



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **M. P.**, zast. Mgr. et. Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 6. 2019, č. j. 50 A 102/2018 - 81,

t a k t o:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 12. 2018, č. j. MV-125008-4/SO-2018. Tímto rozhodnutím žalovaná změnila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 7. 2018, č. j. OAM-994-27/ZR-2014, kterým byla podle § 871 odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušena platnost stěžovatelčina povolení k trvalému pobytu (výrok I.) a kterým jí byl podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců udělen výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně (výrok II).

[2] Správní orgán I. stupně shledal, že jsou naplněny důvody pro zrušení stěžovatelčina povolení k trvalému pobytu uvedené v § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (narušování veřejného pořádku závažným způsobem, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění) a v § 871 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu účelovým uzavřením manželství); proto z těchto důvodů platnost stěžovatelčina povolení

k trvalému pobytu zrušil. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím změnila výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že stěžovatelčino povolení k trvalému pobytu zrušila pouze podle § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. pouze z důvodu narušování veřejného pořádku závažným způsobem, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění, neboť naznala, že k přijetí závěru o obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu účelovým uzavřením manželství [tedy důvodu uvedenému v § 871 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců] neprovedl správní orgán I. stupně dostatečné dokazování a nebylo možné obcházení zákona účelovým uzavřením manželství považovat za prokázané.

[3] Stěžovatelka získala povolení k trvalému pobytu dne 5. 1. 2000 jakožto rodinný příslušník občana České republiky, neboť dne 6. 11. 1999 uzavřela manželství s J. P., státním občanem České republiky. Rozsudkem Okresního soudu v Nymburce ze dne 22. 10. 2004, č. j. 6 C 450/2003 - 45, bylo jejich manželství rozvedeno. Stěžovatelka však měla nadále platné povolení k trvalému pobytu na území České republiky; toto povolení jí bylo zrušeno až shora citovaným rozhodnutím správního orgánu I. stupně ve spojení s rozhodnutím žalované, a to z důvodu závažného narušování veřejného pořádku, jež mělo spočívat v trestné činnosti stěžovatelky.

[4] Stěžovatelka byla odsouzena trestním příkazem vydaným Okresním soudem v Českých Budějovicích dne 27. 11. 2013, č. j. 8 T 205/2013 - 421, za přečin napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky podle § 341 odst. 1, odst. 2 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „trestní zákoník“), k trestu odnětí svobody v délce trvání 12 měsíců, podmíněně odloženému na zkušební dobu 24 měsíců. Uvedeného trestného činu se stěžovatelka dopustila v období od 27. 7. 2007 do 16. 5. 2013, a to tím, že zprostředkovávala pro cizince vydání rozhodnutí o povolení pobytu (zajišťovala vydání těchto dokladů na základě plných mocí), přičemž uváděla fiktivní údaje o jejich zaměstnání. Takto získané doklady pak v 16 případech osobně převzala. Těmto cizincům pak stěžovatelka (příp. společnosti R. I. v. o. s. či R. T+M v. o. s., ve kterých stěžovatelka působila jako statutární zástupce či jednala jako zástupce statutárních orgánů) kontrolovala pracovní výdělky, které přebírala od třetích subjektů a po srážce vlastní provize je těmto cizincům bez možnosti jejich kontroly vyplácela.

[5] Dále byla stěžovatelka rozsudkem Okresního soudu v Táboře ze dne 13. 12. 2016, č. j. 3 T 142/2015 - 1160, uznána vinnou ze zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1, odst. 2, písm. c) trestního zákoníku k souhrnnému trestu odnětí svobody v trvání 3 let, podmíněně odloženému na zkušební dobu 5 let, peněžitému trestu v celkové výši 100 000 Kč a zákazu činnosti (zákaz výkonu funkce statutárního orgánu či jeho člena) po dobu 5 let, neboť v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2013 nevypočetla a neodvedla jakožto statutární zástupce společnosti R. I. v. o. s. či zástupce statutárních orgánů nebo na základě faktického pověření ze strany statutárních zástupců pojistné na sociální zabezpečení za zaměstnance společnosti R. I. v. o. s. v celkové výši 551 521 Kč a v období od 19. 8. 2008 do 31. 12. 2010 za zaměstnance společnosti R. T+M v. o. s. ve výši 40 320 Kč. Proti tomuto rozsudku však podala odvolání, o kterém rozhodl Krajský soud v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře rozsudkem ze dne 31. 5. 2017, č. j. 14 To 61/2017 - 1192, tak, že výrok o vině ponechal nezměněný, pouze zmírnil uložený trest na trest odnětí svobody v délce 2 let, podmíněně odložený na zkušební dobu 3 let (ostatní tresty zůstaly nezměněny).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[6] Proti rozhodnutí žalované podala stěžovatelka žalobu, kterou krajský soud zamítl, neboť nepovažoval žádný z žalobních bodů za důvodný.

pokračování

[7] Krajský soud uvedl, že se stěžovatelka dopouštěla trestné činnosti na území České republiky dlouhodobě a opakovaně. Z celkového pobytu 20 let páchala 6 let trestnou činností, což svědčí o jejím nedostatečném respektu k právnímu řádu České republiky. Tato dlouhodobost a opakovanost významným způsobem prohlubuje intenzitu narušení veřejného pořádku, neboť nejde o ojedinělé excesy, nýbrž o systematické protiprávní jednání s cílem vlastního obohacení. V jednom případě se dopustila zločinu, tedy typově závažnější formy trestné činnosti. V jejím jednání lze spatřovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž právě takto definoval narušení veřejného pořádku Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS, v souvislosti s výkladem § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (správní vyhoštění z důvodu narušování veřejného pořádku závažným způsobem), který lze podle názoru krajského soudu vzhledem k obdobné intenzitě zásahu do právní sféry cizince v případě zrušení trvalého pobytu a vydání výjezdního příkazu zcela aplikovat i v nyní projednávané věci.

[8] Ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na možný zásah do soukromého a rodinného života poukázal krajský soud na výčet faktorů, které je třeba brát v potaz a které zformuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39. Současně uvedl, že je nezbytné zohlednit nejen kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale také další obdobná kritéria, budou-li v konkrétním řízení zjištěna. To však neznamená povinnost správního orgánu výslovně se ke všem těmto kritériím vyjadřovat; k tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34. Správní orgán I. stupně se vypořádal s dopady do stěžovatelčina soukromého a rodinného života s přihlédnutím ke všem jemu známým okolnostem. V průběhu správního řízení, ani v odvolání stěžovatelka neuváděla žádné skutečnosti, které by nepřiměřený dopad rozhodnutí odůvodňovaly, přestože měla možnost nahlížet do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což také prostřednictvím svého právního zástupce učinila. Stěžovatelka sice žije na území České republiky dlouhou dobu, její vazby k domovskému státu (Ukrajíně) ale přetrvávají. Dcera s rodinou žije v Rakousku, syn a další členové rodiny na Ukrajině. Tvrzení o údajném vztahu s panem Jaroslavem Pánkem uplatnila až v žalobě, což považoval krajský soud za účelové.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[9] Rozhodnutí krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uplatnila čtyři námitky. Předně uvedla, že považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud dostatečně neuvedl, v čem spatřuje aktuálně trvajícím a intenzivním ohrožením některého ze základních zájmů společnosti, a nevypořádal námitku týkající se přiměřenosti rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k délce jejího pobytu na území České republiky, vytvoření veškerého zázemí a existenci partnerského vztahu. Druhá námitka směřovala k samotnému závěru o závažném narušení veřejného pořádku. Stěžovatelka uvedla, že se jedná o neurčitý právní pojem, přičemž vodítko k jeho výkladu poskytuje 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 „směrnice 2004/38/ES“). Naplnění pojmu závažné narušení veřejného pořádku lze ztotožnit pouze s intenzivním poruchovým jednáním, nikoliv s triviálním prohřeškem. Je přitom nezbytné nahlížet na veřejný pořádek nejen v kontextu a účelu určitého právního předpisu, ale rovněž i v kontextu a účelu bezprostředně dotčeného ustanovení daného předpisu. Krajský soud učinil závěr o závažném narušení veřejného pořádku na základě toho, že stěžovatelka několikrát porušila zákony České republiky, přičemž toto tvrzení dostatečně neodůvodnil. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že splnila uložené tresty,

resp. dodržuje podmínky pro odklad výkonu trestu odnětí svobody a vede řádný život ve společné domácnosti se svým druhem. S postupem času přitom aktuálnost ohrožení základních zájmů společnosti ze strany odsouzeného klesá i u těch nejtěžších zločinů, vůči kterým je jednání stěžovatelky nepoměrně méně závažné. Trestné činnosti se dopustila z nevědomosti. Přijetím názoru krajského soudu by byla fakticky navždy zbavena práva získat trvalý pobyt, resp. jakékoli pobytové oprávnění. Podstata třetí námitky spočívala v tom, že správní orgány (ani soud) neposoudily správně otázku přiměřenosti. Stěžovatelka v obecné rovině odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva a konstatovala, že dopady rozhodnutí jsou vzhledem k délce jejího pobytu, integrace do české společnosti a rodinným vazbám na území České republiky nepřiměřené. Závěrem pak jako čtvrtou námitku uvedla, že správní orgán postupoval přepjatě formalisticky, což je postup zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na rozsudek krajského soudu, se kterým se ztotožnila, a rozhodnutí, které bylo stěžovatelkou napadeno správní žalobou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstata této věci tkví v posouzení dvou na sebe navazujících, základních otázek, a sice: (i) zda jednání stěžovatelky spočívající v páchání trestné činnosti lze považovat za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, (ii) zda je rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu stěžovatelky přiměřené s ohledem na délku jejího pobytu na území České republiky a rodinné vazby. Ještě před posouzením těchto klíčových otázek se však Nejvyšší správní soud stručně vyjádří k otázce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, na níž stěžovatelka rovněž poukazovala.

IV. a) K nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[14] Ostatně otázka nepřezkoumatelnosti představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat z úřední povinnosti; k nepřezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může podle citované a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu spočívat v nesrozumitelnosti či v nedostatku důvodů. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost v případě, že z jeho výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl (zda žalobu zamítl, odmítl, vyhověl jí), případně je výrok soudu vnitřně rozporný. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu. Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento

pokračování

termín je nutno podřadit především nedostatek důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozhodnutí krajského soudu trpělo nepřezkoumatelností. Z rozhodnutí je zřejmé, jak krajský soud rozhodl a co jej vedlo k závěru, který vyplývá z jeho výroku. Krajský soud náležitě uvedl, jaké skutečnosti považoval za podstatné při posouzení naplnění pojmu narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Touto otázkou se konkrétně zabýval v bodech 15 - 19 odůvodnění napadeného rozsudku. Současně se zabýval také přiměřeností rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu stěžovatelky, a to v bodech 20 - 27 odůvodnění uvedeného rozsudku. Otázka správnosti, resp. zákonnosti rozsudku krajského soudu je předmětem věcného posouzení, které následuje dále.

IV. b) K otázce závažného narušení veřejného pořádku

[16] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelka získala trvalý pobyt dne 5. 1. 2000 jakožto rodinný příslušník občana České republiky, neboť dne 6. 11. 1999 uzavřela sňatek s panem J. P., státním občanem České republiky. Součástí spisového materiálu je však také rozsudek Okresního soudu v Nymburce ze dne 22. 10. 2004, č. j. 6 C 450/2003 - 45, kterým bylo toto manželství rozvedeno. Byť tedy bylo stěžovatelce vydáno povolení k trvalému pobytu jako rodinnému příslušníkovi občana České republiky, není sporu, že fakticky se o rodinného příslušníka již nejedná. Stěžovatelka s bývalým manželem ani neudrží kontakt. Přestože stěžovatelka ve vztahu ke svému bývalému manželovi již nemůže být považována za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, i po rozvodu jejich manželství (tj. po 12. 11. 2004, neboť tento den nabyl právní moci shora uvedený rozsudek, kterým bylo jejich manželství rozvedeno) byla stěžovatelka držitelkou povolení k trvalému pobytu na území České republiky, které jí bylo vydáno na základě jejího předchozího manželství s občanem České republiky. Nejvyšší správní soud v této souvislosti v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 - 146, uvedl: „Podle zákona o pobytu cizinců není důvodem pro zrušení nebo zánik platnosti povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie skutečnost, že cizinec během platnosti povolení k trvalému pobytu postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie pozbyl. 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 (dále jen „směrnice 2004/38/ES“), k jejímuž provedení právní úprava uvedená v hlavě IV a zákona o pobytu cizinců slouží, potom v čl. 13 odst. 2 výslovně stanoví podmínky, za nichž rodinným příslušníkům občana Evropské unie, kteří sami nejsou státními příslušníky žádného členského státu, zůstává zachováno právo pobytu na území členského státu na výlučně osobním základě i v případě mj. rozvodu jejich manželství s občanem Evropské unie. Pokud jde o právo trvalého pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie, vyplývá z čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38/ES, že toto již nabyté právo může být ztraceno (vedle důvodů veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo případů zneužití práv či podvodu) pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky (k tomu srov. též bod 15 a bod 18 odůvodnění směrnice).“

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že i po rozvodu manželství měla stěžovatelka zachováno právo trvalého pobytu na území České republiky. Zbývá tedy posoudit, zda toto jednou nabyté právo mohlo být ztraceno z narušení důvodu veřejného pořádku, k čemuž dospěly správní orgány.

[18] Podle § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení ohrožuje bezpečnost státu

nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek, není-li zahájeno řízení o správním vyhoštění.

[19] Výkladem pojmu *narušení veřejného pořádku* se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, na který poukázal již krajský soud (viz výše). V tomto usnesení uvedl: „...*jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona v prvé řadě tehdy, pokud je jeho jednání skutečným, aktuálním a dostatečně závažným obrožením některého ze základních zájmů společnosti.*“ Je však nezbytné zdůraznit, že rozšířený senát se zabýval narušením veřejného pořádku ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nikoliv ve vztahu k § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[20] Zákon o pobytu cizinců přitom pracuje s pojmem *veřejný pořádek* v mnoha ustanoveních jako např. § 9 odst. 1 písm. h), § 19 odst. 1 písm. a), § 20 odst. 5 písm. c), § 37a odst. 2 písm. c), § 42e odst. 2, § 46a odst. 2 písm. c), § 50 odst. 5, § 75 odst. 2 písm. e), § 77 odst. 2 písm. a), § 85 odst. 1 písm. a), § 87a odst. 1 písm. b), § 87e odst. 1 písm. f), § 87k odst. 1 písm. a), § 87l odst. 1 písm. a), § 115 odst. 3 písm. a), § 119 odst. 1 písm. a) bod 2, odst. 2 písm. b), § 124 odst. 1 písm. a) a další. Vždy je tedy třeba zohlednit kontext, v jakém je pojem *veřejný pořádek* vykládán. Zároveň nelze automaticky přebírat jeho výklad na další ustanovení, byl-li tento výklad učiněn ve vztahu k ustanovení jinému. To ostatně vyplynulo i z výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která shrnul, že „*při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona (zákona o pobytu cizinců, pozn. uvedena Nejvyšším správním soudem), je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přiblížit ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.*“

[21] Nebylo by tedy v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu automatické převzetí výkladu *závažného narušení veřejného pořádku* vztahujícího se k § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a to pouze na základě toho, že § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje stejné slovní spojení („*závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*“).

[22] Nejvyšší správní soud se však výkladem *závažného narušení veřejného pořádku* právě ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zabýval v již výše citovaném rozsudku č. j. 5 As 73/2011 - 146. V něm zohlednil účel úpravy uvedené v § 87l zákona o pobytu cizinců, její legislativní vývoj s ohledem na směrnici 2004/38/ES, jakož i závěry vyplývající z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu. Dospěl přitom k závěru, že vzhledem k tomu, že podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dochází ke zrušení pobytového oprávnění, což vede k omezení práv, která cizinec dříve nabyt, s čímž souvisí i omezení jeho práv a zhoršení jeho postavení, např. v oblasti zaměstnanosti, sociálního zabezpečení, zdravotního pojištění atp. [stejně jako v případě § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] je potřeba tento pojem vykládat právě tak, jako *závažné narušení veřejného pořádku* uvedené v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud současně uvedl, že je v tomto ustanovení [§ 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců] použito stejné slovní spojení, jako v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců („*závažným způsobem narušuje veřejný pořádek*“) a obě ustanovení přispívají k transpozici čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

[23] Nejvyšší správní soud tedy v citovaném rozsudku uzavřel, že „*nenaznal žádné důvody, které by vedly k závěru, že pojem „závažné narušení veřejného pořádku“ užitý v tomto ustanovení [§ 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pozn. doplněna Nejvyšším správním soudem] by bylo třeba*

pokračování

vykládat odlišně od téhož pojmu užitého v § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Závěry vyslovené rozšířeným senátem v cit. usnesení lze proto vztáhnout i na výklad § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy na případy zrušení trvalého pobytu cizince z důvodu závažného narušení veřejného pořádku.“ K tomuto závěru však soud nedospěl pouze na základě jazykového výkladu a automaticky tak nepřevzal výklad *veřejného pořádku* učiněný ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nýbrž zohlednil právě specifické okolnosti vzniku, původu a účelu ustanovení, na základě kterého dochází ke zrušení povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

[24] Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 73/2011 - 146 tedy vyplývá, že *narušování veřejného pořádku závažným způsobem* uvedené v § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je potřeba vykládat jako jednání, které je skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti. Tedy právě tak, jak vyložil narušení veřejného pořádku rozšířený senát (viz výše) a jak také při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí učinil krajský soud.

[25] Podstatou kasační námitky ohledně závažného narušení veřejného pořádku je však otázka, zda lze jednání stěžovatelky (spočívající v páchání trestné činnosti popsané shora) považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; tedy zda je možné v jejím jednání spatřovat závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[26] Nejvyšší správní soud uvádí, že mezi odsouzením za trestný čin a závěrem o závažném narušení veřejného pořádku není možné automaticky činit spojitost. To ostatně vyplývá již ze samotného znění čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, k jehož transpozici § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců přispívá, jakož i z judikatury Soudního dvora Evropské unie (přiměřeně srov. rozsudek prvního senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 4. 2006, věc C-441/02 – tento rozsudek se týkal mimo jiné výkladu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice Rady 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, jež byla zrušena a nahrazena směrnicí 2004/38/ES; závěry zde uvedené lze ovšem plně vztáhnout i na výklad čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, jež je rozhodný pro nyní projednávanou věc). Odsouzení za trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodu veřejného pořádku. Skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti musí spočívat v osobním chování dotyčného jednotlivce. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou, či odůvodnění související s generální prevencí nejsou přípustná. Omezení práva pobytu tedy nemůže být založeno na důvodech obecné prevence s cílem odradit ostatní cizince, obzvláště pokud by se jednalo o automatický důsledek odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo přihlédnuto k osobnímu chování pachatele trestného činu (cizince) nebo k nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek (srov. výše citovaný rozsudek Soudního dvora). To ovšem na druhou stranu neznamená, že by odsouzení za trestný čin nebylo možné vůbec vzít v potaz. Pakliže okolnosti vedoucí k takovému odsouzení ukazují na osobní chování cizince – pachatele a toto chování představuje trvající ohrožení veřejného pořádku, lze z existence odsouzení za trestný čin vycházet. Při posuzování hrozby pro veřejný pořádek je přitom nezbytné zohlednit povahu trestných činů, jejich četnost, způsobenou škodu či újmu, ale také dobu, jaká od spáchání trestných činů uplynula a zda držitel povolení k trvalému pobytu vedl od té doby řádný život.

[27] Z odsuzujících rozsudků, které jsou součástí správního spisu, jasně vyplývá, že se stěžovatelka trestné činnosti dopouštěla po delší dobu – konkrétně přečin napomáhání k neoprávněnému pobytu na území republiky podle § 341 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního

zákoníku páchala opětovně v období od 27. 7. 2007 do 16. 5. 2013. Z trestního příkazu Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 T 205/2013 - 421 vyplývá, že záměrně uváděla při zprostředkování vydání rozhodnutí o povolení pobytu pro osoby s ukrajinským státním občanstvím fiktivní údaje o jejich zaměstnání, přebírala pro zaměstnávané osoby od třetích subjektů pracovní výdělky a po srážce vlastní provize bez možnosti kontroly ze strany cizinců je těmto cizincům vyplácela. Z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočka v Táboře ze dne 31. 5. 2017, č. j. 14 To 61/2017 - 1192 ve spojení s rozsudkem Okresního soudu v Táboře ze dne 13. 12. 2016, č. j. 3 T 142/2015 - 1160, pak vyplývá, že se v období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2013 dopouštěla trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku. Celková škoda v případě tohoto druhého odsouzení přesáhla částku 500 000 Kč (konkrétně 551 521 Kč a 40 320 Kč), čímž vznikla škoda značného rozsahu.

[28] Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud veškeré relevantní okolnosti týkající se trestné činnosti stěžovatelky náležitě zohlednil. V bodě 19 napadeného rozsudku uvádí, že se stěžovatelka dopouštěla trestné činnosti po dobu 6 let, přičemž celková délka jejího pobytu na území České republiky činí 20 let, což svědčí o stěžovatelčině nedostatečném respektu k právnímu řádu České republiky. Nešlo přitom o ojedinělé excesy, nýbrž o „*systematické protiprávní jednání s cílem vlastního obohacení.*“ Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením krajského soudu plně ztotožňuje. Jednání stěžovatelky bylo jednoznačně motivováno vlastním finančním prospěchem. Trestné činnosti se dopouštěla po dobu několika let, přičemž tuto dobu nelze s ohledem na délku jejího pobytu na území České republiky považovat za zanedbatelnou. Stěžovatelka se dále opakovaně dopouštěla trestného činu napomáhání k neoprávněnému pobytu na území České republiky podle § 341 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku, a to po dobu necelých 6 let (od 27. 7. 2007 do 16. 5. 2013). V době od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2013 pak neodváděla pojistné na sociální zabezpečení za zaměstnance společnosti R. I. v. o. s., resp. R. T+M v. o. s., čímž spáchala zločin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1, 2, písm. c) trestního zákoníku, přičemž způsobila škodu ve výši 551 521 Kč a 40 320 Kč. V žádném případě tedy nelze tvrdit, že by jednání stěžovatelky představovalo triviální prohřešek, jak snad stěžovatelka naznačuje v kasační stížnosti. Celkově způsobila škodu přesahující částku půl milionu korun, tedy škodu značného rozsahu. Stěžovatelce byl uložen (mimo jiné) trest odnětí svobody v délce trvání dvou let, výkon tohoto trestu byl podmíněně odložen na zkušební dobu v délce 3 let. Rozsudek, kterým byl tento trest uložen, nabyl právní moci dne 31. 5. 2017, zkušební doba tedy skončí až dne 31. 5. 2020.

[29] Ze všech podkladů, které jsou součástí spisu, vyplývá, že okolnosti, které vedly k odsouzení stěžovatelky za spáchané trestné činy, jednoznačně ukazují na osobní chování stěžovatelky, neboť právě ta na základě plných mocí osobně zprostředkovávala a přebírala doklady vydané osobám ukrajinské státní příslušnosti, těmto osobám kontrolovala pracovní výdělky, které pro ně přebírala od třetích subjektů, přičemž po srážce vlastní provize bez jejich kontroly je pak vyplácela; dále zatajovala skutečný rozsah pracovního poměru některých zaměstnanců, v příslušných výkazech přitom uváděla pouze část skutečně odpracovaného období a neodváděla pojistné na sociální zabezpečení, ač byla osobou za výpočty a odvody pojistného odpovědnou. Nejvyšší správní soud má přitom (shodně jako krajský soud) za to, že toto chování představuje především s ohledem na délku páchání trestných činů (6 let), počet dílčích útoků, systematickosti a výši způsobené škody trvající ohrožení veřejného pořádku. Nelze přitom souhlasit se stěžovatelkou v tom, že by krajský soud učinil závěr o závažném narušení veřejného pořádku bez řádného odůvodnění. Z rozhodnutí krajského soudu je jasně zřejmé, v čem toto narušení shledal. Nelze pak přisvědčit stěžovatelce ani v tom, že by aktuálnost ohrožení základních zájmů společnosti ze strany stěžovatelky poklesla natolik, že by již nepředstavovala pro tyto zájmy žádné ohrožení, když zkušební doba, na kterou byl výkon trestu odnětí svobody

pokračování

podmíněně odložen, doposud neskončila. Za zvlášť podstatnou přitom Nejvyšší správní soud považuje skutečnost, že se stěžovatelka opakovaně a dlouhodobě dopouštěla trestného činu napomáhání k neoprávněnému pobytu na území České republiky. Svým jednáním tedy napomáhala jiným osobám obcházet závazná pravidla stanovená zákonem o pobytu cizinců, což právě s ohledem na povahu této trestné činnosti, dlouhodobost, systematickosti a opakovanost tohoto jednání představuje i nadále skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru nemění nic ani fakt, že stěžovatelka od svého odsouzení dodržuje podmínky stanovené pro odklad výkonu trestu odnětí svobody, neboť vzhledem k tomu, že zkušební doba dosud neuplynula, může být stěžovatelce výkon trestu odnětí svobody stále ještě nařízen.

[30] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti uvádí, že se trestné činnosti dopustila z nevědomosti a že by přijetím názoru krajského soudu byla fakticky navždy zbavena práva získat trvalý pobyt, resp. jakékoli pobytové oprávnění. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že rozhodování o povolení vstupu a pobytu cizinců na svém území je projevem suverenity každého státu. To vyplývá také z usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/05. Dopouštěla-li se stěžovatelka takto rozsáhle na území České republiky trestné činnosti, musela si být vědoma toho, že z jejího jednání mohou být vyvozeny důsledky ve vztahu k jejímu pobytovému oprávnění. Argumentace stěžovatelky, že se trestné činnosti dopustila z nevědomosti, je přitom nepřijatelná. V tomto směru platí obecná právní zásada „*ignorantia legis neminem excusat*“ (neznalost zákona nikoho neomlouvá); dále – a to především – pak nelze pominout to, že skutková podstata přečinu napomáhání k neoprávněnému pobytu na území České republiky přímo předpokládá, že pachatel jedná se zjištěným úmyslem a rovněž zločin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby je z hlediska subjektivní stránky trestným činem úmyslným. Jednoduše řečeno, v případě obou trestných činů nelze hovořit o nedbalosti, resp. nevědomosti ze strany stěžovatelky – tudíž ani tato námitka není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud náležitě zohlednil konkrétní jednání stěžovatelky, které spočívalo v páčání trestné činnosti. Závěr o závažném narušení veřejného pořádku vyplýval z okolností, které vedly k odsouzení a které ukazují na trvalý ohrožení veřejného pořádku, jak vyžaduje judikatura Soudního dvora Evropské unie, jakož i Nejvyššího správního soudu.

IV. c) K otázce přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu

[32] Stěžovatelka dále namítala, že správními orgány ani soudem nebyla správně posouzena otázka přiměřenosti ve vztahu k jejímu soukromému a rodinnému životu, a to s přihlédnutím k délce jejího pobytu, integrace do české společnosti a rodinným vazbám na území České republiky.

[33] Zdejší soud konstatuje, že stěžovatelka v průběhu správního řízení nahlížela prostřednictvím svého zástupce do spisu a vyjádřila se k podkladům před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Neuvedla však žádné skutečnosti, ze kterých by bylo možné usuzovat na možný nepřiměřený dopad rozhodnutí do jejího soukromého či rodinného života. Stěžovatelka se vyjadřovala toliko k otázce narušení veřejného pořádku a k účelovému uzavření manželství, jež bylo původně jedním z důvodů, pro které jí byla zrušena platnost povolení k trvalému pobytu; žalovaná však později změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť měla za to, že obcházení zákona účelovým uzavřením manželství nebylo dostatečně prokázáno.

[34] Jak již Nejvyšší správní soud několikrát uvedl, je především na samotném cizinci, aby tvrdil a prokázal, že realizací správního rozhodnutí budou jeho práva nepřiměřeně zasažena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60). Stěžovatelka v průběhu správního řízení neuvedla nic, z čeho by bylo možné na nepřiměřený dopad rozhodnutí usuzovat. Z obsahu spisu vyplývá, že stěžovatelčina dcera žije s rodinou v Rakousku, syn a další členové rodiny na Ukrajině. Přestože stěžovatelka tvrdila existenci partnerského vztahu s panem J. P., učinila tak až v řízení před krajským soudem. Z tohoto důvodu považoval krajský soud tvrzení stěžovatelky za účelové. Správní soud přitom vychází při přezkoumávání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v řízení před správním orgánem netvrdila, že by měla na území České republiky jakékoli rodinné vazby a tuto skutečnost uvedla až v řízení před krajským soudem, správní orgán I. stupně (ani žalovaná) tak nemohl na toto tvrzení jakkoli zareagovat. Pokud jde o integraci stěžovatelky do společnosti, dosavadní doba jejího pobytu na území České republiky je skutečně dlouhá (necelých 20 let). Na druhou stranu se po značnou část této doby (6 let) dopouštěla trestné činnosti, a to opakovaně. Z uvedeného proto nelze dojít k závěru, že by stěžovatelka byla do české společnosti natolik integrována, že by zrušením povolení k trvalému pobytu došlo k nepřiměřenému zásahu do jejího soukromého a rodinného života.

[35] Nejvyšší správní soud dále dodává, že přestože jsou správní orgány povinny při posuzování otázky přiměřenosti hodnotit řadu faktorů, není povinností správního orgánu všechna kritéria vyjmenovávat a ke všem se výslovně vyjadřovat. „Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34). Správní orgán I. stupně se přitom přiměřeností rozhodnutí dostatečně zabýval na str. 7 a 8 svého rozhodnutí. Vzal v úvahu všechny okolnosti, které mu byly v době rozhodování známy. Nedospěl však k závěru, že by rozhodnutí představovalo pro stěžovatelku nepřiměřený zásah. Námitka stěžovatelky proto není důvodná.

IV. d) K přepjatému formalismu

[36] Pokud jde o poslední námitku, tedy že správní orgán postupoval přepjatě formalisticky, stěžovatelka neuvádí, v čem konkrétně měl tento formalismus spočívat. V kasační stížnosti pouze v obecné rovině odkazuje na judikaturu Ústavního soudu a namítá, že přepjatý formalismus je v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Jedná se však o obecné formulace bez spojitosti s nyní posuzovanou věcí. Z uvedených tvrzení nelze dovodit, v čem by měl formalismus správního orgánu spočívat nebo v jaké úvaze či v jakém závěru správního orgánu jej lze spatřovat. Z toho důvodu považuje Nejvyšší správní soud i tuto námitku za nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 11. října 2019

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu