



Zpráva o šetření ve věci ukončení povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie z důvodu ohrožení bezpečnosti státu s odkazem na utajované informace

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. ve věci svého bývalého manžela pana B., st. přísl. Tuniská republika (dále také „stěžovatel“), s nímž má dvě dcery (narozené v letech 2012 a 2018).

Stěžovateli bylo v roce 2013 vydáno povolení k přechodnému pobytu. V říjnu 2019 požádal o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále také „OAMP“) jeho žádost zamítl z důvodu, že ohrožuje bezpečnost státu a ukončil mu přechodný pobyt na území. OAMP konstatoval ohrožení bezpečnosti státu s odkazem na obsah utajované informace, bližší důvody stěžovateli nesdělil. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále také „Komise“) rozhodnutí OAMP potvrdila. Proti rozhodnutí Komise podal stěžovatel správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobožce v Pardubicích (dále také „soud“), které soud vyhověl a rozhodnutí Komise zrušil. Komise v reakci na rozsudek soudu vrátila věc OAMP.

Šetření jsem se ujala já na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka, který na mě přenesl některé oblasti své působnosti,¹ mimo jiné i oblast cizinců.

Především uvádím, že v rámci šetření jsem požádala ředitelku OAMP Mgr. et. Mgr. Pavlu Novotnou o seznámení s utajovanou částí spisového materiálu, což mi však ředitelka OAMP neumožnila. Podle § 58 odst. 1 písm. d) o ochraně utajovaných informací² veřejný ochránce práv či jeho zástupce mají přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení. Ze strany Ministerstva vnitra je veřejnému ochránci práv i mně jako jeho zástupkyni přístup k utajovaným informacím opakovaně odpírán. Jde o postup úřadu v rozporu s § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, který znemožňuje řádný výkon funkce veřejného ochránce práv, potažmo jeho zástupce.

V šetření jsem se tak zaměřila na to, zda byl stěžovatel dostatečným způsobem seznámen s důvody, které vedly k zamítnutí jeho žádosti a zda se správní orgány dostatečně zabývaly posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, zejména s ohledem na nejlepší zájem jeho nezletilých dcer.

A. Shrnutí závěrů

OAMP i Komise pochybily:

- **pokud stěžovateli nesdělily podstatu důvodů utajované informace, z nichž vyvodily závěr, že stěžovatel ohrožuje bezpečnost státu;**
- **když se nedostatečným způsobem zabývaly přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele, zvláště s ohledem na nejlepší zájem jeho nezletilých dcer.**

1 Podle § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů.



B. Skutková zjištění

B.1 Rozhodnutí OAMP a Komise

OAMP zamítl žádost stěžovatele o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie.³ OAMP své rozhodnutí staví na písemné informaci vedené pod č. j. D 98/2018-OAM vztahující se k osobě stěžovatele, která byla úřadu poskytnuta v režimu utajení (stupeň „DŮVĚRNÉ“) v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací. S ohledem na § 169m zákona o pobytu cizinců⁴ se informace nestala součástí spisu. Tato informace byla jediným podkladem rozhodnutí.

V rozhodnutí OAMP mimo jiné stojí, že informace poskytnutá „shora uvedenou bezpečnostní složkou obsahuje údaje, na základě kterých nelze než dospět k závěru, že osobní jednání stěžovatele představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel. [...] Z utajované informace vedené pod č. j. D 98/2018-OAM je patrné, že vychází z osobní činnosti, jednání a chování účastníka řízení, vztahuje se k delšímu časovému období a poskytuje takové podklady pro rozhodnutí správního orgánu, ze kterých si lze učinit úsudek o jejich věrohodnosti. [...] Bezpečnostní složka, která informaci správnímu orgánu poskytla, jasně uvedla, že by byl účel jejího utajení zmařen, pokud by se s ním účastník řízení seznámil. Správní orgán vzhledem k této skutečnosti učinil součástí spisu záznam poukazující na existenci takovéto informace jako podkladu pro vydání rozhodnutí a v obecné rovině do záznamu uvedl, co z této informace vyplývá.“

V pasáži rozhodnutí, která se vypořádávala s přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele, OAMP mimo jiné popsal rodinnou situaci stěžovatele. Rozsudkem Okresního soudu v Pardubicích byly obě děti stěžovatele svěřeny do péče matky, stěžovatel se zavazuje hradit výživné 4 000 Kč měsíčně. Stěžovatel je se svými dětmi v každodenním telefonním kontaktu. Fyzicky je vidá alespoň jednou týdně. Kromě stanoveného výživného přispívá na živobytí dětí formou naturálií. OAMP v rozhodnutí zhodnotil dobu pobytu stěžovatele na území ČR či rodinné zázemí v zemi původu. Dále se OAMP věnoval souladu tohoto rozhodnutí s mezinárodními závazky, tedy s možností porušení článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech a Úmluvy o právech dítěte, jehož články 9 a 10 podle OAMP umožňují oddělený život rodičů a dětí. OAMP závěrem uvedl: „Jednání účastníka řízení, které směřuje proti bezpečnosti ČR a jejích obyvatel je natolik závažné, že pouze mimořádně intenzivní zásah do soukromého a rodinného života účastníka řízení by mohl odůvodňovat prodloužení pobytové karty a neukončení přechodného pobytu na území. Možnost takového zásahu nebyla v případě účastníka řízení zjištěna, ani jím popřípadě tvrzena.“

Komise⁵ k utajované informaci jako jedinému podkladu rozhodnutí mimo jiné uvádí: „Správní orgán však v záznamu do spisu v obecné rovině konstatoval, které skutečnosti z utajované informace vyplývají. Účastník řízení pak byl s tímto záznamem do spisu dne 13. 7. 2020 prokazatelně seznámen a mohl se k němu vyjádřit. Je zřejmé, že zákonná úprava zajišťuje, aby účastník řízení měl základní povědomí o tom, co z utajované informace

3 Rozhodnutí ze dne 13. srpna 2020, č. j. OAM-295589-26/MC-2019.

4 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

5 Rozhodnutí ze dne 10. prosince 2020, č. j. MV-168097-5/SO-2020.



vyplývá, a mohl na daná zjištění reagovat. Skutečnost, že se k dané věci žádným způsobem nevyjádřil, nemůže být přičítána k tíži správního orgánu I. stupně. [...] Komise na základě důkazu vedeného mimo spisový materiál ve smyslu ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. a do kterého v rámci odvolacího řízení jako do písemnosti obsahující utajované informace nahlédla, dospěla ke stejnému závěru jako správní orgán I. stupně, tedy že skutečnosti uvedené v utajované informaci lze podřadit pod pojem ‚hrozba pro bezpečnost státu‘.“

Ohledně posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života Komise mimo jiné uvedla, že „... [p]ři posuzování proporcionality důvodů a důsledků zamítavého rozhodnutí byla v daném případě zvažována nebezpečnost jednání účastníka na jedné straně a určitý diskomfort při realizaci jeho soužití s dcerami spočívající v nutnosti dojíždění na straně druhé. Deklarované zaměstnání, znalost českého jazyka a blíže nespécifikované sociální či osobní vazby nepovažuje Komise s ohledem na nebezpečnost jednání účastníka řízení za relevantní důvod pro změnu vydaného rozhodnutí.“ Komise se dále v rozhodnutí zabývala přiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života a nejlepším zájmem dítěte.

B.2 Vyjádření ředitelky OAMP a místopředsedkyně Komise

Podle **ředitelky OAMP** Mgr. et Mgr. Pavly Novotné je způsob odůvodnění rozhodnutí v daném případě zcela podle § 169m zákona o pobytu cizinců a s příslušnými ustanoveními zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Je-li takový postup předpokládán právním předpisem, nelze než konstatovat, že k tomu, aby mohl účastník řízení efektivně využít opravné prostředky, je dostačující.

S podstatou důvodů, které vedly k zamítnutí žádosti, byl stěžovatel seznámen v odůvodnění rozhodnutí a také v průběhu seznámení s podklady pro rozhodnutí, jak je doloženo protokolem o nahlédnutí do spisového materiálu a vyjádření účastníka řízení k podkladům pro vydání rozhodnutí č. j. OAM-295589-25/MC-2019. Součástí spisového materiálu je mimo jiné úřední záznam č. j. OAM-295589-20/MC-2019, kterým byl stěžovatel obeznámen o podstatě důvodů vedoucích k zamítnutí jeho žádosti. Podstata těchto důvodů spočívá v existenci utajované informace, z níž vyplývá, že jednání stěžovatele představuje nebezpečí ohrožení České republiky a jejích obyvatel, což je výslovně uvedeno ve zmíněném úředním záznamu. Podle ředitelky OAMP postup OAMP ohledně odůvodnění rozhodnutí i seznámení žadatele s podklady pro rozhodnutí včetně utajované informace naplňuje požadavky kladené na správní orgány nejen právními předpisy, ale rovněž rozsudkem Soudního dvora EU č. C-300/11, kdy žadatel byl seznámen s podstatou důvodů, přičemž tak bylo učiněno způsobem zohledňujícím nutnost zachovat důvěrnost důkazů. Správnost popsaného postupu byla potvrzena Komisí.

Otázka dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince byla podle ředitelky OAMP posouzena dostatečně. I v tomto ohledu postup OAMP potvrdila Komise.

Místopředsedkyně Komise má za to, že správní orgány obou stupňů postupovaly v souladu se zákonem a dostaly všem procesním i hmotněprávním nárokům. Místopředsedkyně Komise odkázala na úřední záznam OAMP č. j. OAM-295589-20/MC-2019, ze kterého vyplývají rozhodné skutečnosti pro předmětné správní řízení (tedy zejména existence utajované informace č. j. D 98/2018-OAM). V tomto záznamu OAMP v obecné rovině uvedl skutečnosti, které vyplývají z utajované informace. S uvedeným záznamem byl účastník



řízení prokazatelně seznámen dne 13. července 2020 a mohl se k němu vyjádřit, což do vydání rozhodnutí neučinil. Komise potvrdila závěry OAMP, přičemž se zabývala i závěry Soudního dvora EU ve věci C-300/11. Ohledně argumentace v této věci místopředsdkyně Komise odkázala na str. 11 a 12 rozhodnutí Komise.

Ohledně přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života místopředsdkyně Komise uvedla, že existence utajované informace bezpečnostních složek České republiky, ze které vyplývá ohrožení bezpečnosti státu, v obecně rovině významně snižuje možnosti příslušných správních orgánů takové závěry jakkoliv zvrátit či jejich důsledky posoudit jako nepřiměřené ve vztahu k právům cizince. Veřejný zájem na ochraně bezpečnosti České republiky a jejích občanů významně převažuje nad individuálními právy cizinců ohrožujících bezpečnost státu. OAMP a Komise se však touto otázkou zabývaly velmi podrobně, což platí i pro posouzení zásahu rozhodnutí do rodinného života účastníka řízení a jeho dvou nezletilých dcer. Přítomnost rodinných příslušníků na území není výjimečnou skutečností, která by bez dalšího svědčila o nepřiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení platnosti pobytového oprávnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2018, č. j. 7 As 146/2017-44). Podle místopředsdkyně Komise není nepodstatné, že obě nezletilé dcery byly po rozvodu svěřeny do péče matky, přičemž stěžovatel je pravidelně vídá. Intenzita rodinného života stěžovatele a jeho dvou nezletilých dcer je významně ovlivněna již touto skutečností. Zásah rozhodnutí do rodinného života stěžovatele je tak výrazně menší než v jiných případech, kdy cizinci žijí se svými potomky v jedné domácnosti.

Místopředsdkyně Komise závěrem poukázala na podanou správní žalobu proti rozhodnutí Komise, přičemž uvedla, že další kroky správních orgánů závisejí na rozhodnutí příslušného soudu, kterým se budou řídit.

B.3 Rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v dané věci vydal rozsudek dne 22. února 2021 pod č. j. 52 A 86/2020-69. V první řadě se soud zabýval procesní stránkou věci – možností zpřístupnění utajovaných informací účastníkovi řízení. Soud vycházel z § 169m a § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, dále z judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle Nejvyššího správního soudu může být přístup k informacím v nezbytných případech účastníkům řízení odepřen. „V této specifické situaci to musí být naopak soud, který supluje aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými – i kdyby to mělo být nad rámec uplatněných žalobních bodů.“⁶ Soud uzavřel, že s ohledem na zákonnou úpravu a uvedenou judikaturu správní orgány po procesní stránce zacházení s utajovanou informací nepochybily. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl odkaz na podklad pro vydání rozhodnutí (uvedením čísla jednacího) a jeho stupeň utajení; uvedeny jsou i úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů, přičemž důvody vydání rozhodnutí uvedl pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi. Podle soudu tak byl žalobce v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází.

6 Viz rozsudky NSS ze dnů 25. listopadu 2011, č. j. 7 As 31/2011-101, a 21. prosince 2012, č. j. 7 As 117/2012-28; dostupné na www.nssoud.cz.



Dále se soud zabýval tím, zda utajovaná informace svým obsahem naplňuje kvalitativní požadavky, aby mohla být jediným podkladem pro negativní rozhodnutí o žádosti o prodloužení platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU. Obsah utajované informace soud vyhodnotil značně kriticky⁷ se závěrem, že informace sdělené bezpečnostní složkou nejsou natolik konkrétní a určité, aby umožňovaly učinit spolehlivý závěr o tom, že stěžovatel představuje ohrožení bezpečnosti státu.

Ohledně posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života soud uvedl, že otázku přiměřenosti dopadu rozhodnutí nelze hodnotit předtím, než bude řádně zjištěn skutkový stav. Soud však připomněl významné rodinné vazby stěžovatele v České republice. Především zde žijí jeho dvě nezletilé dcery, s těmi má žalobce vytvořen vztah, projevuje o ně zájem a stýká se s nimi. Děti jsou na stěžovateli závislé i výživou. Soud vyzval správní orgány k tomu, aby znovu pečlivě vyhodnotily, jak skutečnosti zjištěné po doplnění dokazování obstojí v testu proporcionality ve vztahu k zásahu do soukromého a rodinného života.⁸

C. Právní hodnocení

C.1 Ke sdělení podstaty důvodů rozhodnutí založeného na utajované informaci

C.1.1 Obecná východiska unijní právní předpisy

Stěžovatel požádal o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie. V postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie se stěžovatel nachází díky tzv. vnitrostátnímu dorovnání.⁹ Ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinných příslušníků občanů EU je třeba interpretovat eurokonformně, tedy v souladu se směrnicí 2004/38/ES.¹⁰ Uvědomuji si, že na stěžovatele tato směrnice

7 Body 33 a 34 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. února 2021, sp. zn. 52 A 86/2020: „[...] informace sdělené bezpečnostní složkou v dokumentu č. j. D 98/2018-OAM **nejsou natolik konkrétní a určité**, aby umožňovaly učinit spolehlivý závěr o tom, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu. Informace **není dostatečně podrobná** a v předložené podobě **není ani podložena konkrétními důkazy či skutkovými okolnostmi**, které by umožňovaly ověřit, nakolik jsou tvrzení bezpečnostní složky relevantní. Současně z utajované informace soud jako nezávislý příjemce informace nemohl posoudit **její věrohodnost**, neboť **nebyly popsány zdroje získání informací**, a ani soudu, ani správnímu orgánu nebyly předloženy žádné jiné podklady, z nichž by bylo možné usoudit na věrohodnost informace. **Absentují také podrobné údaje časové**, nelze tedy dovodit, ke kterému období se popisované informace vztahují a **zda jde o skutečnosti soustavného, dlouhodobého, či naopak jednorázového charakteru**. Utajovanou informaci v předloženém stavu tedy soud – a tedy ani správní orgány – nemohly **důkazně zhodnotit tak, aby to vedlo k závěru o tom, že žalobce představuje ohrožení bezpečnosti státu, to vše v situaci, kdy utajovaná informace byla jediným podkladem rozhodnutí**, a žádné jiné podklady nasvědčující ohrožení bezpečnosti státu nebyly v řízení opatřeny [...] dosud opatřené podklady jsou pro rozhodnutí ve správním řízení nedostatečné a neposkytují dostatečnou oporu pro závěr o skutkovém stavu. Nutno říci, že tuto námitku vznášel žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; **žalovaný tak měl prostor tuto vadu řízení v odvolacím řízení zhojit, přesto tak neučinil, převzal nedostatečná skutková zjištění správního orgánu prvního stupně a námitky žalobce vypořádal pouze nepřiléhavým odkazem na judikaturu**“ (zvýraznění doplněno).

8 Tamtéž, bod 38.

9 Podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí: „Ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.“ Ustanovení zákona o pobytu cizinců ohledně rodinných příslušníků občanů EU uvádím ve znění rozhodném pro případ stěžovatele. V aktuálně účinném znění zákona o pobytu cizinců doznala daná ustanovení změn novelou č. 274/2021 Sb. Na závěry zprávy však novela nemá vliv.

10 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 také „směrnice 2004/38/ES“).



přímo nedopadá s ohledem na to, že stěžovatelova bývalá manželka a jeho dvě dcery jsou státními občankami České republiky, které nevyužily svobody volného pohybu. Nicméně s ohledem na vnitrostátní dorovnání postavení státních občanů České republiky a jejich rodinných příslušníků se státními občany jiných členských států a jejich rodinných příslušníků se tato směrnice za účelem dosažení jednotného výkladu a odstranění diskriminace vlastních občanů použije nepřímo.¹¹ Za dané situace je třeba, aby bylo s rodinnými příslušníky občanů ČR, kteří nevykonali právo volného pohybu, zacházeno stejně jako s rodinnými příslušníky občanů EU, kteří toto právo vykonali. SDEU se k této situaci explicitně vyjadřuje např. ve spojené věci *G. S. a V. G. proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, kde uvádí: „[...] pokud – jako ve věci v původním řízení – podřídí vnitrostátní zákonodárce témuž pravidlu situaci spadající do působnosti unijního práva i situaci jež do působnosti tohoto práva nespadá, musí být s těmito situacemi zacházeno stejně“.¹²

Stěžovateli nebyla prodloužena platnost pobytové karty a v návaznosti na to mu byl ukončen přechodný pobyt s odůvodněním, že ohrožuje bezpečnost státu.¹³ Rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu představuje omezení svobody pohybu a pobytu dotyčného rodinného příslušníka ve smyslu čl. 27 směrnice 2004/38/ES.¹⁴ Tento článek umožňuje členským státům omezit svobodu pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Přitom platí, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musejí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musejí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby, jež musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.¹⁵

Článek 30 směrnice 2004/38/ES stanoví, že rozhodnutí přijaté podle čl. 27 odst. 1 se dotyčné osobě oznamuje písemně a takovým způsobem, aby mohla porozumět jeho obsahu a důsledkům pro svou osobu.¹⁶ **Není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotyčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti** nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě.¹⁷

Článek 31 uvedené směrnice dále ukládá členským státům povinnost stanovit ve vnitrostátním právním řádu opatření nezbytná k tomu, aby občané EU a jejich rodinní

11 Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, body 45 až 48.

12 Rozsudek SDEU ze dne 12. prosince 2019, ve spojených věcech C-381/18, C-382/18, *G. S. a V. G. proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, bod 44.

13 Na základě § 87p odst. 2 ve spojení s § 87f odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců.

14 Článek 27 směrnice 2004/38/ES se použije na všechny typy rozhodnutí, kterým se omezuje svoboda pohybu nebo pobytu. Viz například náleze Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20, bod 34, kdy soud použil dané pravidlo pro zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana EU. Bližší k odůvodnění tohoto výkladu viz POŘÍZEK, Pavel. *Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci)*, str. 126–127. In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016, 2. rozšířené vydání* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018; dostupné na [Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016 \(ochrance.cz\)](https://www.ochrance.cz).

15 Podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

16 Podle čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

17 Podle čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.



příslušníci měli **přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti** nebo veřejného zdraví a **omezujících jejich svobodu volného pohybu a pobytu** v členských státech.

Předmětná ustanovení směrnice 2004/38/ES je potřeba vykládat ve světle Listiny EU, která se uplatní na členské státy, pokud aplikují právo Unie.¹⁸ Otázka sdělení důvodů rozhodnutí je klíčová z hlediska **zachování práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny EU**. Podle tohoto článku každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

Článek 52 odst. 1 Listiny EU upravuje **možnost omezit výkon práv v ní zakotvených**. „Toto ustanovení [však] vyžaduje, aby **každé omezení respektovalo podstatu dotčeného základního práva** a bylo s ohledem na zásadu proporcionality **nezbytné a skutečně odpovídalo cílům obecného zájmu** uznaným Uní“ (zvýraznění doplněno).¹⁹ Jedním z cílů obecného zájmu Unie je i bezpečnost. Podle článku 67 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie tvoří Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států.

Lze shrnout, že svoboda pohybu a pobytu občana EU a jeho rodinného příslušníka může být omezena z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Dotčené osobě musejí být sděleny důvody takového omezení, pokud to neodporuje bezpečnostním zájmům státu. Zdůvodnění rozhodnutí je však podstatné pro zachování práva na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces. **K omezení možnosti seznámit se s důvody rozhodnutí tak může dojít pouze způsobem, který respektuje podstatu práva na účinný soudní přezkum**, a to za předpokladu, že je omezení nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu.

C.1.2 Rozhodnutí SDEU ve věci ZZ

Výkladem uvedených ustanovení směrnice 2004/38/ES se zabýval Soudní dvůr Evropské unie (dále také „SDEU“) v rozsudku ze dne 4. června 2013, ve věci C-300/11 ZZ *proti Secretary of State for the Home Department* (dále také „ZZ“).

Podstatou otázky, kterou se SDEU ve věci ZZ zabýval, bylo, zda musí být článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES vykládán konkrétně s ohledem na článek 47 Listiny EU v tom smyslu, že vyžaduje, aby vnitrostátní soud, kterému je předložen opravný prostředek občana EU proti rozhodnutí o odepření vstupu na základě čl. 27 odst. 1 téže směrnice, zajistil, aby dotčená osoba byla seznámena s podstatou důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, z nichž vychází toto rozhodnutí, tvrdí-li příslušný vnitrostátní orgán před tímto soudem, že takovému poskytnutí informací brání důvody týkající se bezpečnosti státu.²⁰

18 Viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU.

19 Článek 52 odst. 1 Listiny EU přímo stanoví: „Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

20 Bod 40 rozsudku SDEU ve věci ZZ.



Podle SDEU článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES **umožňuje, aby členské státy omezily informace poskytované osobě z důvodu bezpečnosti státu pouze ve výjimečných případech.** Jakožto výjimka z pravidla musí být toto ustanovení **vykládáno restriktivně**, avšak nesmí být zbaveno užitečného účinku.²¹

„Podle ustálené judikatury Soudního dvora **účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny předpokládá, že dotyčný bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost**, aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu (rozsudky ze dnů 17. března 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 a C-373/09, Sb. rozh. s. I-1785, bod 63, jakož i 17. listopadu 2011, Gaydarov, C-430/10, Sb. rozh. s. I-11637, bod 41), **aby mu tak bylo umožněno hájit svá práva za co nejpříznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud**, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného vnitrostátního aktu [...]“ (zvýraznění doplněno).²²

„V tomto ohledu musí uvedené řízení s ohledem na **nutnost respektovat článek 47 Listiny zajistit respektování zásady kontradiktornosti v co největší míře, aby dotčená osoba mohla zpochybnit důvody, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí**, a vyjádřit se k důkazům s ním souvisejícím, a tedy mohla užitečně uplatnit prostředky obhajoby. **Je zejména nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů, z nichž vychází rozhodnutí** o odepření vstupu přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, přičemž potřeba chránit bezpečnost státu nemůže mít ten důsledek, že dotčená osoba bude zbavena práva na to být vyslechnuta, a její právo na opravný prostředek zakotvené v 31 této směrnice tedy bude neúčinné“ (zvýraznění doplněno).²³

Vzhledem k tomu, jak formuloval předkládací soud svoji otázku, zabýval se SDEU především úlohou soudu v tom, jakým způsobem by měl vyvažovat zájem na ochraně bezpečnosti státu a pokud možno s co největším zachováním procesních práv dotčené osoby. Z citovaných bodů rozsudku ve věci ZZ plyne, že SDEU předpokládá určitou interakci mezi soudem a správním orgánem v tom, zda budou dotčené osobě sděleny úplné a přesné důvody rozhodnutí.²⁴ V případě nemožnosti sdělit přesné a úplné důkazy musí mít samotný soudní přezkum k dispozici procesní pravidla, která umožní skloubit dva zmiňované protichůdné principy – tedy zájem na bezpečnosti státu a šetření procesních práv účastníka řízení.

K tomu však SDEU přidává klíčový princip, podle něhož **„je zejména nutné, aby dotčená osoba byla v každém případě seznámena s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází“** (zvýraznění doplněno). Seznámení s podstatou důvodů je určitým předpokládaným minimem, které SDEU považuje za nutné pro všechny případy. Ve svém komentáři k rozsudku ZZ M. Renemanová uvádí: „Vždy musí být zveřejněna podstata důvodů

21 Srov. tamtéž bod 49.

22 Tamtéž, bod 53.

23 Tamtéž bod 65.

24 Například uvádím formulaci z bodu 63 rozsudku: „soudce [...] umožní příslušnému vnitrostátnímu orgánu sdělit dotčené osobě chybějící důvody a důkazy.“



rozhodnutí, i když stát shledá, že by to ohrozilo národní bezpečnost“.²⁵ M. Renemanová upozorňuje, že tímto způsobem vyložil rozsudek SDEU ve věci ZZ britský odvolací soud (UK Court of Appeal) v navazujícím řízení, v jehož odůvodnění rozhodnutí stojí: „[...] **podstata důvodů, na nichž bylo rozhodnutí založeno, musí být dotyčné osobě vždy sdělena. To je minimální požadavek, který nemůže ustoupit požadavkům národní bezpečnosti**“ (zvýraznění doplněno).²⁶

Lze dovodit, že **nejpozději v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu by měla být dotčená osoba seznámena s podstatou důvodů rozhodnutí**. Podle SDEU, „aby dotčená osoba mohla využít opravná řízení zavedená členskými státy, je příslušný vnitrostátní orgán povinen, což čl. 30 odst. 2 směrnice 2004/38 stanoví jako zásadu, **přesně a úplně ji v rámci správního řízení informovat o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž se zakládá dotyčné rozhodnutí**“ (zvýraznění doplněno).²⁷ Pokud se toto pravidlo uplatní ve správním řízení, ve kterém správní orgán zamítá žádost na základě uvedených výhrad bez odkazu na utajované informace, pak je na správní řízení, ve kterém jsou tyto informace použity, třeba aplikovat také výjimku z tohoto pravidla. Tzn. sdělit již v této fázi alespoň podstatu důvodů bezpečnosti státu. SDEU při výkladu článku 47 Listiny EU mimo jiné zdůrazňuje, že **znalost důvodů rozhodnutí je podstatná pro zhodnocení, zda je účelné se obracet v dané věci na soud**.²⁸

Z rozsudku SDEU ve věci ZZ do značné míry vycházel slovenský Ústavní soud, který nálezem ze dne 12. prosince 2018, sp. zn. PL. ÚS 8/2016, zrušil § 120 odst. 2 zákona o pobyte cudzincov.²⁹ Dané ustanovení obsahovalo obdobnou úpravu jako § 169m českého zákona o pobytu cizinců. Policie, která je na Slovensku příslušná k rozhodování v cizineckých věcech, mohla podle úpravy v § 120 odst. 2 zákona o pobyte cudzincov vydávat rozhodnutí s odůvodněním spočívajícím v konstatování, že jde o bezpečnostní zájem Slovenské republiky.³⁰ Ve zrušujícím nálezu slovenský Ústavní soud uvádí: „Základné právo na súdnu ochranu v správnom súdnictve predpokladá nielen formálne umožnenie prístupu uplatnením napadnutej právnej úpravy dotknutých osôb k súdu, resp. súdnej ochrane, ale tiež taký prístup, ktorý im umožní účinnú (efektívnu) ochranu ich individuálnych záujmov. Efektívnosť ochrany individuálnych záujmov závisí od mnohých faktorov, predovšetkým však od práva dotknutej osoby brániť svoje záujmy za najlepších možných podmienok, čo v kontexte napadnutej právnej úpravy znamená, že **dotknutá osoba má možnosť vyžadovať od príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva)**

25 RENEMAN, Marcelle, *Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case*, Review of European administrative Law, vol.7., NR.1, s. 77, Paris Legal Publishers, 2014; dostupné na

https://www.researchgate.net/publication/271227617_Expulsion_of_EU_Citizens_on_the_Basis_of_Secret_Information_Article_47_of_the_EU_Charter_on_Fundamental_Rights_Requires_Disclosure_of_the_Essence_of_the_Case.

26 Bod 18 rozsudku UK Court of Appeal (Civil Division) ze dne 14. ledna 2014, Case no. SC/63/2007, [2014], EWCA Civ 7; dostupné na <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2014/7.html>.

27 Bod 48 rozsudku SDEU ve věci ZZ.

28 Viz bod 53 rozsudku.

29 Zákon č. 404/2011 Z. z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplneni niektorých zákonov.

30 Podle zrušeného ustanovení § 120 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cudzincov: „Policajný útvar uvedie v odôvodnení rozhodnutia **iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky**, ak ide o rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o udelenie prechodného pobytu podľa § 33 ods. 6 písm. b), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu“ (zvýraznění doplněno).



sprístupnenie aspoň podstaty dôvodov týkajúcich se verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ jeho rozhodnutia podľa napadnutej právnej úpravy, a tak so znalosťou veci posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa s príslušným návrhom na súd. Iba tak sa z hľadiska dotknutej osoby môže vylúčiť svojvôľa alebo iný ústavne neudržateľný postup príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva) pri napĺňaní účelu napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k dotknutej osobe. Z toho vyplýva, že **príslušný orgán (policajný útvar, resp. ministerstvo) musí mať zákonom uloženú povinnosť oznámiť dotknutej osobe aspoň podstatu dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ rozhodnutia** podľa napadnutej právnej úpravy, ak už z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti nemôže dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody tvoriace základ rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy“ (zvýraznení doplněno).³¹ Ústavní soud zrušil napadenou právní úpravu nejen pro rozpor s Ústavou Slovenské republiky, ale s ohledem na judikaturu SDEU i pro rozpor s článkem 47 Listiny EU.

S možností seznámit se s podstatou důvodů utajované informace již v řízení před správním orgánem souvisí důležitý aspekt, na který upozorňuje S. Sládeková ve svém komentáři k problematice utajovaných skutečností.³² Žaloba proti rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců až na výjimky nemá odkladný účinek a k jeho přiznání v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu obecně nepostačuje tvrdit újmu spočívající v dotčení práva na spravedlivý proces, pokud současně žalobce netvrdí další závažné a individualizované skutečnosti.³³ S. Sládeková uvádí: „**Bude-li cizinec nucen opustit území České republiky (což je faktickým důsledkem nepřiznání odkladného účinku) dřív, než se dozví alespoň onu podstatu důvodů rozhodnutí, podle které je považován za bezpečnostní hrozbu, bude mu znemožněno efektivně využít svého práva na účinný prostředek nápravy**“ (zvýraznení doplněno).³⁴ Existence stanoviska zpravodajské služby s informací o tom, že by cizinec mohl při svém pobytu ohrozit národní bezpečnost, de facto znemožňuje získat jakékoliv jiné pobytové oprávnění, které by cizinci umožnilo vrátit se do ČR a bránit se proti rozhodnutí. Z těchto důvodů považuje S. Sládeková za důležité, aby měli cizinci možnost účinné obrany již při podání žaloby.³⁵

C.1.3 K podstatě důvodů

SDEU v rozsudku ZZ výslovně nevymezuje, co zahrnuje podstatu důvodů, s níž by měla být dotčená osoba vždy seznámena. Z daného rozsudku však plyne, že při sdělení podstaty důvodů by se správní orgány neměly omezit na obecná konstatování. Smyslem vykládaného ustanovení článku 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve světle článku 47 Listiny EU je totiž mimo jiné možnost zpochybnit důvody, na nichž je založeno rozhodnutí. Jen stěžít lze účinně zpochybnit zcela nekonkrétní sdělení typu: „dlouholeté jednání účastníka řízení představuje nebezpečí pro stát“. V takovém případě správní orgán neponechává dostatečný prostor pro uplatnění účinného opravného řízení ve světle článku 47 Listiny EU. Proto musí podstata

31 Bod 122 nálezu. Nález Ústavního soudu; dostupný na <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.

32 SLÁDEKOVÁ, Stanislava, *Když je v sázce národní bezpečnost*, Ročenka cizineckého a uprchlického práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného ve dnech 20. a 21. září 2019 v Kanceláři veřejného ochránce práv, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 19–43. ISBN 978-80-7631-037-7, s. 34–35.

33 Viz např. usnesení NSS ze dne 6. ledna 2016, č. j. 2 Azs 271/2015-32.

34 SLÁDEKOVÁ, Stanislava, *Když je v sázce národní bezpečnost*, s. 35.

35 Tamtéž.



důvodů obsahovat některá konkrétnější sdělení, vůči nimž se bude moci dotčená osoba vymezit.

Určité vodítko pro vymezení podstaty důvodů nalezneme v rozsudku SDEU ve věci *Komise a další proti Kadi* (dále také „*Kadi II*“).³⁶ V daném rozsudku SDEU považoval za dostatečně konkrétní a přesné důvody na základě těchto kritérií:

- **popisuje dotýčnou nadaci a roli Y. A. Kadiho v této nadaci, jakož i skutečnosti o údajném spojení této nadace s Usámou bin Ládinem a sítí Al-Kajdá;**³⁷
- obsahuje **potřebná upřesnění týkající se období a kontextu** dotčeného jmenování, jakož i **osobní údaje** týkající se údajného spojení tohoto jmenování s Usámou bin Ládinem;³⁸
- **označuje autora dotčeného prohlášení, typ inkriminovaných činů, období**, kdy k nim údajně došlo, jakož i jejich údajné propojení s aktivitami Usámy bin Ládina;³⁹
- **označuje finanční instituci**, jejímž prostřednictvím se Y. A. Kadi údajně podílel na teroristických činnostech, jakož i **povahu daného údajného teroristického plánu.**⁴⁰

Není sporu, že *a priori* není možné určit informace, které by se při sdělení podstaty důvodů měly dotčené osoby vždy dozvědět. Bude záležet na konkrétních okolnostech daného případu a na důvodech, pro které je cizinec považován za nebezpečného. Sdělením informace dotčené osobě by neměl být zmařen účel jejího utajení. S ohledem na judikaturu SDEU lze však uzavřít, že **ze sdělení podstaty důvodů utajované informace by zpravidla měla vyplynout role dotčené osoby, vymezení času a místa jednání, povahy (případně kontextu) jejího nebezpečného jednání.** Obdobně uvádí M. Renemanová: „SDEU dále zkoumá, jaká je úroveň podrobností zpřístupněných důvodů rozhodnutí. Uvedení dat, míst,

36 Rozsudek SDEU ze dne 18. července 2013, ve spojených věcech C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Komise a další proti Kadi*. V dané věci šlo o otázku sankčních mechanismů EU v boji proti terorismu. Pan Kadi byl zařazen na sankční seznam s vágními odůvodněními. Otázkou bylo, zda mohl bránit svá práva před unijním soudem, pokud neměl ani v nejmenším skutečný přístup k informacím a důkazům svědčícím v jeho neprospěch.

37 Skutkově vymezuje SDEU daný důvod takto: „První důvod vycházející ze skutečnosti, že Y. A. Kadi přiznal, že byl zakládajícím členem Nadace Muwafaq a že řídil její činnosti, což je nadace, která vždy fungovala pod záštitou Afgánské kanceláře [Makhtab al-Khidamat], již zřídil zejména Usáma bin Ládín a jež byla předchůdcem sítě Al-Kajdá, a po rozpuštění počátkem června 2001 se přidala k této síti [...]“ (bod 143 rozsudku Kadi II).

38 Skutkově vymezuje SDEU daný důvod takto: „Druhý důvod vychází ze skutečnosti, že v roce 1992 Y. A. Kadi za účelem zajištění řízení evropských kanceláří Nadace Muwafaq najal S. Al-Ayadiho na doporučení finančníka W. Julaidana, který bojoval po boku Usámy bin Ládina v 80. letech v Afganistánu. V okamžiku svého jmenování byl S. Al-Ayadi jedním z hlavních vůdců tuniské islámské fronty a jednal ve shodě s Usámou bin Ládinem. Shafiq Al-Ayadi se počátkem 90. let vydal do Afghánistánu, kde prošel paramilitárním výcvikem, poté s dalšími osobami do Súdánu, kde uzavřel s Usámou bin Ládinem dohodu o přijímání a výcviku Tunisánů a později dohodu o přijímání tuniských bojovníků přicházejících z Itálie spolupracovníky Usámy bin Ládina v Bosně a Hercegovině“ (bod 144 rozsudku Kadi II).

39 Skutkově vymezuje SDEU daný důvod takto: „Třetí důvod, který se opírá o prohlášení pana Talad Fuad Kassema, vůdčího představitele Al-Gama'at al Islamiyya, že Nadace Muwafaq opatrovala logistickou a finanční podporu praporu bojovníků v Bosně a Hercegovině, vychází ze skutečnosti, že v polovině 90. let se uvedená nadace po boku Usámy bin Ládina podílela na financování teroristických činností těchto bojovníků, jakož i na obchodu se zbraněmi pocházejícími z Albánie a určenými pro Bosnu a Hercegovinu“ (bod 146 rozsudku Kadi II).

40 Skutkově vymezuje SDEU daný důvod takto: „Čtvrtý důvod vychází ze skutečnosti, že Y. A. Kadi byl rovněž jedním z hlavních akcionářů dnes již uzavřené bosenské banky Depositna Banka, v níž S. Al-Ayadi rovněž zastával funkce a zastupoval zájmy pana Y. A. Kadiho a v níž se možná konaly schůzky věnované přípravě útoku proti zařízení Spojených států v Saudské Arábii“ (bod 148 rozsudku Kadi II).



jmen osob, s nimiž byl dotyčný v kontaktu, a povaha jednání, z něhož je obviňován, mu pomáhá bránit se proti vzneseným obviněním.“⁴¹

C.1.4 Přístup k podstatě důvodů utajované informace z hlediska zákona o pobytu cizinců

Zákon o pobytu cizinců reguluje omezení přístupu k utajovaným informacím v § 169m, který se vztahuje na řízení podle tohoto zákona. Podle odst. 2 tohoto ustanovení se v případě, že je některý z podkladů rozhodnutí utajovanou informací, uvede v odůvodnění odkaz na podklady pro vydání rozhodnutí a jejich stupeň utajení. Úvahy správního orgánu se uvedou pouze v rozsahu, ve kterém nejsou utajovanými informacemi.

Ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců pak upravuje situaci, kdy v řízení vyjde najevo, že cizinec ohrožuje, nebo by mohl ohrozit bezpečnost státu, jeho svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, životy či zdraví osob. V takovém případě správní orgán v odůvodnění uvede **pouze, že důvodem rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu.**⁴²

Z formulace ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců na základě jazykového výkladu vyplývá úmysl zákonodárce, aby správní orgán v odůvodnění uvedl pouze, že důvodem rozhodnutí je ohrožení bezpečnosti státu. K opačnému závěru, podle mého názoru, nelze dospět ani na základě systematického nebo logického výkladu. Ohledně možnosti využití teleologického a historického výkladu je namístej podotknout, že účelem ustanovení čl. § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců je dle důvodové zprávy především ochrana základních bezpečnostních zájmů státu, ochrana pátracích úkonů policie nebo zpravodajské služby a zabránění prozrazení utajovaných informací.⁴³ Na základě výše uvedených interpretačních pravidel mám za to, že **ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s článkem 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve spojení s článkem 47 Listiny EU, neboť zapovídá možnost sdělit podstatu důvodů rozhodnutí.**

SDEU v rozsudku ve věci ZZ ponechává značný prostor členským státům pro sladění ochrany veřejné bezpečnosti s ochranou procesních práv dotčených osob. Je na členských státech, aby v mezích daných ze strany SDEU stanovily procesní pravidla.⁴⁴ Uvědomuji si, že SDEU zajištění procesního nastavení nechává primárně na vnitrostátních soudech. V kontextu českých zákonů však soudy mají značně omezené možnosti. Ustanovení § 172 odst. 9 zákona

41 RENEMAN, Marcelle, *Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case*, Review of European administrative Law, vol.7., NR.1, s. 78.

42 Důvodová zpráva danou právní úpravu vysvětluje tím, že „[u]vedený postup slouží výlučně ochraně základních bezpečnostních zájmů státu a jako takový představuje legitimní a přiměřené omezení; nelze připustit, aby se cizinec, jehož působení ohrožuje základní bezpečnostní zájmy státu, mohl seznámit s obsahem stanoviska nebo informace policie nebo zpravodajské služby, když by takový postup mohl vážně ohrozit operativně pátrací úkony policie a zpravodajských služeb, a v důsledku i lidské životy. Z hlediska ochrany uvedených zájmů **nelze stanoviska policie nebo zpravodajské služby, resp. informace v těchto stanoviscích uvedené, v řízení detailně zmiňovat** nebo odkazovat na tyto informace v odůvodněních rozhodnutí nebo důvodech neudělení víza, neboť **uvedení takových skutečností v odůvodnění rozhodnutí** (nebo v informacích o neudělení víza) **by mělo za následek prozrazení utajovaných informací**, jež jsou v těchto stanoviscích obsaženy, což by bylo z hlediska bezpečnosti státu krajně nežádoucí“ (zvýraznění doplněno). Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území ČR a dalších zákonů Sněmovní tisk 990/0, část č. 1/10 [online]. 2016 [cit. 26. srpna 2021]; dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=990&CT1=0>, s. 181.

43 Tamtéž.

44 Viz DE BOER, Nick, *Secret evidence and due proces rights under EU law: ZZ*, Common Market Law Review, Kluwer Law International, 2014, s. 1245;

dostupné na <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.4/COLA2014092>.



o pobytu cizinců totiž znemožňuje použití § 45 odst. 4 soudního řádu správního,⁴⁵ na jehož základě může předseda senátu poskytnout k nahlížení písemnosti, které byly v řízení před správním orgánem uchovávány odděleně mimo spis. O to více tak vyvstává potřeba seznámit dotčenou osobu s podstatou důvodů již v rámci správního řízení. I kdybychom totiž připustili, že k dostatečnému vyvážení procesních práv účastníka řízení může dojít až v řízení před soudem, česká právní úprava to neumožňuje. K možnostem soudu, které ve světle judikatury SDEU považuji za nedostatečné, se více vyjádřím v části C 1.6 zprávy.

C.1.5 Přímý účinek článku 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES

Na tomto místě je třeba učinit exkurz ohledně aplikace práva EU a odpovědět na otázku, zda článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES může mít přímý účinek. V takovém případě by bylo možné tento článek směrnice použít namísto normy vnitrostátního práva, která je s ním neslučitelná.⁴⁶ V případě stěžovatele jde o ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pro vznik přímého účinku ustanovení směrnice je nutné splnit současně tři podmínky: 1) neospravedlnitelné nedodržení lhůty k transpozici směrnice, 2) dostatečnou přesnost a bezpodmínečnost směrnice, resp. jejího ustanovení, 3) skutečnost, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení směrníci stanovené povinnosti jednotlivci.⁴⁷

První podmínka se týká včasné a náležité transpozice směrnice. Na první pohled ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců neodporuje článku 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Směrnice vyžaduje přesné a úplné informování dotčených osob o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví pouze v případě, není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu. Ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců odepírá přístup k důvodům zamítnutí žádosti pouze v případě, kdy je rozhodnutí založeno na utajovaných informacích, na jejichž základě vyjde najevo (nebo přinejmenším vedou k důvodnému podezření), že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit mimo jiné bezpečnost státu. Jeví se, že unijní a vnitrostátní předpisy si v tomto smyslu neodporují. Je však třeba přihlédnout k výkladu daného článku směrnice, jak jej SDEU předložil v rozsudku ve věci ZZ. Podle SDEU **je nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů rozhodnutí.** Ze sdělení podstaty důvodů utajované informace by podle judikatury SDEU zpravidla měla vyplynout role dotčené osoby, vymezení času a místa jednání, povahy (případně kontextu) jejího nebezpečného jednání. **Sdělení podstaty důvodů ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců však jednoznačně zapovídá.**

Druhou nutnou podmínkou je, že dané ustanovení směrnice je dostatečně přesné a bezpodmínečné. Upozorňuji, že za dostatečně přesné je považováno i takové ustanovení směrnice, které ke svému vyjasnění vyžaduje mechanismu řízení o předběžné otázce.⁴⁸

45 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

46 V podrobnostech KRÁL, R., *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2014, s. 176 a násl.

47 Tamtéž, s. 179. Obdobně viz BOBEK, M., BŘÍŽA, P., KOMÁREK, J., *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2011, s. 67 a násl.

48 Rozsudek SDEU ze dne 4. prosince 1974, ve věci 41/74, *Van Duyn proti Spojenému království*. V bodě 14 rozsudku soud uvádí: „Jestliže smysl a přesný dosah předpisu mohou vyvolat otázky spojené s jeho výkladem, lze je řešit soudní cestou a mimo jiné i s ohledem na řízení podle článku 177 Smlouvy.“ Viz také KRÁL, R., *Směrnice EU z pohledu jejich*



V návaznosti na rozsudek ve věci ZZ, který vyložil článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve světle čl. 47 Listiny EU, lze dané ustanovení považovat za dostatečně přesné. Jeho obsah je po výkladu ze strany SDEU natolik jednoznačný, že nepotřebuje další upřesnění k tomu, aby ustanovení mohlo být použito vnitrostátními soudy.⁴⁹

Pro úplnost ke splnění druhé podmínky uvádím, že zkoumané ustanovení směrnice 2004/38/ES je možné považovat také za bezpodmínečné, protože jeho použití nezávisí na přijetí prováděcího opatření a není ani jinak podmíněno.⁵⁰

Třetí podmínka pro přímý účinek uvedeného ustanovení směrnice je splněna, neboť v daném případě přímou aplikací směrnice nedojde k uložení směrnicí stanovené povinnosti jednotlivci.

C.1.5.1 Právo na spravedlivý proces a účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny EU

Ustanovení směrnice 2004/38/ES musí být vykládána v souladu s požadavky vyplývajícími z článku 47 Listiny EU.⁵¹ SDEU ve věci *Chenchooliah proti Irsku* v souvislosti s články 30 a 31 směrnice 2004/38/ES zdůrazňuje, že **procesní podmínky opravných řízení, jež jsou určena k ochraně práv přiznaných směrnicí 2004/38/ES, musí dodržovat zejména požadavky vyplývající z práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny EU.**⁵²

Výklad SDEU ve věci ZZ ohledně sdělení podstaty důvodů rozhodnutí se opírá právě o článek 47 Listiny EU.⁵³ M. Renemanová k tomu uvádí: „Ve svých klíčových úvahách v bodech 64 a 65 SDEU zmiňuje pouze ‚potřebu dodržovat článek 47 Listiny‘. SDEU ve věci ZZ ani nezmiňuje, že v sázce byla základní svoboda pohybu občanů EU, a právě z tohoto důvodu je vyžadováno zveřejnění podstaty případu.“⁵⁴ Zdůvodnění rozhodnutí je nezbytné pro zachování práva na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces. K omezení možnosti seznámit se s důvody rozhodnutí tak může dojít pouze způsobem, který respektuje podstatu práva na účinný soudní přezkum. SDEU ve věci ZZ dospěl k závěru, že účinnost soudního

transpozice a vnitrostátních účinků, s. 181, nebo obdobně in BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J., *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 72.

49 KRÁL, R., *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, s. 180.

50 KRÁL, R., *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*, s. 180–181.

51 Viz například bod 48 rozsudku SDEU ze dne 12. července 2018, ve věci C-89/17, *Banger proti Secretary of State for Home Department*, ECLI:EU:C:2018:570.

52 V bodě 84 rozsudku SEDU ze dne 10. září 2019, ve věci C-94/17 *Chenchooliah proti Irsku* ECLI:EU:C:2019:693 konkrétně stojí: „Pokud jde o ustanovení článků 30 a 31 směrnice 2004/38, která se mají použít v rámci článku 15 této směrnice, je třeba uvést, co se týče konkrétně čl. 31 odst. 1 této směrnice a práva na přístup k soudním opravným řízením, které musí být zajištěno v souladu s tímto ustanovením, že jelikož takové opravné řízení představuje ‚uplatňování unijního práva‘ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, musí procesní podmínky těchto opravných řízení, jež jsou určena k ochraně práv přiznaných směrnicí 2004/38, dodržovat zejména požadavky vyplývající z práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 uvedené Listiny.“

53 V bodě 65 rozsudku SDEU ve věci ZZ stojí: „V tomto ohledu musí uvedené řízení s ohledem na nutnost respektovat článek 47 Listiny zajistit respektování zásady kontradiktornosti v co největší míře, aby dotčená osoba mohla zpochybnit důvody, na nichž je založeno dotčené rozhodnutí, a vyjádřit se k důkazům s ním souvisejícím, a tedy mohla užitečně uplatnit prostředky obhajoby. Je zejména nutné, aby byla dotčená osoba v každém případě seznámena s podstatou důvodů, z nichž vychází rozhodnutí o odepření vstupu přijaté na základě článku 27 směrnice 2004/38, přičemž potřeba chránit bezpečnost státu nemůže mít ten důsledek, že dotčená osoba bude zbavena práva na to být vyslechnuta, a její právo na opravný prostředek zakotvené v 31 této směrnice tedy bude neúčinné.“

54 RENEMAN, Marcelle, *Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case*, *Review of European administrative Law*, vol.7., NR.1, s. 74.



přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny EU předpokládá možnost seznámit se přinejmenším s podstatou důvodů rozhodnutí za výjimečné situace, kdy z důvodu bezpečnosti státu dotčené osoby nemohou být přesně a úplně informovány o důvodech rozhodnutí.

Již s ohledem na článek 47 Listiny EU je ustanovení § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců značně problematické. Připomínám, že obdobné ustanovení slovenského zákona o pobytu cizinců zrušil tamější Ústavní soud právě pro rozpor s článkem 47 Listiny EU. Ve své argumentaci vycházel do značné míry z rozsudku SDEU ve věci ZZ. Z judikatury SDEU přitom vyplývá, že článek 47 Listiny EU je sám o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové.⁵⁵ **S ohledem na článek 47 Listiny EU ani bezpečnostní důvody ve smyslu článku 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES nemohou znamenat, že dotčené osobě nebudou vůbec sděleny důvody rozhodnutí. S podstatou důvodů musí být dotčená osoba vždy seznámena.**

Povinnost v případě potřeby upustit od použití vnitrostátních právních předpisů odporujících ustanovení unijního práva, které má přímý účinek, připadá nejen vnitrostátním soudům, ale rovněž **všem státním orgánům, včetně orgánů správních,** jež mají v rámci svých pravomocí uplatňovat unijní právo (v tomto smyslu viz rozsudky ze dnů 22. června 1989, Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, body 30 a 31; 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, bod 38, jakož i 21. ledna 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, bod 78).⁵⁶

Shrnuji, že **článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve spojení s článkem 47 Listiny EU, jak ho vyložil SDEU, splňuje podmínky pro přiznání přímého účinku. Proto je třeba použít ho namísto vnitrostátní úpravy § 169m odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která je s ním v rozporu. Správní orgány tak mají bez ohledu na dané ustanovení zákona o pobytu cizinců povinnosti sdělit účastníkům řízení alespoň podstatu důvodů rozhodnutí vycházejících z utajované informace.**

C.1.6 Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věci utajovaných informací

Podle Nejvyššího správního soudu „je třeba vzít v potaz legitimní veřejný zájem na ochraně utajovaných informací a neuvádět do rozhodnutí takové důvody, jejichž zveřejnění by tento zájem ohrožovalo. V tomto smyslu tedy rozhodnutí správních orgánů nelze považovat za nepřezkoumatelná, neboť v tomto případě zákon o pobytu cizinců umožňuje v rozhodnutí tyto důvody neuvádět.“⁵⁷ Nejvyšší správní soud s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva, SDEU (právě rozsudek ve věci ZZ) i vlastní judikaturu uvádí, že **„procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně znepřístupněny prostřednictvím institutu vyloučení z nahlížení, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená**

55 Rozsudek SDEU ze dne 14. května 2020, ve spojených věcech C-924/19 PPU a C-925 PPU; *FMS, FNZ, SA, SA junior proti Maďarsku*, ECLI:EU:C:2020:367, bod 140.

56 Tamtéž, bod 183 rozsudku.

57 Rozsudek NSS ze dne 11. března 2021, č. j. 7 Azs 313/2020-46, bod 19; dostupné na www.nssoud.cz.



sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů“ (zvýraznění doplněno).⁵⁸

V rozsudku Nejvyššího správního soudu dále stojí, že „právě s ohledem na to, že je to až **soudní přezkum**, který v souladu se shora uváděnou judikaturou **představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení, je zcela nezbytné, aby se soud s utajovanou informací přímo seznámil, a je povinen ověřit výše uvedená hlediska věrohodnosti, přesvědčivosti a relevance ve vztahu k závěrům, které z nich správní orgán vyvodil**; úkolem správního soudu však není přezkoumávat pravdivost takových informací“ (zvýraznění doplněno).⁵⁹

Judikatura tedy zavedla určitá kritéria (věrohodnost, přesvědčivost, relevance k závěrům správního orgánu), která musí utajovaná informace splňovat.⁶⁰ Současně je podstatné, že správní soudy daná kritéria zkoumají i nad rámec žalobních bodů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí: „Vzhledem k tomu, že neznalost důvodů negativního rozhodnutí stěžovatele omezuje, či mu dokonce znemožňuje, aby proti rozhodnutí účinně argumentoval, **je soud povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů.**“⁶¹

Vnitrostátní soudy mají mít možnost seznámit se s veškerými odůvodněními i souvisejícími důkazy, na jejichž základě bylo přijato rozhodnutí správního orgánu.⁶² Nejsou přitom limitovány vymezením žaloby, čímž dochází k prolomení dispoziční zásady uvedené v § 75 odst. 2 soudního řádu správního.⁶³ Podle této zásady jsou žalobci povinni v zákonné lhůtě stanovit konkrétní žalobní body, a tak vymežit rámec soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu.

Mohlo by se tedy jevit, že procesní práva účastníka řízení jsou dostatečně chráněna, neboť absenci jeho oprávnění do značné míry supluje soud. Nejvyšší správní soud však „výslovně zdůrazňuje, že **povinností správního soudu není posoudit pravdivost uváděných informací**, ale jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci“ (zvýraznění doplněno).⁶⁴ Byť lze do značné míry předpokládat, že věrohodné a přesvědčivé informace budou i pravdivé, nelze přesvědčivost a pravdivost postavit na roveň. V tomto ohledu jsou možnosti soudního přezkumu omezené. Soud nemůže zcela suplovat postavení účastníka řízení.

M. Renemanová k tomu ve svém komentáři k rozsudku SDEU ve věci ZZ přílehavě uvádí: „ZZ byl jedinou osobou, která potenciálně měla informace nezbytné k předložení

58 Tamtéž, bod 22.

59 Tamtéž, bod 24.

60 V rozsudku ze dne 21. prosince 2012, č. j. 7 As 117/2012-28, Nejvyšší správní soud mimo jiné uvádí, že z informací zpravodajské služby musí být patrné, jakým způsobem byly získány a o která konkrétní skutková zjištění se opírají.

61 Tamtéž.

62 Viz body 57 až 59 rozsudku SDEU ve věci ZZ.

63 Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

64 Rozsudek NSS ze dne 11. března 2021, č. j. 7 Asz 313/2020-46, bod 26. Daný rozsudek v tomto ohledu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2016, č. j. 4 As 1/2015-40.



alternativního vysvětlení určitých skutečností prokazujících jeho nevinu.“⁶⁵ Obdobně ve svém komentáři argumentuje i N. de Boer: „V případech jako ZZ, kdy se utajovaná informace týká žalovaného, je pravděpodobné, že žalovaný bude mít nejlepší pozici pro vyvrácení důkazů. Například pokud je vzneseno obvinění, že se obžalovaný setkal s teroristou X v místě Y v den Z, bude mít právě žalovaný s největší pravděpodobností informace, které by mohly sloužit k vyvrácení tohoto tvrzení.“⁶⁶

Pro zachování práva na spravedlivý proces tak zůstává klíčové, aby se účastník řízení mohl seznámit alespoň s podstatou důvodů utajované informace, neboť on jediný může vyvrátit jejich pravdivost.

Lze uzavřít, že procesní pravidla dotvořená vnitrostátní judikaturou umožňují soudům do značné míry doplnit chybějící procesní práva dotčené osoby. **Pokud však jde o možnost vyvrátit vznesená obvinění** v souladu právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 47 Listiny EU, pak **je role dotčené osoby nezastupitelná. Z toho důvodu je nutné, aby byla dotčená osoba vždy seznámena s podstatou důvodů utajované informace.**

C.1.7 Postup správních orgánů v případě stěžovatele

V části B této zprávy jsem podrobně popsala, jakým způsobem postupovaly a argumentovaly správní orgány. Především se nemohu nepozastavit nad tím, jak zásadně odlišné hodnocení utajované informace nabídly OAMP a Komise oproti soudu. Zvláště z odůvodnění Komise vyplynulo, že posuzovala, zda utajované informace splňují kritéria, jak je dovodila judikatura. Z rozhodnutí soudu naopak plyne, že utajované informace nespĺnily de facto žádné z kritérií, které na ně judikatura klade.

Současně však mám za to, že správní orgány neseznámily stěžovatele dostatečným způsobem s podstatou důvodů utajované informace. V tomto ohledu nedostály požadavkům, které na ně klade článek 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ve spojení s článkem 47 Listiny EU ve světle judikatury SDEU ohledně práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

V odůvodnění rozhodnutí OAMP stojí, že bezpečnostní složka, která informaci správnímu orgánu poskytla, jasně uvedla, že by byl zmařen účel jejího utajení, pokud by se s ní stěžovatel seznámil. Proto OAMP učinil součástí spisu velmi obecný úřední záznam. Stejně tak Komise neměla za důvodné námitky stěžovatele, že měl být seznámen alespoň s podstatou důvodů utajované informace. Komise taktéž odkazovala na úřední záznam OAMP. Konečně i soud měl za to, že stěžovatel „byl v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází“.⁶⁷

65 RENEMAN, Marcelle, *Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case*, *Review of European administrative Law*, vol.7., NR.1, s. 77–78.

66 DE BOER, Nick, *Secret evidence and due proces rights under EU law: ZZ*, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, 2014, s. 1246.

67 Bod 20 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. února 2021 pod č. j. 52 A 86/2020-69.



Ve zmiňovaném úředním záznamu⁶⁸ stojí: „S ohledem na povahu těchto podkladů není možné, aby se s nimi účastník řízení seznámil v jakékoliv podobě, neboť by došlo ke zmaření účelu jejich utajení. Z tohoto důvodu správní orgán tímto způsobem informuje účastníka řízení alespoň v obecné rovině, které skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Zjištěné osobní jednání účastníka řízení představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel.“

Mám za to, že **úřední záznam nevyhovuje požadavku sdělit podstatu důvodů utajované informace, jak jej vymezila judikatura SDEU**. Připomínám, že podle judikatury SDEU ze sdělení podstaty důvodů utajované informace by zpravidla měla vyplynout role dotčené osoby, vymezení času a místa jednání, povahy (případně kontextu) jejího nebezpečného jednání. Nemohu se tedy ztotožnit s názorem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, podle něhož byl stěžovatel v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází. Stěžovatel se nedozvěděl nic víc, než že jeho jednání představuje nebezpečí ohrožení bezpečnosti České republiky a jejích obyvatel. Daná informace v podstatě kopíruje znění výroku rozhodnutí. Bližší informaci se stěžovatel nedozvěděl ani z odůvodnění rozhodnutí OAMP a Komise. Proti takto obecnému sdělení se tedy nemohl vůbec, natož účinně bránit.

Nerozporuji, že stěžovatel nemohl být seznámen s autentickou podobou utajované informace. Z rozsudků SDEU ve věcech ZZ a *Kadi II* však neplyne požadavek na zpřístupnění utajované informace, nýbrž na seznámení dotčené osoby s podstatou důvodů, byť v reprodukované podobě přizpůsobené požadavkům ochrany samotné utajované informace. OAMP, Komise i soud zdůvodnění rozhodnutí postavily na judikatuře, která se věnovala zejména roli soudu v přezkumu rozhodnutí postavených na utajované informaci a nemožnosti zpřístupnění autentické podoby utajované informace. S otázkou sdělení podstaty důvodů se však dostatečně nevypořádaly. Uzavírám s tím, že **OAMP a Komise pochybily, pokud stěžovateli nesdělily podstatu důvodů utajované informace**.

C.2 K posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života

C.2.1 Obecná východiska

Přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a soulad ukončení jeho přechodného pobytu s prioritní zásadou ochrany nejlepšího zájmu dítěte (stěžovatel má dvě malé dcery, s nimiž je v pravidelném kontaktu) je možné přiléhavě posoudit jen se znalostí konkrétních důvodů stěžovatelovy nebezpečnosti pro stát, tedy se znalostí utajované informace. Seznámit se s utajovanou informací mi ředitelka OAMP neumožnila. Je však zřejmé, že **zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele v případě nutnosti opustit území by byl vzhledem k jeho rodinné situaci značný**. V tomto smyslu je třeba, aby správní orgány přiměřenost rozhodnutí posoudily pečlivě a pokud možno co nejpřiléhavěji.

Kritéria posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí demonstrativním způsobem vyjmenovává § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců,⁶⁹ přičemž správní orgán musí zohlednit

68 Záznam do spisu ze dne 3. června 2020, pod sp. zn. OAM-295589-20/MC-2019.

69 Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou



individuální okolnosti případu. Nejvyšší správní soud k tomu říká: „**Správní orgán musí vedle jednotlivých aspektů obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců zohlednit i další obdobná kritéria, budou-li v konkrétním řízení zjištěna.** Správní orgán nemusí všech jedenáct kritérií v rozhodnutí výslovně vyjmenovávat. Je však třeba trvat na požadavku, aby z rozhodnutí bylo zřejmé, že ve vztahu k nim činil skutková zjištění a posuzoval je. [...] **Ustanovení § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců však není jediným rozhodným hlediskem, neboť je nezbytné předmětnou otázku posoudit i dle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod** (publ. pod č. 209/1992 Sb.; dále také „Úmluva“), kterou je Česká republika vázána, zejména pak dle čl. 8 Úmluvy, ze kterého plyne právo každého na respektování soukromého a rodinného života“ (zvýraznění doplněno).⁷⁰

V dalším z rozsudků Nejvyššího správního soudu stojí: „Podle uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva **musí být v cizineckých věcech brány v potaz zejména následující faktory:** (1) povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (např. závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizince); (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě; (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) stěžovatelova rodinná situace (např. doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru); (5) počet nezletilých dětí a jejich věk; (6) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění); (7) rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.); (8) imigrační historie dotčených osob (např. porušení imigračních pravidel v minulosti); a (9) věk a zdravotní stav dotčeného cizince. [...] Z rozhodnutí musí být zřejmé, že **správní orgány vzaly všechny pro případ relevantní faktory v úvahu, a musí být rovněž seznatelné, jak je posoudily v rámci konfrontace veřejného zájmu se zájmem soukromým** (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 Azs 60/2017-37). [...] Jinými slovy, **správní orgán v dalším řízení ve smyslu shora uvedených východisek důkladně posoudí všechny relevantní skutečnosti** (zejména pak individuální specifika daného případu, a to jak na straně porušení veřejného zájmu, tak na straně zásahu do rodinného a soukromého života žalobce), přičemž jeho závěry naleznou přezkoumatelný a srozumitelný odraz v jeho rozhodnutí“ (zvýraznění doplněno).⁷¹

Přestože OAMP i Komise věnovaly posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života nezanedbatelnou část odůvodnění svých rozhodnutí, mám za to, že jejich posouzení nebylo dostatečné, respektive nebylo dostatečně přiléhavé. Zdůrazňuji, že ve věci jde o vztah otce a jeho dcer ve věku 2 a 9 roky, přičemž otec je s těmito dcerami v pravidelném kontaktu. Mám za to, že přiléhavé odůvodnění přiměřenosti dopadu rozhodnutí je namísto i z toho důvodu, že stěžovatel se proti důvodům rozhodnutí de facto nemohl bránit, pokud mu úřady s odkazem na utajovanou informaci nesdělily ani podstatu důvodů jejich rozhodnutí.

bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 6. prosince 2019, č. j. 5 Azs 55/2019-26, body 21 a 22.

⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 13. února 2020, č. j. 7 Azs 192/2019-28, bod 20, 22 a 29.



OAMP se v odůvodnění nijak nevypořádal s kritérii zmíněnými ve výše uvedeném rozsudku pod body 3, 7, 8. Pokud jde o body 5 a 6 (tedy v konkrétním případě relevantní posouzení dopadu na rodinné vazby především s ohledem na stěžovatelovy nezletilé dcery), pak se jeví odůvodnění OAMP značně schématickým – zdůrazňuje závažnost jednání stěžovatele; možnost navštěvovat se v jiném státě, možnost hradit výživné. Komise se k odůvodnění OAMP v podobném duchu připojila, když například uvedla, že stěžovatel může své dcery navštěvovat na základě udělených schengenských víz. Další kritéria Komise bagatelizovala,⁷² případně námitky stěžovatele odmítla s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom nejví jako zcela přílehavá, neboť z podstatné části jde o rozhodování ve věcech, kdy byl cizinec opakovaně odsouzen za zvlášť závažnou trestnou činnost (drogová kriminalita).

C.2.2 Nejlepší zájem dítěte podle Nejvyššího správního soudu

Velmi podrobným způsobem se v obdobném případě⁷³ k otázce posuzování nejlepšího zájmu dítěte vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Azs 383/2019-40, ze dne 14. února 2020. Je namístě připojit poměrně rozsáhlou pasáž citace daného rozsudku Nejvyššího správního soudu: „Dle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte **zájem dítěte musí být předním hlediskem** při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. [...] Nejlepší zájem dítěte neznámá, že je třeba přijmout všechny děti, kterým by se lépe žilo ve smluvním státě Úmluvy, nicméně je třeba ho považovat za středobod úvah a přiznat tomuto zájmu rozhodující význam (rozsudek ze dne 14. ledna 2016, Mandet proti Francii, stížnost č. 30955/12, body 56–57, důraz doplněn NSS) (body 39 a 42 rozsudku, zvýraznění doplněno).

[...] Je pravda, že s tímto rozhodnutím, jakož ani s rozhodnutím žalobou napadeným v této věci, není, na rozdíl od rozhodnutí o správním vyhoštění, spojena doba zákazu pobytu na území ČR, resp. členských států EU, na straně druhé, podobně jako ve věci Nunez proti Norsku (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. 6. 2011, Nunez proti Norsku, stížnost č. 55597/09, bod 81) **nelze předvídat, zda by odloučení stěžovatele od jeho nezletilých dětí bylo skutečně jen dočasné, nebo naopak trvalé, a to s ohledem na omezené možnosti z hlediska zákona o pobytu cizinců, které by měl stěžovatel pro umožnění návratu do ČR z jeho vlasti k dispozici**. Správní orgán se touto otázkou nezabýval a nevěnoval v tomto směru pozornost ani příslušné správní praxi. Byť tedy jistě v obecné rovině platí, že neudělení povolení k přechodnému pobytu z důvodu ochrany veřejného pořádku bude zpravidla méně invazním zásahem do soukromého a rodinného života cizince, než např. rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, **možnost návratu stěžovatele do ČR se v tomto**

72 Z rozhodnutí Komise: „Deklarované zaměstnání, znalost českého jazyka a blíže nespecifikované sociální či osobní vazby nepovažuje Komise s ohledem na nebezpečnost jednání účastníka řízení za relevantní důvod pro změnu vydaného rozhodnutí. [...] Komise sděluje, že pokud nastane situace, kdy na základě státobezpečnostních stanovisek vyjde najevo, že účastník řízení ohrožuje bezpečnost státu, je jeho integrace do společnosti v České republice a veškeré jeho vazby na Českou republiku irelevantní, neboť žádosti v takovém případě nelze vyhovět, neboť z předemné utajované informace vyplývá, že se týká osobního jednání účastníka řízení, které představuje nebezpečí pro Českou republiku.“

73 Šlo o věc neudělení povolení k přechodnému pobytu z důvodu § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Cizinec žil ve společné domácnosti se třemi dětmi a manželkou (všichni vietnamské státní příslušnosti) a zároveň byl otcem občanky ČR, která žila v domácnosti se svojí matkou.



konkrétním případě jeví být spíše pouhou spekulací správního orgánu (bod 45 rozsudku, zvýraznění doplněno).

V těchto intencích je třeba hodnotit i konstatování správního orgánu prvního stupně, že nejsou ohrožena práva dítěte, neboť jeho rozhodnutí žádným **způsobem nebrání stěžovateli plnit jeho rodičovská práva a povinnosti**, nezakazuje mu styk s dítětem ani mu nebrání v povinnosti podílet se na jeho výchově a výživě. Formálně jistě nikoliv, **není však jasné, jakým způsobem má stěžovatel tyto práva a povinnosti vykonávat, pokud bude nucen, mj. v důsledku žalobou napadených rozhodnutí, opustit území ČR** (bod 46 rozsudku, zvýraznění doplněno).

Správní orgán prvního stupně dochází k závěru, že zájem na udržování veřejného pořádku v daném případě převáží nad ochranou soukromého a rodinného života stěžovatele, **aniž by však, ve světle výše citované judikatury ESLP, skutečně učinil středobodem svého uvažování zájem stěžovatelových nezletilých dětí, přiznal tomuto zájmu rozhodující význam a teprve za takových podmínek skutečně usiloval o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi těmito protichůdnými zájmy** (bod 47 rozsudku, zvýraznění doplněno).

[...] Žalovaná nad rámec opakování některých výše uvedených argumentů správního orgánu prvního stupně k dané otázce a prostých citací z judikatury Nejvyššího správního soudu a díkce čl. 8 Úmluvy pouze velmi **lakonicky konstatuje, že se stěžovatel může se svou rodinou stýkat na základě krátkodobých víz, nebo ve své vlasti**. Žalovaná přitom neposoudila, zda skutečně lze očekávat, že stěžovateli bude s vysokou pravděpodobností takové vízum uděleno i přes jeho trestněprávní minulost, která byla dle správních orgánů nejen důvodem k odnětí povolení k trvalému pobytu, ale také k neudělení povolení k pobytu přechodnému. I žalovaná navíc zcela rezignovala na jakékoli zhodnocení navrhovaného řešení v podobě občasných návštěv rodiny stěžovatele v zemi původu, či snad naznačované možnosti se do této země přestěhovat z hlediska nejlepšího zájmu stěžovatelových nezletilých dětí. Se závazky vyplývajícími pro ČR z Úmluvy o právech dítěte se **pak žalovaná vypořádala tvrzením, že tato úmluva připouští oddělení dítěte od rodičů. Rozhodnutí žalované je tak v otázce poměření nejlepšího zájmu všech stěžovatelových nezletilých dětí s konkurujícími veřejnými zájmy zcela nepřezkoumatelné.**“ (bod 49 rozsudku, zvýraznění doplněno).

V dalším z rozsudků⁷⁴ se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k argumentu, že si měl být cizinec vědom následků svého jednání. „Lze říct, že správní orgány i krajský soud k této otázce uvedly velmi málo nad rámec poněkud tautologické argumentace v tom smyslu, že si měl být stěžovatel před spácháním dané závažné trestné činnosti vědom důsledků svého jednání z hlediska možného pozbytí pobytového oprávnění na území ČR. To je jistě pravda, **pokud by však měl být tento argument používán takto mechanicky, jak ho uplatňují správní orgány a zčásti i krajský soud mj. v nyní posuzované věci, pak by, bráno do důsledků, ochrana jakkoli intenzivních rodinných vazeb cizince, včetně zájmu jeho nezletilých dětí, nemohla nikdy převážit nad skutečností, že se dopustil v ČR úmyslné trestné činnosti**“ (bod 30 rozsudku, zvýraznění doplněno).

[...] K dalším z argumentů správních orgánů o tom, že Úmluva o právech dítěte umožňuje oddělení rodičů od dětí, Nejvyšší správní soud uvádí: „Skutečnost, že oddělení dítěte

74 Rozsudek NSS ze dne 16. března 2020, č. j. 5 Azs 404/2019-28.



od jednoho z rodičů je dle Úmluvy o právech dítěte za určitých kvalifikovaných okolností možné, však sama o sobě nemůže znamenat, že předmětné rozhodnutí je přiměřené. Naopak je třeba pečlivě definovat nejlepší zájem nezletilých dětí stěžovatele, v tomto konkrétním případě zkoumat, do jaké míry by byl zrušením povolení k trvalému pobytu stěžovatele narušen, a poměřovat takovou újmu s veřejným zájmem na ztrátě pobytového oprávnění stěžovatele“ (bod 37 rozsudku, zvýraznění doplněno).

C.2.3 Nejvlastnější zájem dítěte podle SDEU

Protože stěžovatel je rodinným příslušníkem občana EU, dopadají na něj i příslušné unijní předpisy. V článku 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES najdeme demonstrativní výčet indikativních kritérií, které musejí správní orgány zohlednit před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Jedním z kritérií jsou i rodinné poměry dotčené osoby. Uvedená kritéria je třeba vztáhnout na všechny situace související s omezením svobody pohybu a pobytu, nikoliv pouze na vyhoštění.⁷⁵ Stejně tak na případ stěžovatele dopadá Listina EU, která chrání jak soukromý a rodinný život, tak konkrétně i nejlepší zájem dítěte.

Podle článku 7 Listiny EU má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Podle článku 24 odst. 2 Listiny EU při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány, nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte. Článek 24 odst. 3 Listiny EU zakotvuje právo každého dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy.

SDEU ve svých rozsudcích opakovaně zdůrazňuje, že **vnitrostátní orgány musejí s ohledem na uvedené články Listiny EU zohledňovat nejvlastnější⁷⁶ zájem dítěte**. Například v rozsudku SDEU ve věci *Secretary of State for the Home Department proti CS* stojí: „Vzhledem k tomu, že situace CS spadá do působnosti unijního práva, je ovšem její situaci nutno posuzovat s ohledem na právo na respektování soukromého a rodinného života stanovené v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále také „Listina“), přičemž tento článek musí být vykládán ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, uznaný v čl. 24 odst. 2 Listiny. [...] Při vyvažování dotčených zájmů je v projednávané věci nutné zohlednit nejvlastnější zájem dítěte. **Zvláštní pozornost bude třeba věnovat jeho věku, jeho situaci v dotčeném členském státě a stupni jeho závislosti na rodiči** (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 3. října 2014, *Jeunesse v. Nizozemsko*, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, § 118)“ (zvýraznění doplněno).⁷⁷

75 Viz bod 3.3. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě KOM (2009) 313, v konečném znění, ze dne 2. července 2009. Podrobnější zdůvodnění k zásadě přiměřenosti a použití indikativních kritérií na všechna rozhodnutí omezující vstup či pobyt viz POŘÍZEK, Pavel. *Výklad výhrady veřejného pořádku v jednotlivých ustanoveních zákona o pobytu cizinců (část I. Občané EU a jejich rodinní příslušníci)*, str. 126 a následující. In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016*, 2. rozšířené vydání [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2018; dostupné na [Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2016 \(ochrance.cz\)](https://www.ochrance.cz/ročenka-uprchlického-a-cizineckého-práva-2016).

76 SDEU ve svých rozsudcích s ohledem na znění článku 24 Listiny EU používá pojem „nejvlastnější zájem dítěte“. Tento článek listiny navazuje na Úmluvu o právech dítěte. Viz vysvětlení k Listině EU (Úř. věst. 2007, C 303, s. 25); dostupné na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01)&from=HU). Termíny „nejlepší“ a „nejvlastnější“ zájem dítěte je tak možné používat zástupně.

77 Body 36 a 49 rozsudku SDEU ze dne 13. září 2016, ve věci C-304/14 *Secretary of State for the Home Department proti CS*, ECLI:EU:C:2016:674.



Obdobně zdůrazňuje nejvlastnější zájem dítěte SDEU ve věci *Rendón Marín proti Španělsku*: „Je nutno podotknout, že článek 20 SFEU nemá dopad na možnost členských států dovolávat se výhrady související s ochranou veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Vzhledem k tomu, že situace A. Rendón Marína spadá do působnosti unijního práva, je ovšem tuto situaci nutno posuzovat s ohledem na právo na respektování soukromého a rodinného života stanovené v článku 7 Listiny, přičemž tento článek musí být vykládán – jak bylo připomenuto výše v bodě 66 tohoto rozsudku – ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, uznaný v čl. 24 odst. 2 Listiny. [...] **Při tomto posuzování tedy bude třeba vzít v úvahu zejména** osobní chování dotyčné osoby, délku a legálnost pobytu dotyčné osoby na území dotčeného členského státu, povahu a závažnost spáchaného trestného činu, aktuální stupeň společenské nebezpečnosti dotyčné osoby, **věk a zdravotní stav dotyčných dětí, jakož i jejich rodinné a ekonomické poměry**“ (zvýraznění doplněno).⁷⁸

Ve spojených věcech *O. S. a L. proti Finsku* SDEU k nejvlastnějšímu zájmu dítěte uvádí: „Článek 7 Listiny, který obsahuje práva odpovídající právům zaručeným čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,⁷⁹ uznává právo na respektování soukromého a rodinného života. Toto ustanovení Listiny musí být mimoto vykládáno ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, uznanou v čl. 24 odst. 2 Listiny, přičemž je **třeba přihlídnout k nutnosti, aby dítě udržovalo pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči, vyjádřené v odstavci 3 téhož článku** (viz výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 58, a rozsudek ze dne 23. prosince 2009, *Detiček*, C-403/09 PPU, Sb. rozh. s. I-12193, bod 54). [...] Příslušné vnitrostátní orgány musí při provádění směrnice 2003/86 a přezkumu žádostí o sloučení rodiny vyváženým a odpovídajícím způsobem **posoudit všechny zájmy, jež jsou ve hře, přičemž musí zejména přihlídnout k zájmům dotyčných dětí**“ (zvýraznění doplněno).⁸⁰

C.2.4 Závěr

Zcela přiléhavé zhodnocení posouzení přiměřenosti je možné jedině se znalostí důvodu pro zamítnutí, tedy utajované informace, neboť se poměruje „něco k něčemu“.⁸¹ Ovšem již na základě obsahu veřejně přístupné části spisu mám za to, že ve světle výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu se správní orgány posouzením přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatele zabývaly nepřiléhavě a nedostatečně, zvláště s ohledem na nejlepší zájem stěžovatelových dcer ve věku 2 a 9 let, s nimiž

⁷⁸ Body 81 a 86 rozsudku SDEU ze dne 13. září 2016, ve věci C-165/14 *Rendón Marín proti Španělsku*, ECLI:EU:C:2016:675.

⁷⁹ Na rozsah článku 7 Listiny EU poukazuje SDEU obdobně například v rozsudku ze dne 5. června 2018 ve věci C-673/16, *Coman a další proti Rumunsku*, ECLI:EU:C:2018:385: „Jak plyne z vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), mají v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny práva zaručená jejím článkem 7 stejný smysl a stejný rozsah jako práva zaručená článkem 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod“ (bod 49).

⁸⁰ Body 76 a 81 rozsudku SDEU ze dne 6. prosince 2012, ve spojených věcech C-356/11 a C-357/11, *O. S. a L. proti Finsku*, ECLI:EU:C:2012:776.

⁸¹ Tento princip výstižně popisuje Jan Kratochvíl za použití přirovnání vážení na rovnoramenných vahách: „Aby rozhodnutí bylo přiměřené, je nutné, aby miska vah s veřejným zájmem byla těžší (veřejný zájem závažnější) než miska s dopady (jejich závažností) do soukromého a rodinného života. Na jedné straně se tedy posuzuje veřejný zájem spočívající v tom, aby povolení k pobytu měly pouze osoby, které splňují zákonné požadavky, s právem na soukromý a rodinný život na druhé straně.“ KRATOCHVÍL, Jan. *Posuzování přiměřenosti v cizineckém zákoně*, str. 122. In: JÍLEK, Dalibor a POŘÍZEK, Pavel. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019 [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020. [cit. 26. srpna 2021]; dostupné na <https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka-cizinci-2019/>.



je v pravidelném kontaktu. Stejně tak z citované judikatury SDEU plyne, že nejvlastnější zájem dítěte je klíčové hledisko při posuzování, zda lze přijmout rozhodnutí omezující pohyb a pobyt občana EU a jeho rodinného příslušníka (případně odvozené právo pobytu posledně uvedeného v situacích, kdy hraje stěžejní roli občanství EU nezletilého dítěte) vzhledem k možnému dopadu do jeho rodinného a soukromého života. Listina EU přitom zakotvuje právo každého dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči.

OAMP poukázal na to, že stěžovatel nemůže počítat s vyhověním jeho žádosti, pokud svým jednáním ohrožuje bezpečnost státu a musí se smířit s tím, že on a jeho rodina bude vést život v zemi jeho původu nebo v jiné zemi. Stěžovatel si měl být vědom svého jednání. OAMP dále například poznamenal, že neprodloužením pobytové karty není dotčena možnost stěžovatele udržovat osobní kontakty s dětmi na území jiného státu. Obdobně Komise poukázala na to, že již netrvá manželství stěžovatele a nezletilé dcery mohou stěžovatele navštěvovat v zemi původu nebo jiném státě. K pravidelnému styku s dcerami může podle Komise stěžovatele využít krátkodobých víz. Komise taktéž poukázala na to, že stěžovateli nebyl zakázán dlouhodobě pobyt, nýbrž „pouze“ odepřeno právo přechodného pobytu na území. Komise odkázala na judikaturu Ústavního soudu, podle které pobyt na území cizího státu nelze kvalifikovat jako základní lidské právo. Mám za to, že **tyto poněkud schématické postupy správních orgánů při posuzování přiměřenosti zásahu do rodinného života odpovídají tomu, co v souvislosti se zohledněním nejlepšího zájmu dítěte kritizuje Nejvyšší správní soud.**

Uzavírám s tím, že **OAMP i Komise pochybily, když se nedostatečným způsobem zabývaly přiměřeností dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatele, zvláště s ohledem na nejlepší zájem jeho nezletilých dcer.**

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ředitelce OAMP a místopředsedkyni Komise a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 8. září 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)