ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 17. 5. 2018, č. j. MV-39894-6/SO-2018, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 6. 2020, č. j. 57 A 82/2018 - 86,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím (v pořadí již čtvrtým) ze dne 1. 3. 2018, č. j. OAM-12483-123/TP-2011, zamítlo Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterou podal dne 21. 10. 2011. Správní orgán I. stupně shledal ve smyslu § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím (taktéž již čtvrtým v pořadí) zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho rozhodnutí potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Namítal především nedostatečnou přesvědčivost a věrohodnost utajovaných informací, o něž správní orgány opřely svá rozhodnutí. Ty měly zároveň nedostatečně posoudit zásah do soukromého a rodinného života žalobce a rozhodnutí žalované považoval za nepřiměřené a v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

[3] Napadené rozhodnutí žalované krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 82/2018 - 46, 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 po vzoru trestního řádu 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. S ohledem na důvody pro zrušení rozhodnutí žalované považoval krajský soud za předčasné zabývat se otázkou přiměřenosti zásahu do osobního a rodinného života žalobce.

[4] Závěr krajského soudu korigoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 5. 2020, č. j. 3 Azs 298/2019 - 36, 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 považoval závěr žalované o existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek České republiky, za dostatečně podložený a zákonný, a s ohledem na to rozsudek krajského soudu zrušil.

[5] Krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že utajované informace odůvodňují závěr, že žalobce může svým pobytem na území České republiky závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Rovněž neakceptoval žalobcovu námitku, že se správní orgány nedostatečně zabývaly přiměřeností dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Krajský soud odkázal na příslušné pasáže odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i napadeného rozhodnutí žalované, která 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 vydání povolení k trvalému 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 České republiky, a tuto skutečnost poměřovat intenzitou vazeb žalobce na území. Krajský soud neshledal žádný faktor, který by převážil nad zájmem České republiky, a to ani ve skutečnosti, že nezletilé děti žalobce dlouhodobě pobývají na území České republiky 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 statutárním orgánem obchodní společnosti a má zajištěn stabilní příjem. Krajský soud proto považoval rozhodnutí správních orgánů z pohledu práva na ochranu soukromého a rodinného života za dostatečná a správná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Měl za to, 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 jakémkoliv soudním nebo správním řízení, která se dotýkají práv dětí chráněných čl. 8 Úmluvy (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 ESLP ze dne 6. 7. 2010, Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku, stížnost č. 41615/07, nebo rozsudek ESLP 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 je potřeba zohlednit situaci všech členů rodiny, neboť ochrana stanovená tímto ustanovením míří na celou rodinu (rozsudek ESLP ze dne 3. 10. 2014, Jeunesse proti Nizozemsku, stížnost č. 12738/10).

[8] Konečně 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*“.

[9] Podle stěžovatele nelze shora uvedeným požadavků 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., nar. X, G. M., nar. X a T. M., nar. X.

[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 NSS ze dne 11. 3. 2004, č. j. 1 Afs 3/2003 - 68).

[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 páru, 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 hlediska nejlepšího zájmu dítěte, které má mít zcela zásadní význam (rozsudek Nejvyššího správního soudu 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 České republiky, 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 jeho opuštění území České republiky 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 České republiky 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 NSS ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28).

[15] Stěžovatel nakonec namítl, že z odůvodnění nevyplývá, že bylo zohledněno kritérium doby pobytu stěžovatele na území České republiky, přičemž stěžovatel na jejím území pobývá již více než 10 let (v této souvislosti odkázal na rozsudek ESLP ze dne 18. 10. 2006, ve věci *Üner proti Nizozemsku*, stížnost č. 46410/99), plní si všechny povinnosti vyplývající z právních předpisů a nikdy se nedopustil žádného trestného činu a ani nebyl trestně stíhán. Na území České republiky si vytvořil pevné rodinné, sociální a kulturní vazby a jeho dřívější opakované vycestování do země původu není dle něj směrodatné.

[16] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry uvedenými v napadeném rozsudku. Zdůraznila, že pobyt stěžovatele není v zájmu České republiky a v této souvislosti odkázala na čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. 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*.

[18] Krajský soud se v předcházejícím rozsudku zabýval především 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 stěžovatel může závažným způsobem narušit veřejný pořádek České republiky. Na posouzení této otázky se ke kasační stížnosti žalované omezil také přezkum Nejvyšším správním soudem v prvním rozsudku ve věci. 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.

[19] 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 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Na úvod pokládá Nejvyšší správní soud za vhodné zmínit, že se již v minulosti zabýval kasačními stížnostmi stěžovatele, které byly opřeny o obdobné námitky jako v nyní posuzované věci, a jež se týkaly jeho jiných žádostí o udělení pobytového oprávnění na území České republiky. Konkrétně se jedná o rozsudek ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020 - 27 (žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání), a ze dne 19. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020 - 29 (žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny). Nutno dodat, že kasační stížnost ve věci vedené pod sp. zn. 1 Azs 260/2020 je prakticky totožná s nyní posuzovanou kasační stížností. Stěžovatel dokonce v bodě IV. své kasační stížnosti hovoří o zamítnutí své žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nikoliv o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci je skutkový stav totožný, nemá Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit od svých dříve vyslovených závěrů týkajících se stěžovatele, a proto vypořádá jeho námitky stěžovatele obdobným způsobem, jak tomu již učinil dříve.

[22] 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 zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému 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.

[23] Stěžovatel konkrétně namítá, že se správní orgány 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 České republiky, neboť může závažným způsobem narušit její veřejný pořádek.

[24] Podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců (v současném znění) platí, že *ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále zamítne, jestliže cizinec ohrozil bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.* Pro nyní posuzovanou věc byl relevantní zamítací důvod upraven ve znění účinném do 17. 12. 2015 v § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. K otázce aplikace správného časového znění zákona se však krajský soud dostatečně vyjádřil v bodech 24 až 28 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné se touto problematikou znovu zabývat, neboť není předmětem kasačních námitek.

[25] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*

[26] S ohledem na výše uvedené proto bylo povinností správních orgánů zkoumat přiměřenost důsledků rozhodnutí ve vztahu k důvodům nevydání povolení k trvalému pobytu, zejména přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života. Tato povinnost je dána skutečností, že cizinec si v průběhu předchozího pobytu vytvořil na území České republiky celou řadu ekonomických, společenských, kulturních, ale i rodinných vazeb různé intenzity, které mohou být neudělením požadovaného druhu pobytu narušeny nebo 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 jeho existující osobní a rodinné vazby.

[27] 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 - 32, nebo ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 31). 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.

[28] 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 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 podle § 3 správního řádu vázán povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, 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 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.

[29] 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. 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 trvale nepobýval na území České republiky.

[30] To samé platí o stěžovatelově argumentu nejlepšího zájmu 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.

[31] 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. 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). To od řízení, v nichž se přímo rozhoduje o úpravě práv a povinností dítěte právě jakožto dítěte (řízení o péči o dítě a styku s ním), přes řízení, jejichž účelem je upravit práva a povinnosti dítěte, aniž by se dotýkala statusu dítěte (řízení o soukromoprávních závazcích), po 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 jakkoliv 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 České republiky, kde si vytvořily sociální vazby a zázemí. 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.

[32] 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 mohl před správním orgánem tvrdit (kromě správním orgánům známých skutečností, že má 3 nezletilé děti, které zde žijí ve společné domácnosti s jeho manželkou), 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 kasační 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.

[33] 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 – viz odst. 11 tohoto rozsudku, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné je znovu opakovat). Jak již kasační 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.

[34] 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.

[35] 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 stěžovatel může závažným způsobem narušit veřejný pořádek, vyplynul z obsahu utajovaných informací, a Nejvyšší správní soud jej v předchozím rozsudku posoudil jako závěr věcně správný a zákonný. V tomto smyslu 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 České republiky"*. 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.

[36] 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, rozhodnutí správních orgánů obsahují 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 dvěma nezletilými dětmi (A. M. je již k dnešnímu dni zletilá), které všechny mají již v České republice povolen trvalý pobyt, a v České republice tak mohou nadále setrvat v péči své matky. Manželka stěžovatele je rovněž společnicí a jednatelkou obchodní společnosti, takže rodina nezůstane v České republice bez příjmů.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom své 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 (viz bod 30 tohoto rozsudku), váženy dostatečně (úvaha o tom, že děti mohou nadále rozvíjet svůj rodinný život v České republice 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 povolení k trvalému pobytu (nemožnost osobního styku a péče o děti na území České republiky 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 trvale nepobýval na jeho území. S ohledem na to shledal Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou i námitku nesprávného posouzení právní otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[39] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované náklady nevznikly, proto soud ani jednomu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 24. května 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu