



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **L. T. N.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 7. 2018, č. j. MV-53564-8/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2020, č. j. 30 A 126/2018 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jako stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno tímto odvoláním napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 4. 2018, č. j. OAM-171-11/ZR-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném

znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušena platnost stěžovatelova povolení k trvalému pobytu a zároveň podle § 77 odst. 3 téhož zákona byla stěžovateli stanovena lhůta 30 dní od právní moci prvostupňového rozhodnutí (případně od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody) k vycestování z území České republiky.

[2] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nejprve předeslal, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k trestu odnětí svobody v délce 10 let (příčemž odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 4 T 17/2015 a rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 12 To 1104/2016). Následně vyjádřil své ztotožnění s vyjádřením žalované, že vnitrostátní právní úprava obsažená v § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje a pokládá jednání cizince, který spáchá úmyslný trestný čin, za který byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce převyšující tři roky, za natolik závažné protiprávní jednání (za jednání, které svým charakterem a závažností dosahuje takové intenzity), že ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“), nadále nemůže zakládat nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Krajský soud proto neshledal, že by aplikované právní norma vnitrostátního práva byla v rozporu s požadavky směrnice 2003/109/ES.

[3] Dále v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud korigoval názor žalovaného, že v případě závažné trestné činnosti bude povolení k trvalému pobytu cizince zrušeno bez ohledu na případný zásah tohoto aktu do jeho rodinného a soukromého života. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 10 Azs 263/2019 – 30, konstatoval, že i při rozhodování o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se správní orgán musí zabývat tím, zda rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu nebude mít nepřiměřený dopad na soukromý a rodinný život účastníka řízení podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských a základních svobod. To však toliko v situaci, kdy to účastník z konkrétních rodinných důvodů výslovně namítne. O takový případ se však dle krajského soudu v posuzované věci nejednalo. Stěžovatel totiž v podaném odvolání vznesl toliko obecná, nekonkrétní, neověřitelná a ničím nepodložená tvrzení, a stejně tak ani v podané žalobě podrobnější argumentaci stran možného zásahu do svého soukromého a rodinného života neuplatnil. Omezil se toliko na konstatování, že v případě postupu dle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců by dopady byly posuzovány.

[4] Závěrem krajský soud podotkl, že stěžovatelovy rodinné vazby sice mohou být reálné, avšak jsou značně oslabené i s ohledem na výkon trestu odnětí svobody, k němuž byl odsouzen nepodmíněně v délce trvání deseti let. Byla to přitom jeho protizákonná činnost, která zapříčinila „zásah“ do jeho rodinného a soukromého života, a zároveň soudem uložený nepodmíněný trest odnětí svobody, který má intenzivnější dopad do případného rodinného života stěžovatele než samotné zrušení povolení k trvalému pobytu. Při páchaní trestné činnosti si stěžovatel měl (musel) být vědom, že jej za protiprávní činnost může postihnout trest odnětí svobody. Zásah, o který se v dané věci jedná, je přitom v této konkrétní věci souladný se zájmem na ochranu veřejné bezpečnosti a předcházení zločinnosti, jakož i zájmem na ochranu zdraví a práv druhých. Stěžovatelova rodina se tak sice byla nucena vypořádat s jejich vzájemným dlouhodobým odloučením,

pokračování

avšak tuto okolnost nelze co do jejích dopadů hodnotit jako nepřiměřenou, neboť stěžovatel spáchal zvláště závažný zločin, čemuž odpovídalo i uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody v délce deseti let.

[5] Z výše stručně uvedených důvodů shledal krajský soud žalobu nedůvodnou.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvody odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V obecné rovině tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a současně má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný.

[7] Výše uvedené kasační důvody konkretizoval stěžovatel tak, že odůvodnění napadeného rozsudku nikterak nereaguje na konkrétní žalobní argumentaci poukazující na to, že směrnice 2003/109/ES vyžaduje, aby orgán členského státu rozhodující o zrušení povolení k trvalému pobytu zkoumal konkrétní protiprávní jednání cizince a jeho okolnosti a na základě toho učinil logický a odůvodněný závěr, že cizinec aktuálně ohrožuje veřejný pořádek. Stěžovatel v tomto ohledu shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným. V souvislosti s touto problematikou rovněž stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že je namístě, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda je ustanovení § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců souladné s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES.

[8] Stěžovatel dále namítá, že úvahy krajského soudu jsou zcela všeobecné a nezabývají se konkrétním protiprávním jednáním stěžovatele ani tím, zda z tohoto konkrétního protiprávního jednání je možno učinit závěr o hrozbě pro veřejný pořádek do budoucna. Místo toho obsahují výlučně obecné úvahy o problematice drogové trestné činnosti. Směrnice 2003/109/ES nevnímá povolení k trvalému pobytu jako „nejvyšší formu pobytového oprávnění“ srovnatelnou s postavením občanů České republiky, kterou by bylo možno s odkazem na tuto výlučnost a exkluzivitu odnímat. Úvahy krajského soudu, že jednání stěžovatele, kterého se dopustil, „není zárukou“, že veřejný pořádek neporuší do budoucna, také neodpovídají požadavkům předmětné směrnice. Z té naopak vyplývá, že orgán veřejné moci musí prokázat, že cizinec ohrožuje veřejný pořádek, nikoli, že jeho chování není zárukou, že v budoucnu veřejný pořádek neporuší. V důsledku toho, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly stěžovatelovým konkrétním protiprávním jednáním, bylo opomenuto, že se sice dopustil drogové trestné činnosti, za kterou byl odsouzen, ale jednalo se o ojedinělý případ a excés, nikoli o opakovanou a po delší dobu páchanou trestnou činnost. Tato skutečnost by přitom byla významná, pokud by ustanovení § 77/1 písm. h) zákona o pobytu cizinců konvenovalo čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES a pokud by se správní orgány a krajský soud při svém rozhodování řídily posledně uvedeným ustanovením směrnice.

[9] V další řadě stěžovatel namítá, že správní orgány se dopadem do jeho soukromého a rodinného života odmítaly zabývat s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Pokud po podání žaloby došlo ke změně judikatury, kterou stěžovatel v průběhu správního řízení nemohl argumentovat, měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, aby stěžovatel mohl této změny judikatury využít. Pokud však krajský soud pouze konstatoval, že po podání žaloby došlo k vývoji judikatury, který je ve prospěch

stěžovatele, aniž mu dal možnost zrušením rozhodnutí žalovaného tuto změnu judikatury využít, postupoval v rozporu s čl. 90 Ústavy. Stěžovatel ostatně podal předmětnou žalobu dne 25. 7. 2018, kdy skutečně podle tehdy aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu nebylo povinností správních orgánů zkoumat dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života v těch případech, kde to zákon o pobytu cizinců výslovně nevyžadoval. Takovéto judikatuře byla přizpůsobena i žalobní argumentace. Ke změně judikatury Nejvyššího správního soudu došlo až po podání žaloby, což však nemůže jít k tíži stěžovatele. Krajskému soudu muselo být zřejmé, že kdyby ke změně judikatury došlo před podáním žaloby, byla by žalobní námitka týkající se dopadu do rodinného a soukromého života formulována odlišně. Podle stěžovatele mělo být za této situace pro soud dostačující, že alespoň v obecné rovině byla v žalobě otázka dopadu do rodinného a soukromého života stěžovatele namítána.

[10] Krajský soud měl rovněž pochybit, když konstatoval, že stěžovatel v odvolání nenamítal dostatečně konkrétním způsobem zásah, jež představuje pro jeho rodinný a soukromý život zrušení povolení k trvalému pobytu. Krajský soud tím totiž zcela odhlédl od všech v tomto ohledu relevantních informací, jež jsou zjistitelné ze samotného správního spisu. Stěžovatel je sice ve výkonu trestu odnětí svobody, ale v souladu s právní úpravou výkonu trestu může svůj rodinný život realizovat prostřednictvím pravidelných návštěv rodinných příslušníků, kteří žijí v České republice. V případě zrušení pobytu dojde buď k úplnému dlouhodobému rozdělení rodiny, nebo budou muset jeho manželka a děti opustit Českou republiku a následovat jej, což by opět představovalo zásah do jejich soukromého života, zejména do života dětí, které se v České republice narodily a žijí v ní celý život. Všechny tyto dopady do rodinného a soukromého života stěžovatele, jeho manželky a dětí by přitom správně měly být v rámci rozhodování zjištěny a vyhodnoceny. To se však nestalo, správní orgány se dopadem do rodinného a soukromého života vůbec odmítaly zabývat.

[11] Žalovaná nevyužila možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti, přičemž pro tento účel odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí.

[12] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v tom, že odůvodnění napadeného rozsudku neskýtá náležitou reakci na jeho žalobní námitku v podobě tvrzeného rozporu § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. Nejvyšší správní soud uvedené kasační námitce nepřisvědčuje, neboť podle jeho názoru krajský soud uvedenou námitku vypořádal zejména svým vyjádřením, že *„vnitrostátní právní úprava obsažená v § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje a pokládá jednání cizince, který spáchá úmyslný trestný čin, za který byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce převyšující tři roky, za natolik závažné protiprávní jednání (za jednání, které svým charakterem a závažností dosahuje takové intenzity), které ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice nadále nemůže zakládat nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.*

pokračování

Žalobcem namítaný rozpor vnitrostátní právní úpravy se směrnicí proto krajský soud neshledal.“ Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být založena tím, že se krajský soud (zcela transparentně) ztotožnil s právním názorem žalovaného. Obdobně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani to, že jeho adresát vnímá způsob a výsledek vypořádání své argumentace jako nedostatečný; nepřezkoumatelnost je kategorií objektivní. I proto je tato typová vada rozhodnutí uvedena v § 109 odst. 4 s. ř. s. jakožto vada, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i nad rámec uplatněných důvodů kasační stížnosti. Jak Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, pouhý nesouhlas stěžovatele s právním názorem krajského soudu nemůže sám o sobě být dostatečným základem pro konstatování nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 – 30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 – 163).

[15] Ohledně dalších kasačních námitek má Nejvyšší správní soud za to, že jejich společným základem či předpokladem je nesoulad ustanovení § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES.

[16] Podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců „[m]inisterstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže byl cizinec pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky anebo byl cizinec opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody“.

[17] Podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES platí, že „[č]lenské státy mohou stanovit, že dlouhodobě pobývajícím rezident nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ohrožuje-li vzhledem k závažnosti protiprávního (správně pl. „protiprávních“, jak plyne mj. i ze srovnání s anglickou či například německou, španělskou nebo slovenskou mutací tohoto ustanovení - „offences“, „Straftaten“, „los delitos“, „trestných činov“, pozn. NSS) jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12.“ Zde odkazovaný čl. 12 směrnice pak stanoví, že „[č]lenské státy mohou učinit rozhodnutí o vyhoštění dlouhodobě pobývajícího rezidenta pouze tehdy, představuje-li uvedená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.“

[18] Podstatou stěžovatelovy námitky je argument, že aby mohla být zákonná právní úprava zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (obsažená v hlavě IV části první zákona o pobytu cizinců) souladná s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, musí mj. zaručovat držiteli takového pobytového povolení nepaušalizované posouzení orgánem veřejné moci, zda ohrožuje vzhledem k závažnosti svého protiprávního jednání veřejný pořádek. Podle Nejvyššího správního soudu je pro vypořádání této námitky nezbytné nejprve určit, zda vnitrostátní právní úprava rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců počítá s individuálním posouzením závažnosti protiprávního jednání cizince, a v případě kladného závěru se zabývat tím, zda takový předpoklad pro zrušení platnosti daného pobytového oprávnění obsahuje směrnice 2003/109/ES.

[19] Z ustanovení § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, ve znění výše citovaném, je zřejmé, že je zde zakotvena povinnost správního orgánu (Ministerstva vnitra) zrušit platnost povolení k trvalému pobytu, je-li splněna tam uvedená objektivní podmínka. V zákonném textu tedy absentuje možnost správního orgánu uvážit, zda ke zrušení platnosti pobytového povolení přistoupí, shledá-li, že je hypotéza zde obsažené právní normy naplněna, tedy že držitel povolení k trvalému pobytu byl pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky anebo byl opakovaně pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Ostatně i v nyní posuzované věci ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí výslovně uvedlo, že *„v případě rozhodování o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou automaticky dány důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu“*, s tím, že *„zákon správnímu orgánu nedává jinou možnost postupu“*. Předmětné zákonné ustanovení ani neobsahuje žádné neurčité právními pojmy, na rozdíl od (např.) § 77 odst. 1 písm. a), § 77 odst. 2 písm. a) nebo e) tohoto zákona, které by byl správní orgán povinen vyložit s přihlédnutím k okolnostem té které věci. Správní orgán podmínku pravomocného odsouzení za úmyslný trestný čin osvědčuje toliko z obsahu rozsudku vydaného v trestním řízení soudním, ze kterého musí být nepochybně patrné, zda byl cizinec odsouzen za úmyslný či nedbalostní trestný čin, zda byl odsouzen k trestu odnětí svobody, případně jaká je výměra tohoto trestu, a zda byl výkon trestu odnětí svobody podmíněně odložen. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců nepočítá s individuálním posouzením závažnosti protiprávního jednání cizince ve vztahu k ohrožení veřejného pořádku.

[20] Dále se proto Nejvyšší správní soud zabýval posouzením, zda směrnice 2003/109/ES ukládá členským státům posuzovat v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu individuálně závažnost protiprávního jednání cizince ve vztahu k ohrožení veřejného pořádku. Přitom je třeba vyjít z nejobecnějšího pravidla zakotveného v čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), podle kterého *„[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“* Pokud tedy Rada Evropské unie v předmětné směrnici umožnila členským státům přijmout právní úpravu, která jim poskytne právní základ ke zrušení cizincova povolení k trvalému pobytu za podmínky, že cizinec ohrožuje vzhledem k závažnosti protiprávních jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek, je třeba tomuto oprávnění rozumět podle názoru Nejvyššího správního soudu tak, že členským státem následně přijatá vnitrostátní úprava musí poskytovat státnímu orgánu prostor k individuálnímu posouzení naplnění podmínky vyjádřené v čl. 9 odst. 3 směrnice v každém jednotlivém řízení o odnětí uvedeného typu pobytového oprávnění. Musí tomu tak být už jenom proto, že pojem „veřejný pořádek“ je zcela učebnicovým případem tzv. neurčitého právního pojmu, jehož konkrétní obsah se může navíc měnit nejen v kontextu právních řádů jednotlivých členských států, ale také například v souvislosti s plynutím času a s tím spojeným (možným) hodnotově-názorovým posunem společnosti (k podrobnější analýze pojmu „veřejný pořádek“ srov. 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). Přínosem a patrným důvodem užití neurčitého právního pojmu „veřejný pořádek“ a jeho „ohrožení“ je přitom právě určitá pružnost a

pokračování

přízpůsobivost právní normy vzniklé použitím těchto pojmů v textu právního předpisu. Ta je ovšem zcela popřena, přistoupí-li vnitrostátní normotvůrce k implementaci právní normy obsahující zmíněný neurčitý právní pojem tak, že ji rozdělí na typové situace, s nimiž již zcela automaticky spojuje naplnění předmětné hypotézy [jako se tomu stalo právě v případě § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců]. Nejvyšší správní soud uzavírá, že smysl a účel čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES vyžaduje, aby vnitrostátní právní úprava sloužící k (fakultativní) implementaci tohoto ustanovení směrnice nevykazovala znaky paušalizace a automatismu a poskytovala prostor k individuálnímu posouzení jednotlivých případů.

[21] Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud shledal, že čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES předpokládá, že rozhodne-li se členský stát toto ustanovení implementovat, učiní tak způsobem, který zajistí, aby v každém případě aplikace harmonizované právní normy bylo zaručeno individuální posouzení, zda cizinec ohrožuje vzhledem k závažnosti protiprávních jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek. Současně přitom Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ustanovení § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců tomuto předpokladu nevychází vstříc. Jak bylo uvedeno již výše, z předmětného zákonného ustanovení vyplývá pouze jediná podmínka zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, a sice pravomocné odsouzení soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky, alternativně též opakované pravomocné odsouzení soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Tímto zákonodárce překročil „zmocnění“, které mu bylo dáno článkem 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, a založil tak rozpor § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců s uvedeným ustanovením směrnice.

[22] Nejvyšší správní soud samozřejmě vážil možnost tzv. „eurokonformního“ výkladu (označovaného též jako „souladný výklad“, případně též „nepřímý účinek směrnice“) § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ve vztahu k čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES. Dospěl však k závěru, že právní řád České republiky nezná natolik extenzivní výkladovou metodu, jejímž užitím by bylo možné dovodit povinnost správního orgánu zohlednit při rozhodování dle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců všechny individuální okolnosti protiprávní činnosti cizince a její závažnosti s tím, že by případně bylo lze po správním orgánu (stále ještě v intencích předmětného zákonného ustanovení) požadovat, aby platnost povolení k trvalému pobytu nezrušil i přesto, že shledal naplnění zákonné podmínky pravomocného odsouzení (včetně jeho délky, druhu trestu a jeho nepodmíněnosti, resp. alternativně opakování trestné činnosti). Nejvyšší správní soud by totiž takovýmto „výkladem“ nejen dotvořil novou podmínku pro zrušení platnosti povolení, ale rovněž by v závislosti na realizaci této podmínky mohlo dojít i k tomu, že by po správním orgánu bylo vyžadováno rozhodnutí s výslovným zněním vnitrostátního práva.

[23] Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že v nyní posuzované věci lze dovodit tzv. přímý účinek čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES (srov. rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, č. 26/62 *Van Gend en Loos*, ze dne 15. 7. 1964, č. 6/64, *Costa v. Enel*, a rozsudek velkého senátu ESD ze dne 5. 10. 2004, ve spojených věcech č. C-397/01 až C-403/1, *Pfeiffer a další*; konkrétně k přímému účinku směrnic pak srov.

rozsudek ESD ze dne 4. 12. 1974, č. 41/74, *Van Duyn*, a především rozsudek ESD ze dne 5. 4. 1979, č. 148/78, *Ratti*, a také rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 1991, č. C-6/90 a C-9/90, *Francovich a další*). Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr) jsou podmínkami přímého účinku směrnice jednak nedostatečná či chybějící implementace, dále uplynutí implementační lhůty a konečně také dostatečně přesné a bezpodmínečné ustanovení směrnice (srov. Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Vydání 1. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 77). Argumentaci svědčící závěru o nesprávné implementaci směrnice, přesněji pak jejího čl. 9 odst. 3, uvedl Nejvyšší správní soud již výše (odst. 20 tohoto rozsudku). Podmínka uplynutí implementační lhůty, jakkoli obecně je zjevně splněna (čl. 26 al. 1 stanoví konec lhůty dnem 23. 1. 2006), je v této situaci poněkud relativizována, neboť čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES má fakultativní povahu, a je tedy na tom kterém členském státu, zda a kdy se rozhodne jej implementovat. Nicméně není pochyb, že po uplynutí implementační lhůty je členský stát povinen, zavede-li do svého právního řádu úpravu, která umožní nad rámec povinných pravidel plynoucích ze směrnice omezit pobytový status dlouhodobě pobývajícího rezidenta, takovou úpravu zavést pouze v mezích prostoru daného článkem 9 odst. 3 směrnice. Konečně pak i kvalitativní požadavek dostatečné přesnosti a bezpodmínečnosti čl. 9 odst. 3 směrnice shledal Nejvyšší správní soud naplněným, neboť v kontextu směrnice jako celku je zřejmé a nepochybné, že čl. 9 stanoví konkrétní výčet důvodů a typových situací, které musí nebo může členský stát ve svém právním řádu spojit s odnětím povolení k trvalému pobytu, přičemž naopak v jiných případech tak činit (z povahy věci) nesmí.

[24] Není pochyb o tom, že Česká republika schválením byť vadně pojatého ustanovení vnitrostátního práva, konkrétně § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, uplatnila jasně a jednoznačně svou vůli využít možnosti dané článkem 9 odst. 3 směrnice. Přímý účinek směrnice proto nemůže jít tak daleko, aby tuto vůli České republiky anuloval jen proto, že její provedení vnitrostátním právem je vadné. Vůli členského státu je však v tomto případě přímým účinkem potřeba korigovat tak, aby nevybočila z jejích přípustných hranic daných právě zmíněným článkem směrnice. Na základě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud shrnuje, že § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců je v rozporu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, přičemž jsou dány podmínky k přímému účinku uvedeného ustanovení směrnice. Přímý účinek se přitom projeví tak, že správní orgán je povinen v řízení o zrušení platnosti cizincova povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců zabývat se vedle naplnění vnitrostátním právem stanovených kritérií kumulativně také posouzením toho, zda cizinec ohrožuje vzhledem k závažnosti protiprávních jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek (čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES). Přistoupí-li správní orgán ke zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, musí být z odůvodnění jeho rozhodnutí zřetelné, jakými úvahami se při hodnocení závažnosti protiprávních jednání cizince řídil a z jakého důvodu uzavřel, že cizinec ohrožuje veřejný pořádek. V žádném případě tedy nepostačí pouhý odkaz správního orgánu na pravomocný odsuzující rozsudek soudu České republiky, kterým byl cizinci za spáchání úmyslného trestného činu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v délce přesahující 3 roky. S ohledem na přímý účinek čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES je přitom zcela irrelevantní, zda zákonodárce implicitně považuje protiprávní jednání podřaditelné pod podmínky § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu

pokračování

cizinců za natolik závažná, že s nimi paušálně spojuje směnicí předvídané ohrožení veřejného pořádku.

[25] Ke stěžovatelovu návrhu, aby Nejvyšší správní soud položil Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku ohledně souladnosti § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, soud pro úplnost podotýká, že povinnost položit předběžnou otázku byla vyložena i v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* [1982] ECR 3415, odst. 21), v němž Soudní dvůr vyslovil názor, že předkládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení práva EU je zřejmý. Uvedené se uplatní i v nynější věci.

[26] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud sice souhlasí s krajským soudem v tom, že z § 77 odst. 1 písm. h) lze dovodit automatický předpoklad, že cizinec v tam uvedeném případě ohrožuje veřejný pořádek, avšak je třeba zdůraznit, že takový předpoklad není slučitelný s čl. 9 odst. 3 směrnice. Pokud by měl Nejvyšší správní soud rozvést argument krajského soudu do důsledku, nebylo by v podstatě nikdy možné alespoň hypoteticky představit si nesprávnou či nedostatečnou implementaci směrnic ze strany národního zákonodárce, neboť z pouhého odkazu na uvážení členského státu při implementaci směrnice by bylo dovozováno, že toto uvážení bylo v souladu se smyslem a cílem směrnice, a tedy že implementace byla dostatečná a správná.

[27] V nyní posuzované věci nicméně nelze přejít bez povšimnutí, že se správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí zabýval hodnocením závažnosti stěžovatelem spáchaného trestného činu a jejím významem pro posouzení, zda stěžovatel ohrožuje veřejný pořádek. Správní orgán nejprve podrobně popsal trestný čin, kterého se podle pravomocného rozsudku stěžovatel dopustil, s tím, že šlo o zvláště závažný zločin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c), odst. 4 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v rozhodném znění, za jehož spáchání byl stěžovatel odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 10 let, přičemž k výkonu trestu byl zařazen do věznice s ostrahou. Současně byl stěžovateli uložen trest propadnutí věci. Trestného činu se stěžovatel dopustil „v úmyslu získat pro sebe značný majetkový prospěch, když neoprávněně zprostředkoval a nabídl jinému omamnou psychotropní látku a takový čin spáchal ve velkém rozsahu. Jako člen organizované skupiny osob působící ve vzájemné součinnosti nejméně na území Česka a Německa se vědomě podílel na organizování a realizaci vývozu velkého množství omamné látky konopí v její sušené formě obsahující psychotropní látku delta-9-tetrahydrokanabinol z území České republiky na území Spolkové republiky Německo s cílem získat majetkový prospěch. Poté, co jiní spolupachatelé vietnamského původu dohodli dodávku omamné látky konopí, účastník řízení v době od 30. 6. 2014 do 3. 7. 2014 po předchozích opakovaných telefonických domluvách od doposud neztotožněné osoby obstaral 9959,7 gramů konopí a následně pověřil dva české řidiče, aby tuto látku dne 3. 7. 2014 vyvezli z České republiky do německého Kielu. Účastník řízení s dalšími osobami je ten den následoval osobním vozidlem až do Kielu, kde se na různých místech opakovaně scházeli s dalšími komplici kvůli prodeji, načež byli čeští řidiči zadrženi zásahovou jednotkou německé policie, kdy ve skrytém kufru jejich auta byly nalezeny dva vakuové pytle s konopím o obsahu 5,94 % THC (tj. 592 g účinné látky THC).“ Následně správní orgán prvního stupně odkázal na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004

Sb., správní řád, v rozhodném znění, s tím, že při rozhodování dbal na to, aby rozhodnutí bylo v souladu s veřejným zájmem. Konstatoval, že „*ve veřejném zájmu rozhodně není, aby na území ČR pobýval cizinec s uděleným povolením k trvalému pobytu, který byl pravomocně odsouzen za závažný drogový zločin v tak velkém rozsahu. Povolení k trvalému pobytu je vyjma českého občanství nejvyšším pobytovým statutem, a pokud cizinec porušuje zákony České republiky, není ve veřejném zájmu, aby tento pobytový status, se všemi výhodami z něho plynoucími, cizinci zůstal. Svým závažným kriminálně závadovým chováním cizinec dal jednoznačně najevo, že nemá žádný respekt k právnímu systému České republiky a navíc je jednoznačně prokázáno, že zisk z trestné činnosti byl motivem páčání trestné činnosti. V daném případě je zde dán i veřejný zájem na zrušení trvalého pobytu z důvodu ochrany veřejného zdraví. Přísný postup vůči drogovým deliktům, ať již mají jakoukoliv podobu, je vysoce žádoucí už proto, že neustále se zvyšující rozsah užívání návykových látek způsobuje obrovské škody a má zničující dopad na společnost a v jejím rámci především na mladistvé. Průvodní trestná činnost spojená s užíváním návykových látek kromě toho dosahuje rozměrů, které vedou k závažnému ohrožení veřejného pořádku. Zrušení povolení k trvalému pobytu pro cizince pravomocně odsouzeného za drogovou kriminalitu je vysoce žádoucí již s ohledem na ochranu společnosti a především mladistvých, kteří jsou tímto nebezpečím ohroženi ve zvýšené míře vzhledem ke své nezralosti. Uživatelé drog po aplikaci drogy či z důvodu obstarávání si prostředků na jejich nákup pak páchají další majetkovou trestnou činností a sami sebe staví na okraj společnosti. Rovněž je třeba dodat, že cizinci trvale žijící na území ČR, kteří obchodují či se podílejí na vývoji drog, hrubým způsobem poškozují jméno České republiky v zahraničí, kdy Česká republika je v současné době kvůli obchodování s drogami vnímána negativně v rámci Evropské unie. V daném případě pak na základě výše uvedeného je naprosto jasné, že převažuje veřejný zájem, zájem většinové společnosti a celé České republiky nad zájmem výše jmenovaného pravomocně odsouzeného cizince.*“

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše uvedené posouzení vztáhl správní orgán prvního stupně k § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ To však není na překážku konstatování, že citované úvahy správního orgánu v dostačující míře naplňují požadavek individualizace řízení a samy o sobě představují v této konkrétní věci ekvivalent posuzování, zda cizinec s ohledem na závažnost svého protiprávního jednání ohrožuje veřejný pořádek ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice. Nejvyšší správní soud tak může uzavřít, že správní orgán prvního stupně sice nevycházel z přímého účinku čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES, nicméně (vlastně shodou okolností) dostál jeho smyslu a účelu, když se zabýval naplněním podmínek (svým záběrem univerzálnějšího) ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tímto nezamýšlí obecně postavit obě dvě ustanovení vzájemně na roveň. Pro nyní posuzovanou věc to nicméně znamená, že stěžovatel nebyl prvostupňovým rozhodnutím zkrácen na svých právech, která mu zakládá přímý účinek čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES.

[29] Stěžovatel rovněž z čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/109/ES dovozoval, že se cizinec musí dopustit vícečetného protiprávního jednání, aby mohlo být vůbec posuzováno, zda cizinec ohrožuje veřejný pořádek. Nejvyšší správní soud s uvedeným názorem neztotožňuje. Jak bylo uvedeno již výše, česká jazyková mutace čl. 9 odst. 3 směrnice sice používá formulaci „*vzhledem k závažnosti protiprávního jednání, kterých se dopustil*“

pokračování

(zvýraznění doplněno), přičemž již ze srovnání s anglickou jazykovou mutací ve znění „*in consideration of the seriousness of the offences he/she committed*“, zcela jasně vyplývá, že se v případě české verze jedná o gramatickou chybu. Nejvyšší správní soud nicméně tuto chybu nepovažuje za rozhodnou, neboť má za to, že podstatou předmětného ustanovení je především zdůraznění požadavku, aby se případná implementační vnitrostátní právní úprava soustředila při posuzování ohrožení veřejného pořádku právě na závažnost jednání, jichž se cizinec dopustil, nikoli primárně na četnost (byť opakovanost protiprávního jednání samozřejmě může výrazně přidávat na jeho závažnosti jakožto celku). Rovněž by bylo nesmyslné vykládat čl. 9 odst. 3 směrnice tak, že vyžaduje opakovanost protiprávního jednání ve smyslu vnitrostátních definic jednání trestněprávně relevantního, jestliže současně dle čl. 12 odst. 1 téže směrnice platí, že „[č]lenské státy mohou učinit rozhodnutí o vyhoštění dlouhodobě pobývajícího rezidenta pouze tehdy, představuje-li uvedená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“, přičemž zde není požadavek opakovanosti protiprávního jednání ani naznačen, ačkoli se v případě vyhoštění jedná o mnohem důraznější a citelnější zásah do cizincovy právní sféry. Pojem „jednání“ užívaný v plurálu tedy je třeba vykládat tak, že jde o chování cizince natolik dostatečně závažné a rozsáhlé, že může spadat do vcelku přísně vymezeného rozsahu působnosti opce podle čl. 9. odst. 3 směrnice.

[30] Pokud jde o stěžovatelovu námitku poukazující na to, že se správní orgány odmítly zabývat zásahem svých rozhodnutí do jeho práva na soukromý a rodinný život, předesílá Nejvyšší správní soud, že správní orgán prvního stupně skutečně v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že „[v]zhledem ke skutečnosti, že správní orgán rozhodoval dle ust. § 77 odst. 1 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb., nepřísluší mu zabývat se dopadem do soukromého a rodinného života účastníka řízení“, což navíc opatřil odkazem a citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 – 51. Správní orgán prvního stupně dodal, že „[t]est proporcionality provedl již zákonodárce při přijímání této zákonné úpravy a shledal, že zájem státu a společnosti na tom, aby se na území ČR nezdržovali cizinci, kteří byli pravomocně odsouzeni soudem ČR za spáchání závažného trestného činu k dlouholetému nepodmíněnému trestu odnětí svobody, je mnohem důležitější a závažnější než individuální právo tohoto cizince na ochranu jeho rodinného a soukromého života (...) Na místě není ani aplikace čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (...) Bezesporu je v zájmu národní bezpečnosti, aby na území ČR nebyl umožněn pobyt cizinců, kteří zde páchají tak závažnou a úmyslnou trestnou činnost.“ Současně správní orgán prvního stupně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 – 30, a obsáhle z něj citoval.

[31] Žalovaná ve svém rozhodnutí k odvolací námitce nepřiměřenosti zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, které podle stěžovatele poškozuje nejen jeho, ale celou jeho rodinu, neboť v České republice žije s rodinou již mnoho let, uvedla, že ke zrušení platnosti stěžovatelova povolení k trvalému pobytu by postačovalo již odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu lehce přesahující 3 roky, natožpak na dobu 10 let, a že správní orgán prvního stupně nemá v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinnost posuzovat dopad svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Nad rámec judikatury citované již správním orgánem prvního stupně pak žalovaný odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 – 30, z nějž dovodil, že

zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí. Žalovaná pak prezentovala své přesvědčení, že test proporcionality provedl již zákonodárce při přijímání této zákonné úpravy a shledal, že zájem státu a společnosti na tom, aby se na území České republiky nezdržovali cizinci, kteří spáchali úmyslný trestný čin, za nějž byli odsouzeni k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce převyšující 3 roky, je mnohem důležitější a závažnější než individuální právo tohoto cizince na ochranu jeho rodinného a soukromého života. Současně žalovaná vyslovila názor, že zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z uvedeného zákonného důvodu není v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Konečně žalovaná odkázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 106/2015 – 48.

[32] Zbývá tak posoudit, zda správní orgány postupovaly správně, když odmítly posoudit dopad zrušení platnosti stěžovatelova povolení k trvalému pobytu do jeho soukromého a rodinného života. Judikatura Nejvyšší správní soudu k otázce zohledňování či posuzování přiměřenosti (nebo také „dopadu“) rozhodnutí dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v souvislosti se soukromým a rodinným životem cizince je nicméně přibližně stejně pestrá, jako je paleta všelikých variací, jejichž prvky představují jak jednotlivé důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 uvedeného zákona, tak individuální okolnosti konkrétních posuzovaných věcí, a konečně i legislativní změny dotčených zákonných ustanovení (především § 77 odst. 1, 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců). Navzdory tomu v ní lze vysledovat určité jednotící linie, kterých je třeba se přidržet.

[33] Jako jednu ze zmíněných linií lze vnímat názor, že „v případě rozhodování o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí. Naopak, pokud by mělo dojít k rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle odst. 2 uvedeného zákonného ustanovení, je posouzení vzhledem k přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života vyžadováno. Již z uvedeného plyne, že při naplnění kteréhokoli písmene odst. 1 jsou dány důvody pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 – 51, a ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 – 30). V obdobném smyslu se Nejvyšší správní soud vyjádřil též k § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců v nynějším znění (oproti znění účinnému do 17. 12. 2015, jež bylo rozhodné pro v daném rozsudku projednávaný případ), když v odst. 25 svého rozsudku ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 – 30, uvedl: „Z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že zákonodárce provedenou novelou zákona o pobytu cizinců v případech závažného protiprávního jednání cizince (trestněprávního charakteru) upustil v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu od dalšího zkoumání přiměřenosti z hlediska zásahu zrušujícího rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života cizince. Podle nynější koncepce zákona o pobytu cizinců tak bude v případě závažné trestné činnosti cizince povolení k trvalému pobytu zrušeno bez ohledu na jeho rodinný či soukromý život (zvýraznění doplněno).“

[34] Naproti tomu však Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2019, č. j. 10 Azs 263/2019 – 30, souhlasil s názorem, že „může rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu za určitých okolností nepřiměřeně zasáhnout do rodinného a soukromého života cizince.

pokračování

Byť zákon o pobytu cizinců nestanovuje povinnost zkoumat dopady rozhodnutí podle § 77 odst. 1 písm. d), s ohledem na mezinárodní závazky ČR nelze od takového zkoumání vždy upustit, pokud cizinec takovou námitku vznesl.“ Současně přitom reflektoval výše uvedenou judikatorní linii, s tím, že „obecný test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce.“ Obecně se přitom k posuzování přiměřenosti všech rozhodnutí dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k soukromému a rodinnému životu cizince vyslovil tak, že „[ř]ízení vycházející z naplnění skutkových podstat vyjmenovaných v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce pojal tak, aby ministerstvo nemuselo v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince podle § 174a zákona o pobytu cizinců“. V předmětném rozsudku tudíž dosavadní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu nepopřel (k čemuž by ostatně desátý senát, jenž byl původcem citovaného rozsudku, neměl s ohledem na § 17 odst. 1 soudního řádu dostatek pravomoci, jež v takovém případě náleží jediné rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu), neboť lze zřetelně rozlišit jednak mezi povinnostmi správního orgánu zabývat se přiměřeností rozhodnutí prizmatem § 174a zákona o pobytu cizinců na straně jedné (která není v případech rozhodování podle § 77 odst. 1 tohoto zákona dána) a otázkou povinnosti správního orgánu zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Nejvyšší správní soud totiž mj. ve svém rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, shledal, že „[s]kutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy“ (obdobně také rozsudky ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 47/2016 - 47, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53). Konkrétně k § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud v již výše zmiňovaném rozsudku ze dne 19. 12. 2019, č. j. 10 Azs 263/2019 - 30, judikoval, že „[p]odmínky § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že v naprosté většině případů nebude zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu představovat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života, ani porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (která je součástí ústavního pořádku ČR). Ovšem takovou situaci nelze a priori vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo použitelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud cizinec vznesl konkrétní námitku týkající se nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat (srov. též nedávný rozsudek ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 Azs 310/2019 - 32, bod 13). Na tom nic nemění ani novela § 174a zákona o pobytu cizinců, která do tohoto ustanovení vložila s účinností od 15. 8. 2017 nový odst. 3 (k tomu obdobně srov. rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018 - 27, č. 3852/2019 Sb. NSS, bod 13 a násl.).“

[35] Nejvyšší správní soud na tomto místě podotýká, že ve výše citované judikatuře neshledává rozpor. V souladu s ní je třeba uzavřít, že zákon o pobytu cizinců neukládá

správnímu orgánu zabývat se *ex officio* v odůvodnění rozhodnutí dle § 77 odst. 1 tohoto zákona [včetně písm. h) tohoto ustanovení] přiměřeností rozhodnutí v souvislosti s dopadem do soukromého a rodinného života cizince. Na druhou stranu tím správní orgán není zbaven povinnosti zabývat se při rozhodování otázkou, zda jeho rozhodnutí nebude představovat porušení mezinárodního závazku České republiky vyplývajícího z čl. 8 Úmluvy. Jelikož však lze důvodně předpokládat, že v naprosté většině případů správní orgán z vlastní iniciativy neshledá nepřiměřenou kolizi zrušení cizincova povolení k trvalému pobytu s jeho právem na soukromý a rodinný život, neboť v typových případech dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců tzv. „obecný test proporcionality“ provedl již v legislativním procesu přijímání dotčených ustanovení sám zákonodárce, není třeba po správním orgánu požadovat, aby ve svých rozhodnutích vždy explicitně uváděl, že dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince neshledal pohledem čl. 8 Úmluvy nepřiměřeným. Z toho nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila výjimku v případě, kdy cizinec vznesl konkrétní námitku týkající se nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Takovou námitku musí správní orgán při rozhodování dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přezkoumatelným způsobem vypořádat. Výše citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v rozsudku ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 Azs 147/2016 – 30, je přitom třeba nahlížet s vědomím toho, že v tehdy posuzované věci se soud nezabýval důsledky čl. 8 Úmluvy, přičemž navíc rozhodoval na základě § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 včetně, a tedy se i zabýval posouzením přiměřenosti přezkoumávaného rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.

[36] Na základě výše uvedeného rozboru lze proto uzavřít, že krajský soud v napadeném rozsudku zcela správně korigoval přesvědčení správních orgánů, že v řízení podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nejsou vůbec povinny zabývat se posuzováním přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Jsou k tomu totiž povinny tehdy, uplatní-li cizinec zcela konkrétní námitku k této problematice. Krajský soud nicméně dospěl k závěru, že takovou námitku v nyní posuzované věci stěžovatel neuplatnil, neboť v odvolání toliko nanejvýš lakonicky uvedl, že v České republice žije již mnoho let a založil zde rodinu, která je prvostupňovým rozhodnutím vážně postižena, protože opuštěním území ztratí děti otce a manželka manžela. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že se jedná o námitku nedosahující úrovně konkretizace potřebné k tomu, aby správní orgán byl povinen se s ní v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně vypořádat. Pokud v kasační stížnosti stěžovatel namítá, že bylo na správních orgánech, aby si samy opatřily další informace v tomto ohledu, např. počet stěžovatelových dětí včetně jejich věku, pak Nejvyšší správní soud opakuje již výše vyřčené, a sice že tato povinnost správnímu orgánu ze zákona ani z judikatury správních soudů neplyne.

[37] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že nedostatečná konkretizace jeho odvolání (co do námitky nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu do jeho soukromého a rodinného života) byla důsledkem toho, že v průběhu řízení před správními orgány byl ještě stav judikatury správních soudů takový, že by v jeho světle byla taková námitka zjevně bezúspěšná, má Nejvyšší správní soud za to, že již výše ozřejmil dostatečným způsobem mylnost uvedeného stěžovatelova předpokladu. Judikatura Nejvyššího správního soudu nedoznala v tomto ohledu změn ani posunů, které

pokračování

by mohly jít k tíži stěžovatelovy právní jistoty. Nic mu tedy v zásadě nebránilo, aby správním orgánům podrobně a úplně předestřel svá skutková tvrzení a právní náhled k otázce nepřiměřenosti rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Že tak stěžovatel neučinil, nemůže být v samo o sobě důvodem ke zrušení dotčených správních rozhodnutí.

[38] Ze všech výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, zatímco úspěšné žalované nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady, jež by přesahovaly běžný rámec její úřední činnosti, a které by jí tudíž patřilo přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS).

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

V Brně dne 23. července 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu