

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **R. C. O.**, zastoupený Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 4. 2014, č. j. MV-140870-7/SO-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2017, č. j. 10 A 74/2014 – 50,

takto:

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:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 19. 4. 2017, č. j. 10 A 74/2014 – 50, Městský soud v Praze zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 4. 2014, č. j. MV-140870-7/SO-2011, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 18. 11. 2011, č. j. OAM-8946-15/MC-2010 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto bylo rozhodnuto o zrušení platnosti žalobcova povolení k trvalému pobytu, a dále byl žalobci vydán výjezdní příkaz.

[2] Rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 10. 2009, č. j. 11 To 87/2009 - 932, byl žalobce odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 10 let nepodmíněně pro spáchání trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů dle § 187 odst. 4 trestního zákona, kterého se dopustil dne 5. 9. 2008 uskutečněním dodávky 164,783 g kokainu do České republiky ve spojení s organizovanou skupinou.

[3] Prvostupňovým rozhodnutím dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zrušil správní orgán žalobci povolení k trvalému pobytu a udělil mu výjezdní příkaz na 30 dnů od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, neboť na základě výše uvedeného odsouzení žalobce je dle správního orgánu zřejmé, že žalobce závažným způsobem narušuje veřejný pořádek.

[4] Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce jako nedůvodné a potvrdila prvostupňové rozhodnutí.

II. Řízení před městským soudem

[5] Závěry žalované napadl žalobce žalobou k městskému soudu, který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[6] Městský soud konstatoval, že žalobce učinil výhradním žalobním bodem výklad pojmu „narušuje“ v ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, čímž je dán rozsah soudního přezkumu.

[7] Městský soud přisvědčil žalobci, že prostým jazykovým výkladem pojmu „narušuje“ by bylo možné dovozovat, že tento pojem v ustanovení vyjadřuje průběh s nedokončeným nebo opakovaným dějem. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora EU (SD EU) však městský soud vyslovil přesvědčení, že použití jazykového výkladu při interpretaci právní normy není výhradní, nýbrž výchozí výkladovou metodou, a v případě předmětného ustanovení je nutno přistoupit též k výkladu teleologickému a zkoumat úmysl zákonodárce a účel daného ustanovení s přihlédnutím k judikatuře soudů.

[8] Městský soud vyhodnotil, že pojem „narušuje“ se nevztahuje primárně k jednání cizince, nýbrž k následkům jeho jednání. Městský soud vyjádřil, že pojem „narušuje veřejný pořádek“ nelze vykládat jako požadavek na trvající nebo opakované jednání cizince proti zákonem chráněným zájmům, ale jako nadále existující stav nebezpečí narušení veřejného pořádku, jež je dán předchozím jednáním cizince, byť ojedinělým, avšak natolik závažným, že jsou dány předpoklady pro zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona.

[9] Rozhodným kritériem pro aplikovatelnost citovaného ustanovení městský soud shledal povahu jednání cizince, konkrétně to, zda nadále představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a to bez ohledu na skutečnost, zda se cizinec takového jednání dopustil jednorázově nebo opakovaně. Uzavřel,

že správní orgány aplikovatelnost ustanovení posoudily správně, a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[10] Žalobce (dále „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] V úvodu uvádí své přesvědčení o nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Namítá, že ve správním řízení byl porušen § 3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil stav věcí, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a dále byl porušen § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť správní orgány nepřihlédly ke specifickým okolnostem řešeného případu a nešetřily oprávněné zájmy žalobce. Městský soud pak dle žalobce převzal názor správních orgánů, ačkoli zjištěné skutečnosti ukazovaly na odlišný závěr.

[12] Stěžovatel dále především namítá, že se městský soud dostatečně a přezkoumatelně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami, zejména s námitkou nedostatečného posouzení stěžovatelovy nebezpečnosti pro veřejný pořádek. S odkazem na náležitosti odůvodnění formulované judikaturou Nejvyššího správního soudu vyjadřuje stěžovatel svůj názor, že městský soud nedostál zejména požadavkům na přesvědčivost a přezkoumatelnost svého rozhodnutí, jestliže konkrétně formulované námitky stěžovatele nezpochybnil vlastní úvahou, ale pouze odkazem na předchozí rozhodnutí správních orgánů.

[13] Rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu nebylo dle stěžovatele ve vztahu k nebezpečí pro veřejný pořádek náležitě individualizováno. Stěžovatel zdůrazňuje, že nestačí jediné porušení zákona, aby bylo možno konstatovat, že ze strany cizince docházelo k závažnému narušování veřejného pořádku. Dané ustanovení bylo dle stěžovatele aplikováno nedbale, v rozporu s judikaturou a bez náležité individualizace případu. Zejména otázka toho, zda účastník řízení vůbec narušil veřejný pořádek, a to závažně a opakovaně. Stěžovatel k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, dle kterého je nadto i v případě zjištěného narušení veřejného pořádku třeba brát v úvahu individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci. Správní orgány však dle stěžovatele na zjištění podstatných okolností zcela rezignovaly a pobyt stěžovatele a jeho zázemí na území ČR prakticky ignorovaly. Stěžovatel dále s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že je třeba zohlednit, kdy k trestné činnosti došlo, zda držitel pobytového oprávnění vedl od té doby řádný život, přičemž za závažné narušení veřejného pořádku nelze považovat jakékoli protiprávní jednání cizince (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 - 146, a ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012 - 34).

[14] Stěžovatel připustil, že drogovou trestnou činnost je třeba považovat za závažnou, odmítl však, že by její spáchání automaticky znamenalo narušení veřejného pořádku. Správní orgány se dle stěžovatele vůbec nezabývaly rolí stěžovatele v trestné činnosti, za kterou byl odsouzen, jaká byla společenská nebezpečnost jeho jednání a jak se projevoval v

průběhu řízení. Správní orgány také nijak nehodnotily dobu, která od odsuzujícího rozsudku uplynula, chování stěžovatele po odsouzení, ani další aspekty jeho protiprávní činnosti.

[15] Závěrem stěžovatel napadá posouzení otázky přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele a rovněž tak důvodům, které k vydání rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu vedly. Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že provedené posouzení bylo nepřiměřené a neodpovídalo situaci ani zjištěným skutečnostem, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39, kde jsou v návaznosti na předcházející judikaturu Nejvyššího správního soudu i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech formulovány podmínky pro přezkum zrušujícího rozhodnutí ve vztahu k povolení k pobytu. Stěžovatel poukazuje, že nyní na území pobývá ve společné domácnosti se svou partnerkou a nezletilým potomkem, což dokládá dokumenty přiloženými ke kasační stížnosti. Dále uvádí, že v ČR žije dlouhou dobu, od posledního vytýkaného provinění uplynula značná doba a od tohoto odsouzení žije řádným životem a má na území ČR vytvořeno pevné zázemí. Stěžovatel namítá, že přiměřenost rozhodnutí měly správní orgány zkoumat i bez návrhu, faktory rozhodné pro posouzení otázky přiměřenosti rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu však byly zcela ponechány stranou a nebyly učiněny ani žádné relevantní kroky k tomu, aby byly správními orgány zjištěny. Je tomu tak pokud jde o dobu pobytu stěžovatele na území, jeho vazby na další občany ČR, přítomnost rodinných příslušníků či zdravotní stav stěžovatele. Rozhodnutí správních orgánů je nutno v tomto ohledu považovat za nepřezkoumatelné.

[16] Žalovaná se k věci vyjádřila přípisem ze dne 26. 7. 2017, ve kterém vyjádřila přesvědčení o zákonnosti napadeného rozsudku a navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je projednatelná, na základě posouzení uvedeného níže však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71).

[19] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za

nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[20] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu namítal, a to nejprve obecně, a poté ve spojení s otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele a důvodům, které k vydání rozhodnutí o zrušení pobytového oprávnění vedly. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel dopad rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života v žalobě nenamítal, krajský soud proto neměl důvod se touto námitkou zabývat. Kasační námitka je nedůvodná. V odpovědi na obecnou námitku soud uvádí, že napadený rozsudek netrpí žádnou vadou, která by zakládala jeho nepřezkoumatelnost.

[21] Námitku porušení § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu, námitku nedostatečného posouzení stěžovatelovy nebezpečnosti pro veřejný pořádek a námitku, že spáchání drogové trestné činnosti automaticky neznamená narušení veřejného pořádku, vyhodnotil Nejvyšší správní soud rovněž jako nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ani jedna z těchto námitek nebyla obsahem žaloby.

[22] Klíčovou a jedinou přípustnou kasační námitkou bylo napadení výkladu pojmu „narušuje“, resp. stěžovatelovo přesvědčení, že dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nelze zrušit povolení k trvalému pobytu pro jednorázové narušení veřejného pořádku, jako tomu bylo v jeho případě, ale že formulace zákona vyžaduje, aby k takovému narušení došlo opakovaně. Stěžovatel tak touto jedinou přípustnou kasační námitkou nenapadá závěr o tom, že svým jednáním narušil veřejný pořádek, ale zpochybňuje možnost aplikace § 87l odst. 1 písm. a), resp. zákonnost zrušení svého povolení k trvalému pobytu za „pouhé“ jednorázové narušení veřejného pořádku.

[23] Podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *„[m]inisterstvo 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“*.

[24] Je zřejmé, že pojem „narušuje“ svým tvarem ve vidu nedokonavém naznačuje nedokončený či opakovaný děj. Navazující závěr o požadavku opakování či nedokončenosti narušení veřejného pořádku pro užití předmětného ustanovení však vychází výhradně z jazykového výkladu právních norem, který je dle konstantní judikatury Ústavního soudu, na kterou městský soud správně odkázal, nedostačující. Citovaná judikatura naopak zdůrazňuje význam smyslu a účelu právních norem, k jejichž prvotnímu přiblížení má text normy sloužit (srov. např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

[25] Smysl a význam rozebíraného ustanovení je třeba hledat v ochraně společnosti před narušením či narušováním veřejného pořádku. Rozhodným kritériem pro

aplikovatelnost tohoto ustanovení proto představuje povaha jednání cizince, tedy posouzení, zda toto jednání představuje *„skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“* (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 5 As 73/2011 - 146 a čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států), a to bez ohledu na skutečnost, zda se cizinec takového jednání dopustil jednorázově nebo opakovaně. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s pohledem krajského soudu, že opakovanost nebo trvání nežádoucího jednání cizince tak není jedinou podmínkou pro zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V nynějším případě je možno zdůraznit, že opakovanost jednání nejen že není výslovně požadována, ale stěžovatel k opakování ani neměl příležitost, neboť je od odsouzení za toto jediné jednání ve výkonu trestu odnětí svobody, přičemž tato skutečnost nemůže být na překážku aplikace ustanovení na ochranu proti narušení veřejného pořádku.

[26] Pokud jde o povahu předmětného jednání, je třeba konstatovat, že se jednalo o závažnou drogovou trestnou činnost, konkrétně pašování kokainu v rámci organizované skupiny působící na území více států, za které byl stěžovatel odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 10 let. K povaze drogové trestné činnosti se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Azs 50/2017 - 45, kde konstatoval, že prodej pervitinu představuje narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Obdobně lze v nyní rozebíraném případě drogovou trestnou činnost stěžovatele, tj. distribuci značného množství kokainu, za kterou byl pravomocně odsouzen, jednoznačně označit za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (srov. též rozsudek ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 Azs 65/2017 - 31).

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány i krajský soud řádně a přezkoumatelným způsobem posoudily jednání stěžovatele jako závažné narušení veřejného pořádku, v důsledku něhož stěžovatel splnil podmínku pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměl ve věci úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 14. září 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu