



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **N. P.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 4. 2019, č. j. 30 A 75/2017 – 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalovaná domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne X1, č. j. XA, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne X2, č. j. XB, jímž správní orgán I. stupně zamítl dle § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR a platnost tohoto povolení neprodloužil, neboť dle jeho závěrů bylo zjištěno, že by žalobce mohl při dalším pobytu na území ČR závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[2] Správní orgán I. stupně žádost zamítl na základě výsledku žalobce a jeho manželky P. P., ze kterých dovodil, že žalobce měl od roku 2010 do roku 2015 zprostředkovávat prodej automobilů z Belgie do České republiky pro autosalon X v Bruselu, jehož vlastníky jsou synovci žalobce. Uvedené nevykonával ani jako zaměstnanec, ani na základě živnostenského oprávnění, přičemž za zprostředkování prodeje obdržel provizi 10 % z ceny každého automobilu. Tento příjem měl zpravidla jednou týdně, neodváděl z něj žádnou daň ani nevedl účetnictví. Správní orgán I. stupně dovodil, že danou činnost žalobce vykonával v rozporu s právními předpisy. Ve své podstatě se totiž jednalo o zprostředkování koupě a prodeje, tj. o volnou živnost, na níž neměl žalobce živnostenské oprávnění. Mohl se tak dopustit přestupku podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v relevantním znění (dále jen „živnostenský zákon“), případně mohlo dané jednání naplnit též skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání podle § 251 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“). Správní orgán I. stupně dále vycházel z toho, že žalobce je daňovým rezidentem České republiky, a tudíž je povinen své celosvětové příjmy danit v ČR (§ 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v relevantním znění, dále jen „zákon o daních z příjmů“). Správní orgán v této souvislosti poukázal také na trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku. Dále připomněl, že v případě žalobce nešlo o prvé narušení veřejného pořádku. Žalobce byl v letech 1996, 1998 a 1999 odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, byť jsou tato odsouzení již zahlazena. Správní orgán I. stupně uzavřel, že žalobce narušil veřejný pořádek na území ČR, přičemž je důvodné se domnívat, že by se závažného narušení veřejného pořádku mohl dopustit i v budoucnu.

[3] Žalovaná se v odvolacím rozhodnutí plně se ztotožnila se závěry správního orgánu I. stupně. Žalobce se podle ní dopustil závažného narušení veřejného pořádku, jež lze považovat za skutečné a aktuální ohrožení některého ze zájmů společnosti. Závažnost takového jednání tkví zejména v dlouhodobosti a systematickosti činnosti žalobce, z níž navíc rodině po sloučení plynul jediný příjem.

[4] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem žalobě vyhověl, přičemž v jeho odůvodnění konstatoval, že shledal rozhodnutí správních orgánů přezkoumatelnými a založenými na dostatečném zjištění skutkového stavu. Krajský soud se ztotožnil rovněž s jejich závěrem, že žalobce vykonával zprostředkovatelskou činnost, aniž by měl pro tuto činnost živnostenské oprávnění, a že rezignoval na řádné zdanění svých příjmů.

[5] Dále krajský soud posuzoval, zda správní orgány správně vyhodnotily jednání žalobce jako závažné narušení veřejného pořádku s tím, že představuje hrozbu takového narušení i do budoucna ve smyslu § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Zjištěné skutečnosti, tj. výkon podnikatelské činnosti bez živnostenského oprávnění, resp. neodvádění daní z příjmů po dobu 5 let, dostačují podle krajského soudu pro závěr, že žalobce narušil veřejný pořádek. Krajský soud připomněl, že k totožnému závěru dospěl již v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 30 A 17/2016 – 28 (blanketní kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2016, č. j. 10 Azs 150/2016 – 27, pro nedoplnění důvodů kasační stížnosti – pozn. NSS), v němž přezkoumával zákonnost rozhodnutí správních orgánů týkajících se zamítnutí žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu. Otázkou

pokračování

však je, zda žalobce narušil veřejný pořádek závažným způsobem a jestli z tohoto jednání (případně i z dalších okolností případu) lze dovodit, že existuje hrozba, že by veřejný pořádek mohl závažným způsobem narušit i v budoucnu. Skutková podstata § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, na jejímž základě byla podle § 44a odst. 4 téhož zákona žádost žalobce zamítnuta, totiž podle krajského soudu směřuje do budoucna. Nestačí proto, že žadatel narušil veřejný pořádek v minulosti, ale musí existovat reálná hrozba, že tak může učinit i v budoucnu.

