

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. T. P.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 200/2010 – 117,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 200/2010 – 117, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce V. T. P. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 200/2010 – 117, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce V. T. P. domáhal zrušení rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 2. 8. 2010, č. j. CPR-3729-2/ČJ-2010-9CPR-C220, kterým bylo změněno rozhodnutí Oblastního ředitelství cizinecké policie Plzeň, Inspektorátu cizinecké policie v Domažlicích ze dne 11. 1. 2010, č. j. CPPL-2479/ČJ-2009-034062-PT, tak, že se žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny nevyhovuje a povolení k dlouhodobému pobytu se žalobci neuděluje. Důvodem neudělení povolení bylo důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl při svém pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek [§ 46 odst. 3, § 56 odst. 1 písm. h), § 9 odst. 1 písm. h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2010, dále jen „zákon o pobytu cizinců“]. Tento rozsudek byl vydán poté, co byl

původní rozsudek městského soudu ze dne 15. 3. 2011, č. j. 11 A 200/2010 - 62, zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 91/2011 - 101, a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v nyní napadeném rozsudku shledal, že postup odvolacího orgánu, který prvostupňové rozhodnutí neobsahující odkaz na ustanovení právních předpisů pouze změnil a do výroku tento odkaz doplnil, byl v souladu s ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dostatečně určitým a srozumitelným způsobem vyplývá, že žalobci nebyl dlouhodobý pobyt udělen z důvodu nebezpeční narušení veřejného pořádku. Městský soud přistoupil k interpretaci slovního spojení „důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek“, především s ohledem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 78/2006 a sp. zn. 3 As 4/2010. Jednání žalobce bylo správními orgány hodnoceno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Jedná se především o zjištěné skutečnosti, podle kterých bylo správním orgánem prvého stupně zjištěno z dostupných informačních systémů Policie České republiky a ze spisového materiálu účastníka řízení, že žalobce přicestoval do České republiky v roce 1995 a pobýval zde na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání s platností do dne 24. 8. 2004. Na území České republiky dále žijí kromě jeho manželky jeho nezletilé děti P. N. K. a P. K. H. Dne 21. 10. 2003 bylo účastníku řízení uděleno povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny s nezletilým P. J. O tom, že žalobce se všemi dostupnými právními prostředky snaží setrvat na území České republiky tzv. „za každou cenu“ svědčí skutečnost, že dne 24. 6. 2004 bylo zahájeno správní řízení o nařízení obnovy řízení ve věci žádosti žalobce o udělení povolení k trvalému pobytu. Dne 22. 7. 2004 byla nařízena obnova, avšak rozhodnutím ze dne 29. 12. 2004 byla žalobcova žádost o udělení povolení k trvalému pobytu zamítnuta, neboť bylo zjištěno, že účastník řízení s nezletilým P. J. v době podání žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu nesdílel společnou domácnost. Dalším faktem, v níž soud shledává důvody pro závěr o narušení veřejného pořádku závažným způsobem, je skutečnost, že dne 5. 12. 2005 byl žalobci udělen výjezdní příkaz s platností do dne 3. 1. 2006, neboť bylo evidentní, že se na území České republiky zdržoval neoprávněně ode dne 18. 1. 2005 do dne 5. 12. 2005, ačkoliv věděl o pravomocném ukončení jeho povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Dále bylo správním orgánem zjištěno, že účastník řízení byl dne 26. 5. 2003 odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Chebu, sp. zn. 3 T 74/2002, podle ustanovení § 152 odst. 1 trestního zákona pro trestný čin porušování autorských práv a práv souvisejících k peněžitému trestu ve výši 40 000 Kč. Dne 19. 12. 2007 vydala Česká obchodní inspekce, Inspektorát plzeňský a karlovarský, příkaz, kterým uložila žalobci pokutu ve výši 5000 Kč za jednání, v němž inspekce spatřovala porušení ustanovení § 13 odst. 9 zákona o technických požadavcích na výrobky, když žalobce v rámci provozování tržnice Svatá Kateřina u hraničního přechodu Rozvadov distribuoval výrobky bez stanoveného označení CE. Dne 2. 6. 2008 byl účastník řízení u obce Weidhaus na území Spolkové republiky Německo kontrolován policisty tohoto státu, kteří zjistili, že účastník řízení nesplňuje podmínky pro vstup a pobyt na jejím území. V té době byl účastník řízení již držitelem štítku ohledně osvědčení o žádosti, uděleného podle ust. § 87y zákona o pobytu cizinců s územní platností Česká republika. Proto byl dne 3. 6. 2008 žalobce podle readmisní dohody předán České republice na oddělení pátrání v Rozvadově. Dále bylo správním orgánem zjištěno, že dne 5. 9. 2009 byla účastníku řízení Inspektorátem cizinecké

policie uložena bloková pokuta ve výši 500 Kč za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Z uvedeného přehledu je zřejmé, že žalobce se těchto různorodých protiprávních jednání dopouštěl postupně již od roku 2003 a z popsaného jednání nelze učinit závěr o tom, že by opatření státní moci měla na jednání žalobce jakýkoli výchovný účinek. Bylo dostatečně prokázáno, že žalobce není ochoten respektovat základní pravidla chování vyjádřená právními předpisy nejen na území České republiky. Z uvedených skutkových okolností správní orgány důvodně posoudily jednání účastníka řízení jako trvající ohrožení veřejného pořádku. Klasifikace žalobcova jednání jako závažného porušení veřejného pořádku je přitom souladná i s právním řádem Evropských společenství, konkrétně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Zamítnutí žalobcovy žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu bylo založeno výlučně na jeho osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažil domoci tohoto povolení. Není pochyb o tom, že výše popsaným chováním žalobce skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozil základní zájem společnosti, kterým je v daném případě respektování právního řádu. Žalobci bylo — mimo jiné - vytýkáno jednání ohledně okolností uzavření jeho manželství, při němž správní orgán zjistil, že při porovnání kopie oddacího listu ze dne 30. 1. 1997, přiloženého účastníkem k řízení žádosti, s kopií oddacího listu, vydaného dne 30. 1. 1997 a předloženého správnímu orgánu prvého stupně na základě předchozí výzvy, byly zjištěny nepřesnosti v jejich vyplnění. Údaje v rubrikách, označujících město, okres a obvod v levém horním roku u původního oddacího listu chybí, ale v novém oddacím listu jsou již doplněny. Manželka žalobce uvedla, že vlastní originál oddacího listu ze dne 30. 1. 1997, jehož neověřená i ověřená kopie je součástí spisového materiálu. Proto jí bylo uloženo, aby originál předložila. Následně obdržel správní orgán průvodní dopis s ověřenou kopií opisu oddacího listu vydaného dne 29. 4. 2009, jeho překlad a ověřenou kopii potvrzení o pravdivosti původního oddacího listu a jeho překladu. V průvodním dopise je uvedeno, že účastník řízení a jeho manželka originál požadovaného oddacího listu již nemají k dispozici, neboť byl doložen příslušným úřadům v zemi původu za účelem potvrzení jeho pravosti. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem správní orgán prvého stupně nemohl provést odborné porovnání originálu původního oddacího listu ze dne 30. 1. 1997 s kopiemi oddacích listů, doložených účastníkem řízení v průběhu správního řízení o žádosti. Proto si správní orgán vyžádal provedení odborného posouzení kopií oddacích listů, doložených správnímu orgánu prvého stupně. Z výsledků zkoumání uvedených kopií oddacího listu vyplývá, že obě kopie jsou pořízeny ze stejného originálu a před pořízením druhé kopie byly chybějící údaje do původního oddacího listu doplněny. Zároveň vzniklo důvodné podezření, že chybějící údaje nebyly doplněny úředním orgánem. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí však vyplývá, že důvodem, proč správní orgány nevyhověly žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, nebylo pouze a výlučně předložení nevěrohodných osobních dokladů. Není důvodná ani námitka, že si správní orgán prvého stupně opatřil bez souhlasu žalobce spisový materiál z jiných řízení z moci úřední, aniž by o tom žalobce informoval či požádal o jeho souhlas, a jako důkazy použil úřední záznamy obsažené v těchto spisech. Správní orgán prvého stupně umožnil žalobci a jeho manželce podávat návrhy na doplnění dokazování a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Z obsahu žalobní námitky není zcela určitě patrno, které konkrétní důkazy či rozhodné skutečnosti byly správním orgánem opatřeny, aniž by se s nimi nemohl žalobce seznámit. Postup

správního orgánu byl v souladu s ust. § 51 odst. 1 správního řádu. Z obsahu žaloby není zřejmé, které konkrétní důkazy měly být prováděny mimo ústní jednání v rozporu s ust. § 51 odst. 2 správní řádu a není zřejmé, na základě jakých konkrétních právních ustanovení má žalobce za to, že k opatřování důkazů ze spisového materiálu v jiných správních řízeních je nutný jeho souhlas. Ust. § 87d a § 87k zákona o pobytu cizinců na žalobce nedopadají, neboť ani žalobce, ani jeho rodinní příslušníci nejsou občany EU. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že zcela jiná ochrana je právním řádem poskytována cizincům bez jakéhokoliv zázemí, kteří se snaží o vstup na území České republiky, jiná cizincům, kteří žádají pouze o krátkodobá či dlouhodobá víza bez rodinného zázemí na území České republiky, a jiná cizincům žádajícím o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny, jejichž příbuzní v rozsahu nejužší rodiny pobývají několik let v režimu trvalého pobytu na území České republiky. V posledním případě není například požadováno předložení výpisu z rejstříku trestů, tedy prokázání trestní zachovalosti. Na řízení ve věci dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny nelze mechanicky aplikovat § 56 odst. 1 písm. h) ani § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců a je nutno posuzovat přiměřenost rozhodnutí o neudělení pobytu v kontextu dopadů do soukromého a rodinného života žadatele a ostatních účastníků řízení. To vyplývá i z § 2 odst. 1 správního řádu, odkazujícího na mezinárodní smlouvy, jako například na Evropskou úmluvu na ochranu lidských práv či Úmluvu o právech dítěte, které jsou nadřazeny zákonu o pobytu cizinců. Právní názor městského soudu nabádá účastníka řízení, aby postupoval v rozporu s právními předpisy, pobýval na území České republiky nelegálně a následně po zahájeném řízení o správním vyhoštění uplatňoval námitky ohledně dopadů do soukromého a rodinného života. Rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud relevantně nevypořádal s argumentací stěžovatele a Nejvyššího správního soudu. Možnost narušení veřejného pořádku závažným způsobem je v ust. § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců kladen na roveň ohrožení bezpečnosti státu či mezinárodních vztahů České republiky, z čehož lze dovozovat spíše mimořádné protiprávní jednání. Musí zde existovat reálná hrozba působící do budoucna a nikoliv pouze případná protiprávní jednání v minulosti. Předchozí jednání účastníka řízení nedosáhlo takové intenzity, aby bylo možné presumovat narušení veřejného pořádku závažným způsobem v budoucnosti. Soud i správní orgány nesprávně interpretovali tento neurčitý právní pojem nezákonně a v rozporu s právem Evropských společenství. V tomto směru lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 - 68, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151). Na usnesení rozšířeného senátu městský soud odkázal jen formálně a interpretoval jej vysoce selektivně. Argumentace městského soudu by dovozovala, že v podstatě jakékoliv porušení právního řádu České republiky může znamenat závažné narušení veřejného pořádku, ale zároveň neguje klíčovou zásadu přiměřenosti a kontextualizace jednání cizince z hlediska jeho osobní situace. Pochybení, která jsou účastníku řízení vytýkána za dobu jeho sedmnáctiletého pobytu na území České republiky, nezavdávají příčinu pro hodnocení

jako dlouhodobé neochoty respektovat základní pravidla chování vyjádřená předpisy nejen na území České republiky. Trestný čin spáchal účastník řízení před více než deseti lety. Další dvě vytýkaná jednání (pokuta České obchodní inspekce a bloková pokuta za přestupek proti plynulosti provozu na pozemních komunikacích) jsou v kontextu posuzované věci téměř nevýznamné. Není zřejmé, z čeho je dovozováno, že vycestování do Spolkové republiky Německo a vrácení účastníka řízení zpět do České republiky může znamenat závažné ohrožení veřejného pořádku. Spekulace o pozměněném oddacím listu jsou irelevantní. Oddací list byl předkládán manželkou účastníka řízení a navíc neexistuje žádné rozhodnutí či veřejná listina, která by domněnky o pozměňování potvrdila. Není zřejmé, čeho by tím měl účastník dosáhnout. Manželka a dvě děti mají trvalý pobyt na území České republiky. Účastník řízení zde má plné rodinné, sociální i majetkové zázemí a pobývá zde 17 let. Navíc je otcem dalšího dítěte – občana České republiky. Zájem na spojování rodin a zachování rodinného života v tomto případě převažuje nad neudělením pobytu. Z faktu, že s tímto dítětem nesdílí společnou domácnost, nelze dovozovat, že není rodinným příslušníkem občana EU. Neurčitý pojem závažné narušení veřejného pořádku je sice v evropském právu ukotven a interpretován v kontextu rodinných příslušníků občana Evropské unie, ale pokud je identický pojem používán i u příslušníků třetích zemí, je nutné z této interpretace vycházet analogicky. Stěžovatel ze všech uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejprve je nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud nemohl na základě ust. § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet ke skutečnosti, kterou stěžovatel vznesl teprve před Nejvyšším správním soudem. Takovou skutečností je tvrzení stěžovatele, že je rodinným příslušníkem občana České republiky (nezletilého P. J.). V žalobě totiž tuto skutečnost netvrdil, ani z ní nevyvozoval žádné právní důsledky. Stejně tak nezletilého P. J. neoznačil za svého rodinného příslušníka ani v samotné žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Lze na něm proto spravedlivě žádat, aby nesl právní následky neuplatnění této skutečnosti v řízení před městským soudem.

Před posouzením věcných námitek se musel Nejvyšší správní soud zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatel zdůvodnil tak, že se městský soud co do povinnosti zohlednit zásah do soukromého a rodinného života nevypořádal s argumentací stěžovatele a Nejvyššího správního soudu v předchozím zrušujícím rozsudku.

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz) jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem

právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Ve svém nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, Ústavní soud například vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“* Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž vyložil, že *„[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“* Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75, Nejvyšší správní soud judikoval, že *„rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí.“* V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, pak tento soud vyslovil právní názor, že *„nezabýval-li se krajský soud řádně uplatněným žalobním bodem a místo toho odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které problematiku, na niž žalobní bod dopadal, vůbec neřešilo, nelze než soudní rozhodnutí zrušit, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“*

Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou. Soud se tedy v odůvodnění svého rozsudku musí plně věcně vypořádat se všemi žalobními námitkami, ledaže by to bylo vzhledem k výsledku řízení nadbytečné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

Přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka [srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci *Van de Hurk proti Nizozemsku* (stížnost č. 16034/90), dostupný na http://echr.coe.int]. To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.

V posuzovaném případě je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, jaké skutečnosti městský soud považoval za rozhodné a současně je také seznatelné, z jakých důvodů žalobu zamítl. Městský soud se dostatečně vypořádal i s námitkou týkající se povinnosti správních orgánů zohlednit zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele. Městský soud *a contrario* z ust. § 47 a § 169 odst. 7 zákona o pobytu cizinců dovodil, že správní orgány tuto povinnost neměly. Právní úprava podle něj zajišťuje cizinci právo a správnímu orgánu povinnost zkoumání dopadu případného – v jiném správním řízení vydaného – rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Existují tak právní instituty, jimiž se může stěžovatel účinně domáhat posouzení své situace a ochrany svých oprávněných zájmů. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávnost tohoto závěru a Nejvyšší správní soud neshledal překážku v tom, aby mohl tuto námitku věcně posoudit. Uvedený závěr městského soudu je tedy přezkoumatelný. Pokud stěžovatel městskému soudu vytýká, že se nevypořádal s argumentací Nejvyššího správního soudu v předchozím zrušujícím rozsudku, pak je nutno poukázat na skutečnost, že tento rozsudek žádnou argumentaci ve vztahu k uvedené právní otázce neobsahoval. Nejvyšší správní soud toliko konstatoval, že městský soud se s uvedenou žalobní námitkou v předchozím rozsudku nijak nevypořádal. Zavázal jej proto k odstranění tohoto nedostatku, což bylo také nyní napadeným rozsudkem učiněno.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítal, že se městský soud nevypořádal s argumentací obsaženou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151. Ačkoliv stěžovatel výslovně neuvedl, že tato skutečnost zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kasační soud pro úplnost podotýká, že tomu tak není. Městský soud sice pouze vyslovil blíže nezdůvodněný závěr, že jím uváděná interpretace pojmu závažné narušení veřejného pořádku odpovídá také požadavkům stanoveným rozšířeným senátem v uvedeném usnesení, nicméně tento závěr je taktéž přezkoumatelný. Interpretace uvedeného pojmu je v napadeném rozsudku dostatečně podrobná a určitá a lze ji poměřovat se závěry rozšířeného senátu.

Zbývá tedy posoudit, zda městský soud dospěl ke správným závěrům, že správní orgány nebyly povinny zkoumat zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života a že jednání stěžovatele založilo nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku. Tyto

otázky přitom spolu velice úzce souvisí s ohledem na charakter dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny a níže podrobněji rozvedenou úpravu tohoto institutu v unijním právu.

Podle ust. § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců policie odepře cizinci vstup na území, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit mezinárodní vztahy České republiky.

Podle ust. § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem.

Podle ust. § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo za účelem vědeckého výzkumu platí obdobně § 55 odst. 1, § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), h) a i), § 56 odst. 2 písm. a) a § 62 odst. 1.

Podle ust. § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže jsou zjištěny skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. a), b), g), h), i) nebo j).

Ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny transponují do českého právního řádu rámcovou právní úpravu obsaženou na úrovni unijního práva, konkrétně směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“).

Právě nutnost přihlédnout k původu a okolnostem vzniku jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců akcentoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151 (č. 2420/2011 Sb. NSS). Doslova uvedl, že *„při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity.“*

Je nutno přisvědčit stěžovateli, že městský soud na citované usnesení rozšířeného senátu odkázal pouze formálně a jeho závěry se vůbec neřídil. Městský soud nijak nepřihlédl k původu a okolnostem vzniku ustanovení zákona o pobytu cizinců. Kdyby vzal v úvahu ustanovení směrnice o právu na sloučení rodiny, mohl by také více zohlednit účel dané právní úpravy. Ten lze vyčíst například z bodu 2 preambule směrnice o právu na sloučení rodiny, podle něhož opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život.

Právě rodinný život je základní hodnotou, na které je celá směrnice o právu na sloučení rodiny postavena a jejíž ochrana je celé směrnici imanentní. Respekt k právu na

rodinný život byl účelem zakotvení podrobnějších pravidel pro přiznávání dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. V již zmíněném bodu 2 preambule směrnice také uvádí, že ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie. Podle čl. 5 odst. 5 směrnice při posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. A nakonec podle čl. 17 směrnice členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou.

Z uvedeného je již zjevné, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že správní orgány nebyly povinny přihlížet k zásahu do práva na rodinný život stěžovatele a jeho rodinných příslušníků.

Dokládá to také rozsudek Soudního dvora (Evropské unie) ve věci C-540/03 *Evropský parlament proti Radě Evropské unie* (Sb. rozh. 2006, s. I-5769, všechna zde citovaná rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na http://curia.europa.eu). Soudní dvůr zde uvedl, že z práva žít se svými blízkými příbuznými vyplývají pro členské státy povinnosti, které mohou být negativní, je-li některý z nich povinen nevyhostit osobu, nebo pozitivní, je-li povinen nechat osobu vstoupit a mít bydliště na svém území (viz bod 52 rozsudku). S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva zdůraznil, že je třeba zohlednit spravedlivou rovnováhu, kterou je třeba nastolit mezi protichůdnými zájmy jednotlivců a celé společnosti. Podle Soudního dvora jde čl. 4 odst. 1 směrnice o právu na sloučení rodiny dokonce nad rámec Úmluvy o právech dítěte a Listiny základních práv Evropské unie, když ukládá členským státům v případech určených směrnicí povolit sloučení rodiny ve vztahu k některým rodinným příslušníkům, aniž by státy mohly uplatnit prostor pro uvážení (viz zejména bod 60 rozsudku). Při přijímání směrnice byl přitom ústředním prvkem nejlepší zájem dítěte (viz bod 73 rozsudku).

Akcentace práva na rodinný život a nejlepšího zájmu dítěte se také nutně projevuje v tom, že důvody veřejného pořádku, pro které lze zamítnout žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, musí být skutečně velmi závažné. Míru požadované závažnosti narušení veřejného pořádku lze v takovém případě srovnávat s případy omezení práva občana Evropské unie na volný pohyb v rámci Evropské unie z důvodů veřejného pořádku (čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie; dále jen „SFEU“).

Podmínky přijetí omezujících opatření z důvodů veřejného pořádku dle čl. 45 odst. 3 SFEU upřesnil ve své judikatuře Soudní dvůr (Evropské unie). Tu lze představit například na jeho úvahách obsažených v rozsudku ve věci C-441/02 *Komise proti Německu* (Sb.rozh. 2006, s. I-3449):

„32 Jak Soudní dvůr připomenul ve svém rozsudku ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C 503/03, Sb. rozh. s. I 1097, bod 43), není právo státních příslušníků členského státu vstoupit a pobývat na území jiného členského státu bezpodmínečné. Mezi omezeními stanovenými nebo povolenými právem Společenství umožňuje článek 2 směrnice 64/221

členským státům zakázat státním příslušníkům jiných členských států vstup na jejich území z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

33 Zákonodárce Společenství nicméně ohraničil uplatňování takových důvodů členským státem striktními omezeními. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 se musí opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a podle odstavce 2 tohoto článku neodůvodňuje odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření. Z existence odsouzení pro trestný čin tak lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvající ohrožení veřejného pořádku (rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 28, a ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C 348/96, Recueil, s. I 11, bod 24, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 44).

34 Soudní dvůr vždy zdůrazňoval, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně (rozsudek ze dne 28. října 1975, Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219, bod 27; výše uvedené rozsudky Bouchereau, bod 33, a Calfa, bod 23; rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C 482/01 a C 493/01, Recueil, s. I 5257, body 64 a 65, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 45).

35 Podle ustálené judikatury předpokládá uplatnění pojmu veřejného pořádku vnitrostátním orgánem v každém případě kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti (výše uvedené rozsudky Rutili, bod 28; Bouchereau, bod 35; Orfanopoulos a Oliveri, bod 66, a Komise v. Španělsko, bod 46).

[...]

107 V souladu s judikaturou Soudního dvora musí být při přezkumu existence případného osobního chování představujícího ohrožení veřejného pořádku a popřípadě otázky, kde se nachází správná rovnováha mezi přítomnými legitimními zájmy, který provádějí vnitrostátní orgány v jednotlivých případech, dodrženy základní zásady práva Společenství (výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 95).

108 V tomto ohledu je nutno vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Důvody obecného zájmu mohou být pro odůvodnění vnitrostátního opatření, které svou povahou omezuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, uplatněny pouze tehdy, když dotčené opatření taková práva bere v úvahu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C 260/89, Recueil, s. I 2925, bod 43; ze dne 26. června 1997, Familiapress, C 368/95, Recueil, s. I 3689, bod 24; výše uvedené rozsudky Carpenter, bod 40, a Orfanopoulos a Oliveri, bod 97).

109 V tomto kontextu byla v rámci práva Společenství uznána důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků Společenství s cílem odstranit překážky výkonu základních svobod zaručených Smlouvou. Je zejména nepochybné, že vyhoštění osoby ze země, kde žijí její blízcí příbuzní, může představovat zásah do práva na respektování rodinného života, tak jak je zakotveno v článku 8 EÚLP, které je jedním ze základních práv, která jsou v právním řádu Společenství podle ustálené judikatury Soudního dvora chráněna (viz zejména výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 98). Takový zásah je v rozporu s EÚLP,

pokud nesplňuje požadavky odstavce 2 téhož článku, a sice pokud není „v souladu se zákonem", nepřihlíží k jednomu nebo více cílům legitimním z pohledu uvedeného odstavce a není „nezbytný v demokratické společnosti", tedy odůvodněný naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřený sledovanému legitimnímu cíli (viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Boultif v. Švýcarsko ze dne 2. srpna 2001, Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2001-IX, § 39, 41 a 46, a výše uvedený rozsudek Carpenter, bod 42)."

Z citovaného rozsudku vyplývá, že je mimo jiné nutno vždy hledat odpověď na otázku, „*kde se nachází správná rovnováha mezi přítomnými legitimními zájmy*", přičemž Soudní dvůr také odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která vyslovuje podmínku přiměřenosti zásahu k sledovanému legitimnímu cíli. Je tak zřejmé, že ve vztahu k přípustným omezením volného pohybu osob z důvodu veřejného pořádku dle čl. 45 odst. 3 SFEU je základním požadavkem proporcionalita mezi intenzitou omezujícího opatření a důvody pro jeho přijetí.

Zásah do rodinného života cizince a jeho rodinných příslušníků v důsledku nepovolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny lze v tomto směru srovnávat se zásahem do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění občana Evropské unie. Nakonec takto (srovnatelně s důvody veřejného pořádku dle čl. 45 odst. 3 SFEU) pojímá důvody veřejného pořádku, pro které lze zamítnout žádost o dlouhodobý pobyt, sama směrnice o právu na sloučení rodiny. Podle bodu 14 její preambule totiž může pojem veřejného pořádku zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu a vztahuje se například na případy podpory terorismu nebo extremistických postojů. Směrnice zjevně vyžaduje, aby bylo k zamítnutí žádosti z důvodu veřejného pořádku přistoupeno výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustí jednání (nebo alespoň existuje jasná hrozba takového jednání), které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti. Pouze v těchto případech lze totiž hovořit o přiměřenosti opatření (nepovolení dlouhodobého pobytu a tudíž odloučení od nejbližší rodiny) vzhledem k jednání, které bylo důvodem pro přijetí opatření.

Zároveň je potřeba dodat, že výše uvedené neznamená jakousi absolutizaci práva na rodinný život, kterému bude nutno vždy ustoupit při zvažování odepření vstupu cizince na území České republiky, jeho pobytu na tomto území či trvalého pobytu apod. Význam rodinného života cizince (popř. zájmu jeho dítěte) je takto umocňován směrnicí o právu na sloučení rodiny. Vyšší nároky na omezující opatření, které z uvedeného plynou, proto platí pouze v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Uvedené nelze volně přenášet také na jiná řízení v režimu zákona o pobytu cizinců. Stěžovateli lze tedy dát za pravdu, že cizincům, kteří již mají na území České republiky integrovanou rodinu, je poskytována vyšší ochrana oproti ostatním cizincům.

Městský soud tedy interpretoval pojem závažné narušení veřejného pořádku příliš široce, a to zejména z důvodu, že nevzal v úvahu okolnosti vzniku, původ a účel právní úpravy institutu dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny.

S ohledem na výše uvedené zbývá přezkoumat, zda jednání posuzované městským soudem skutečně představuje nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku.

Na tomto místě je nutno poznamenat, že Nejvyšší správní soud hodnotí pouze jednání, které hodnotil také městský soud. V předchozím rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 91/2011 - 101, Nejvyšší správní soud městskému soudu vytknul, že neuvedl, která konkrétní jednání podle něj naplňují nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku. Městský soud na tuto výtku reagoval a v rozsudku odkázal na určitá jednání stěžovatele, která lze shrnout následovně: 1) snaha setrvat na území České republiky „za každou cenu“, která podle městského soudu vyplývá z toho, že byla stěžovateli v obnoveném správním řízení zamítnuta žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny s nezletilým P. J., neboť bylo zjištěno, že stěžovatel s tímto nezletilým nesdílí společnou domácnost; 2) neoprávněný pobyt na území České republiky v době od 18. 1. 2005 do 5. 12. 2005; 3) trestný čin porušování autorských práv a práv souvisejících, za který byl stěžovateli uložen peněžitý trest 40 000 Kč; 4) správní delikt distribuce výrobků bez stanoveného označení CE, za kterou byla stěžovateli uložena Českou obchodní inspekcí pokuta ve výši 5000 Kč; 5) neoprávněný vstup na území Spolkové republiky Německo; 6) přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, za který byla stěžovateli uložena Inspektorátem cizinecké policie bloková pokuta ve výši 500 Kč.

Uvedená jednání městský soud ve shodě se správními orgány hodnotil jako závažné narušení veřejného pořádku, resp. důvodné nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku.

V jiné části rozsudku pak městský soud ještě uvádí, že zamítnutí stěžovatelovy žádosti bylo založeno výlučně na jeho osobním chování, konkrétně na způsobu, jakým se snažil domoci tohoto povolení. V této části městský soud poukazuje na to, že stěžovateli bylo vytýkáno jednání ohledně uzavření jeho manželství. Následně upřesňuje, že bylo odborným posouzením zjištěno, že po provedení kopie oddacího listu ze dne 30. 1. 1997 byly do originálu oddacího listu doplněny údaje v rubrikách označujících město, okres a obvod a vzniklo důvodné podezření, že chybějící údaje nebyly doplněny úředním orgánem.

Městský soud si možná opět zcela nevyjasnil, v čem konkrétně spatřuje závažné narušení veřejného pořádku, když na jednom místě takto hodnotí jednání ad 1) až 6) a na jiném místě jako důvod pro zamítnutí žádosti uvádí jednání ohledně uzavření manželství stěžovatele [důvod související s manželstvím, resp. s oddacím listem stěžovatele bude dále označován jako důvod 7)]. Uvedené lze vysvětlit jedině tak, že městský soud shledal naplnění nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku ve všech uvedených jednáních [ad 1) až 7)]. Nutno podotknout, že městský soud bez bližšího zdůvodnění v uvedeném výčtu neuvádí další jednání, v němž správní orgány zřejmě také shledaly nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku (ve spojení s ostatními jednáními). Konkrétně správní orgány poukazovaly na další správní delikt – nesplnění opatření uloženého inspektory České obchodní inspekce, za které byla stěžovateli uložena pokuta 10 000 Kč. Městský soud zřejmě naznal, že tento delikt nemůže mít vliv na celkové hodnocení jednání stěžovatele.

Pokud pak jde o jednání ad 1) až 7), Nejvyšší správní soud se s hodnocením těchto jednání ze strany městského soudu neztotožňuje. Stěžovatel jimi nezaložil nebezpečí ze závažného narušení veřejného pořádku, a to zejména s ohledem na jejich nižší závažnost v poměru k důsledkům nepovolení dlouhodobého pobytu a ojedinělost jednání, které by bylo možné označit za závažnější. Zásadní je přitom také skutečnost, že onen výčet jednání stěžovatele se týká jeho zhruba patnáctiletého pobytu na území České republiky (dle skutkového stavu v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí).

Co se týče jednání ad 1), městský soud poukázal na snahu stěžovatele zůstat na území České republiky „za každou cenu". Takovou snahu nicméně v žádném případě nedokládá skutečnost, že v obnoveném řízení nebyl stěžovateli povolen trvalý pobyt z důvodu, že nežije ve společné domácnosti se svým synem J. P., občanem České republiky. Městský soud netvrdí, že by se snad stěžovatel snažil získat povolení k trvalému pobytu simulovaným právním úkonem (uznáním otcovství k dítěti, jehož biologickým otcem stěžovatel není, a to jen za účelem získání povolení k trvalému pobytu). Z rozsudku nevyplývá ani to, že by snad tato skutečnost byla jakkoliv ve správním řízení prokázána. Proto je nutno uzavřít, že pouze z toho, že stěžovateli nebyl udělen trvalý pobyt nelze usuzovat nic, v čem by bylo možné spatřovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku ze strany stěžovatele.

Podobný ráz má vytýkané jednání ad 7). Z rozsudku městského soudu opět nevyplývá, že by konkrétně stěžovatel jednal protiprávně či snad právní předpisy obcházel. Základem jednání ad 7) je totiž pouze důvodné podezření, že do originálu oddacího listu bylo v době mezi pořízením jedné a druhé kopie kýmsi doplněny rubriky označující město, okres a obvod. Městský soud neuvádí, že by se tohoto jednání měl dopustit stěžovatel, že by tato skutečnost byla jakkoliv prokázána a že by tím snad stěžovatel sledoval nějaký protiprávní cíl. Z celého popisu vůbec nevyplývá, že by skutečně šlo o jednání stěžovatele. Tento popis tak vyznívá pouze jako jakási mlhavá pochybnost o něčem, co se stalo v souvislosti s řízením o žádosti stěžovatele. Že by se však skutečně jednalo o narušení veřejného pořádku, natož závažným způsobem, však na základě uvedeného popisu rozhodně vyslovit nelze.

Zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nemůže být založeno na spekulacích. Pokud existuje domněnka z porušení či obcházení zákona, musí být přistoupeno k jejímu prokázání a ve správním řízení musí být následně vysloveny konkrétní závěry o jednání cizince (toto jednání musí být jasně pojmenováno a musí být přičitatelné cizinci) a tyto závěry také musí být náležitě podloženy důkazy.

Neoprávněný pobyt na území České republiky [jednání ad 2)] bezpochyby představuje narušení veřejného pořádku, nicméně v žádném případě nelze hovořit o tak závažném jednání, které by bylo možné srovnávat například s nejzávažnější trestnou činností. Toto jednání tedy nemůže představovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku pro účely zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

Stejně tak jednání naplňující skutkové podstaty přestupku nebo správního deliktu i neoprávněný vstup na území Spolkové republiky Německo [tedy jednání ad 4) až 6)] jsou narušením veřejného pořádku nízké intenzity. Tato jednání proto také nemohou zakládat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku pro účely zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

Nejzávažnějším z uvedených jednání je nepochybně spáchání trestného činu porušování autorských práv a práv souvisejících [jednání ad 3)]. S ohledem na kopii odsuzujícího rozsudku obsaženou ve správním spise však podle Nejvyššího správního soudu toto jednání není natolik závažné, aby odůvodňovalo zamítnutí žádosti stěžovatele. Trestní soud v dané věci neshledal žádné přitěžující okolnosti, pouze okolnosti polehčující (dosavadní řádný život stěžovatele). Za postačující považoval uložení pouze peněžitého trestu ve výši 40 000 Kč. Trestný čin stěžovatele nevykazuje nic, co by bylo možné srovnávat například s terorismem či jinou závažnou trestnou činností. Od spáchání trestného činu navíc uběhlo patnáct let a od vykonání trestu devět let. Toto jednání je natolik neaktuální, že z něj již nelze dovozovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku v budoucnu. Jiná trestná činnost přitom stěžovateli vytýkána nebyla. Ani s ohledem na spáchání uvedeného trestného činu tedy nelze vyslovit závěr, že by stěžovatel představoval vyšší „nebezpečí“ pro společnost.

Popsaná méně závažná jednání narušující veřejný pořádek [jednání ad 2) a 4) až 6)] ani ve spojení se závažnějším narušením veřejného pořádku [jednání ad 3)] nepředstavují dostatečně závažné narušení veřejného pořádku (ani hrozbu z takového narušení), které by bylo proporcionální k zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny. Tento závěr musí být učiněn zejména s ohledem na okolnosti vzniku, původ a účel institutu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jak byly osvětleny výše. Jednání ad 2) až 6) nebyla natolik excesivní, že by v daném případě bylo nutno zájem na dodržování veřejného pořádku prosazovat opatřením takové intenzity, které by představovalo odloučení stěžovatele od jeho nejbližší rodiny. S ohledem na četnost a intenzitu protiprávního jednání stěžovatele se jeví prosazování dodržování veřejného pořádku sankčními prostředky trestního a správního práva jako plně adekvátní a postačující.

Lze shrnout, že městský soud a) nesprávně interpretoval pojem nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku, b) dospěl k nesprávnému závěru, že správní orgán nebyl povinen přihlížet k zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele, a c) nesprávně vyhodnotil jednání stěžovatele ad 1) až 7) jako jednání zakládající nebezpečí závažného narušení veřejného pořádku.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 200/2010 - 117, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se znovu zabýval žalobou, a to v intencích výše učiněných závěrů. Zejména městský soud zohlední provedenou

interpretaci pojmu závažné narušení veřejného pořádku a její odraz v hodnocení jednání stěžovatele. Musí přitom posoudit, nakolik se pochybení obsažená ve zrušovaném rozsudku zrcadlí v případných pochybeních správních orgánů.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. dubna 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu