



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce:

A. M., narozený X,
státní příslušnost X,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem v Praze 1, Opletalova 25, Praha 1,

proti

žalovanému:

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-8998-31/PP-2020 ze dne 3. 3. 2021 zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu dle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Zároveň podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovilo žalobci lhůtu 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

2. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání. Toto odvolání žalovaná rozhodnutím č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021 zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.
3. Proti rozhodnutí žalované žalobce brojil žalobou. V ní namítl, že s napadeným rozhodnutím se neztotožňuje a považuje jej v celém rozsahu za nezákonné. Při posuzování žádosti a stejně tak odvolání u žalobce nebyla zohledněna skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU a ČR. Rozhodnutí je zatíženo vadou, neboť výklad pojmu bezpečnost státu je vágní a nerespektuje povinnost předestřít obsah a rozsah neurčitých pojmů. Poznatky o jednání žalobce také nebyly konfrontovány s požadavky unijního práva pro aplikaci výhrady veřejné (národní bezpečnosti). Žalovaná upřednostnila bezpečnostní zájmy státu, aniž by skutečně vzala v potaz především zájmy žalobcových dětí a taktéž zájmy manželky. Současně s tím nebylo respektováno žalobcovo právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.
4. Žalovaná ve vyjádření uvedla, že nepopírala, že žalobce je rodinným příslušníkem občanky ČR a Evropské unie. Ve věci však bylo zjištěno, že žalobce ohrožuje bezpečnost státu, přičemž jeho integrace do společnosti v České republice a jeho veškeré jeho vazby na Českou republiku jsou v takovém případě bezvýznamné. Žádosti nebylo možné vyhovět, neboť z utajovaných informací vyplývá, že jednání žalobce představuje nebezpečí pro Českou republiku. Pojem bezpečnost státu je obsažen v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, podle jehož čl. 1 se ohrožením bezpečnosti rozumí ohrožení svrchovanosti a územní celistvosti státu, jeho demokratických základů a život, zdraví a majetkových hodnot. Z utajovaných informací č. j. V 153/2020-OAM a č. j. V5/2018-OAM vyplývá skutečnost, že žalobce představuje nebezpečí pro bezpečnost České republiky, tedy svým jednáním by mohl být způsobilý ohrozit zájem chráněný zákonem o bezpečnosti ČR. Žalobce si sice mohl na území České republiky vytvořit intenzivní a trvalé vazby, nicméně podle názoru žalované neprokázal, že by tyto vazby byly výlučně spjaty s územím České republiky. Následky jednání žalobce tak musí nést jeho rodina.

Vyjádření účastníků při jednání

5. Procesní strany setrvaly při jednání na svých stanoviscích. Žalobce pak nad rámec žalobních bodů upozornil na to, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 314/2020-52 ze dne 8. 10. 2021 je třeba rodinné příslušníky žadatele o pobytové oprávnění považovat za účastníky správního řízení a osoby zúčastněné na řízení.

Posouzení věci

6. Žaloba není důvodná. Neudělení oprávnění k přechodnému pobytu žalobce na základě utajovaných informací plně odpovídá předchozím závěrům správních soudů vysloveným přímo ve vztahu k žalobci. Žalobci byla zachována jeho procesní práva, neboť byl zpraven o podstatě těchto informací; správní orgány přitom správně vyložily i význam pojmu bezpečnosti státu. V souzené věci pak nebyly dány žádné právní ani skutkové důvody, pro které by rozhodnutí mělo být nepřiměřené ve vztahu k rodinnému životu žalobce a pro které by byl důvod se domnívat, že neudělením pobytového oprávnění je dcera žalobce, občanka ČR a EU, nepřítupně nucena k opuštění jejich území.

Zachování procesních práv v řízení vedeném na základě utajované informace

7. V souzené věci správní orgány uplatnily § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, podle něhož Ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tyto skutečnosti ministerstvo zjistilo z utajovaných informací poskytnutých Polici ČR.
8. Věci žalobce Krajský soud v Plzni posuzoval již několikrát. V předchozích řízeních týkajících se povolení k trvalému pobytu opakovaně žalobci vyhověl, jeho rozhodnutí byla však opakovaně

zrušena Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudky NSS č. j. 1 Azs 330/2019-36 ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28 ze dne 12. 3. 2020, č. 4031/2020 Sb. NSS, č. j. 3 Azs 298/2019-36 ze dne 18. 5. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020-27 ze dne 17. 8. 2020, č. j. 2 Azs 241/2020-29 ze dne 19. 8. 2020).

9. Z těchto rozhodnutí plyne, že Nejvyšší správní soud považuje utajované informace poskytnuté policií z pohledu požadavků na přesvědčivost, přesnost a věrohodnost pro účely tohoto správního řízení za dostačující, byť se nejedná o konkrétní důkazy z trestních řízení. Tyto informace pak vytvářejí plastický, dlouhodobý a poměrně ucelený obraz o tom, jaké činnosti a kontakty žalobce v ČR rozvíjí ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Je zřejmé, že se nejedná o informace vypovídající o jednorázové aktivitě žalobce, ale naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě.
10. Nejvyšší správní soud k tomu též uvedl, že nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek v ČR, je takového charakteru a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce nebo jeho zástupci měli přístup k byt' i jen části utajovaných informací, jež byly soudem hodnoceny.
11. Specifický způsob nakládání s utajovanými informacemi, plynoucími ze zjištění zpravodajských služeb či dalších orgánů státu, je odrazem vážení relevantních ústavně chráněných hodnot, především zájmu na ochraně bezpečnosti státu a jeho demokratického zřízení na straně jedné a práva na spravedlivý proces účastníka správního řízení na straně druhé. Procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně zneprístupněny, však musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů.
12. Toto vyvážení se zajišťuje především prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. Je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance takové informace ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací.
13. Na uvedených východiscích nic nezměnila ani judikatura z nedávné doby. Z ní plyne, že v případě rozhodování v pobytových věcech cizince pobývajícího na území České republiky na základě obsahu utajované informace, je třeba vždy seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 270/2021-54 ze dne 4. 11. 2021 a tam odkazované rozsudky velkého senátu ESLP ve věci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku č. 80982/12 ze dne 15. 10. 2020 a velkého senátu SDEU ve věci C-300/11 ZZ ze dne 4. 6. 2013).
14. Krajský soud v Plzni se tedy s obsahem utajovaných informací seznámil, přičemž nehledal žádné důvody odchýlit se od předchozích hodnotících závěrů Nejvyššího správního soudu, že bylo přesvědčivě, přesně a věrohodně doloženo, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek ve smyslu § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podstata těchto informací spočívá v tom, že žalobce dlouhodobě rozvíjí kontakty a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. O tom byl žalobce zpraven již v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, tak přímo v souzené věci v rozhodnutí Ministerstva vnitra i při ústním jednání před soudem.

Ohrožení bezpečnosti státu

15. Žalobce rozporoval, že lze jeho situaci hodnotit jako ohrožení bezpečnosti státu s odkazem na ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Předně je třeba uvést, že tato argumentace nemohla mít vliv na úspěch žaloby, neboť žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu lze podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnout i v případě možnosti narušení veřejného pořádku

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

závažným způsobem. Možnost narušení veřejného pořádku závažným způsobem byla přímo ve věcech žalobce opakovaně konstatována Nejvyšším správním soudem a není důvod se od takového hodnocení odchylovat. Žalobce by tedy povolení k přechodnému pobytu nezískal, neboť změna kvalifikace by se projevila jen v dílčí korekci výrokové části napadeného rozhodnutí, nikoliv v jejích nezbytných náležitostech či dokonce jejím obsahu: stále by šlo o zamítnutí podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

16. Nad rámec toho však soud v zásadě akceptoval i samotný právně kvalifikační závěr, že ve věci žalobce může jít o ohrožení bezpečnosti státu. V souzené věci totiž žalovaný stěží může předložit podrobnou úvahu o obsahu tohoto pojmu za situace, kdy skutkové okolnosti věci podléhají utajení. Samotný odkaz na čl. 1 zákona o bezpečnosti ČR jistě nepostačuje, neboť ten nedefinuje bezpečnost státu, ale určuje, které hodnoty musí stát chránit jako svou základní povinnost (rozsah čl. 1 je pak užší než rozsah čl. 2 tohoto zákona). Z ústavního zákona o bezpečnosti ČR tak lze v obecné rovině dovodit, které všechny hodnoty a za jakých podmínek je třeba chránit v rámci tzv. mimořádných stavů. To bez dalšího neznamená, že obsah pojmu bezpečnosti státu je shodný v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR (zná jen *bezpečnost* a *bezpečnost* ČR, nikoliv bezpečnost státu) a v zákoně o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců v § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců ostatně jako bezpečnost státu souhrnně označuje ohrožení bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti, územní celistvosti, demokratických základů, životů nebo zdraví osob.
17. Žalovanému, potažmo Ministerstvu vnitra lze ovšem přisvědčit v tom, že existuje průnik mezi těmito úpravami spočívající v tom, že bezpečností státu je *podle okolností* třeba rozumět i ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v případě násilné či hospodářské trestné činnosti (str. 4 rozhodnutí Ministerstva vnitra). V tomto ohledu tedy není výklad neurčitého pojmu bezpečnost státu ze strany žalovaného nijak vadný. S ohledem na obsah utajovaných skutečností, jejichž podstatou jsou poznatky o rozvíjení vztahů žalobce ke kriminálnímu prostředí, pak je správný závěr, že ve věci žalobce může jít o ohrožení bezpečnosti státu. Argumentoval-li žalobce *ad absurdum* tím, že v rámci uplatněného výkladu by národní bezpečnost ohrožoval i čin výtržnictví, nelze mu přisvědčit již jen proto, že tento příklad nesouvisí se skutkovými okolnostmi věci: páčání přechinu výtržnictví obvykle není spojeno s *dlohodobým rozvíjením kontaktů a činností ve vztahu ke kriminálnímu prostředí*.
18. Není přitom dán rozpor s čl. 27 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, neboť správní orgány založily své úvahy na poznatcích o osobním chování žalobce, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti.

Přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života žalobce, práva nezletilých dětí žalobce

19. V souzené věci nebyly zjištěny okolnosti rodinného a soukromého života žalobce či jeho rodiny, které by se nějak zvláště vymykaly běžným situacím rodin cizinců, popřípadě smíšených rodin dlouhodobě pobývajících v České republice. Takové okolnosti žalobce v zásadě ani netvrdil, s výjimkou dlouhodobosti pobytu, závislosti zletilé dcery-občanky ČR a existujícího rozvinutého podnikání na území ČR.
20. Ve věci tedy nevyšla najevo žádná zásadní okolnost, jež by převážila nad zájmem České republiky, aby žalobce opustil její území. Je společnou volbou rodiny žalobce, zda ostatní rodinní příslušníci budou následovat žalobce do země jeho původu (resp. mimo území ČR) či nikoliv. Nebyla zjištěna žádná silná závislost členů rodiny na žalobci týkající se kupříkladu požadavku celodenní péče či jiných specifických okolností, u nichž je vyloučena nepřítomnost žalobce.
21. V tomto ohledu žalobci nesvědčí jím odkazovaná judikatura, neboť uplatnění jejích závěrů je

přímo závislé na skutkových okolnostech věci.

22. Správní orgány při svém rozhodování zájem nezletilých dětí žalobce na společném soužití zohlednily jako jeden z vícera zájmů, mezi kterými je třeba vyvažovat. Z hlediska kategorizace provedené v odst. 52 nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020 souzená věc spadá do čtvrté z kategorií, neboť neudělení přechodného pobytu žalobci může a bude mít pouze faktický dopad na jeho děti. Existenci nutné a nepominutelně navazující změny právního postavení některého z dětí žalobce netvrdil a ta není ani nijak zřejmá. Omezené možnosti výchovy a rodinného soužití spojené s vycestováním žalobce a absencí pobytového oprávnění představují právě a pouze faktický dopad, neboť právní postavení samotných dětí se napadeným rozhodnutím nijak (ani zprostředkovaně) nemění a ani není s nějakou navazující změnou (1) *právního* postavení dítěte (2) *nutně a nepominutelně* spojeno (k interpretaci závěrů ÚS závazných pro všechny orgány a osoby v podrobnostech srov. odst. rozsudky KS v Plzni č. j. 60 Az 56/2020-96 ze dne 3. 9. 2021, odst. 9–11, č. j. 76 A 2/2021-82 ze dne 15. 12. 2021, odst. 26–28).
23. Dospěly-li správní orgány k tomu, že zájem nezletilých dětí žalobce není specifický natolik, že by mohl převážet nad zájem České republiky, není tomu co vytknout. Jestliže žalobce ani netvrdil, že by se jeho nezletilé děti z nějakého důvodu nemohly obejít bez jeho přítomnosti a zároveň nemohly opustit území ČR, nebyl důvod, aby správní orgány zjišťovaly konkrétní poměry v rodině prostřednictvím orgánu sociálně právní ochrany dětí.
24. Žalobce v této souvislosti odkazoval i na své podnikání na území ČR, které údajně bez jeho osobní přítomnosti nemůže dále pokračovat. K tomu je třeba předně uvést, že podnikání nespadá do rodinného ani soukromého života ve smyslu jejich ústavních záruk, a to ani tehdy, když žalobce podniká s manželkou či když příjmy rodiny plynou z tohoto podnikání (srov. již jen systematiku Listiny základních práv a svobod a Listiny základních práv EU; k uplatnění specificky chápaného soukromí podle Evropské úmluvy pak žalobce neuváděl žádné skutkové významné okolnosti, srov. důvody v odst. 16–19 rozsudku KS v Plzni č. j. 17 A 110/2019-19 ze dne 23. 8. 2019). Směrnice č. 2004/38/ES nicméně v odst. 27 odst. 2 vyžaduje, aby rozhodnutí bylo přiměřené obecně, nikoliv jen pouze ve vztahu k rodinnému a soukromému životu. V tomto ohledu však žalobce ani ve správním řízení, ani před soudem nepředložil žádnou konkrétní argumentaci, podle níž by bylo možné uvažovat o nepřiměřenosti zásahu do jeho podnikatelské činnosti. Odvolával-li se žalobce na „velikost, rozsah, komplexnost a složitost podnikatelské činnosti“, nijak nepřiblížil, co konkrétně to znamená. Je to přitom právě žalobce, který tyto obecné pojmy mohl a měl konkretizovat ve vztahu ke své osobě a naplnit nějakým obsahem. Jen on totiž může znát specifika svého podnikání, která by svým významem mohly převážet nad poznatky z utajovaných informací, a tedy i nad zájmem České republiky, aby žalobce opustil její území.

Práva dcery žalobce jako občanky ČR a EU

25. Závěrem své argumentace k věci se žalobce odvolával na práva své zletilé dcery, která je občankou České republiky a Evropské unie. Tvrdil, že neudělením pobytového oprávnění je jeho dcera fakticky nucena k odchodu do zahraničí, přestože občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti (čl. 14 odst. 4 věta druhá Listiny) a přestože by tím byla připravena o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejího statusu občana EU (čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie).
26. I v této souvislosti je třeba zopakovat již výše uvedené: nejsou dány žádné skutkové okolnosti, které by dceru žalobce bezpodmínečně a nepřijatelně nutily k opuštění území státu, popřípadě ji zásadně omezovaly v uplatnění jejích práv občana EU. Byť by se mohlo zdát, že existuje vnitrostátní i unijní judikatura, která argumentaci žalobce podporuje, při podrobné aplikaci se ukazuje, že tomu tak není.

27. Na věc žalobce nedopadá – při nejmenším podle jejích skutkových okolností – záruka čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalobce správně odkázal na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 301/2019-40 ze dne 23. 12. 2019, č. 3988/2020 Sb. NSS, konstatoval, že nelze uložit povinnost k opuštění území státu cizinci-rodíči nezletilého občana ČR, který je na tomto rodiči závislý. Nezletilý občan by tím totiž byl fakticky nucen k opuštění vlasti společně s rodičem za účelem společného rodinného života. Nad rámec tohoto sdělení však z citovaného rozsudku nelze zjistit nic bližšího k obsahu práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny, způsobu jeho výkladu či k tomu, co jsou relevantní skutková kritéria, která by z takového výkladu měla vyplynout. To samé pak platí pro nedávný rozsudek téhož soudu č. j. 8 Azs 303/2019-49 ze dne 27. 10. 2021, který tyto závěry právně ani skutkově nijak nerozvíjí.
28. Proto také Krajský soud v Plzni již dříve uvedl, že použití těchto závěrů nemůže být založeno na paušálních představách o rodinném životě, ale že se musí zakládat na podrobných poznatcích o skutkovém stavu získaných procesně korektním způsobem (tj. řádným dokazováním před funkčně příslušným orgánem) a výkladu všech relevantních ustanovení upravujících vztahy mezi rodiči a dětmi, rodiči a ostatními osobami (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 60/2020-46 ze dne 21. 12. 2020, odst. 15–18). Předně však Krajský soud v Plzni – odchýlně od závěrů cit. rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49 – vychází z toho, že ve věci jsou právní důvody, pro které se čl. 14 odst. 4 Listiny vůbec neuplatní.

Zákaz nucení občana k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny

29. Státní občanství je časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a v právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/94 ze dne 13. 9. 1994 (N 40/2 SbNU 7; 207/1994 Sb.)]. Těmto právním vztahům by pak v zásadě měla odpovídat i realita, tedy mezi státem a jeho občanem by měla existovat odpovídající sociální skutečnost přimknutí, skutečného spojení existence, zájmů a pocitů, což jsou znaky občanství podle mezinárodního práva [srov. rozsudek MSD ve věci Nottebohm (Lichtenštejsko proti Guatemale) ze dne 6. 4. 1955, ICJ Reports 1955, str. 23]. Státní občanství tedy zakládá velmi specifický vztah ke konkrétnímu státu, který je významný z pohledu vnitrostátního i mezinárodního práva.
30. Tak jako jiné ústavně zaručené svobody a práva, mají i záruky čl. 14 Listiny základních práv a svobod svůj původ v neblahých zkušenostech minulosti. To platí zejména pro svobodu území státu opustit (čl. 14 odst. 2), která je vskutku historického původu (srov. již čl. 24 Augšpurského říšského a konfesního míru z roku 1555 a čl. 4 odst. 3 základního zákona státního č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených), ale i pro svobody se na území státu vrátit, popřípadě nebýt nucen k jeho opuštění (čl. 14 odst. 4).
31. Historické motivy přijetí úpravy čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny jsou spojeny zejména s akcí Asanace, při níž komunistický režim nutil nepohodlné osoby k opuštění republiky [odst. 66 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.)]. V tom ohledu je třeba pod pojmem „donucení k opuštění vlasti“ rozumět jednání (1) přičitatelné veřejné moci, která se (2) formalizovanými či neformálními kroky (3) zaměřenými vůči občanu ČR nebo jemu blízkým osobám snaží (4) bez právem akceptovatelného důvodu docílit, aby tento občan (5) opustil území státu a (6) nevracel se na něj.
32. Jakkoliv tato hlediska nejsou vyčerpávající ani nezbytně nutná (jako výsledek rozhodovací činnosti soudu v individuální věci ani být nemohou), do značné míry charakterizují jednání státního režimu, které bylo důvodem pro přijetí zákazu nucení k opuštění vlasti. Jejich posouzení umožňuje určit jednání veřejné moci odpovídající těm, která byla důvodem pro přijetí záruky v druhé větě čl. 14 odst. 4 Listiny (a která tudíž spadají do jejího rozsahu), a

odlišit je od jednání veřejné moci, které sice může mít za následek odchod občana do zahraničí, avšak není důvod je považovat za ústavně problematické (leží mimo rozsah záruky druhé věty čl. 14 odst. 4 Listiny).

33. Z hlediska úpravy ústavně zaručených práv, objektivního ústavního práva i funkcí státu by rozšiřující výklad mohl vést k obtížím z hlediska právní kvalifikace jednání veřejné moci, což by buďto ve výsledku snížilo účinnost ochrany jednotlivce (pokud by šlo o relativní právo), nebo naopak k právnímu omezení řady potřebných činností veřejné moci (pokud by šlo o absolutní právo). Pakliže by totiž bylo nucení k opuštění státu chápáno extenzivně, nutně by vznikaly kolize mezi čl. 14 odst. 4 Listiny a jinými ustanoveními ústavního pořádku, ať již ústavně zaručenými právy či třeba povinnostmi ČR dodržovat své závazky z mezinárodního práva. Ty by pak bylo třeba řešit vyvažováním, přestože čl. 14 odst. 4 Listiny důvody omezení výslovně nepředvídá a z povahy těchto záruk ani omezení připouštět nemá (v tom KS v Plzni v zásadě souhlasí s odst. 70–73 rozsudku MS v Praze sp. zn. 14 A 110/2021 ze dne 14. 6. 2021, které vedou k závěru o absolutní, nikoliv relativní povaze práv podle čl. 14 odst. 4 Listiny). Zároveň by docházelo k rozměňování specifického státoobčanského vztahu tím, že by z něj odvozeně vznikala práva i cizincům. Takové pojetí státního občanství bez svolení zákonodárce lze jen těžko považovat za kompatibilní se svrchovaností státu i principem individuálního nabývání státního občanství. Pokud by kolize nebyly řešeny vyvažováním, prostřednictvím absolutní záruky čl. 14 odst. 4 Listiny by bylo znemožněno řešení řady relativně banálních právních sporů, které lze přilehavěji řešit pomocí specifických záruk, které právní řád má již k dispozici (např. zásahy do rodinného a soukromého života mají být řešeny podle speciálních čl. 10 odst. 2 a čl. 32, nikoliv čl. 14 odst. 4 Listiny). Ve věcech obdobných té souzené by to pak znamenalo, že absolutní záruka plynoucí z občanství rodinného příslušníka podle skutkových okolností (zjištění o závislosti) nevyhnutelně založí odvozené právo pobytu i pro cizince, kteří mohou ohrozit bezpečnost státu.
34. Použití výše naznačených hledisek má tyto důvody:
35. Ad 1) Přičitatelnost jednání veřejné moci vyjadřuje podstatu ústavně zaručených práv a zároveň i podstatu občanství, jako právních vztahů mezi jednotlivcem a státem. Mezi jednotlivci navzájem totiž státoobčanský vztah nemá žádný přímý význam (což zásadně platí i pro ústavně zaručená práva). Donucení k opuštění vlasti tudíž spadá do rozsahu zákazu podle čl. 14 odst. 4 druhé věty Listiny tehdy, kdy je jeho původcem přímo veřejná moc nebo jednotlivci namísto ní, s jejím svolením či strpěním (např. úřední či faktické akty veřejných činitelů, ale i nepotlačovaná činnost nestátních aktérů). Oproti tomu nejsou zákazem donucení k opuštění vlasti dotčeny vztahy soukromého práva mezi jednotlivci bez zapojení veřejné moci, jako jsou například vztahy mezi manžely, rodiči a dětmi či vztahy smluvní. Záměrem ústavodárce ani účelem čl. 14 odst. 4 Listiny nebylo a není omezovat rodiče v tom, aby rozhodli, kde budou jejich děti žít (nenastává tedy kolize mezi právy podle čl. 14 odst. 4 a čl. 32 odst. 1, 4 Listiny).
36. Ad 2) Absence požadavku formalizace vychází z toho, že řada činností veřejné moci podstatně omezuje či znemožňuje výkon činností chráněných ústavními zárukami, aniž by měly právní formu či dokonce aniž by působily přímo. Takovými kroky může být mimo jiné týrání, vydírání, šikana, pracovní či administrativní ústrky, tedy celkově jednání zaměřené na to nanejvýš znepříjemnit život, vyvolat trvalé obavy a omezit možnosti osobního, společenského a profesního uplatnění a rozvoje (např. násilí při výslechu, sledování tajnými službami, rozšiřování nepravdivých informací, odejmutí řidičského oprávnění, nátlak na zaměstnavatele).
37. Ad 3) Uvedené činnosti mohou být zaměřeny přímo proti občanu ČR, ale též zprostředkovaně pomocí nátlaku na jiné osoby. O tom svědčí jak neformální (rozšířené) pojetí donucení popsané v předchozím odstavci, ale též historické zkušenosti. Uplatnění na blízké osoby tak jako tak na občana vytváří nátlak a využívá jeho přirozenou potřebu ušetřit blízké nedůvodnému trápení, které ani sami ovlivnit nemohou, případně předejít vnitřním rozbrojům

v rodině (typicky jde o nátlak prostřednictvím „slabších“, tedy dětí či rodičů, nebo někoho s jedinečnými schopnostmi, které nemůže uplatnit). Záruka čl. 14 odst. 4 druhé věty Listiny oproti tomu nechrání před obecným, nerozlišujícím jednáním státu (např. uplatněním politik, kterou ten který občan, jeho příbuzní či jejich skupiny pocítují tíživě).

38. Ad 4) Význam absence právem akceptovatelného důvodu spočívá v tom, že veřejná moc autoritativně vstupuje do řady vztahů mezi jednotlivci, které samy o sobě do rozsahu úpravy podle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny nespádají. Typicky jde vztahy mezi rodiči a dětmi, které se prvotně uplatňují bez zásahu státu. Dojde-li k jejich poruše, druhotně přichází zásah veřejné moci a nastupuje tedy i přičitatelnost jejího zásahu (výše odst. 35), aniž by to však nutně znamenalo, že jde o zásah čl. 14 odst. 4 Listiny reprobovaný. Tak například v případě neshody mezi odděleně žijícími rodiči o tom, kde bude dítě-občan ČR žít, může autoritativně rozhodovat opatrovnický soud, aniž by však byl nucen vždy rozhodnout způsobem, který povede k setrvání dítěte na území ČR (dlužno dodat, že ani jeden z rodičů nemusí být na území ČR). To samé platí například v případě mezinárodních únosu dítěte-občana ČR na území ČR a jeho následného navrácení, nebo exekuce smluvního závazku mezi jednotlivci. Vnitřní rodinné vztahy předchází vztahy mezi dítětem a státem. Jakkoliv je soudní rozhodnutí v takovém případě přímým autoritativním donucením, jde o legitimní uplatnění práva přímo proti občanu, na které (bezvýjimečný) zákaz nucení k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny nedopadá, tak jako nedopadá na jejich čistě soukromoprávní rovinu. Hledisko právem akceptovatelného důvodu není nicméně nad rámec popsanych vztahů příliš významné, neboť žádné právem akceptovatelné důvody nemohou vést ke snaze, aby občan trvale opustil vlast.
39. Ad 5 a 6) Trvalost opuštění státu vyjadřuje samozřejmý požadavek, aby vůbec šlo o jednání zaměřené na opuštění státu, ale zároveň i to, že existují ústavně akceptovatelné důvody pro to, aby občan nuceně opustil území státu dočasně (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 a výklad výše). Veřejná moc mu tak (bezvýjimečně) nemůže bránit v návratu (čl. 14 odst. 4 věta první Listiny), ale ani nemá žádný právem akceptovatelný důvod, aby se u občana snažila dosáhnout trvalého opuštění vlasti.
40. Takto provedený výklad záruky dle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny vychází z jejich historických důvodů, zároveň však respektuje realitu 21. století vyznačující se vysokou mírou mezinárodní mobility jednotlivců (odst. 67, 70–72 cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04). Ta s sebou přináší jednodušší možnost pobytu mimo území státu občanství, ale též více příležitostí k naturalizaci, bipoitismu a celkově ke vzniku odlišných státoobčanských vztahů v rámci jedné rodiny. Jakkoliv by státy měly rodinné vztahy respektovat (srov. čl. 23 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publ. pod č. 120/1976 Sb.), jde o *respekt ke vzájemným vztahům mezi členy rodiny*. Jestliže v rámci jedné rodiny dochází k nesouladu státoobčanských vztahů, není to bez dalšího významné, protože jde výlučně o vztahy mezi jednotlivci a Českou republikou jako státem jejich státního občanství. Nejde o zprostředkovaný reflex tohoto státoobčanského vztahu do zcela odlišného vztahu mezi cizincem a Českou republikou jako státem občanství rodinného příslušníka tohoto cizince. Cizinci tedy nemohou odvozovat své právo pobývat na území jiného státu jen z toho, že některý ze členů jejich rodiny je občanem tohoto státu. Státy jsou stále zásadně svobodné v tom, zda dovolí cizincům pobyt na svém území a zda ho případně ukončí.
41. Tento výklad také respektuje vzájemné vztahy mezi jednotlivými ústavními zárukami, tj. otázku speciality ústavně zaručených práv. Faktické dopady jednání veřejné moci vůči občanovi, jejichž zamýšleným účelem však není donucení k tomu, aby opustil vlast, tak budou řešeny na základě k tomu určených, speciálních záruk. Kupříkladu zásah do vzájemných rodinných vztahů občana ČR vyhoštěním jeho rodinného příslušníka je jednak projevem právem aprobovaného plnění funkcí státu, jednak není ani nepřímým zaměřen vůči občanu ČR (ten je tedy „vedlejší“, nikoliv zamýšleným poškozeným). V takovém případě nejde o nepřímé nucení k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny, ale pouze o zásah do rodinného a soukromého života podle čl. 10 a čl. 32

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Listiny (státoobčanský vztah není rodinný, ani soukromý).

Zákaz nucení dcery žalobce k opuštění vlasti

42. Uvedený výklad se v souzené věci žalobce uplatní tak, že historický rozměr ochrany dle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny zjevně dán není. Podstata napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že Česká republika má bezpečnostní zájem na tom, aby *žalobce* nepobýval na jejím území. Tento zájem je odůvodněn poznatkami o dlouhodobém rozvíjení kontaktů a činnosti žalobce ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Jde tedy o zájem nikoliv čistě politický a právem je bez dalšího akceptovaný (byť soud nepopírá, že bezpečnost státu má i politický rozměr). Jednání veřejné moci směřuje přímo k žalobci, který je cizincem, nikoliv vůči jeho dceři-občance ČR. Z obsahu napadeného rozhodnutí, správního spisu a z argumentace žalobce neplyne žádný důvod se domnívat, že prostřednictvím žalobce míní veřejná moc nepřímě působit na vycestování dcery žalobce.
43. Z výše uvedených hledisek představuje napadené rozhodnutí (2) formalizovaný akt (1) veřejné moci (3) zaměřený vůči blízké osobě občana ČR, jehož účelem však není na tohoto občana jakkoliv působit (nejsou dána kritéria 4–6). Nelze tedy říci, že by ve věci existoval nějaký občan ČR, kterého veřejná moc nutí k opuštění vlasti.
44. Kdyby Krajský soud v Plzni soud přijal konstatování cit. rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49, musel by dospět k závěru, že se z právních hledisek záruka čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny na věc žalobce uplatnit může. Dcera žalobce je již zletilá a nejen proto není ani ve výlučné péči žalobce. Výlučná péče ani nezletilost však nemohou být určujícími kritérii pro uplatnění čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny, protože zletilost ani absence péče samy o sobě nezpůsobují zánik emočních vztahů mezi rodiči a dětmi. Není tím tedy ani popřena možnost veřejné moci nutit zletilého, ekonomicky nezávislého občana ČR k opuštění vlasti pomocí protiprávního tlaku na jeho rodiče. Historické zkušenosti odůvodňující přijetí záruky čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny ostatně jen potvrzují, že nedemokratické veřejné moci jsou nepohodlné spíše osoby ekonomicky i myšlenkově nezávislé, než děti ve výlučné péči.
45. Jakkoliv by se tedy zákaz nucení dcery žalobce k opuštění ČR ve věci žalobce mohl s přihlédnutím k dosavadním závěrům cit. rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49 právně uplatnit, nejsou pro to důvody skutkové, což soud předznamenal již výše.
46. Obdobně jako ve vztahu k nezletilým dětem totiž žalobce netvrdil a neprokazoval žádné okolnosti, z nich by bylo možné usoudit, že dcera žalobce nevyhnutelně musí opustit Českou republiku jako její nově získanou vlast. Jde totiž o zletilou studentku veřejné vysoké školy, což předpokládá jak věkem, tak schopnostmi jistou míru nezávislosti. V obvyklých případech lze očekávat, že student vysoké školy, nadto z rodiny s pluralitou státních občanství, bude schopen samostatně nebo i společně s jinými členy rodiny vycestovat za žalobcem do zahraničí (pokud se žalobci nepodaří získat oprávnění k návštěvě ČR). Žalobcem avizovaná hrozba toho, že jeho dcera bude muset opustit území ČR, tak nemá oporu v žádných mimořádných skutkových okolnostech, který by právně významným způsobem odůvodňovaly nezbytnost nerušeného osobního soužití žalobce a jeho dcery. Pokud by tedy skutečně došlo k tomu, že dcera žalobce raději opustí území ČR, lze to za takového stavu přičítat jejímu rozhodnutí.

Zbavení možnosti využívat podstatné části práv občana EU

47. Žalobce nad rámec státního občanství dcery argumentoval i jejím občanstvím Evropské unie. Bez ohledu na to, zda je postavení občana EU stále ještě doplňkovým, nebo již základním statutem státních příslušníků členských států (srov. odst. 31 rozsudku SDEU ve věci C-184/99 Grzelczyk ze dne 20. 9. 2001), ve věci nejsou dány žádné důvody se domnívat, že by unijní občanství dcery žalobce mělo být jakkoliv dotčeno napadeným rozhodnutím.
48. V rozhodovací činnosti je ustáleno, že čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie brání

vnitrostátním opatřením, včetně rozhodnutí o odepření práva pobytu rodinným příslušníkům občana Unie, v jejichž důsledku jsou občané Unie připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich statusu. Účel a odůvodnění těchto odvozených práv se zakládá na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit zejména svobodu pohybu občana Unie. Mohou existovat velmi specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a že dotyčný občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu. Jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kdyby v důsledku odepření takového práva byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu. (Srov. zejména rozsudky velkého senátu SDEU ve věci C-34/09 Ruiz Zambrano ze dne 8. 3. 2011, ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez ze dne 10. 5. 2017 a tam citovanou judikaturu).

49. Konstatování Soudního dvora EU, že jde o „velmi specifické situace“ (*very specific situations, ganz besondere Sachverhalte, sytuacje bardzo szczególne*) je třeba rozumět tak, že jde o situace výjimečné, plynoucí z ojedinělých skutkových okolností konkrétních osob (tj. nejde o každý případ rodiče-cizince bez oprávnění k pobytu, který má dítě-občana EU). Rozhodující je vztah *skutečné závislosti*, takže občan Unie byl nucen opustit území Unie jako celek a byl tím připraven o možnost skutečně využívat podstatné části práv podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU. Při hodnocení jsou relevantní všechny okolnosti daného případu, zejména věk dítěte, jeho fyzický a emoční vývoj, míry jeho citové vazby jak na rodiče, jakož i rizika, že by odloučení od rodiče, který není občanem EU, ohrozilo jeho psychickou rovnováhu. Protože dítě má obvykle rodiče dva, je významné i to, že druhý z rodičů, je-li občanem EU, je schopen a připraven sám vykonávat každodenní a skutečnou péči o dítě na území Unie (srov. odst. 63–72 rozsudku ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez).
50. Je přitom v zásadě na rodiči, který je státním příslušníkem třetí země, aby prokázal, že je třeba mu přiznat právo pobytu na základě čl. 20 Smlouvy o fungování EU, neboť ten, kdo se dovolává určitých práv, musí (v závislosti na vnitrostátní úpravě důkazního břemene) prokázat, že se tato práva uplatní na jeho situaci. Měl by tedy prokazovat i to, že druhý rodič, který je občanem EU, není schopen se o dítě každodenně a skutečně starat (srov. odst. 73–78 rozsudku ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez).
51. Je-li občan Unie zletilý, o vztahu závislosti, který může odůvodňovat přiznání odvozeného práva pobytu na základě čl. 20 Smlouvy o fungování EU dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země, lze uvažovat pouze ve výjimečných případech, kdy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem nemůže být dotyčná osoba žádným způsobem odloučena od rodinného příslušníka, na kterém je závislá (srov. odst. 72 rozsudku velkého senátu SDEU ve věci C-82/16 K. A. a další ze dne 8. 5. 2018).
52. Z citované unijní judikatury plyne, že konkrétní skutkové okolnosti náleží ověřit soudu, který o věci rozhoduje. V poměrech správního soudnictví to znamená, že tyto skutkové okolnosti je třeba zjistit k návrhům cizince (má povinnost tvrzení) v rámci řádně provedeného a hodnoceného dokazování před správním orgánem, případně před krajským soudem (§ 77 s. ř. s.). Takto provedené dokazování v předchozím řízení přitom není možné v rámci následného přezkumu změnit bez vlastního řádného dokazování. Taková změna by byla nejen procesně nekorektní zejména pro porušení zásady přímosti, ale podle okolností případu by mohla být také překvapivá: změna skutkových zjištění totiž může vést k jinému právnímu posouzení, které s sebou může přinášet otevření možnosti dokazovat jiným směrem, tj. k jiným skutečnostem, které jsou rozhodné podle nového právního posouzení [srov. povinnost předsedy senátu podle § 49 odst. 4 třetí věty s. ř. s.; přiměřeně nálezy sp. zn. III. ÚS 3717/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 179/86 SbNU 845), sp. zn. Pl. ÚS 25/17 ze dne 23. 6. 2020 a tam citovanou

judikaturu].

Možnosti dcery žalobce využívat podstatné části práv občana EU

53. V souzené věci nebylo sporu, že dcera žalobce je zletilá. Možná je nezaopatřeným dítětem ve smyslu § 20 odst. 4 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, to však nemá praktický žádný význam pro posouzení její závislosti na žalobci. To totiž vypovídá pouze o tom, že se soustavně připravuje na budoucí povolání a kdo je v jejím případě plátcem zdravotního a důchodového pojištění. Nevypovídá to tedy o fyzickém a emočním vývoji dcery žalobce, míře citové vazby na žalobce, ani o riziku, že by odloučení od žalobce ohrozilo její psychickou rovnováhu. Nevypovídá to o tom, že by se o dceru žalobce nemohla na území České republiky postarat její matka, a již vůbec to nevypovídá o tom, že by zletilá dcera žalobce od něj nemohla být žádným způsobem odloučena.
54. K tomu soud připomíná, že bylo na žalobci, aby prokázal, že jsou v jeho případě dány důvody pro nevyhnutelné přiznání odvozeného práva pobytu podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU. Nic takového neprokázal. Jak soud uvedl výše v odst. 46, z dosavadních skutkových zjištění správních orgánů (které krajskému soudu nepřísluší přehodnocovat, protože pro to v řízení nebyl relevantní důvod) plyne, že dcera žalobce je zletilá vysokoškolská studentka z rodiny s pluralitou státních občanství. Při absenci prokázaných, mimořádných okolností je její případný odchod území EU třeba přičítat jejímu vlastnímu rozhodnutí. Stěží pak lze uvažovat i to tom, že by odchodem – i kdyby nebyl dobrovolný – přišla o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejího občanství Unie. Na rozdíl od specifické situace dětí útlého věku, která dala základ rozhodnutím v cit. věcech C-34/09 Ruiz Zambrano a C-133/15 Chavez-Vilchez, totiž zletilé dceři žalobce fakticky nic nebrání, aby se na území EU kdykoli vrátila.
55. Žalobce tedy neprokázal, že by v jeho věci existovala velmi specifická situace, v níž by bylo k zachování práv jeho dcery třeba přiznat mu právo pobytu na základě přímé aplikace primárního práva EU.

Rodinní příslušníci žalobce jako osoby zúčastněné na řízení a účastníci správního řízení

56. Při ústním jednání žalobce prostřednictvím svého zástupce poukázal na to, že rodinní příslušníci žalobce nesprávně nevystupovali ve správním řízení jako účastníci a nebyli v řízení před soudem považováni za osoby zúčastněné na řízení. Učinil tak výslovně mimo žalobní body (tj. nikoliv jako jejich součást). Za toho stavu by v zásadě nebyl důvod se k tomuto upozornění vyjadřovat, neboť právní a skutkové důvody žaloby, které zásadně předurčují rozsah a intenzitu přezkumu soudem, se uplatňují právě žalobními body (§ 71 odst. 1 písm. d), § 75 odst. 2 s. ř. s.). Pakliže profesionál výslovně uvede, že o součást žalobních bodů nejde, je zřejmé, že si nepřejí, aby uvedené skutečnosti byly důvodem pro rozhodování soudu (šlo by ostatně o žalobní bod opožděný a nepřípustný, neboť by jím žalobce nehájil svá práva).
57. Přesto soud shledal za vhodné se tímto upozorněním nad rámec rozhodovacích důvodů zabývat. Žalobce totiž v jeho rámci odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 314/2020-52 vyhlášený ve věci právně i skutkově podobné. Tato podobnost spočívá zejména v tom, že se obě věci týkají povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, v obou věcech nevystupovali rodinní příslušníci žadatele o vydání povolení (žalobce) jako účastníci správního řízení ani jako osoby zúčastněné na řízení o žalobě a také, což je dosti významné, *v obou věcech žalobci neuplatnili odpovídající žalobní bod, jímž by namítli vadu správního řízení spočívající v tom, že byl nesprávně určen okruh jeho účastníků* (rozsudkem č. j. 5 Azs 314/2020-52 byl přezkoumán rozsudek zdejšího soudu, takže obsah žaloby ve věci sp. zn. 57 A 20/2019 je soudu znám z jeho vlastní úřední činnosti).
58. V rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52 Nejvyšší správní soud konstatoval, že

„řízení o vydání pobytového oprávnění rodinného příslušníka občana EU za účelem sloučení rodiny se netýká pouze stěžovatele samotného, ale *přímým způsobem zasahuje také do práv jeho nezletilé dcery a družky*. I jejich dosavadní rodinný život je v podstatě odvislý od výsledku správního řízení stěžovatele. Správní rozhodnutí proto objektivně zasahuje rovněž do jejich právní sféry. V takovém případě je *proto nutné trvat na tom, aby správní orgány jednaly jako s účastníky řízení i s rodinnými příslušníky stěžovatele...*

[44] Výše uvedené *potvrzuje také judikatura zdejšího soudu, která se sice dosud účastenstvím rodinných příslušníků žadatelů o vydání pobytového oprávnění ve správním řízení výslovně nezabývala* [důraz doplněn krajským soudem], zdůrazňuje však, že i oni mohou být daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život – k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 7 Azs 80/2015-31, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011-102, č. 2781/2013 Sb. NSS, ze dne 15. 11. 2018, 5 Azs 61/2018-29, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 301/2015-26, nebo ze dne 6. 12. 2017, č. j. 2 Azs 365/2017-26. Praxe správních orgánů se však různí; viz např. citované rozsudky č. j. 7 Azs 80/2015-31, č. j. 5 As 104/2011-102 a č. j. 5 Azs 61/2018-29, ve kterých správní orgány s rodinnými příslušníky cizinců jako s účastníky řízení na rozdíl od nyní posuzované věci jednaly.

[45] Nejvyšší správní soud v minulosti zdůraznil, že rodinné příslušníky cizince je třeba považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení v řízení u krajského soudu (viz zejm. citované rozsudky č. j. 7 Azs 301/2015-26 a č. j. 2 Azs 365/2017-26). I oni tak musí mít možnost hájit své právo na soukromý a rodinný život... *Správní orgán je proto v situaci, kdy cizinec žádá o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (za účelem sloučení rodiny), povinen jednat jako s účastníky řízení i s těmito rodinnými příslušníky...*“

59. Krajský soud předně vychází z toho, že nesprávné vymezení okruhu účastníků správního řízení je vadou, k níž nemá přihlídnout z úřední činnosti, a to ani při stanovení okruhu případných osob zúčastněných na řízení, ale zásadně jen tehdy, když je namítána žalobními body (ledaže by bránila přezkumu některého z žalobních bodů uplatněných, srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Azs 79/2009-84 ze dne 8. 3. 2011, č. 2288/2011 Sb. NSS). Jiný závěr neplyne ani z rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52, který se této otázce nevěnuje (není tak ani zřejmé, zda se touto otázkou sám zabýval na základě námítky v kasační stížnosti, nebo z vlastní úřední činnosti).
60. Pokud však tato otázka byla v řízení sp. zn. 5 Azs 314/2020 hodnocena nad rámec žalobních námitek, nelze vyloučit, že to předznamenává nový, budoucí směr rozhodování Nejvyššího správního soudu. Jen z toho důvodu tedy krajský soud zaměřil svou pozornost na tuto otázku a musí konstatovat, že judikatura cit. v odst. 44 a 45 rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52 ve skutečnosti neobsahuje ani nepodporuje závěr, že v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (za účelem sloučení rodiny) je správní orgán bez dalšího povinen jednat jako s účastníky řízení i s těmito rodinnými příslušníky.
61. Citované rozsudky č. j. 7 Azs 80/2015-31, 5 Azs 61/2018-29 a 7 Azs 301/2015-26 totiž vychází z dlouhodobě judikovaného názoru, že za případnou osobu zúčastněnou na řízení před soudem je třeba považovat rodinné příslušníky žalobce, *se kterými správní orgány jednaly jako s účastníky správního řízení* (v zásadě to platí i pro rozsudek č. j. 5 As 104/2011-102, který však žádné právní pravidlo neuvádí). Tento názor tedy vyjadřuje pouze to, že účastníci správního řízení mohou být přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech vydáním správního rozhodnutí (proto také obvykle jsou účastníky toho správního řízení) nebo tím, že toto správní rozhodnutí následně zruší soud. Oproti tomu tyto rozsudky vůbec nekonstatují, *kdo musí být účastníkem správního řízení*. Zdůraznil-li Nejvyšší správní soud opakovaně, že pro okruh osob zúčastněných na řízení je významný okruh rodinných příslušníků, s nimiž správní orgány jednaly jako s účastníky správního řízení, plyne z toho spíše, že nelze paušálně odpovědět na to, kdo musí být účastníkem správního řízení. Pokud by totiž účastníky správního řízení byli vždy rodinní příslušníci, byli by vždy i případnými osobami zúčastněnými na řízení. Opakovaně judikovaný znak, aby šlo o rodinné příslušníky, s nimiž správní orgány jednaly jako s účastníky,

by tak byl zcela nadbytečný. Byl by totiž také dán vždy.

62. Závěry rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52 tak z citovaných rozhodnutí podporuje pouze rozsudek č. j. 2 Azs 365/2017-26. Ten výslovně uvádí, že „Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že v řízeních, jejichž předmětem je rozhodnutí o vyhoštění cizince (rozsudky č. j. 7 Azs 301/2015-26, č. j. 5 As 74/2013-48) či rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu (rozsudky č. j. 7 Azs 80/2015-31, č. j. 5 As 104/2011-102), *je rodinné příslušníky cizince třeba považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.*“
63. Jakkoliv tedy rozsudek č. j. 2 Azs 365/2017-26 vychází z judikatury citované v odst. 61 (nad její rámec odkazuje ještě na rozsudek č. j. 5 As 74/2013-48 ze dne 17. 1. 2014, který jí plně odpovídá), bez odůvodnění vypustil podmínku, že má jít o rodinné příslušníky, *s nimiž správní orgány jednaly jako s účastníky správního řízení.* To je postup neadekvátní tomu, že jde o znak, který je v prejudikatuře zmiňován konstantně, a tedy i nepřesvědčivý ve vztahu k případnému vývoji této judikatury. (Tím Krajský soud v Plzni nepopírá, že tento znak nemůže být nezbytnou podmínkou, ale spíše podpůrnou indicií, že už správní orgány považovaly danou osobu za přímo dotčenou výsledkem řízení.)
64. Závěry rozsudku č. j. 2 Azs 365/2017-26 tak lze buďto chápat jako odchýlení od dosavadního právního názoru mimo postup předvídaný § 17 odst. 1 s. ř. s., anebo jako citační nedůslednost, jejímž záměrem nebylo se odchýlit od dosavadního právního názoru vyjádřeného v rozsudcích, na něž se ostatně rozsudek č. j. 2 Azs 365/2017-26 výslovně odvolal. Krajský soud v Plzni vychází z toho, že jde o druhou z těchto možností.
65. Nelze ovšem bez dalšího akceptovat, že by tento rozsudek měl být základem pro závěr, že rodinní příslušníci jsou *vždy bez dalšího účastníky* správního řízení. Rozsudek č. j. 2 Azs 365/2017-26 totiž k této otázce uvádí, že kromě cizince „mohou být daným [správním] rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci.“ To ovšem samo o sobě pro účastenství ve správním řízení nestačí, neboť podle § 27 odst. 2 správního řádu je třeba *přímé* dotčení v právech nebo povinnostech.
66. Lze tak shrnout, že žalobcem citovaný č. j. 5 Azs 314/2020-52 k postavení rodinných příslušníků žalobce jako účastníků správního řízení staví své odůvodnění z převážné části na judikatuře k osobám zúčastněným na řízení, která jeho závěry nepodporuje. K otázce přímého dotčení na právech či povinnostech jako předpokladu účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, pak tato judikatura neuvádí nic. Samotný rozsudek č. j. 5 Azs 314/2020-52 sice konstatuje, že „dosavadní rodinný život [rodinných příslušníků] je v podstatě odvislý od výsledku správního řízení“. Z toho však lze dovodit toliko to, že blíže nevymezená „právní sféra“ rodinných příslušníků je dotčena tím, jaká práva získá, nezíská či ztratí hlavní účastník řízení. To znamená, že k dotčení „právní sféry“, resp. fakticity rodinných vztahů, dochází především *prostřednictvím* hlavního účastníka řízení (tj. nikoliv přímo) a *prostřednictvím* toho, zda získá pobytové oprávnění, které je předmětem řízení (předmětem řízení není právo na rodinný a soukromý život).
67. To ostatně potvrzuje odst. 37 rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52, podle něhož účelem řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodiče *není přímo zasáhnout* do právního postavení dítěte; řízení má však na dítě nezpochybnitelný *zprostředkovaný právní dopad*. Nelze však přehlédnout, že tentýž rozsudek následně v odst. 43 uvádí, že řízení netýká pouze rodiče samotného, ale *přímým způsobem zasahuje také do práv jeho nezletilé dcery* a družky. Tyto závěry jsou vnitřně rozporné, a proto nemohou mít vliv na postup Krajského soudu v Plzni (nadto srov. důvody rozhodnutí cit. výše v odst. 22).
68. Z citovaných rozsudků č. j. 5 Azs 314/2020-52 a č. j. 2 Azs 365/2017-26 pak celkově plyne, že by správní soudy v řízení o žalobě i o kasační stížnosti měly z vlastní úřední činnosti hodnotit, kdo měl být účastníkem správního řízení a na základě toho vymezit případné osoby

zúčastněné na řízení, ač s těmito osobami správní orgán jako s účastníkem správního řízení nejednal. To je názor nesouladný (nejen) s judikaturou citovanou v odst. 61, ale také názor, který není v rozhodovací praxi ani uplatňován. Z toho důvodu tedy krajský soud posuzoval otázku okruhu osob zúčastněných na řízení tak, jak bylo doposud obvyklé, tedy zejména podle toho, zda je z napadeného rozhodnutí zřejmé, že jeho vydáním nebo jeho případným zrušením by mohlo dojít k přímému dotčení práv či povinností nějakých osob, zejména pak osob, se kterými správní orgány jednaly jako s účastníky řízení. Přímé dotčení jiných osob, než je sám žalobce, soud neshledal a žádné takové osoby ani svá práva u soudu neuplatnily.

Závěr

69. Napadené rozhodnutí tedy netrpí vytýkanými vadami řízení a správní orgány posoudily rozhodné právní otázky v souladu s právem. Soud proto žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 15. prosince 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v. r.
předseda senátu