[6] Krajský soud připomněl, že ve zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 30 A 17/2016 – 28, dospěl k závěru, že popsané jednání žalobce ve spojení s jeho dřívějšími odsouzeními zakládá nebezpečí budoucího závažného narušení veřejného pořádku, a to při zohlednění skutečnosti, že povolení k trvalému pobytu na území České republiky je nejvyšší formou pobytového oprávnění, které cizinec může získat. To však ještě podle krajského soudu bez dalšího neznámá, že stejným způsobem lze hodnotit i nynější situaci, kdy žalobce žádal o jiný druh pobytu – dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny. V rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 30 A 17/2016 – 28, krajský soud rozhodoval na půdorysu žádosti o pobytové oprávnění se zcela odlišným významem (v řadě ohledů srovnatelným s postavením občanů České republiky) a podle jiného zákonného ustanovení [§ 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017].

[7] Krajský soud dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), podle něhož je pojem veřejný pořádek nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu. Současně je však třeba mít na zřeteli, že zákon o pobytu cizinců pojem „*veřejný pořádek*“, resp. „*závažné narušení veřejného pořádku*“ užívá na více místech a v různých ustanoveních. Podle rozšířeného senátu nelze ke všem těmto ustanovením zákona, jež se zmiňují o veřejném pořádku, přistupovat jednotně. Při výkladu pojmu „*veřejný pořádek*“ je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení, a zkoumat účel přímo dotčeného ustanovení, okolnosti jeho vzniku a původu apod. Konkrétní závěry učiněné v souvislosti s jedním ustanovením tak nelze bez dalšího přebírat a použít v případě ustanovení jiných, navíc je třeba dané ustanovení vyložit ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivého případu.

[8] Krajský soud zdůraznil, že žalobce v posuzovaném případě nežádal nově o udělení povolení k pobytu, ale o prodloužení povolení již dříve uděleného. Je tak nutné zohlednit jednak skutečnost, že nejde o nejvyšší formu pobytového statusu jako v případě trvalého pobytu, jednak to, že žalobce již na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu pobýval a neprodloužení takového povolení lze spíše přiblížit situaci, kdy by mu povolení k pobytu bylo zrušeno. Krajský soud v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39, podle něhož „*zrušení povolení k pobytu je výrazně závažnějším zásahem do práv jednotlivce než jeho neudělení*“.

[9] Nadto nelze podle krajského soudu ztrácet ze zřetele, že při posuzování žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny je nutné klást daleko větší důraz na rodinné vazby žalobce v České republice. Ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny transponují

do českého právního řádu směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“), na niž žalobce upozorňoval. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je nutné ustanovení upravující povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny vykládat právě v duchu této směrnice, „jejímiž ústředními prvky jsou respekt k rodinnému životu a nejlepší zájmy nezletilých dětí. V důsledku akcentace těchto hodnot musejí být důvody veřejného pořádku, pro které lze žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny zamítnout, srovnatelně závažné jako důvody veřejného pořádku dle čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. K zamítnutí žádosti z důvodů veřejného pořádku proto může být přistoupeno výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustil jednání (nebo alespoň existuje jasná hrozba takového jednání), které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29). Podle bodu 14 odůvodnění směrnice o právu na sloučení rodiny přitom může pojem veřejného pořádku zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu a vztahuje se například na případy podpory terorismu nebo extremistických postojů.

[10] Z uvedeného krajský soud dovodil, že v nyní posuzovaném případě je nutné intenzitu porušení veřejného pořádku (a hrozby jeho narušení do budoucna) posuzovat důsledně ve světle a s respektem k možným dopadům do soukromého a rodinného života žalobce (viz též čl. 17 směrnice o právu na sloučení rodiny). Vycházet lze rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v cizineckých věcech (rozsudek ze dne 31. 1. 2006, *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, stížnost č. 50435/99, § 39; rozsudek ze dne 28. 6. 2011 *Nunez proti Norsku*, stížnost č. 55597/09, § 70; rozsudek ze dne 26. 4. 2007, *Konstantinov proti Nizozemsku*, stížnost č. 16351/03, § 52; či rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99), z níž podle krajského soudu plyne, že mezi hlediska, která berou soudy v imigračních případech v potaz, patří zejména povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu, délka pobytu cizince v hostitelském státě, doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu, a chování cizince v průběhu této doby, rodinná situace cizince, počet nezletilých dětí a jejich věk, rozsah, v jakém by byl soukromý nebo rodinný život cizince narušen, rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát, imigrační historie dotčených osob a v neposlední řadě také věk a zdravotní stav cizince.

[11] Ačkoliv v posuzované věci není přítomen jinak významný zájem na ochraně nezletilých dětí, není podle názoru krajského soudu pochyb o tom, že žalobcův rodinný život s jeho manželkou je skutečný. Krajský soud připomněl, že žalobce má tři zletilé děti, dvě dcery jsou vdané a žijí v Kosovu se svými rodinami, žalobce je s manželkou navštěvuje. Syn žalobce žije v České republice, manželka P. P. má v České republice povolen trvalý pobyt od roku 2009 a je nositelkou oprávnění ke sloučení rodiny. Žalobce s manželkou podle krajského soudu vede skutečný manželský život, jsou manželé více než 26 let a bydlí ve společné domácnosti na adrese K. 15, B.; podle své výpovědi již 14 let. Tyto skutečnosti byly prověřeny pobytovou kontrolou policie na uvedené adrese, kde byli postupně zastíženi jak P. P., tak žalobce. Žalobce podle svých slov na území České republiky pobývá od roku 1992; ode dne 10. 9. 2008 je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. V době podání žádosti mu bylo takřka 60 let, krajský soud tedy měl za to, že by pro něj bylo v tomto věku komplikovanější změnit styl života a usadit se v zemi původu.

pokračování

[12] Krajský soud při posuzování závažnosti žalobcova jednání zohlednil především to, že § 46a odst. 2 písm. c) [dříve písm. d) – pozn. NSS] zákona o pobytu cizinců je nutné vykládat eurokonformně, v souladu s cíli a účely směrnice o právu na sloučení rodiny. Krajský soud dospěl k závěru, že s ohledem na bod 14 odůvodnění této směrnice nelze jednání žalobce spočívající ve zprostředkování prodeje automobilů bez příslušného oprávnění a v neodvádění daní ze získaných příjmů zařadit mezi natolik intenzivní porušení veřejnoprávních předpisů, aby je bylo možné srovnávat s nejzávažnější trestnou činností (např. terorismus či organizovaný zločin). Žalobce nebyl v souvislosti s vytýkanou činností odsouzen za žádný trestný čin. Navíc možnost spáchání přestupku podle § 61 odst. 4 živnostenského zákona, případně přečinu dle § 251 trestního zákoníku nelze podle přesvědčení krajského soudu považovat za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu odůvodnění zmiňované směrnice. V dané situaci se navíc jednalo o živnost volnou (ohlašovací), u níž je nutné splnit pouze všeobecné podmínky provozování živnosti. Ani neplacení daní, jež navíc ani nebylo autoritativně stvrzeno rozhodnutím příslušného finančního úřadu, nelze podle krajského soudu označit za natolik hrubé narušení veřejného pořádku, které by dosahovalo intenzity jeho závažného narušení. Krajský soud vycházel z toho, že nezaplacená daň nepředstavovala skutečně významnou částku (pokud by pro ilustraci provize žalobce činila 20 000 Kč týdně, tak za pět let by příjmy žalobce činily cca 5 mil. Kč). Při zohlednění výdajového paušálu ve výši 60 % by základ daně činil přibližně 400 000 Kč ročně a nepřiznaná daň 60 000 Kč ročně. Byť výběr daní patří mezi důležité zájmy státu a společnosti, v tomto rozsahu nelze takové jednání podle názoru krajského soudu srovnávat s nejzávažnější trestnou činností. Krajský soud proto vyjádřil přesvědčení, že jednání žalobce nepředstavovalo závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[13] Pokud neobstojí závěr žalované o narušení veřejného pořádku závažným způsobem, tím spíše nemohl krajský soud dovodit, že by existovala aktuální hrozba, že by žalobce narušil veřejný pořádek závažným způsobem do budoucna. Z pohledu intenzity hrozby narušení veřejného pořádku do budoucna považoval krajský soud za důležitou též skutečnost, že žalobce se již předmětnou činností nezabývá a od března 2015 začal pracovat ve společnosti SWISSPUTZ s. r. o. na pozici pracovník obchodu. I pokud by bylo možné vytýkané jednání označit jako závažné narušení veřejného pořádku v minulosti, existence řádného zaměstnaneckého poměru by hrozbu budoucího narušení veřejného pořádku snižovala.

[14] Na uvedeném závěru podle krajského soudu nic nemění ani to, že byl žalobce v letech 1996 a 1998 Městským soudem v Brně odsouzen za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce 3, resp. 5 měsíců, a v roce 1999 byl odsouzen za trestný čin výtržnictví a nedovoleného ozbrojování, za který mu byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce šesti měsíců a peněžitý trest 100 000 Kč. Krajský soud konstatoval, že tyto trestné činy byly již zahlazeny (prvé dva na základě milosti prezidenta republiky, poslední na základě rozhodnutí soudu o zahlazení z roku 2003) a především od jejich spáchání uplynulo v době rozhodování správních orgánů bezmála dvacet let. S ohledem na uložené tresty nelze tato jednání hodnotit jako zvlášť závažná. Předmětné skutky jsou podle krajského soudu navíc natolik neaktuální, že z nich nelze dovozovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku do budoucna ve smyslu § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[15] Krajský soud uzavřel, že správní orgány v této věci dostatečně nezohlednily specifičnost řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, v němž je kladen značný důraz na udržení rodinných vazeb. V takovém typu řízení jsou požadavky na intenzitu narušení veřejného pořádku velmi vysoké. Závažné narušení veřejného pořádku může spočívat jen v ohrožení skutečně těch nejzákladnějších zájmů společnosti. Současně musí být (tak jako v jiném typu takového řízení) odůvodněna rovněž aktuálnost hrozby takového narušení do budoucna. V daném případě jednání žalobce nebylo možné považovat za nejzávažnější trestnou činnost ve smyslu směrnice o právu na sloučení rodiny, tedy za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Tím pádem nebyla dána ani aktuálnost hrozby závažného narušení veřejného pořádku do budoucna.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[16] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž odkazuje na kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, dle kterého jednání žalobce spočívající ve zprostředkování prodeje automobilů bez příslušného oprávnění a v neodvádění daní ze získaných příjmů nelze zařadit mezi natolik intenzivní porušení veřejnoprávních předpisů, aby je bylo možné srovnávat s nejzávažnější trestnou činností (např. terorismus či organizovaný zločin). Stěžovatelka připomíná, že krajský soud na základě totožného skutkového stavu ve svém rozsudku ze dne 23. 5. 2019, č. j. 30 A 239/2017 - 30, týkajícím se rozhodnutí o neudělení povolení k trvalému pobytu žalobci, konstatoval, že žalobce závažným způsobem narušil veřejný pořádek, když byl jako daňový rezident povinen podrobit dosahované příjmy zdanění, a pokud tak neučinil, dopustil se závažného porušování právních předpisů i veřejného pořádku. Naproti tomu v nyní napadeném rozsudku naprosto totožné jednání žalobce krajský soud neposoudil jako závažné narušení veřejného pořádku. Stěžovatelka považuje takový rozpor v posouzení téhož skutkového stavu za zcela nepřijatelný, obzvláště když zákonná ustanovení reflektující toto jednání (§ 75 odst. 2 písm. g) a § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců] podle jejího názoru nepřipouštějí podobný výklad. Jestliže je jednání účastníka řízení natolik závažné, aby mu nebylo uděleno povolení k trvalému pobytu, pak na základě stejného důvodu nemůže být v případě povolení k dlouhodobému pobytu konstatován opak. Tento rozpor dle stěžovatelky nelze zhojit ani odkazem na specifika dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR, neboť správními orgány provedená subsumpce skutkového stavu pod relevantní zákonná ustanovení je souladná se směrnicí o právu na sloučení rodiny. Správními orgány aplikované ustanovení zákona o pobytu cizinců jako jediné reflektuje závažné protiprávní jednání žalobce, které nemůže být správními orgány ignorováno, resp. neexistuje důvod, proč by v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu ignorováno být mělo, a v řízení o udělení povolení k trvalému pobytu nikoliv.

[18] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že pokud ve svém rozsudku vycházel z neodvedené částky na dani z příjmů ve výši 60 000 Kč ročně, pak měl zároveň vzít v potaz, že žalobce takto neodváděl daň po dobu 5 let, a tedy celková nepřiznaná daň se tak

pokračování

pohybuje v řádech stovek tisíců, takže se rozhodně nejedná o zjevně nevýznamnou částku. Rozsah neodvedené daně má přitom podstatný vliv na posouzení jednání žalobce jakožto závažného narušení veřejného pořádku, což však krajský soud nerefletoval. I mimořádně dlouhá doba pěti let, po níž žalobce neodváděl daň, vypovídá podle stěžovatelky o tom, že žalobce ignoroval právní předpisy České republiky, nepokoušel se ani důsledky svého jednání jakýmkoliv způsobem napravit, což dále zvyšuje jeho závažnost. Naproti tomu ve zmiňovaném rozsudku krajského soudu ze dne 23. 5. 2019, č. j. 30 A 239/2017 - 30, je tatáž doba považována za okolnost, která přispěla k posouzení jednání žalobce jako závažného narušení veřejného pořádku.

[19] Stěžovatelka se neztotožňuje ani s názorem krajského soudu, že by pro žalobce bylo v jeho věku komplikovanější změnit styl života a usadit se v zemi původu. Má za to, že neexistuje překážka, která by žalobci znemožňovala vycestování do země původu. Děti účastníka řízení jsou již zletilé a existenčně nezávislé. V případě, že by žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo vyhověno, by správní orgány podle názoru stěžovatelky *de facto* legalizovaly dlouhodobé porušování právních předpisů České republiky. Stěžovatelka zdůrazňuje, že je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na jeho území, náležitě dbají dodržování všech svých právních povinností a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného.

[20] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni k tomu pověřený zaměstnanec s odpovídajícím právníkým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost ve svém celku není důvodná.

[23] V posuzovaném případě krajský soud důvodně vycházel z výše zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, konkrétně z jeho úvahy o tom, že tzv. výhradu veřejného pořádku používá zákon o pobytu cizinců v různých ustanoveních, u různých institutů a s různými formulacemi jejího znění, takže je vždy třeba přihlížet, vedle konkrétní dikce toho kterého ustanovení, také k jeho smyslu a účelu a rovněž k nutnosti jeho eurokonformního výkladu, tedy je třeba si velmi pečlivě všimnout toho, o jaká ustanovení unijního práva se daná výhrada veřejného pořádku opírá a jakým výkladem má být, pokud je to možné, dosaženo souladu mezi touto vnitrostátní výhradou veřejného pořádku a právě za ní stojící normou unijního práva. Obecně tedy nelze přisvědčit stěžovateli, že by veškeré případy

užití této výhrady v zákoně o pobytu cizinců, např. pro účely povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny na straně jedné a pro účely udělení povolení k trvalému pobytu na straně druhé, měly být vždy posuzovány stejně.

[24] Pokud jde konkrétně o důvody neudělení či odnětí povolení k dlouhodobému pobytu cizince za účelem sloučení rodiny, resp., v posuzované věci, důvody neprodloužení platnosti tohoto povolení ve smyslu § 44a odst. 4 ve spojení s § 46a odst. 2 písm. d) [nyní písm. c)] zákona o pobytu cizinců, krajský soud opět zcela správně vycházel z toho, že pro tyto případy byla výhrada veřejného pořádku do zákona vložena na základě čl. 6 směrnice o právu na sloučení rodiny a v souladu s tímto ustanovením, jakož i se souvisejícím čl. 17 (a body 2 a 14 odůvodnění) této směrnice, by měla být také interpretována. Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že v daném ohledu vycházel ze stavu judikatury Nejvyššího správního soudu, jaký tu byl v době jeho rozhodování, tedy zejména s krajským soudem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29 (viz výše). Ten právě ze zmiňovaných ustanovení směrnice o právu na sloučení rodiny dovodil, že pro definování obsahu a rozsahu výhrady veřejného pořádku v případech, na který dopadá tato směrnice, je třeba použít stejný standard, jaký vyplývá z judikatury Soudního dvora Evropské unie k výhradě veřejného pořádku jakožto výjimce z volného pohybu osob a který byl následně kodifikován v čl. 27 odst. 2 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „pobyťová směrnice“) jakožto osobní chování daného cizince, které „*musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“.

[25] Následně, po vydání nyní posuzovaného rozhodnutí krajského soudu, se ovšem Soudní dvůr právě k této otázce zevrubně vyjádřil v rozsudku ze dne 12. prosince 2019, G. S. a V. G., C-381/18 a C-382/18, ECLI:EU:C:2019:1072, přičemž dosavadní závěry Nejvyššího správního soudu, a tedy v posuzované věci i krajského soudu, do určité míry korigoval. Soudní dvůr v bodech 50 až 68 uvedeného rozsudku zdůraznil následující:

„Článek 6 odst. 1 směrnice 2003/86 stanoví, že členské státy mohou zamítnout žádost o vstup a pobyt podanou na základě této směrnice z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Článek 6 odst. 2 první pododstavec uvedené směrnice stanoví, že členské státy mohou z týchž důvodů odejmout povolení k pobytu udělené na základě téže směrnice nebo zamítnout prodloužení jeho doby platnosti.

Z toho plyne, že členské státy mohou přijmout rozhodnutí uvedená v čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86 mimo jiné tehdy, jestliže státní příslušník třetí země musí být považován za hrozbu pro veřejný pořádek.

Pro účely určení dosahu pojmu „důvody veřejného pořádku“ ve smyslu těchto ustanovení je v tomto kontextu třeba připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že občana Unie, který využil svého práva volného pohybu, a jeho některé rodinné příslušníky lze

pokračování

považovat za hrozbu pro veřejný pořádek, pouze pokud jejich osobní chování představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 66 a 67, a ze dne 5. června 2018, Coman a další, C-673/16, EU:C:2018:385, bod 44).

Jak nicméně vyplývá z bodů 28 až 30 rozsudku z dnešního dne, E.P. (Hrozba pro veřejný pořádek) (C-380/18), jakýkoli odkaz unijního normotvůrce na pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ nemusí být nutně chápán jako výlučný odkaz na osobní chování představující skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu.

Pro účely upřesnění dosahu pojmu „důvody veřejného pořádku“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86 je tedy podle všeho nezbytné přihlídnout ke znění těchto ustanovení, jejich kontextu a cílům sledovaným právními předpisy, jejichž jsou součástí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. června 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, bod 58, a ze dne 4. dubna 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, bod 30). Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2019, Planet 49, C-673/17, EU:C:2019:801, bod 48 a citovaná judikatura).

Pokud jde zaprvé o znění čl. 6 odst. 1 a 2 této směrnice, je třeba uvést, že zejména na rozdíl od čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 výslovně nevyžaduje, aby chování dotyčné osoby představovalo skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou by byl dotčen některý ze základních zájmů společnosti, aby tato osoba mohla být považována za hrozbu pro veřejný pořádek.

V tomto směru je třeba zdůraznit, že i když čl. 6 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/86 stanoví, že členské státy berou v úvahu mimo jiné závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jehož se dopustila tato osoba, nebo nebezpečí, které od takové osoby brozí, odkazuje tato povinnost na podstatně mírnější standard, než je standard vyplývající z judikatury zmíněné v bodě 53 tohoto rozsudku. Vedle toho, že uvedená povinnost neukládá příslušným orgánům povinnost systematicky vycházet ze skutečného a trvajícího nebezpečí, jež představuje jednání uvedené osoby, nezakládá ani vazbu mezi pojmem „hrozba pro veřejný pořádek“ a hrozbou zásahu do některého ze základních zájmů společnosti.

Pokud jde zadruhé o kontext, do něhož je zasazen čl. 6 odst. 1 a 2 této směrnice, je třeba poukázat na to, že bod 14 jejího odůvodnění upřesňuje, že pojem „veřejný pořádek“ může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu, což nasvědčuje tomu, že pouhá existence takového odsouzení by mohla stačit k prokázání hrozby pro veřejný pořádek ve smyslu uvedené směrnice, aniž by bylo nutné prokazovat existenci skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby, kterou by byl dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu.

Pokud jde zatřetí o historii vzniku tohoto článku 6, z pozměňovacích návrhů ke směrnici Rady o právu na sloučení rodiny [COM(2000) 624 final a COM(2002) 225 final], jež byly základem směrnice 2003/86, vyplývá, že původně byl navrhován požadavek, aby byly důvody

veřejného pořádku založeny výlučně na osobním chování dotyčného rodinného příslušníka. Unijní normotvůrce se nicméně nakonec pro toto omezení rozhodovacího prostoru přiznaného členským státům při uplatňování článku 6 této směrnice nerozhodl.

Pokud jde zařčtvrté o cíl sledovaný směrnicí 2003/86, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že cílem této směrnice je usnadnit sloučení rodiny a poskytnout ochranu státním příslušníkům třetích zemí, zejména nezletilým osobám (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. dubna 2018, A a S, C-550/16, EU:C:2018:248, bod 44, a ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 45).

K dosažení tohoto cíle ukládá čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasné definovaná subjektivní práva. Ukládá jim tak povinnost povolit sloučení rodiny některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení, pokud jsou splněny podmínky uvedené v kapitole IV téže směrnice, ve které se nachází její článek 6 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. července 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, body 45 a 46, a ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 46).

Vzhledem k tomu, že povolení sloučení rodiny je obecným pravidlem, musí být čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86 za těchto podmínek vykládán restriktivně a rozhodovací prostor, jež přiznává členským státům, nemůže být těmito státy užíván takovým způsobem, který by obrozřoval cíl této směrnice a její užitečný účinek (obdobně viz rozsudky ze dne 9. července 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, bod 50, a ze dne 7. listopadu 2018, C a A, C-257/17, EU:C:2018:876, bod 51).

S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech 56 až 59 tohoto rozsudku přesto z volby učiněné unijním normotvůrcem vyplývá, že toto omezení rozhodovacího prostoru členských států nemůže znamenat, že by bylo vyloučeno, aby příslušné orgány použily čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86 pouze s poukazem na okolnost, že dotyčná osoba byla odsouzena za spáchání trestného činu, aniž by musely prokázat, že osobní chování této osoby představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu.

V souladu se zásadou proporcionality, která je jednou z obecných zásad unijního práva, však vnitrostátní praxe uplatňování těchto ustanovení nesmí zejména překračovat meze toho, co je nezbytné pro zaručení veřejného pořádku (obdobně viz rozsudek ze dne 9. července 2015, K a A, C-153/14, EU:C:2015:453, bod 51).

Z toho vyplývá, že příslušné orgány nemohou mít automaticky za to, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek ve smyslu čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86, na základě pouhé skutečnosti, že byl jakkoli odsouzen v trestním řízení.

Tyto orgány tak mohou prokázat, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek, pouhým poukazem na okolnost, že byl tento státní příslušník odsouzen za spáchání trestného činu, pouze pokud má tento trestný čin takový stupeň závažnosti či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto státního příslušníka na území dotyčného členského státu.

pokračování

Tento závěr je ostatně podpořen jak odkazem na „odsouzení za spáchání závažného trestného činu“ v bodě 14 odůvodnění směrnice 2003/86, tak – pokud jde specificky o odnětí povolení k pobytu nebo zamítnutí prodloužení jeho doby platnosti – požadavkem uloženým v čl. 6 odst. 2 druhém pododstavci této směrnice, totiž vzít v úvahu závažnost nebo druh protiprávního jednání, jehož se daná osoba dopustila.

Kromě toho před přijetím zamítavého rozhodnutí na základě článku 6 uvedené směrnice musí příslušné orgány provést v souladu s článkem 17 téže směrnice individuální posouzení situace dotyčné osoby s tím, že náležitě zohlední povahu a pevnost rodinných vztahů této osoby, délku jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 58 a citovaná judikatura).“

[26] Z uvedeného je zřejmé, že směrnice o právu na sloučení rodiny dle výkladu Soudního dvora neomezuje použití výhrady veřejného pořádku pouze na případy, kdy daný cizinec představuje vzhledem ke svému chování skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen některý ze základních zájmů společnosti dotyčného členského státu, v případě omezení práva cizince na sloučení rodiny tedy lze použít nižší standard výhrady veřejného pořádku, než jaký je třeba uplatňovat např. v rámci působnosti pobytové směrnice, resp. pro oblast volného pohybu osob. Na straně druhé je dle citovaných závěrů Soudního dvora i tak třeba předmětnou výjimku z práva na sloučení rodiny vykládat restriktivně, přičemž uplatnění této výhrady veřejného pořádku podléhá zásadě proporcionality a vyžaduje v každém případě individuální posouzení závažnosti či povahy daného protiprávního jednání a nebezpečí, které od dané osoby hrozí, ve smyslu čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce směrnice o právu na sloučení rodiny, přičemž toto jednání musí mít takovou závažnost či takovou povahu, že je nutné vyloučit pobyt tohoto cizince na území ČR. Zároveň je třeba zohlednit i povahu a pevnost rodinných vztahů této osoby, délku jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu ve smyslu čl. 17 uvedené směrnice.

[27] Navíc je nutné brát v úvahu, že čl. 6 směrnice o právu na sloučení rodiny představuje opční ustanovení, které členské státy mohou, ale nemusí nutně využít. Z toho vyplývá, že pokud § 46a odst. 2 písm. c) [dříve písm. d)] zákona o pobytu cizinců výslovně vyžaduje, aby „bylo zjištěno, že by cizinec mohl při dalším pobytu na území (...) závažným způsobem narušit veřejný pořádek“, tedy musí se jednat o závažné narušení veřejného pořádku a musí být dána i hrozba tohoto závažného narušení veřejného pořádku do budoucna, pak by i tyto požadavky nevyplývaly přímo ze směrnice o právu na sloučení rodiny, jak je vykládána Soudním dvorem, musí se v každém případě uplatnit právě na základě jednoznačné dikce citovaného zákonného ustanovení.

[28] Krajský soud tedy na jedné straně nepochybil, jestliže vzal v úvahu dlouhodobý legální pobyt žalobce na území ČR společně s jeho manželkou, která je nositelkou oprávnění ke sloučení rodiny, jakož i skutečnost, že na území ČR žije, na rozdíl od jeho dcer, též zletilý syn žalobce, a že neprodloužení existujícího pobytového oprávnění je závažnějším zásahem do soukromého a rodinného života žalobce, než představuje neudělení povolení k trvalému pobytu, tedy nejvyšší formy pobytového oprávnění cizince. Na straně druhé musí Nejvyšší správní soud zohlednit, že při posuzování samotné závažnosti protiprávního jednání žalobce krajský soud ve svých úvahách nesprávně (byť

v tu dobu pochopitelně) vycházel z premisy, že protiprávní jednání žalobce musí představovat skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro základní zájmy společnosti a že je tedy v podstatě omezeno na skutečně nejzávažnější kriminální případy, ale i z toho, že nejen v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 30 A 17/2016 – 28, od jehož závěrů se krajský soud v nyní posuzované věci snažil odlišit, ale i v následném, stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 5. 2019, č. j. 30 A 239/2017 – 30, dospěl krajský soud při posuzování téhož protiprávního jednání žalobce k závěru, že představuje závažné narušení veřejného pořádku. S tímto závěrem se následně ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 6. 2020, č. j. 10 Azs 215/2019 – 34, jímž zamítl kasační stížnost žalobce proti naposled uvedenému rozsudku krajského soudu.

[29] Byť krajský soud i Nejvyšší správní soud skutečně posuzovaly protiprávní jednání žalobce v jiném kontextu, tedy v kontextu zamítnutí jeho žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, souhlasí Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou, že zejména krácení daně z příjmů fyzických osob z předmětné zprostředkovatelské činnosti po dobu pěti let v řádu deseti tisíců korun ročně (byť nebyl žalobce na základě tohoto jednání uznán k tomu příslušnými soudy vinným z jakéhokoli trestného činu a byť mu nebyla v tomto ohledu ani příslušnými finančními orgány doměřena daň), představuje u žalobce závažné narušení veřejného pořádku i pro účely jeho žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

[30] Na straně druhé ve zmiňovaném rozsudku ze dne 2. 6. 2020, č. j. 10 Azs 215/2019 – 34, Nejvyšší správní soud výslovně zdůraznil, že pro naplnění výhrady veřejného pořádku dle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017 („*cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek*“), postačovalo, pokud cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek v minulosti, přičemž nebylo třeba, aby taková hrozba byla aktuální i do budoucna. Podle uvedeného rozsudku tento závěr není v rozporu se směrnicí Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, která na uplatnění výhrady veřejného pořádku vůči žalobci v uvedené věci dopadala.

[31] V nyní posuzovaném případě však, jak již bylo konstatováno, podmínka, aby další pobyt žalobce na území ČR představoval závažnou hrozbu pro veřejný pořádek i do budoucna, jednoznačně vyplývala z § 46a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Přestože žalobce závažným způsobem narušil veřejný pořádek v minulosti, musí dát Nejvyšší správní soud naopak plně za pravdu krajskému soudu, že do budoucna není taková hrozba ze strany žalobce pravděpodobná, neboť žalobce se předmětnou zprostředkovatelskou činností již v době rozhodování správních orgánů nezabýval a od března 2015 začal pracovat ve společnosti SWISSPUTZ s. r. o. na pozici pracovník obchodu. Přitom od jeho výše zmiňovaných odsouzení ke spíše kratším trestům odnětí svobody již v době rozhodování správních orgánů skutečně uplynula velmi dlouhá doba a s výjimkou oněch pěti let neoprávněného podnikání a krácení daně, jež mu bylo správními orgány vytýkáno, není známo, že by žalobce nevedl dlouhodobě řádný život. Nejvyšší správní soud má za to, že dostatečné ponaučení pro žalobce může představovat skutečnost, že mu bylo kvůli tomuto vytýkanému protiprávnímu jednání odepřeno povolení k trvalému pobytu. Soud i z tohoto důvodu nesdílí názor stěžovatelky, že pokud by žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo

pokračování

vyhověno, by správní orgány *de facto* legalizovaly dlouhodobé porušování právních předpisů České republiky.

IV.

Závěr a náklady řízení

[32] Byť tedy zdejší soud závěry krajského soudu do určité míry korigoval, dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Ze spisu však nevyplývá, že by žalobci, byť byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, nějaké náklady vznikly, neboť se ke kasační stížnosti ani prostřednictvím svého zástupce nevyjádřil a ani žádné jiné náklady nevyčísлил. Nejvyšší správní soud tedy žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. listopadu 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu