ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **A. M.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 5. 2018, č. j. MV-39773-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2020, č. j. 57 A 83/2018 - 88,

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] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 2. 2018, č. j. OAM-19206-59/DP-2014, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) 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“), neboť existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

[2] Napadené rozhodnutí žalované zrušil Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 83/2018 - 44, neboť dospěl k závěru, že informace opatřené správními orgány nedostojí požadavkům věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k předmětu správního řízení. Krajský soud v tomto rozsudku uzavřel, že správní orgány musí do utajované části spisu založit konkrétní výsledky operativně pátrací činnosti týkající se osoby žalobce, z nichž vycházejí úvahy zpracovatele utajované informace, což konkrétně znamená předložit nikoliv pouze úřední záznam o obsahu odposlechů, ale samotný záznam telekomunikačního provozu, v případě sledování pak obrazový a zvukový záznam dané činnosti, s nimiž se bude moci soud seznámit nezprostředkovaně. Tento závěr však korigoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019 - 28, podle něhož jsou informace obsažené v utajované části správního spisu z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost dostačující. Tyto informace sice nejsou konkrétními důkazy z trestních řízení vedených proti jiným osobám, v nichž byla zachycena i činnost žalobce, nýbrž se jedná o metainformace o obsahu (reprodukci obsahu) konkrétních důkazů z trestních řízení, které však vytvářejí plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz toho, jaké kontakty a činnosti žalobce od roku 2011 udržuje a rozvíjí vůči kriminálnímu prostředí. Nejvyšší správní soud proto v předchozím rozsudku konstatoval, že považuje závěr žalované o tom, že pobyt žalobce na území není v zájmu ČR, za dostatečně podložený a zákonný, a s ohledem na to rozsudek krajského soudu zrušil.

[3] Krajský soud, vázán tímto právním názorem, žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že utajované informace odůvodňují závěr, že pobyt žalobce není v zájmu ČR, a neakceptoval žalobcovu námitku, že se správní orgány nedostatečně zabývaly přiměřeností dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Krajský soud odkázal na str. 7 – 8 odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které obsahují rozsáhlou argumentaci rozebírající osobní a rodinné poměry žalobce a jeho rodiny. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů i po věcné stránce, totiž že zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce. Při posouzení této otázky je třeba vycházet z primárního závěru, že pobyt žalobce není v zájmu ČR, a tuto skutečnost poměřovat intenzitou vazeb žalobce na území. Krajský soud neshledal žádný faktor, který by převážil nad zájmem ČR, a to ani ve skutečnosti, že nezletilé děti žalobce dlouhodobě pobývají v ČR a vytvořily si zde sociální vazby a zázemí. Podle krajského soudu se jejich situace nikterak neliší od jiných běžně posuzovaných případů, v nichž žadateli není uděleno či prodlouženo pobytové oprávnění a musí se vrátit do země původu. Proto ani nebylo nutné provádět výslech členů žalobcovy rodiny. Pokud měl žalobce za to, že existuje výjimečná okolnost, která by byla způsobilá zpochybnit závěr správních orgánů (například nemožnost vrátit se na území Ruské federace, zdravotní problémy apod.), bylo na něm, aby ji tvrdil. Česká republika nijak nemíní zasahovat do situace dětí a manželky žalobce, kteří zde mohou nadále setrvat. Jediné, co zasáhne do chodu rodiny, je odchod žalobce; tato skutečnost však není přičitatelná státu a jeho orgánům, nýbrž výlučně žalobci samotnému. K narušení pobytu ostatních členů žalobcovy rodiny pak nedojde ani po stránce ekonomické, neboť jeho manželka je společně se žalobcem statutárním orgánem obchodní společnosti a má zajištěn stabilní příjem. Krajský soud proto považoval

rozhodnutí správních orgánů za přiměřená z pohledu práva na ochranu soukromého a rodinného života.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, s níž spojil i návrh na přiznání odkladného účinku. Kasační stížnost založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že krajský soud měl napadené rozhodnutí zrušit pro vady správního řízení, neboť skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, nemá oporu ve spisech, a současně byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správními orgány. Napadený rozsudek je podle stěžovatele také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem.

[5] Konkrétně se stěžovatel domnívá, že jak správní orgány, tak soud vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, pokud jde o posouzení jeho rodinných a soukromých poměrů. Správní orgány obou stupňů vycházely toliko z informací v Cizineckém informačním systému, aniž by se důkladněji zabývaly zájmy nezletilých dětí stěžovatele. Proto závěry, k nimž správní orgány dospěly, nemají oporu ve spise. Takto nedostatečně zjištěný skutkový stav vzal krajský soud za svůj, když konstatoval, že situace stěžovatele se neliší od jiných běžně posuzovaných případů a že nebylo třeba provádět výslech členů rodiny. Krajský soud tak v napadeném rozsudku nedostatečně zjištěný skutkový stav převzal a zatížil rozsudek nepřezkoumatelností. Se závěrem krajského soudu navíc stěžovatel nesouhlasí, neboť soud zcela opomněl, že podle čl. 12 Úmluvy o právech dítěte jsou smluvní státy povinny zabezpečit dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají. Za tím účelem se dítěti poskytne možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká. Tento článek je pak podle stěžovatele úzce spjat s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, který zakotvuje nejlepší zájem dítěte jako jeden ze základních principů právní ochrany dětí. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), podle níž musí být názor dítěte vnímán jako zásadní vodítko při hledání jeho nejlepšího zájmu a dítěti musí být umožněno účastnit se jednání a vyjádřit se k věci (nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1002/19), resp. s ohledem na čl. 12 Úmluvy o právech dítěte se jeho požadavky uplatní v jakýchkoli soudních nebo správních řízeních, která se dotýkají práv dětí chráněných čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2016, M. a M. proti Chorvatsku, stížnost č. 10161/13). Stěžovatel odkázal i na další judikaturu ESLP, podle níž platí, že veškerá rozhodnutí týkající se dětí musí v první řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (rozsudek ze dne 6. 7. 2010, Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku, stížnost č. 41615/07, nebo rozsudek ze dne 8. 11. 2016, El Ghatet proti Švýcarsku, stížnost č. 56971/10), a podle níž při posouzení postupu státních orgánů ve světle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) je potřeba zohlednit situaci všech členů rodiny, neboť ochrana stanovená tímto ustanovením míří na celou rodinu (rozsudek ze dne 3. 10. 2014, Jeunesse proti Nizozemsku, stížnost č. 12738/10).

[6] Dále stěžovatel připomněl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28, „*ESLP se pečlivě zabývá situací nezletilých dětí; bere v úvahu též věk dítěte, konkrétní okolnosti, za kterých dítě pobývá ve státě původu, a míru závislosti na péči rodičů. Nejlepší zájem dítěte pak neznamená, že je třeba přijmout všechny děti, kterým by se lépe žilo ve smluvním státě Úmluvy, nicméně je třeba ho považovat za středobod úvah a přiznat tomuto zájmu rozhodující význam. Rozpor s čl. 8 Úmluvy nastane za situace, kdy odůvodnění vnitrostátních rozhodnutí jsou nedostatečná a neobsahují posouzení protichůdných zájmů.*“ Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 Azs 343/2019 - 37, „*správní orgány musí zájem dítěte nejprve definovat* [...] *tomu však musí odpovídat konkrétní skutková zjištění*“.

[7] Ohledně povinnosti zohlednit nejlepší zájmy dítěte odkázal stěžovatel i na směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice“), konkrétně na čl. 5 odst. 5 směrnice, který výslovně požaduje, aby při posuzování žádosti členské státy dbaly na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. Tento požadavek je pak imanentně obsažen v čl. 17 směrnice, dle něhož členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou. Článek 6 směrnice dále stanoví povinnost, aby členské státy při zamítnutí žádosti o vstup a pobyt rodinných příslušníků z důvodu veřejného pořádku braly v úvahu rodinné, kulturní a sociální vazby, tedy i nejlepší zájmy dítěte, jak ostatně vyplývá z bodu 2 preambule směrnice, kdy směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v čl. 8 Evropské úmluvy a v Listině základních práv EU. Důležitost zohlednění nejlepšího zájmu dětí taktéž aproboval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. 6. 2006, C-540/03, a ze dne 8. 5. 2018, C-82/16.

[8] Ze závěrů Soudního dvora mimo jiné vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž „*zásah do rodinného života cizince a jeho rodinných příslušníků v důsledku nepovolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny lze v tomto směru srovnávat se zásahem do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění občana Evropské unie*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012 - 29).

[9] Podle stěžovatele nelze shora uvedeným požadavkům dostát jinak, než že je nutné zohlednit situaci všech členů rodiny. To však nelze učinit bez dostatečně a průkazně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel je názoru, že toho lze dosáhnout pouze výslechem členů stěžovatelovy rodiny, resp. jeho nezletilých dětí, tedy A. M., G. M., a T. M.

[10] Pokud se však krajský soud bez další skutkové a právní argumentace ztotožnil s nedostatečným odůvodněním rozhodnutí správních orgánů, založil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (rozsudek ze dne 11. 3. 2004, č. j. 1 Afs 3/2003, č. 327/2004 Sb. NSS).

[11] Stěžovatel dále uvedl, že bez ohledu na námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nepřezkoumatelnosti se neztotožňuje ani s právním hodnocením krajského soudu po věcné stránce, neboť má za to, že rozhodnutí žalované představuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Připomněl, že podle judikatury

Nejvyššího správního soudu je povinností správních orgánů zvážit přiměřenost dopadu rozhodnutí do práv garantovaných čl. 8 Úmluvy, přičemž tato povinnost vyplývá přímo z Úmluvy (rozsudek ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem, což znamená, že pokud stěžovatel v daném řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti (viz § 174a zákona o pobytu cizinců). Podle stěžovatele je pak třeba vycházet přímo z judikatury ESLP, která stanovuje pro posouzení přiměřenosti celou řadu kritérií (povaha a závažnost trestného činu, délka pobytu v hostitelské zemi, doba od spáchání trestného činu a chování stěžovatele během ní, státní občanství různých dotčených osob, rodinná situace stěžovatele, zejména doba trvání manželství, jakož i ostatní okolnosti svědčící o existenci skutečného rodinného života, otázka, zda manžel stěžovatele při vzniku rodinného pouta věděl o trestné činnosti stěžovatele, otázka, zda z manželství vzešly děti, jejich věk, závažnost obtíží, kterým by manžel stěžovatele čelil v domovské zemi, zájem a blaho dětí, zejména s ohledem na obtíže, kterým by čelily v domovské zemi, pevnost rodinných, sociálních a kulturních vazeb s hostitelskou a domovskou zemí, případně další konkrétní okolnosti, například medicínské aspekty nebo dočasnou či trvalou povahu zákazu vstupu atd.). Tato hlediska je pak třeba dle stěžovatele hodnotit ve vzájemné souvislosti a porovnat zájmy jednotlivce na pobytu v dané zemi s opačnými zájmy státu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 Azs 249/2015 - 32). To samé se týká nejlepšího zájmu dítěte, který má být dokonce středobodem rozhodování o všech otázkách, které se nezletilého dítěte dotýkají (rozsudek ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 Azs 343/2019 - 37).

[12] Ve světle těchto požadavků nelze podle stěžovatele přisvědčit názoru krajského soudu, že *„při posouzení otázky přiměřenosti je třeba vycházet z primárního závěru, že pobyt žalobce není v zájmu České republiky, a tuto skutečnost poměřovat s intenzitou vazeb žalobce na území“*. Naopak, v případech týkajících se dětí hrají při posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného života zcela zásadní roli jejich nejlepší zájmy. Tomuto zájmu je dle stěžovatele nezbytné přiznat rozhodující význam a je třeba ho považovat za středobod všech úvah. Správní orgány a krajský soud však dospěly k závěru, že pobyt stěžovatele není v zájmu ČR, aniž by přitom skutečně učinily středobodem svého uvažování zájem stěžovatelových dětí a přiznaly tomuto zájmu rozhodující význam. Navíc skutečnost, že soud vzal nejlepší zájem dítěte v úvahu a opravdu se jím zabýval, musí být podle nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, materiálně obsažena v odůvodnění.

[13] Nad rámec toho stěžovatel namítl, že úvaha o opuštění území ČR s celou rodinou a odcestování do domovského státu je zcela nepřípustná a představuje flagrantní porušení čl. 8 Úmluvy, zejména nezohledňuje blaho dětí, a to s ohledem na obtíže, kterým by čelily v domovské zemi. Ze skutečnosti, že děti mají občanství Ruské federace, nelze bez dalšího usuzovat, že stěžovatel má společně s celou rodinou možnost adekvátním způsobem rozvíjet rodinný život na území Ruské federace. Pokud by došlo k přenesení rodinného života do domovského státu, byly by stěžovatelovy děti vytrženy z dosavadního života na území ČR, a byly by nuceny se přizpůsobit zcela jinému sociálnímu a kulturnímu prostředí.

[14] Podle stěžovatele nebylo přesvědčivě prokázáno, že zásah byl přiměřený sledovanému účelu a byl odůvodněn naléhavou společenskou potřebou (rozsudek ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28), proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a společně s ním i rozhodnutí žalované.

[15] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se se závěry napadeného rozsudku plně ztotožňuje, a dále odkázala na své rozhodnutí, v němž jsou uvedena konkrétní tvrzení a stěžovatelovy námitky vypořádány. S ohledem na to navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. S ohledem na to, že se v této věci jedná o opakovanou kasační stížnost proti rozsudku, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, co byl jeho předchozí rozsudek zrušen Nejvyšším správním soudem, zkoumal také její přípustnost. Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná proti rozhodnutí, *jímž soud znovu rozhodl poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*.

[17] Krajský soud se v předcházejícím rozsudku zabýval toliko tím, zda utajované informace, které byly podkladem pro správní rozhodnutí, obstojí z pohledu jejich věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k předmětu správního řízení a zda z nich lze učinit závěr o tom, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu ČR. Na posouzení této otázky se ke kasační stížnosti žalované omezil také přezkum Nejvyšším správním soudem. Přiměřenost dopadů správních rozhodnutí do práva na soukromý a rodinný život stěžovatele proto hodnotil krajský soud poprvé až v nyní napadeném rozsudku. S ohledem na to je kasační stížnost stěžovatele, jejímž předmětem jsou námitky směřující výlučně k posouzení této otázky, přípustná.

[18] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[19] Stěžovatel založil kasační stížnost na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy na nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, na nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, jakož i napadeného rozsudku správního soudu. Jedinou a společnou námitkou, která se prolíná všemi uplatněnými body kasační stížnosti, je nesouhlas stěžovatele s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí o nepovolení prodloužení dlouhodobého pobytu do práva na soukromý a rodinný život, resp. nezohlednění nejlepšího zájmu jeho nezletilých dětí. S ohledem na to posoudil Nejvyšší správní soud tuto námitku, byť uplatněnou v rámci několika důvodů kasační stížnosti, v jednom celku.

[20] Stěžovatel konkrétně namítá, že správní orgány se nedostatečně vypořádaly s přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, tj. že jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, a pokud jejich závěry krajský soud akceptoval, pak zatížil stejnou vadou také napadený rozsudek. Vedle toho stěžovatel namítl, že samotné hodnocení přiměřenosti je založeno na nesprávném právním posouzení, neboť ochrana soukromého a rodinného života a zohlednění nejlepšího zájmu nezletilých dětí měly převážit nad závěrem o tom, že stěžovatelův pobyt na území není v zájmu ČR.

[21] Správní orgány zamítly stěžovatelovu žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 46 odst. 3 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců.

[22] S ohledem na výše uvedené proto bylo povinností správních orgánů zkoumat přiměřenost důsledků rozhodnutí ve vztahu k důvodům neudělení dlouhodobého pobytu, zejména přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života. Tato povinnost je dána skutečností, že cizinec si v průběhu předchozího dlouhodobého pobytu (uděleného za účelem podnikání) vytvořil na území ČR celou řadu ekonomických, společenských, kulturních, ale i rodinných vazeb různé intenzity, které mohou být neprodloužením pobytu narušeny i zcela omezeny. Zákonodárce proto v těchto případech přímo zavázal správní orgány povinností posuzovat přiměřenost těchto omezení ve vztahu k právu na ochranu soukromého a rodinného života, která jinak plyne z přímo aplikovatelného čl. 8 odst. 2 Úmluvy. I kdyby zákonodárce tuto povinnost nestanovil výslovně, plynula by přímo z čl. 8 Úmluvy v případě, že by žadatel tuto otázku vznesl a nepřiměřenost v řízení namítl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39). Na druhou stranu je nutné připomenout, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území státu a nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. Představuje pouze určitou garanci a korektiv toho, že při rozhodování o pobytovém oprávnění či dokonce přímo vyhoštění cizince bude brán v kontextu všech posuzovaných zájmů také přiměřený zřetel na existující osobní a rodinné vazby cizince.

[23] V tomto případě je mimo jakoukoliv pochybnost, že správní orgány byly při svém rozhodování povinny vážit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře již také konstatoval, že při posuzování přiměřenosti dopadů není nutné výslovně hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (viz rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 37, nebo ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 36). Míra a intenzita poměřování těchto zájmů s právem na soukromý a rodinný život je pak přímo odvislá od množství a kvality informací, které má správní orgán k dispozici.

[24] V této souvislosti ovšem také platí, že břemeno tvrzení tíží primárně žadatele o konkrétní pobytové oprávnění - je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena „na misku vah“ proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového oprávnění. Jde o

informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu žadatele a příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele. Jinak řečeno, je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážit nad jinými zájmy a hledisky. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu. Ostatně tuto skutečnost reflektoval zákonodárce v novele zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., když do § 174a zákona vložil ustanovení, podle něhož je účastník řízení *povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí*. Ačkoliv toto ustanovení nemohlo být ve věci stěžovatele formálně aplikováno s ohledem na to, že správní orgány měly v řízení postupovat podle předchozího znění zákona, není důvodu, proč by toto pravidlo nemělo platit jakožto obecná zásada v rámci rozložení břemene tvrzení. Správní orgán je sice vázán povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), to však neznamená, že jsou správní orgány povinny při rozhodování o pobytovém oprávnění samy, bez toho, že by sám žadatel uváděl informace o svém soukromém a rodinném životě, které jsou pro posouzení jeho žádosti relevantní, zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách žadatelova soukromí, která by případně převážila nad důvodem pro neudělení pobytového oprávnění. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, tato povinnost musí primárně tížit samotného žadatele. V této souvislosti lze také odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34, podle něhož není povinností správních orgánů vyzývat žadatele k doplnění dalších konkrétnějších sdělení, pokud v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu bezpečně zjistily z jim dostupných podkladů osobní a rodinnou situaci cizince a cizinec ohledně těchto zjištění nic nenamítal.

[25] Ostatně stěžovatel takové informace, které by podle něj byly způsobilé zvrátit rozhodnutí správních orgánů a k nimž měly tyto orgány přihlížet, neuvedl ani v žalobě a nyní ani v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel se tak sice dovolává nedostatečně zjištěného skutkového stavu, ale nijak nekonkretizuje, v čem tato nedostatečnost spočívá, tedy co považuje ze svého soukromého a rodinného života za natolik významné, že ve světle těchto skutečností musí ustoupit veřejný zájem na tom, aby stěžovatel dále dlouhodobě nepobýval na území ČR.

[26] To samé platí o stěžovatelově argumentu nejlepším zájmem dítěte, neboť stěžovatel nikdy sám neupřesnil, jak konkrétně vypadá rodinné a rodičovské zázemí, které svým třem nezletilým dětem poskytuje, a jak dalece by se tohoto zázemí dotklo jejich případné osobní odloučení. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že nejlepší zájem (resp. blaho) dítěte je zájmem, který v rámci posuzování proporcionality zásahu do soukromého a rodinného života hodnotí i judikatura ESLP, a současně, že jde o hodnotu, která musí být dle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.

[27] Relevantní soudní judikatura však nestanovuje absolutní převahu nejlepšího zájmu dítěte za všech okolností. Naopak jak judikatura ESLP, tak Ústavního soudu jej vnímá

opět jako příkaz k vyvažování různých protichůdných zájmů, resp. nedávná judikatura Ústavního soudu zavedla jistou kategorizaci různých řízení podle intenzity působení nejlepšího zájmu dítěte (nález ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19). První kategorií jsou řízení, v nichž se přímo rozhoduje o úpravě práv a povinností dítěte právě jakožto dítěte (řízení o péči o dítě a styku s ním). Další jsou řízení, jejichž účelem je upravit práva a povinnosti dítěte, aniž by se dotýkala statusu dítěte (řízení o soukromoprávních závazcích). Konečně třetí kategorií jsou řízení, jejichž účelem není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte, ale která mají na dítě zprostředkovaný právní dopad. V těchto kategoriích se pak nejlepší zájem dítěte projevuje různou intenzitou od předního a rozhodujícího kritéria až po „prosté“ vážení s dalšími hodnotami a zájmy. Nyní projednávaná věc spadá i podle Ústavního soudu do posledně zmíněné kategorie řízení, v němž je zájem dítěte pouze jedním z mnoha kritérií. I v tomto případě však platí, že intenzita či „hloubka“ tohoto vážení se primárně odvíjí od informací, které správním orgánům poskytne sám žadatel. Intenzitě dopadu rozhodnutí do práv dítěte nepochybně odpovídá nejen způsob vážení nejlepšího zájmu dítěte, ale i povinnost respektovat tzv. participativní práva dítěte, tj. právo dítěte být účastno příslušného řízení a mít možnost se v něm přímo vyjadřovat. Tato povinnost je nejintenzivnější v první kategorii řízení; v řízení, v němž se rozhoduje nynější věc stěžovatele, by bylo nutno vyžadovat takové postavení jeho nezletilých dětí, včetně například jejich výslechu, pokud by stěžovatel uváděl podrobnosti z rodinného života dětí, které by bylo třeba dále ověřit. Stěžovatel však v průběhu správního řízení neuvedl žádná specifika svého rodičovského vztahu k nezletilým dětem, proto se nelze podivovat nad tím, že správní orgány při posuzování přiměřenosti vycházely pouze z toho, že děti dlouhodobě pobývají na území ČR, kde si vytvořily sociální vazby a zázemí, navštěvují na denní bázi školy atd. Pokud by existovaly nějaké specifické okolnosti rodičovského vztahu mezi stěžovatelem a jeho dětmi (například potřeba nějaké nadstandardní péče o děti z jeho strany), měl stěžovatel nejprve sám tyto informace v průběhu řízení uvést, aby se jimi mohly správní orgány dále zabývat.

[28] Ať už proto byla pasivita stěžovatele, pokud jde o konkrétní tvrzení týkající se jeho soukromého a rodinného života, způsobena tím, že fakticky neexistují žádná specifika, která by stěžovatel mohl před správním orgánem tvrdit (kromě správním orgánům známých skutečností, že má 3 nezletilé děti, které zde žijí ve společné domácnosti s manželkou stěžovatele a vykonávají školní docházku), nebo byla motivována určitou procesní strategií, kterou stěžovatel v řízení zvolil, například s cílem oddálit konečné rozhodnutí o jeho žádosti, nemůže být nyní přičítána k tíži správních orgánů a nemůže z ní být vyvozována nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí. S ohledem na tuto výše popsanou pasivitu stěžovatele proto považoval Nejvyšší správní soud podklady, které byly předmětem posuzování správních orgánů, jakož i posléze krajského soudu, pro hodnocení přiměřenosti za dostačující. Neshledal proto důvodnou námitku, že by správní rozhodnutí a napadený rozsudek byly nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[29] Pokud pak jde o vlastní posouzení přiměřenosti, lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že správní orgány a soudy s ohledem na to, že § 174a zákona o pobytu cizinců je v podstatě zákonnou implementací čl. 8 Úmluvy zpravidla vycházejí z kritérií vyplývajících z judikatury ESLP, která je třeba posoudit ve vzájemné souvislosti (s ohledem na to, že stěžovatel tato kritéria věrně reprodukoval v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné je znovu opakovat). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, tato

kritéria však lze při posouzení přiměřenosti zohlednit pouze tehdy, pokud v řízení vyjdou najevo a jsou pro daný případ relevantní, a to právě z důvodu uplatnění výše uvedené povinnosti žadatele, aby sám tvrdil specifika svého soukromého a rodinného života. Rozsah a kvalita těchto informací pak přirozeně ovlivňují „hloubku“, s níž správní orgán posoudí přiměřenost zásahu.

[30] Posouzení přiměřenosti je tak vždy otázkou hodnocení konkrétních okolností toho kterého případu, jakékoliv srovnávání či zobecnění napříč skutkově a právně odlišnými případy je vždy zavádějící. Nejvyšší správní soud má proto za to, že četná judikatura, na niž stěžovatel ve své kasační stížnosti odkazuje, není jeho věci zcela přiléhavá buď proto, že se týká jiné kategorie řízení (například v odkazovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1002/19, šlo o řízení, jehož předmětem byla přímo práva a povinnosti nezletilého dítěte, neboť se jednalo o řízení o návrhu na změnu příjmení nezletilého), nebo je založena na odlišných skutkových okolnostech (v rozsudku ESLP ze dne 2. 2. 2016, M. a M. proti Chorvatsku bylo ve hře posouzení výchovných poměrů a násilí páchaného rodičem na nezletilém dítěti, rozsudek ze dne 6. 7. 2010, Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku, se týkal posouzení výchovného prostředí v kontextu mezinárodního únosu dítěte jedním z rodičů, v případě posuzovaném v rozsudku ze dne 3. 10. 2014, Jeunesse proti Nizozemsku, pak byla mimo jiné podstatná skutečnost, že vyhošťovaná stěžovatelka denně pečovala o nezletilé děti, a v rozsudku ze dne 8. 11. 2016, El Ghatet proti Švýcarsku, pak šlo o rozhodování o pobytovém oprávnění přímo pro dítě za účelem sloučení rodiny). Jak již soud uvedl, taková specifika se v případě stěžovatelovy věci nevyskytují, resp. nevyšla v řízení najevo.

[31] Ani stěžovatelem odkazovaná směrnice a z ní vycházející judikatura Soudního dvora Evropské unie závěry krajského soudu a správních orgánů ve věci stěžovatele nemohou zvrátit, neboť vychází z odlišných skutkových okolností. Sama směrnice navíc v čl. 14 preambule výslovně uvádí, že *sloučení rodiny může být zamítnuto z řádně doložených důvodů. Zejména osoba, která usiluje o to, aby jí bylo povoleno sloučení rodiny, nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost.* Právě tato situace v nyní posuzovaném případě nastala. Směrnice tedy ve svých důvodech dává jasně najevo, že bezpečnostní hlediska mají mimořádně vysokou prioritu při úvaze o postavení cizince. Správní orgány i krajský soud tak nepostupovaly v rozporu s unijním právem.

[32] Nejvyšší správní soud má proto za to, že posouzení přiměřenosti vyhovělo nárokům kladeným na poměřování protichůdných zájmů, konkrétně zájmu státu na ochraně bezpečnosti a předcházení kriminality na straně jedné a práva na ochranu soukromí a rodinného života stěžovatele a příslušníků jeho rodiny na straně druhé. Závěr, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu ČR, vyplynul z obsahu utajovaných informací. Nejvyšší správní soud jej v předchozím rozsudku aproboval jako věcně správný a zákonný. Jde o východisko, které vstupuje do poměřování s dalšími protichůdnými právy, zájmy a hodnotami; v tomto smyslu Nejvyšší správní soud (na rozdíl od stěžovatele) rozumí konstatování krajského soudu, že *„při posouzení otázky přiměřenosti je nezbytné vycházet z primárního závěru* […]*, tj. že pobyt žalobce není v zájmu ČR“*. Jedná se o závěr prvotní (slovy krajského soudu primární), který může být ovlivněn pouze tím, pokud nad zájmem státu, který se odráží v tomto dílčím závěru, převáží právo na ochranu soukromého a rodinného života, jehož součástí je i posouzení nejlepšího zájmu dítěte.

[33] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že správní orgány svým povinnostem při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí dostály. Zohlednily kritéria a skutečnosti, které vyšly v řízení najevo, podřadily je obecnějším protichůdným zájmům a právům a posoudily je v jejich vzájemné souvislosti. Jak již uvedl krajský soud, zejména rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje poměrně rozsáhlé posouzení vztahu mezi zájmem státu a právem stěžovatele a jeho rodinných příslušníků na ochranu soukromého a rodinného života. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Stěžovatel dosud rozvíjí svůj rodinný život s manželkou a třemi nezletilými dětmi, které všechny mají již v ČR povolen trvalý pobyt, a v ČR tak mohou nadále setrvat v péči své matky. Manželka stěžovatele je rovněž společnicí a jednatelkou obchodní společnosti, v níž podniká stěžovatel, takže rodina v ČR nezůstane bez příjmů.

[34] Nejvyšší správní soud si je vědom své nedávné judikatury, na niž stěžovatel poukazuje, a která se týká povinnosti správních orgánů při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí zvažovat, jak se toto rozhodnutí dotkne nezletilých dětí cizince, tj. vážit již zmíněný nejlepší zájem dítěte (rozsudek ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28, nebo rozsudek ze dne 12. 6. 2020, č. j. 5 Azs 343/2019 - 37). Tato judikatura však nejlepší zájem dítěte neabsolutizuje a nevylučuje, aby při posouzení individuálních okolností věci nemohl převážit jiný konkurující zájem (rozsudek ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019 - 33). Nejvyšší správní soud má za to, že i v této věci byly poměry nezletilých dětí s ohledem na informace, které měly správní orgány k dispozici, váženy dostatečně (byť úvaha o tom, že děti mohou nadále rozvíjet svůj rodinný život v ČR s matkou, není ve správních rozhodnutích spojena výslovně s konceptem nejlepšího zájmu dítěte, avšak je zřejmé, že zájem dětí byl brán ve vztahu k dalším konkurujícím zájmům v potaz). Samozřejmě se lze domnívat, že nejlepším zájmem nezletilých dětí je žít v harmonickém rodinném prostředí s oběma rodiči, avšak omezení, které pro poměry nezletilých dětí plyne z rozhodnutí neudělit stěžovateli dlouhodobý pobyt (nemožnost osobního styku a péče o děti na území ČR ze strany stěžovatele), je přiměřeným důsledkem posouzení jednání samotného stěžovatele a nezbytnosti prosadit převažující veřejný zájem. Jak již soud uvedl, stěžovatel v řízení netvrdil žádná specifika rodinného života a „běžných“ zájmů dětí být osobně vychovávány oběma rodiči, která by případně bylo třeba brát v úvahu a která by mohla převážit zájem státu na tom, aby stěžovatel nepobýval na jeho území. S ohledem na to shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou i námitku nesprávného posouzení právní otázky.

## IV. Závěr a náklady řízení

[35] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[36] Stěžovatel připojil ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodování o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. srpna 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu