

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vladimíra Sládečka, soudce Tomáše Lichovníka a soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatele **N. V. Q.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 834/8, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019, rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-118284-4/SO-2018 ze dne 20. 11. 2018 a rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-3187-21/ZR-2017 ze dne 29. 6. 2018, spojené s návrhem na zrušení § 871 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Ministerstva vnitra**, jako účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020 a rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 339/2019-27 ze dne 30. 1. 2020 a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 116/2018-63 ze dne 1. 8. 2019 se zrušují.

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění:

I. Vymezení předmětu řízení před Ústavním soudem

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, neboť je přesvědčen, že jimi byla porušena jeho ústavně zaručená práva vyplývající z čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatel rovněž namítá porušení čl. 90 Ústavy a čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „Směrnice“).

2. Stěžovatel se dále domáhá zrušení § 871 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Rekapitulace procesního vývoje a skutkových okolností věci

3. Stěžovatel je třicetiletý státní příslušník Vietnamské socialistické republiky, který pobýval na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (otec stěžovatele je občan České republiky); stěžovatel povolení získal v roce 2003. Stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“) sp. zn. 52 T 14/2015 ze dne 27. 7. 2016 odsouzen za spáchání zločinu výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání dvou let se zařazením do věznic s ostrahou. Trestný čin stěžovatel spáchal v přesně nezjištěném období, nejméně od 9. 1. 2015 do 12. 1. 2015, kdy po předchozích vzájemných telefonických dohodách a následném osobním jednání s dalšími spolupachateli převážně vietnamské státní příslušnosti, s nimiž společně neoprávněně, úmyslně a s vědomím, o jakou látku se jedná, nakládal s psychotropní látkou metamfetamin tím způsobem, že zajišťoval její výrobu a následnou distribuci. Stěžovatel byl následně rozhodnutím Okresního soudu v Liberci č. j. 6 PP 163/2016 ze dne 24. 11. 2016 podmíněně propuštěn z výkonu trestu odnětí svobody se zkušební dobou dvou roků.

4. Napadeným rozhodnutím Ministerstvo vnitra zrušilo stěžovateli povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, a zároveň mu udělilo výjezdní příkaz s platností na 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra. Podle Komise je § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců speciální úpravou k písmenu a) téhož ustanovení, ve kterém se obecněji vymezuje důvod zrušení povolení k trvalému pobytu a je zde dán širší prostor pro správní uvážení při hodnocení spáchaného deliktu z hlediska ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku. Komise dospěla k závěru, že z okolností trestné činnosti je dostatečně zřejmé, že se stěžovatel dopustil jednání, které představuje trvalý ohrožení veřejného pořádku. Jednání stěžovatele lze hodnotit jako skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti a rozhodnutím o zrušení povolení k trvalému pobytu nebylo nepřiměřeně zasazeno do soukromého a rodinného života stěžovatele.

5. Krajský soud napadeným rozsudkem správní žalobu stěžovatele proti napadenému rozhodnutí Komise zamítl; podle jeho závěru nebyly důvodné námitky stěžovatele ohledně rozporu § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců s čl. 27 odst. 2 Směrnice, stejně jako námitky, kterými stěžovatel brojil proti zohlednění závažnosti jeho protiprávního jednání. Podle krajského soudu Komise postupovala v souladu s principem přiměřenosti podle čl. 27 odst. 2 Směrnice, neboť rovněž zohlednila odsouzení stěžovatele za jeho trestnou činnost a v rámci posouzení přiměřenosti rozhodnutí hodnotila konkrétní okolnosti, charakter a závažnost jeho protiprávního jednání; důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu tedy podle krajského soudu nebylo předchozí stěžovatelovo odsouzení pro trestný čin samo o sobě. Krajský soud se rovněž ztotožnil se způsobem, jakým správní orgány posoudily přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života stěžovatele; závěr správních

orgánů o typové závažnosti drogové trestné činnosti ve vietnamské komunitě nepředstavuje prvek generální prevence, nýbrž určení základní intenzity zásahu do zájmu na ochraně společnosti.

6. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Podle Nejvyššího správního soudu Komise zamítla odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení povolení k trvalému pobytu na základě zvážení všech hledisek stanovených v § 871 odst. 1 písm. a), písm. e) a § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v čl. 27 odst. 1 a 2 Směrnice a její úsudek o splnění všech zákonných podmínek pro zrušení tohoto pobytového oprávnění stěžovateli je správný. Krajský soud učiněním stejného závěru posoudil příslušnou právní otázku adekvátně a své úvahy náležitě odůvodnil.

III. Argumentace stěžovatele

7. Argumentaci stěžovatele lze shrnout následovně: Správní orgány i správní soudy rozhodly podle něj o zrušení povolení k trvalému pobytu v rozporu s unijním právem, jelikož předmětné zrušení odůvodnily skutečnostmi, které nespočívají výlučně na straně stěžovatele, nýbrž jde o zdůvodnění generální prevencí. Napadenými rozhodnutími byla porušena zásada *ne bis in idem*, neboť zrušení povolení k pobytu stěžovatele správní orgány a správní soudy fakticky pojaly jako další trest za trestnou činnost, pro kterou byl stěžovatel potrestán trestními soudy. Trestnou činnost stěžovatel páchal pouze v období několika dní, pročež mu byl uložen trest odnětí svobody na dolní hranici zákonné trestní sazby; šlo o ojedinělý exces z vedení jinak řádného života na území České republiky. Podle stěžovatele nelze i přes odsouzení za drogovou trestnou činnost bez dalšího dovozovat, že představuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost.

8. Napadená rozhodnutí jsou v rozporu s čl. 27 odst. 2 Směrnice, podle kterého opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje; osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná. Správní orgány i správní soudy však zrušily trvalý pobyt stěžovateli pouze proto, že spáchal drogovou trestnou činnost, aniž by řádně odůvodnily, proč jeho chování představuje nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost do budoucnosti.

9. Stěžovatel se konečně domáhá zrušení § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť možnost zrušit povolení pobytu pouze z důvodu odsouzení za spáchání úmyslného trestného činu není v souladu s požadavky čl. 27 odst. 2 Směrnice (viz výše uvedená argumentace stěžovatele).

IV. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní stížnost byla oprávněnou osobou podána včas [§ 72 odst. 3 č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu)], a není nepřípustná podle § 75 odst. 1 téhož zákona; stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 30 odst. 1 téhož zákona) a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

V. Vyjádření k ústavní stížnosti

11. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení, aby se k ústavní stížnosti stěžovatele vyjádřili.

12. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření navrhl, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně zamítnuta jako nedůvodná. Podle Nejvyššího správního soudu se správní orgány v souladu s dikcí čl. 27 odst. 2 Směrnice řádně zabývaly relevantními okolnostmi případu, posoudily osobní chování stěžovatele vzhledem k možnému i budoucímu ohrožení základních zájmů společnosti, a také přiměřenost předmětných rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele; rozpor mezi jazykovým zněním § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a čl. 27 odst. 2 Směrnice správní orgány překlenuly použitím institutu nepřímého účinku směrnice. Správní orgány i krajský soud postupovaly v souladu s platnými právními předpisy, pročež napadená rozhodnutí nelze považovat za další trest za spáchanou trestnou činnost, jak namítá stěžovatel. Krajský soud toliko odkázal na odůvodnění napadených soudních rozhodnutí.

13. Komise ve svém vyjádření rovněž uvedla, že stěžovatelova základní práva porušena nebyla. Podle Komise je zřejmé, že obecně není v zájmu zachování veřejného pořádku a bezpečnosti České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří pobytové oprávnění využívají k páčání trestné činnosti. Stěžovatel se jako člen organizované skupiny podílel na distribuci drog, za což byl odsouzen. Důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu přitom nebyl spatřován pouze v samotném odsouzení; povolení totiž bylo zrušeno na základě posouzení nebezpečnosti osobního jednání stěžovatele, kterým naplnil skutkovou podstatu trestného činu. Závažnosti nebezpečí spojeného s výrobou a šířením omamných a psychotropních látek svědčí např. i to, že členské státy přijímají opatření k potírání takového jednání. Rozpor mezi jazykovým zněním § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců a článkem 27 Směrnice lze překlenout institutem nepřímého účinku směrnice i bez zrušení daného ustanovení. Rozhodnutí vydané podle § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není podle Komise rozhodnutím sankční povahy; jde o správní opatření, kterým je cizinci v důsledku posouzení jeho protiprávního jednání odejmut nejvyšší pobytový status cizince na území ČR (k tomu Komise odkázala na judikaturu týkající se správního vyhoštění).

14. Ministerstvo vnitra v rozsáhlém vyjádření předně uvádí, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta jako nepřípustná podle § 66 zákona o Ústavním soudu, neboť § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, již není platný.

15. Podle Ministerstva vnitra je dále třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že trestná činnost, které se dopustil, nebyla závažným porušením veřejného pořádku a že stěžovatel nepředstavuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost. Stěžovatel totiž po předchozích telefonických domluvách v rámci organizované skupiny nejméně 17 osob a po následném osobním jednání prodal ve spolupráci s další osobou na parkovišti před obchodním domem v Liberci další osobě nejméně 193,977 gramů psychotropní látky metamfetamin. Trestná činnost stěžovatele ohrožuje zájem České republiky i Evropské unie na ochraně zdraví a majetku obyvatel před nedovolenou výrobou a nakládáním s omamnou a psychotropní látkou, na jejíž prodej a užití je obvykle navázána související trestná činnost; vzhledem k délce stěžovatelova trestu je patrné, že kontakty

s organizovanou skupinou nemohly být zcela přerušeny a stěžovatelova činnost nepředstavuje ojedinělé vybočení ze společenské normy. Ministerstvo vnitra dále odkázalo na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“), podle které nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami spadá pod pojem „veřejný pořádek“, a zrušení povolení k trvalému pobytu nepředstavuje dvojnásobný trest za tutéž činnost (odkaz na rozsudek SDEU ze dne 23. 11. 2010 ve věci C-145/09 *Tsakouridis*). Ministerstvo vnitra konečně uvádí, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu s čl. 27 odst. 2 Směrnice: zákonodárce v § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců vymezil určitá jednání, která jsou závažným narušením veřejného pořádku a která by s jistotou byla důvodem pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z důvodu podle § 871 odst. 1 písm. a) téhož zákona; učinil z nich tak pouze samostatný důvod pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Spáchání byť jediného úmyslného trestného činu lze podřadit pod pojem „*narušení veřejného pořádku*“, neboť jde o společensky nejnebezpečnější jednání, na které reagují jako *ultima ratio* až normy trestního práva. Musí přitom jít nikoli o jakýkoliv trestný čin, nýbrž o úmyslný trestný čin a o odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

VI. Replika stěžovatele

16. Kromě výše nastíněných argumentů stěžovatel ve své replice k vyjádřením účastníků řízení uvedl, že nerozporuje, že trestná činnost, pro kterou byl odsouzen, představuje porušení veřejného pořádku závažným způsobem; podle něj však samotné odsouzení za drogovou činnost nepostačuje k závěru, že právě stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek do budoucna. Stěžovatel namítá, že citace z rozsudku SDEU ve věci *Tsakouridis*, o které Ministerstvo vnitra svoje tvrzení opírá, jsou vytrženy z kontextu celého rozhodnutí. Z uvedeného rozsudku je naopak zřejmé, že posouzení, zda cizinec představuje aktuální závažnou hrozbu pro veřejný pořádek, nepřísluší zákonodárci, jelikož musí být provedeno v každém případě individuálně a musí být bráno v úvahu nejen samotné odsouzení a uložený trest, ale i zapojení cizince do trestné činnosti, její charakter, sklony k opakování trestné činnosti nebo jinému porušování právních předpisů, chování odsouzeného po propuštění z výkonu trestu a další aspekty. Český zákonodárce však přijetím § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců paušálně rozhodl, že všichni cizinci odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody automaticky představují důvodnou aktuální hrozbu pro veřejný pořádek do budoucna.

17. K použití institutu nepřímého účinku Směrnice podle stěžovatele ve skutečnosti nedošlo: v napadených rozhodnutích nelze najít žádné skutečně logické a podložené úvahy, ze kterých by plynul závěr, že stěžovatel ohrožuje veřejný pořádek do budoucna. Stěžovatel zdůraznil, že z hlediska mezinárodního práva je zrušení jeho povolení k trvalému pobytu třeba považovat za vyhoštění [odkázal přitom na nález sp. zn. Pl. ÚS 25/97 ze dne 13. 5. 1998 (N 53/11 SbNU 25; 159/1998 Sb.)].

VII. Upuštění od ústního jednání

18. Ústavní soud podle § 44 zákona o Ústavním soudu zvážil, zda ve věci není třeba konat ústní jednání; dospěl k závěru, že by to nepřispělo k dalšímu objasnění věci, než jak se s ní Ústavní soud seznámil z vyžádaných spisů a podání účastníků řízení. Nekonání ústního jednání odůvodňuje také skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval za potřebné provádět dokazování.

VIII. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti a návrhu s ní spojeného

19. Podle čl. 83 Ústavy je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti a k zásahu do rozhodovací činnosti obecných soudů je povolán výhradně tehdy, nebyl-li z jejich strany dodržen ústavní rámec. Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž *ex constitutione* k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Naproti tomu Nejvyšší správní soud je orgánem, jemuž přísluší výklad podústavního práva v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury správních soudů (viz např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1172/19 ze dne 26. 6. 2019, všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé (viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3624/15 ze dne 26. 1. 2016).

20. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti, vyjádření účastníků řízení a vyžádaných spisů a dospěl k následujícím závěrům: Za prvé, návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je zjevně neopodstatněný, neboť Směrnice není součástí ústavního pořádku České republiky ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu předchozího odsouzení není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě [VIII. 1]. Za druhé, napadenými rozhodnutími správních soudů bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť rozhodnutí nebyla odůvodněna eurokonformně, nýbrž v rozporu s požadavky plynoucími ze Směrnice [VIII. 2].

VIII. 1 Návrh na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců

21. Jelikož stěžovatelova ústavní stížnost je řádná a projednatelná (viz bod 10), bylo nutné posoudit, zda jsou splněny podmínky přípustnosti akcesorického návrhu na zrušení § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců podle § 74 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

22. Stěžovatel ve svém návrhu nespécifikoval, v jakém znění navrhuje předmětné ustanovení zrušit. Jelikož lze podle § 74 zákona o Ústavním soudu navrhnout zrušení pouze právního předpisu (jeho ustanovení), jehož uplatněním (aplikací) nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je nutné stěžovatelův návrh posoudit jako návrh na vyslovení neústavnosti § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., účinném do 30. 7. 2019, který zněl:

„Ministerstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení [...] byl pravomocně odsouzen soudem České republiky za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky [...] za podmínky, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života.“

V tomto ohledu je návrh na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení podán osobou oprávněnou, neboť povolení k trvalému pobytu bylo stěžovateli zrušeno na základě právě uvedeného znění ustanovení.

23. K námitce Ministerstva vnitra, které uvádí, že návrh není přípustný podle § 66 zákona o Ústavním soudu, neboť § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, již není platný, lze uvést následující: Ústavní soud se již v minulosti problematikou přezkumu právních předpisů, které pozbyly platnosti, zabýval. Možnost takového přezkumu obecně připustil na základě návrhu obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)]. Ústavnost zrušeného či změněného zákona přezkoumá Ústavní soud za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu neústavnosti je veřejná moc, a nikoliv subjekt soukromého práva [bod 17 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (N 86/65 SbNU 161; 234/2012 Sb.)]. Za splnění stejné podmínky Ústavní soud obdobně připustil přezkum zrušeného či změněného zákona na základě akcesorického návrhu stěžovatele podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu [viz body 13-16 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/17 ze dne 27. 2. 2018 (N 33/88 SbNU 457; 69/2018 Sb.)]. Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci týkající se zrušení povolení k trvalému pobytu adresátem tvrzeného důvodu neústavnosti veřejná moc zjevně je, návrh není nepřípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu.

24. Ústavní soud nicméně dospěl k závěru, že návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení je zjevně neopodstatněný. Stěžovatel je přesvědčen, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je v přímém rozporu s čl. 27 Směrnice, který zní takto:

„1. S výhradou této kapitoly [Kapitola IV Směrnice] smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

*2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. **Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.***

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná“ [zvýraznění doplněno Ústavním soudem].

25. Podle stěžovatele čl. 27 odst. 2 Směrnice (jeho zvýrazněná část) vyjadřuje zásadu *ne bis in idem*, podle níž opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, včetně zrušení povolení k trvalému pobytu, nesmí být jen dalším trestem za trestnou činnost, za kterou byl již cizinec v minulosti potrestán.

26. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že sekundární právo Evropské unie není referenčním kritériem pro rozhodování v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy [viz bod 94 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/16 ze dne 10. 7. 2018 (N 121/90 SbNU 39;

186/2018 Sb.)]. V souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy však mají být domácí právní předpisy včetně Ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členských států; existuje-li tedy několik interpretací ustanovení ústavního pořádku a jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit eurokonformní výklad podporující realizaci závazku, nikoli výklad, jenž realizaci znemožňuje [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) či bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/17 ze dne 14. 5. 2019 (161/2019 Sb.)].

27. Kromě přímého rozporu předmětného ustanovení se Směrnicí stěžovatel v ústavní stížnosti odkazuje na zásadu *ne bis in idem*, jež je v ústavním pořádku zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě a podle které nikdo nemůže být trestně stíhán nebo potrestán za trestný čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Stejná zásada je pak rovněž vyjádřena v čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie.

28. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) vyplývá, že článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě může být porušen pouze při naplnění následujících kritérií: a) stěžovatel byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozhodnutím; b) vůči stěžovateli byla duplicitně vedena dvě řízení; c) tato řízení měla trestní charakter; d) řízení se týkala stejného činu údajně spáchaného stěžovatelem (rozsudek ESLP ze dne 12. 9. 2016 ve věci *Dungveckis proti Litvě*, č. stížnosti 32106/08, § 42; či rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. stížnosti 14939/03, §§ 48-122). Pojem „trestní řízení“ v textu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě musí být vykládán ve světle obecných zásad týkajících se příslušných pojmů „trestní obvinění“ a „trest“ v čl. 6, resp. v čl. 7 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2014 ve věci *Nykänen proti Finsku*, č. stížnosti 11828/11, § 38). Podle ESLP zákaz pobytu na území státu nemá v členských státech Rady Evropy obecně trestní charakter; toto opatření, které ve většině států může být přijato správním orgánem, je svou povahou specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví a netýká se oprávněnosti trestního obvinění proti stěžovateli ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2000 ve věci *Maaouia proti Francii*, č. stížnosti 39652/98, § 39). Podobně pak rozhodnutí o neudělení nebo pozastavení povolení k pobytu a/nebo o odepření vstupu usazenému migrantovi následující po odsouzení v trestní věci, kterým byla cizinci uložena trestněprávní sankce, podle ESLP nepředstavuje dvojí potrestání ani pro účely čl. 4 Protokolu 7 ani obecněji (rozsudek ESLP ze dne 18. 10. 2005 ve věci *Üner proti Nizozemí*, č. stížnosti 46410/99, § 56, či rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2005 ve věci *Davydov proti Estonsku*, č. stížnosti 16387/03).

29. Požadavek trestního charakteru řízení (trestní sankce) vyplývá obdobně i z čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie, protože způsob jeho hodnocení není nikterak odlišný od způsobu hodnocení praktikovaného ESLP (srov. rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013 ve věci *C-617/10 Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi*, § 32-37; viz rovněž KELLERBAUER, M. a kol. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 2237-2238).

30. V tomto ohledu je obdobně nutné dospět k závěru, že samotné rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu předchozího odsouzení ve smyslu § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců nemá povahu správního trestání. Rozhodnutí o zrušení

povolení k trvalému pobytu je nesankční povahy; je správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval – není sankcí, ale individuálně preventivním správním opatřením, které primárně nesleduje represivní účel (srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 446/2019-30 ze dne 26. 5. 2020, bod 33, a č. j. 9 Azs 176/2017-26 ze dne 29. 8. 2017, bod 24, podle kterých nelze správní vyhoštění chápat jako trest). Z toho důvodu § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Rozhodující senát Ústavního soudu proto akcesorický návrh na vyslovení neústavnosti předmětného ustanovení odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

VIII. 2 Porušení ústavně zaručených práv stěžovatele

31. Vzhledem k tomu, že první senát Ústavního soudu neshledal důvod k přerušení řízení a postoupení návrhu na vyslovení neústavnosti § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců plénu podle § 78 zákona o Ústavním soudu, posoudil následně opodstatněnost ústavní stížnosti stěžovatele směřující proti v záhlaví citovaným rozhodnutím.

32. Ze stejných důvodů, z jakých Ústavní soud dospěl k závěru, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není v rozporu se zásadou *ne bis in idem* vyjádřenou v čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě (body 27-30), dospěl rovněž k závěru, že napadenými rozhodnutími nebylo porušeno základní právo stěžovatele nebyt souzen nebo potrestán dvakrát, zaručené ve stejných ustanoveních. Jelikož napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení povolení k trvalému pobytu nemá povahu správního trestu, nelze ho vnímat (ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny, čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě ani čl. 50 Listiny základních práv Evropské unie) jako „druhý trest“ za zločin výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, který stěžovatel spáchal a za který byl odsouzen.

33. Ústavní soud je v řízení o ústavní stížnosti vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2396/13 ze dne 3. 4. 2014 (N 53/73 SbNU 69), bod 13; či nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145)]. Přestože v daném případě neobstojí argumentace stěžovatele ohledně porušení zásady *ne bis in idem*, nebrání to Ústavnímu soudu, aby posoudil napadená rozhodnutí i z dalších hledisek, zejména z hlediska souladu napadených rozhodnutí se sekundárním právem EU, na které stěžovatel ve své ústavní stížnosti rovněž poukazuje. Ustanovení čl. 4 Ústavy je totiž třeba vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10a Ústavy tak, že povinností soudní moci (včetně Ústavního soudu) je v rámci poskytování ochrany základním právům a svobodám dbát na dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z práva EU; zvláště významné je to v případě závazků plynoucích z Listiny základních práv Evropské unie, která je lidskoprávním katalogem a Ústavní soud ji považuje za součást referenčního rámce přezkumu v řízení o ústavních stížnostech [viz nález sp. zn. I. ÚS 387/20 ze dne 26. 5. 2020, bod 46; či nález sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. 1. 2020, bod 11]. Soudní moc má povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem a porušení této povinnosti je Ústavním soudem považováno za porušení čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a čl. 4 Ústavy, jakož i práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), 71; či nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019].

34. V nyní projednávané věci je unijní právo uplatňováno. Podle čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie má „každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“ Ustanovení čl. 27 odst. 2 Směrnice, které stanoví podmínky omezení práva vstupu a práva pobytu, se použije na všechny typy rozhodnutí, jimiž se omezuje svoboda pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, tedy i na zrušení povolení k trvalému pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka ve smyslu § 87l zákona o pobytu cizinců (srov. GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 259). Na základě § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se příslušná implementující ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie (včetně § 87l), použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, tedy i na rodinného příslušníka občana ČR, který svobodu volného pohybu či pobytu v jiných členských státech nevyužívá (viz bod 45 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011; srov. rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 1990 ve spojených věcech C-297/88 a C-197/89 *Dzodzi proti Belgii*, §§ 32-37). Jinými slovy, ustanovení § 87l zákona o pobytu cizinců je třeba vyložit v souladu s požadavky Směrnice i v případě stěžovatele jako rodinného příslušníka občana ČR, na kterého se Směrnice přímo neuplatní ve smyslu jejího čl. 3 odst. 1.

35. Z čl. 27 odst. 2 Směrnice vyplývá, že členské státy mohou omezit práva vstupu a pobytu občanů EU (a jejich rodinných příslušníků) z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Uvedená pravomoc je projevem suverenity členských států rozhodovat o vstupu a pobytu cizinců na jejich území, což mimo jiné odpovídá i úpravě Úmluvy, která nezaručuje cizinci právo na vstup do konkrétní země nebo pobyt v ní; státy mají pravomoc při výkonu svých povinností zajišťujících udržování veřejného pořádku vyhostit cizince odsouzeného v trestním řízení (viz např. výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *Úner proti Nizozemí*, § 54). Ve vztahu k občanům Unie (a jejich rodinným příslušníkům) však článek 27 Směrnice a důvody v něm stanovené představují omezení pro členské státy EU. I když členské státy mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, musí být uvedené pojmy chápány restriktivně, mají-li požadavky odůvodnit odchylku od základní zásady volného pohybu osob (viz bod 23 rozsudku SDEU ze dne 10. 7. 2008 ve věci C-33/07 *Jipa*; či rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 1977 ve věci C-30/77 *Bouchereau*).

36. Ze znění čl. 27 odst. 2 Směrnice i z příslušné judikatury SDEU vyplývá, že pojem „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě samotného narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva (včetně trestního odsouzení), existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 1975 ve věci C-36/75 *Rutili*, § 28; či rozsudek SDEU ze dne 29. 4. 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri*, § 66). Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku mohou být odůvodněná jen tehdy, jsou-li založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby (rozsudek SDEU ze dne 13. 9. 2016 ve věci C-165/14 *Rendón Marín*, § 59). Osobní chování představující skutečné a aktuální ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nebo hostitelského členského státu zásadně znamená, že se u dotyčného jednotlivce může předpokládat, že se bude protiprávně chovat i v budoucnu (rozsudek

SDEU ze dne 22. 5. 2012 ve věci C-348/09 *P. I.*, § 30; či rozsudek SDEU ze dne 13. 7. 2017 ve věci C-193/16 *E.*, § 23).

37. Podle předmětného ustanovení Směrnice předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje automatické přijetí opatření omezujících výkon práva na volný pohyb. Jinými slovy, samotné předchozí odsouzení dotyčného pro trestný čin nepostačuje k tomu, aby bylo možné automaticky vycházet z toho, že dotyčný představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jež je samo o sobě způsobilé odůvodnit omezení práv, které mu přiznává unijní právo (rozsudek SDEU ze dne 17. 11. 2011 ve věci C-430/10 *Christo Gajdarov*, § 38). Existenci předchozího odsouzení za trestný čin lze zohlednit jen tehdy, jsou-li okolnosti, které vedly k tomuto odsouzení, důkazem osobního chování, představujícího současnou hrozbu ve výše uvedeném smyslu (rozsudek SDEU ze dne 1. 1. 1999 ve věci C-348/96 *Donatelle Calfa*, § 24). Opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti lze přijmout pouze tehdy, ukáže-li se po konkrétním posouzení každého jednotlivého případu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, že osobní chování dotyčné osoby představuje ohrožení v současné době (rozsudek SDEU ze dne 2. 5. 2018 ve věci C-331/16 *K. a H. F.*, § 56).

38. Konečně nejsou podle čl. 27 odst. 2 Směrnice přípustná odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s tzv. generální prevencí. Z toho plyne, že unijní právo brání omezení práva pobytu založenému na důvodech obecné prevence, o kterém je rozhodnuto s cílem odradit ostatní cizince, obzvláště bylo-li takové opatření přijato automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo přihlédnuto k osobnímu chování pachatele trestného činu nebo nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek (rozsudek SDEU ze dne 27. 4. 2006 ve věci C-441/02 *Komise proti Německu.*, § 93, v němž SDEU posuzoval soulad německé úpravy s úpravou unijní). Nepřípustnost systematické a automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a opatřením k ukončení pobytu vyjádřil v minulosti Soudní dvůr EU zejména v rozsudku ze dne 7. 6. 2007 ve věci C-50/06 *Komise proti Nizozemsku*, ve kterém dospěl k závěru, že nizozemské právní předpisy umožňující vyhoštění občanů Unie z území Nizozemského království pouze na základě odsouzení pro trestný čin jsou nesouladné s dřívější platnou unijní úpravou. Ve vztahu k české úpravě poukazovala na nepřípustnost systematické a automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a zrušením povolení k trvalému pobytu veřejná ochránkyně práv (viz připomínku v legislativním procesu sp. zn. 25489/2017/PDCJ ze dne 15. 9. 2017, bod 24).

39. Lze tedy uzavřít, že podle SDEU při uplatňování Směrnice a zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nelze vycházet pouze ze skutečnosti, že jednotlivec byl v minulosti odsouzen pro spáchaný trestný čin, ale je dále třeba vzít v úvahu další aspekty, a to zejména zákonem stanovený a uložený trest, míru zapojení do trestné činnosti, rozsah škody a tendenci jednotlivce k opakování trestné činnosti (viz bod 50 výše citovaného rozsudku SDEU ve věci *Tsakouridis*). Obdobná kritéria uplatňuje i Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců týkajícího se žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, uvádí-li, že „[k]riminální minulost žadatele ovšem bude velmi často výchozím bodem úvahy o tom, zda u žadatele i do budoucna existuje důvodné nebezpečí, že by mohl opět závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Při posuzování tohoto rizika je kromě závažnosti a povahy spáchaných trestných činů třeba zkoumat i další aspekty předmětného případu, jako je např. předcházející bezúhonnost či naopak opakování trestné činnosti u žadatele, chování žadatele ve vazbě

či ve výkonu trestu a po propuštění, případně motiv, který jej ke spáchání trestného činu vedl, jeho postoj k dosavadní trestné činnosti atd.“ (viz bod 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 29/2019-33 ze dne 29. 5. 2020).

40. V nyní projednávaném případě stěžovatel od počátku správního řízení poukazuje jednak na rozpor samotného znění § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců s čl. 27 odst. 2 Směrnice, a dále má výhrady ke způsobu jeho aplikace správními orgány. Stěžovatel nerozporuje, že trestná činnost, pro kterou byl odsouzen, je porušením veřejného pořádku závažným způsobem, nicméně má za to, že samotné odsouzení za drogovou trestnou činnost nepostačuje k závěru, že představuje aktuální nebezpečí pro veřejný pořádek směřující i do budoucnosti.

41. Ministerstvo vnitra k tvrzenému rozporu národní úpravy s úpravou unijní toliko uvedlo, že „zrušení povolení k trvalému pobytu je v souladu s článkem 27 uvedené Směrnice“ a že „z existence odsouzení pro trestný čin lze vycházet neboť okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvajícím ohrožením veřejného pořádku“ (viz str. 4 napadeného rozhodnutí). Komise následně v napadeném rozhodnutí tento závěr potvrdila a dospěla k závěru, že „úmyslný trestný skutek soudem sankcionovaný nepodmíněným trestem odnětí svobody je třeba v cizineckém pobytovém správním řízení hodnotit jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem“ (viz str. 4 napadeného rozhodnutí).

42. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců předpokládá naplnění dvou podmínek: 1) pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu v délce nepřevyšující 3 roky a 2) přiměřenost rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu; není proto podle krajského soudu pravda, že důvodem pro zrušení povolení k trvalému pobytu podle uvedeného ustanovení je pouze skutečnost, že cizinec byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. V rámci zkoumání přiměřenosti je podle krajského soudu třeba posuzovat mj. druh a závažnost protiprávního jednání cizince. Krajský soud dále uvádí, že ze systematiky § 871 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že písm. e) představuje speciální ustanovení vůči písm. a), protože podle krajského soudu „zákonodárce zakotvením pravomocného odsouzení soudem České republiky k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky jako samostatného důvodu pro zrušení povolení k trvalému pobytu provedl úvahu v tom směru, že konkrétní (osobní) protiprávní jednání cizince, a to trestněprávního charakteru, pro které byl pravomocně odsouzen k nejprísnejšímu trestu, tj. trestu odnětí svobody ve stanovené délce, představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“ (viz body 20-21 napadeného rozsudku).

43. Nejvyšší správní soud právě uvedené závěry správních orgánů a krajského soudu do určité míry korigoval, uvedl-li, že znění § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců neodpovídá znění čl. 27 odst. 2 věty druhé Směrnice, podle něhož samotné předchozí odsouzení pro trestný čin neodůvodňuje zrušení pobytového oprávnění. Podle Nejvyššího správního soudu lze nicméně rozpor mezi jazykovým zněním předmětných ustanovení překlenuvat prostřednictvím institutu nepřímého účinku směrnice, který lze popsat jako určitou modifikaci ustanovení vnitrostátního práva, jež vyhovuje obsahovým požadavkům práva unijního, byť samotná norma vnitrostátního práva nepozbývá platnosti a nadále je zdrojem práv a povinností (viz bod 20 napadeného rozsudku).

44. Ústavní soud na tomto místě znovu zdůrazňuje, že mu nepřísluší hodnotit soulad národních předpisů se sekundárním unijním právem. Způsob aplikace unijního práva jako bezprostředně použitelného práva (jakožto i případná „neaplikace“ národních předpisů, které jsou s unijní úpravou v rozporu) je v kompetenci obecných soudů, které mají v případě pochybností možnost, případně i povinnost obrátit se na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie [viz bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.)]. V nyní projednávané věci tedy je v kompetenci správních soudů posoudit, zda je třeba aplikovat § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců prostřednictvím institutu nepřímého účinku Směrnice, nebo zda je třeba uvedené ustanovení neaplikovat pro přímý rozpor se Směrnicí. Obdobně pak Ústavní soud na tomto místě připomíná svoji ustálenou judikaturu, podle které subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje; je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území [nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), bod 53, či nález sp. zn. Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. 12. 2008 (N 218/51 SbNU 709; 47/2009 Sb.), bod 37]. Ústavní soud je nicméně povinen v souladu s eurokonformním výkladem čl. 36 odst. 1 Listiny posoudit, zda obecné soudy svoje závěry co do merita věci řádně (a též eurokonformním způsobem) odůvodnily. A právě v tomto směru dospěl Ústavní soud k závěru, že se tak v případě stěžovatele nestalo.

45. V napadeném rozsudku se Nejvyšší správní soud přiklonil k první možnosti (tj. využití nepřímého účinku Směrnice), uvedl-li, že byť správní orgány a krajský soud využití daného institutu výslovně neuvedly, v dostatečné míře objasnily, proč stěžovatelův skutek považují za narušení veřejného pořádku závažným způsobem; z jejich hodnocení taktéž vyplývá, proč jde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, založené výlučně na osobním chování stěžovatele (viz bod 21 napadeného rozsudku). Podle Ústavního soudu nicméně z odůvodnění správních orgánů ani správních soudů žádným způsobem nevyplývá, na základě jakých skutečností právě stěžovatelovo osobní chování představuje reálné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti ve výše vyloženém smyslu.

46. Ministerstvo vnitra v napadeném rozhodnutí uvádí, že „*cizinci bylo dozajista známo, že obchod s drogami patří mezi nejzávažnější trestnou činnost, v zemi původu cizince hrozí za tuto trestnou činnost v krajním případě trest smrti zastřelením*“ (str. 5 napadeného rozhodnutí) a že „*míra integrace cizince do české společnosti je zcela irrelevantní a nelze ji považovat za výjimečnou a hodnou ochrany, pokud cizinec spáchá závažnou trestnou činnost na území, jako v tomto případě*“. Ministerstvo vnitra dále svoje rozhodnutí odůvodnilo tím, že „*[s] ohledem na nebezpečnost trestné činnosti, které se cizinec dopustil, i celkovou délku nepodmíněného trestu odnětí svobody je zde převažující veřejný zájem nad zájmem jednotlivce, a to zájem na ochraně veřejného pořádku, který cizinec hrubým způsobem narušuje*“, že „*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 ničující dopad na společnost a v jejím rámci především na mladistvé*“ a že „*cizinci trvale žijící na území ČR, kteří obchodují s drogami, 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*“ (viz str. 6 napadeného rozhodnutí).

47. Jak je patrné z uvedených částí odůvodnění, Ministerstvo vnitra vůbec nehodnotilo, proč konkrétní okolnosti spáchání trestného činu naznačují, že osobní chování stěžovatele

představuje ohrožení v současné době a proč stěžovatel bude ohrožovat veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost i v budoucnu. Své rozhodnutí založilo pouze na skutečnosti, že stěžovatel byl odsouzen za spáchání zločinu výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, který obecně spadá pod pojem „veřejný pořádek“ a jehož spáchání samozřejmě lze považovat za jeho narušení.

48. Eurokonformní odůvodnění nelze najít ani v navazujících napadených rozhodnutích. Komise pouze apodikticky konstatuje, že *„z okolností trestné činnosti odvolatele, které ministerstvo v napadeném rozhodnutí popsalo a k nimž ve svých úvahách přihlédlo, je dostatečně zřejmé, že odvolatel se na území dopustil trestné činnosti, u níž není pochyb o tom, že se jedná o narušení veřejného pořádku závažným způsobem“* a že *„nebezpečnost jeho trestného činu je závažná, jen těžko lze usuzovat, že by u něho [tj. u stěžovatele] mělo jít jen o ojedinělé vybočení z řádného života;“* nicméně tvrzené „okolnosti trestné činnosti“ nijak nespécifikovala a ani konkrétně nevysvětlila, proč by se právě u stěžovatele mělo předpokládat, že bude mít tendenci páchat obdobnou trestnou činnost i v budoucnu. Komise naopak odůvodnila své rozhodnutí tvrzeními, které nesouvisí přímo s osobou stěžovatele, ale s generální prevencí, uvedla-li, že *„[d]rogová trestná činnost v komunitě Vietnamců žijících na území je již obecně známým negativním jevem a ohrožuje veřejný pořádek významným způsobem“* a že *„[z]ájem České republiky na ochraně společnosti před shora uvedenou nebezpečnou a škodlivou trestnou činností, jíž se odvolatel dopustil, podle názoru Komise převažuje nad jeho soukromými a rodinnými zájmy“* (viz str. 4-5 napadeného rozhodnutí).

49. Byť krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že domněnka Komise o nikoli ojedinělém vybočení z řádného života stěžovatele neměla ve spisu podklad, dospěl k závěru, že *„[t]oto dilčí pochybení však samo o sobě nebylo intenzity, pro které by soud shledal rozhodnutí vadné pro nedostatek důvodů“* a že šlo spíše domněnku, která nebyla z hlediska posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života „významným rozhodujícím kritériem“ (viz bod 26 napadeného rozsudku). Obdobně jako správní orgány, tak i krajský soud v bodu 24 napadeného rozsudku uvedl, že *„[...] hodnocení obecné a typové společenské nebezpečnosti zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy, rozmáhajícího se ve vietnamské komunitě [...], bylo zcela na místě, neboť určuje základní intenzitu zásahu do zájmu na ochraně společnosti a lidí proti možnému ohrožení, které vyplývá z nekontrolovaného nakládáním s těmito nebezpečnými látkami a nepochybně další související trestnou činností, kterou zmínila rozhodnutí obou stupňů.“* Podle krajského soudu *„[s]právní orgány současně přihlédly ke konkrétnímu skutku, za který byl žalobce odsouzen“* a *„byla závažnost žalobcova protiprávního jednání zjištěna a posouzena dostatečně“*; konkrétní okolnosti stěžovatelova osobního chování nicméně nijak vysvětleny nejsou.

50. Ani Nejvyšší správní soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak neidentifikoval konkrétní okolnosti, které vedly k odsouzení stěžovatele a které by byly důkazem osobního chování, představujícího současnou hrozbu pro veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost ve smyslu čl. 27 odst. 2 Směrnice. Nejvyšší správní soud jen zopakoval, že *„[v] nyní posuzované věci byl stěžovatel odsouzen za stejný trestný čin spáchaný s dalšími osobami nejméně od 9. 1. 2015 do 12. 1. 2015 k jen o něco mírnějšímu trestu odnětí svobody, a proto i s ohledem na shora uvedené skutečnosti nemůže být pochyb o tom, že tento skutek představuje závažné narušení veřejného pořádku“* (viz bod 22 napadeného rozsudku).

51. Lze tedy shrnout, že správní orgány ani správní soudy v napadených rozhodnutích nezmiňují kromě jednání představujícího skutkovou podstatu trestného činu, za který by stěžovatel odsouzen, žádné konkrétní okolnosti jeho osobního jednání, dokazující, že právě stěžovatelovo osobní chování představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti. Nepřímý účinek Směrnice tedy uplatněn nebyl a správní orgány i správní soudy porušily zákaz automatické spojitosti mezi odsouzením pro trestný čin a zrušením povolení k trvalému pobytu – jinak řečeno, správní orgány a správní soudy neposuzovaly osobní jednání stěžovatele, jak to požaduje čl. 27 odst. 2 Směrnice. Z výše shrnutých požadavků unijního práva a judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti přísluší vnitrostátním orgánům v každém jednotlivém případě, což nemůže nahradit národní zákonodárce obecnou identifikací důvodu pro omezující opatření, jak to učinil český zákonodárce v § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (pravomocné odsouzení jednotlivce za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce nepřevyšující 3 roky). Správní orgány a správní soudy však z takové obecné identifikace v případě stěžovatele vycházely a automaticky zrušily povolení k trvalému pobytu, aniž by dostatečně zkoumaly další okolnosti.

52. Správní orgány i správní soudy v napadených rozhodnutích rovněž nesprávně směřují posuzování důvodu ke zrušení povolení k trvalému pobytu s posuzováním přiměřenosti takového opatření. V rámci prvního je podle čl. 27 odst. 2 Směrnice třeba posoudit, zda osobní chování dotyčného jednotlivce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. To mimo jiné znamená, že vnitrostátní orgány (resp. soudy) musí kromě existence předchozího odsouzení vzít v úvahu další okolnosti jako například uložený trest, míru zapojení jednotlivce do trestné činnosti, rozsah způsobené škody, četnost trestných činů, tendenci k opakování trestné činnosti či chování stěžovatele v době po odsouzení (viz bod 39). Teprve v rámci posouzení proporcionality opatření je pak třeba hodnotit, zda je potenciální zrušení povolení k trvalému pobytu v souladu se zásadou přiměřenosti, a to zejména s ohledem na skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na daném území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě, intenzita vazeb na zemi původu atd. V tomto kroku je pak možné zhodnotit i stupeň závažnosti protiprávního jednání, tj. hodnotit obecnou a typovou společenskou nebezpečnost spáchaného zločinu tak, jak správní orgány učinily ve vztahu k zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy; zároveň je v tomto kroku možné vzít v úvahu zdravotní stav dotčené osoby, jak to učinily správní orgány (v roce 2017 podstoupil stěžovatel ve Vietnamu transplantaci ledviny, nyní užívá trvale léky a pravidelně absolvuje lékařské kontroly).

IX. Závěr

53. Ústavní soud dospěl k závěru, že správní orgány a správní soudy v napadených rozhodnutích posoudily existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti stěžovatelem v rozporu s požadavky Směrnice a automaticky vycházely pouze z jeho odsouzení za trestný čin. Jelikož správní soudy nepřezkoumaly odůvodnění napadených rozhodnutí správních orgánů o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele v souladu s požadavky vyplývajícími

ze Směrnice, postupovaly v rozporu s čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10a a čl. 4 Ústavy, a porušily jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

54. Z uvedených důvodů Ústavní soud stěžovateli částečně vyhověl a napadená rozhodnutí správních soudů zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Část ústavní stížnosti směřující proti rozhodnutím Ministerstva vnitra a Komise odmítl Ústavní soud s ohledem na doktrínu minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů jako nepřípustný návrh podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť je v kompetenci obecných soudů znovu rozhodnout, jakým konkrétním eurokonformním způsobem mají správní orgány v řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele rozhodnout.

55. Na správních soudech bude znovu posoudit správní rozhodnutí ve světle výše vyložených požadavků Směrnice. V dalším řízení bude třeba zkoumat, zda (a proč právě) osobní chování stěžovatele představuje skutečné, aktuální, konkrétní a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; kromě samotné existence předchozího trestního odsouzení je třeba vzít v úvahu další aspekty jako například uložený trest, míru zapojení stěžovatele do trestné činnosti, rozsah způsobené škody, četnost trestných činů, tendenci k opakování trestné činnosti či chování stěžovatele v době po odsouzení. Teprve pak lze posuzovat přiměřenost případného zrušení povolení k pobytu.

56. Akcesorický návrh stěžovatele na vyslovení neústavnosti § 871 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění ve znění zákona č. 222/2017 Sb., Ústavní soud odmítl z výše uvedených důvodů jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. prosince 2020

Vladimír Sládeček v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Jana Němečková