosáhnout a který vede ke zrovnoprávnění cizince s občany České republiky v mnoha oblastech veřejného práva. Odepření povolení k trvalému pobytu současně neznamená, že by žadatel nebyl nadále oprávněn pobývat na území České republiky. Proto je legitimní požadovat, aby chování uchazeče o povolení k trvalému pobytu nevykazovalo po relativně dlouhou dobu žádné excesy, ani ojedinělé*“. Citované závěry převzal NSS např. také v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017-37.

[19] Závažné narušení veřejného pořádku dle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců je tedy zaměřeno do minulosti. Tento závěr není v rozporu se směrnicí. Krajský soud k tomu konstatoval, že z čl. 6 odst. 1 směrnice „*vyplývají celkem tři situace, za kterých je možné zamítnout přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, o čemž mj. svědčí užití spojky „nebo“ v textu daného ustanovení. Jedná se konkrétně o protiprávní jednání proti veřejnému pořádku; protiprávní jednání proti veřejné bezpečnosti; a nebezpečí, které od takové osoby hrozí. Je přitom zřejmé, že první dvě jmenované možnosti směřují do minulosti, tedy na jednání, jichž se státní příslušník třetích zemí již dopustil. Toliko třetí situace předvídá nebezpečí hrozící v budoucnosti. Ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců je tak zcela*

pokračování

v souladu se Směrnicí 2003/109/ES, a uvedenou žalobní námitku proto nelze shledat důvodnou“. Se závěrem krajského soudu se NSS plně ztotožňuje. Jazykový výklad tohoto ustanovení dává dostatečnou odpověď na to, že se nemusí jednat vždy jen o budoucí narušení veřejného pořádku, ale je možné z hlediska udělení pobytového oprávnění brát v úvahu i narušení veřejného pořádku v minulosti. K tomu lze doplnit, že ustanovení o důvodech zamítnutí žádosti o trvalý pobyt v souvislosti s narušením pořádku byla do zákona o pobytu cizinců doplněna na základě zákona č. 161/2006 Sb., který byl mj. přijat za účelem transpozice směrnice. NSS proto neshledal důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie.

[20] Dále je v posuzovaném případě nutné zjistit, zda stěžovatel narušil veřejný pořádek *závažným* způsobem. NSS dospěl shodně se správními orgány i krajským soudem k závěru, že ano.

[21] Hlavním důvodem, proč je stěžovatel v nyní projednávané věci posuzován jako osoba, která narušila veřejný pořádek, je skutečnost, že vykonával vymezenou činnost (zprostředkování prodeje aut) bez příslušného živnostenského oprávnění, a to po dobu pěti let. Během této doby navíc neodváděl státu žádné daně, poplatky atd. Závažnost jednání byla umocněna tím, že toto jednání by mohlo naplňovat i skutkovou podstatu trestného činu či přestupku. Správní orgány i krajský soud tedy neposuzovaly vinu stěžovatele za trestný čin ani nerozhodovaly o přestupku. Uvedené hodnotily jen z hlediska závažnosti narušení veřejného pořádku. O povaze osoby stěžovatele pak svědčí i to, že byl dříve odsouzen za trestné činy. Ačkoli jsou tyto trestné činy již zahlazeny, neznamená to, že by se tyto skutky nestaly, a proto je možné je vzít s ohledem na specifickou situaci v nyní projednávané věci v úvahu při posuzování osobnosti stěžovatele. Skutečnost, že následně v letech 2010 až 2015 stěžovatel prováděl uvedenou činnost bez příslušného živnostenského oprávnění atd., svědčí to o tom, že stěžovatel i nadále nerespektuje právní řád ČR a nevede řádný život. Na základě uvedeného lze konstatovat, že stěžovatel nesplnil podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu, neboť závažným způsobem narušil veřejný pořádek.

[22] NSS dále uvádí, že krajský soud se v napadeném rozsudku dostatečně se všemi námitkami stěžovatele vypořádal a posoudil všechny skutečnosti, které jej vedly k jeho závěru. NSS posoudil věc shodně s krajským soudem, na jehož závěry v napadeném rozsudku v podrobnostech odkazuje.

[23] K námitce stěžovatele, že krajský soud neodůvodnil, jaké doba by musela uplynout od protiprávního jednání cizince, aby mu bylo možné udělit povolení k trvalému pobytu, NSS uvádí, že přesnou délku nelze určit. Je totiž nutné vycházet vždy z konkrétních skutkových okolností daného případu. Zde tedy nelze krajskému soudu nic vyčítat, jeho rozhodnutí je i v tomto ohledu přezkoumatelné. Závažnost protiprávních jednání stěžovatele v minulosti byla ve správních rozhodnutích i napadeném rozsudku dostatečně odůvodněna.

[24] NSS připouští, že krajský soud v bodě 26 skutečně uvedl, že od spáchání trestného činu uplynulo přibližně 2,5 roku. Z kontextu rozhodnutí lze ale seznat, že jednání stěžovatele (činnost bez příslušného živnostenského oprávnění a neodvádění daní) krajský

soud považoval za protiprávní jednání směřující proti veřejnoprávním předpisům (viz např. bod 22 napadeného rozsudku), aniž posuzoval vinu stěžovatele za případný trestný čin. Toto pochybení krajského soudu tak nemělo vliv na samotnou zákonnost rozhodnutí, a není proto důvod rušit napadený rozsudek.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] 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.

[26] 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.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 2. června 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu