



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci ukončení povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie z důvodu ohrožení bezpečnosti státu s odkazem na utajované informace**

### **A. Závěry šetření**

Dne 8. září 2021 jsem vydala zprávu o šetření ve věci pana B. (dále také „stěžovatel“).<sup>1</sup>

Stěžovatel v říjnu 2019 požádal o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky (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 Hradec Králové – pobočce v Pardubicích (dále také „soud“), které soud vyhověl a rozhodnutí Komise zrušil. Komise v reakci na rozsudek soudu vrátila věc OAMP.

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 informací<sup>2</sup> 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.

V šetření jsem dospěla k závěru, že OAMP i Komise pochybily:

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

### **B. Vyjádření úřadu**

Ředitelka OAMP Mgr. et Mgr. Pavla Novotná (dále také „ředitelka OAMP“) se neztotožňuje se závěry zprávy o šetření. Ředitelka OAMP odkázala na potvrzení postupu OAMP

1 Srov. § 18 odst. 1 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.



jak ze strany Komise, tak především ze strany soudu.<sup>3</sup> Soud konstatoval, že OAMP ohledně nakládání s utajovanou informací nepochybil ani procesně, ani do míry seznámení stěžovatele s podstatou utajované informace. V podrobnostech ředitelka OAMP odkázala na své předchozí vyjádření na můj dotaz v rámci šetření. Můj závěr o pochybení OAMP spočívající v nedostatečném posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele označila ředitelka OAMP za předčasný. V dané souvislosti soud uvedl, že do doby zjištění skutkového stavu nelze danou otázku s konečnou platností hodnotit. Podle ředitelky OAMP tak v této otázce nelze činit jakékoliv závěry o správnosti postupu správního orgánu.

Stejně tak předseda Komise Mgr. Petr Vokáč (dále také „ředitel Komise“) se neztotožnil s mými závěry. Obdobně jako ředitelka OAMP poukázal na výše uvedený rozsudek soudu, který konstatoval nepochybení správních orgánů po procesní stránce zacházení s utajovanou informací. Dále soud konstatoval, že utajovaná informace je takového charakteru, že její vyjádření a zneužití by mohlo způsobit prostou újmu zájmům České republiky, a její utajení s klasifikací stupněm „Důvěrné“ je tedy opodstatněné.

Předseda Komise se rovněž neztotožnil s mými závěry, že ustanovení § 169m zákona o pobytu cizinců<sup>4</sup> je v rozporu s unijní právní úpravou, a proto je třeba přiznat přímý účinek článku 30 odst. 2 směrnice 2004/38/ES<sup>5</sup> ve spojení s článkem 47 Listiny EU. Předseda Komise poukázal na skutečnost, že nakládáním s utajovanými informacemi, respektive jejich užitím jako důkazů v řízení podle zákona o pobytu cizinců se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Ten do současnosti neshledal, že by česká právní úprava odporovala unijním předpisům, i když ji posuzoval rovněž ve světle rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“) ze dne 4. června 2013, ve věci C-300/11. V případě stěžovatele přezkoumání rozhodnutí Komise soudem jednoznačně ukazuje, že stávající právní úprava zajišťuje účastníkům řízení účinnou ochranu jejich práv při zachování důvěrnosti některých informací. Pro příklad předseda Komise odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28, jehož závěry lze vztáhnout i na případ stěžovatele.<sup>6</sup>

3 Rozsudek Krajského soudu Hradec Králové – pobočky Pardubice ze dne 22. února 2021, č. j. 52 A 86/2020-69.

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

5 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“).

6 Předseda citoval body 15 a 16 rozsudku Nejvyššího správního soudu: „[...] Pouze ve stručnosti lze zopakovat, že 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. Judikatura nejen Nejvyššího správního soudu, ale též Ústavního soudu (například náleze ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, náleze ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 377/04), Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ve věci Regner proti České republice ze dne 19. 9. 2017, stížnost č. 35289/11) a Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ve věci ZZ proti Secretary of State for the Home Department) dovodila, že procesní omezení účastníka řízení, jemuž jsou tyto informace legitimně zpřístupněny, musejí být určitým způsobem vyvážena tak, aby tato omezení byla ve výsledku přiměřená sledovaným účelům, tj. ochraně bezpečnosti státu a dalších ústavně aprobovaných zájmů. Toto vyvážení se zajišťuje prostřednictvím specifické role správního soudu v rámci přezkumu správního rozhodnutí, jehož podkladem byla utajovaná informace. [...] zákon správním soudům ukládá povinnost poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům účastníků správních řízení, a navíc právě při užívání utajovaných informací je to správní soud, který zajišťuje garanci férovosti procesu a vyrovnání



Předseda Komise zopakoval, že stěžovatel využil svého práva na soudní přezkum, přičemž soud rozhodnutí Komise zrušil a věc vrátil k novému projednání. Soud přitom nedospěl k závěru, že by byl procesní postup OAMP či Komise chybný, respektive v rozporu s unijním právem. Soud konstatoval, že zneprístupnění utajované informace bylo důvodné. Článek 47 Listiny EU podle předsedy Komise garantuje osobám právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces před příslušným soudem, což bylo v případě stěžovatele zajištěno.

K otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele předseda Komise uvedl, že věc není ukončena. Komise se posouzení dopadu rozhodnutí zabývala velmi podrobně. Z důvodu zrušení rozhodnutí soudem budou doplňovány podklady pro rozhodnutí, tato otázka bude opakovaně posuzována, a je tak předčasně činit konečně závěry. Podle svého předsedy věnuje Komise otázce posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života patřičnou pozornost, a to i s ohledem na dynamický vývoj judikatury správních soudů. Závěrem předseda Komise upozornil na novelu zákona o pobytu cizinců, po níž nebude možné podat odvolání proti rozhodnutí, která byla vydána z důvodu ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku. Taková rozhodnutí bude možné napadnout přímo správní žalobou. Komise taky bude v obdobných případech rozhodovat pouze u řízení, která byla zahájena do 1. srpna 2021.

### **C. Závěrečné hodnocení**

Odpověď ředitelky OAMP a předsedy Komise neobsahuje přesvědčivou argumentaci, která by vyvrátila má zjištění. **Setrvávám na závěru o pochybení OAMP i Komise.**

#### **C.1 Ke sdělení podstaty utajované informace**

##### **C.1.1 K rozsudku Krajského soudu Hradec Králové – pobočka Pardubice**

Jak ředitelka OAMP, tak předseda Komise odkazovali ohledně zpřístupnění podstaty utajovaných informací na rozsudek soudu, který v jejich postupu neshledal pochybení. Soud konstatoval, že stěžovatel „byl v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů, z nichž rozhodnutí vychází.“<sup>7</sup>

Předně považuji za důležité zdůraznit, že nijak nerozporuji povinnost správních orgánů respektovat rozhodnutí soudu. Byť § 54 odst. 6 soudního řádu správního formálně stanoví pro orgány veřejné moci závaznost výroku rozhodnutí soudu, odůvodnění soudního rozhodnutí poskytuje pro správní orgány nutná argumentační vodítka, a je tak pro jejich další postup klíčové. Obecně je argumentace odůvodněním rozhodnutí správních soudů zcela na místě a žádoucí. Nicméně pokud jde o zmiňovaný rozsudek Krajského soudu Hradec Králové – pobočka Pardubice, jeho odůvodnění mě nepřesvědčilo o správnosti postupu správních orgánů ohledně zpřístupnění podstaty utajované informace.

---

nerovného postavení účastníka řízení. A je to správní soud, který v tzv. plné jurisdikci přezkoumává nejen zákonost rozhodnutí správních orgánů, ale také věcnou správnost skutkových zjištění a právních závěrů, tedy v daném případě naplnění skutkové podstaty existence důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Jinými slovy, v případě použití utajovaných informací, k nimž je z legitimních důvodů omezen přístup účastníkovi řízení, je soudní přezkum jedinou garancí zajišťující vyloučení libovůle v rozhodování správních orgánů a tato garance je navíc považována za nutnou součást vyvážení těchto procesních omezení účastníka řízení.“

7 Bod 20 rozsudku Krajského soudu Hradec Králové – pobočky Pardubice ze dne 22. února 2021, č. j. 52 A 86/2020-69.

Ve zprávě o šetření jsem detailně rozebrala důvody, které mě vedly k závěru o pochybení správních orgánů. Současně jsem již ve zprávě o šetření poznamenala, že z uvedených důvodů se nemohu ztotožnit s názorem soudu, že stěžovatel byl v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů rozhodnutí. Považuji za nadbytečné na tomto místě opakovat rozsáhlou argumentaci z relevantních částí zprávy o šetření (části C.1.1 až C.1.7). Dovolím si tak především odkázat na zprávu o šetření.

Protože ředitelka OAMP i předseda Komise obhajovali postup správních orgánů především s odkazem na rozsudek soudu ve věci stěžovatele, považuji za potřebné vyjádřit se k němu konkrétněji, než jak jsem učinila ve zprávě o šetření.

Soud se procesním postupem správních orgánů zabýval v bodech 15 až 21 rozsudku. V bodě 16 se soud omezil na připomenutí obecných východisek konfliktu mezi ochranou procesních práv cizince a zájmem státu na utajení informací, jak je nastínila S. Sládeková úvodem svého příspěvku v Ročence uprchlického a cizineckého práva.<sup>8</sup> V bodech 17 a 18 rozsudku soud uvádí zákonnou úpravu (zákon o pobytu cizinců a soudní řád správní). Následně v bodě 19 soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Pro svoji argumentaci však **soud použil judikaturu Nejvyššího správního soudu z let 2011 a 2012, která nemohla zohlednit klíčový rozsudek SDEU ve věci ZZ ze dne 4. června 2013.** Nejvyšší správní soud se tehdy nemohl ostatně vyjádřit ani k § 169m zákona o pobytu cizinců, neboť toto ustanovení zavedla až novela provedená zákonem č. 222/2017 Sb. s účinností od 15. srpna 2017.

V daných rozsudcích Nejvyšší správní soud posuzoval procesní postup Národního bezpečnostního úřadu s ohledem na zákon o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.<sup>9</sup> Nejvyšší správní soud pojmenoval základní východiska, kdy v obecné rovině pro případy odepření utajované informace účastníkovi řízení přiřkl důležitou roli soudu. Soud by měl i nad rámec žalobních bodů přezkoumat relevanci utajovaných informací, a tím suplovat aktivitu účastníka řízení. Proti tomu v obecné rovině nic nenamítám. Pro případ stěžovatele jako rodinného příslušníka občana EU účastného na pobytovém správním řízení však dané závěry Nejvyššího správního soudu, pokud jde o zpřístupnění podstaty důvodů utajované informace, nejsou přiléhavé. **Nemohu se tak ztotožnit s názorem soudu, kdy v bodě 20 odůvodnění rozsudku s ohledem na zmíněnou judikaturu dospěl k závěru, že stěžovatel byl v dostačující míře seznámen s podstatou důvodů rozhodnutí.**

Také se nemohu ztotožnit se závěry soudu, které nutně plynou z jeho odůvodnění, že za sdělení podstaty důvodů utajované informace je možné považovat informaci, která *de facto* kopíruje znění výroku rozhodnutí. Ve zprávě o šetření jsem se poměrně podrobně zabývala tím, co lze chápat pod pojmem „podstata důvodů“. Určitá vodítka poskytl SDEU ve věci *Kadi II*.<sup>10</sup> Zpravidla by ze sdělení podstaty důvodů měla vyplynout role dotčené osoby, místa jednání, povahy (případně kontextu jejího nebezpečného jednání).

---

8 SLÁDEKOVÁ, Stanislava, *Když je v sázce národní bezpečnost*, Ročenka cizineckého a uprchlického práva: sborník z vědeckého semináře uskutečněného ve dnech dne 20. a 21. září 2019 v Kanceláři veřejného ochránce práv, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 19–43. ISBN 978-80-7631-037-7; online dostupné na [https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka\\_cizinci\\_2018/](https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_cizinci_2018/).

9 Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

10 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*.

Vždy bude záležet na okolnostech daného případu. Je však zřejmé, že **pouhý přepis výroku rozhodnutí nemůže znamenat sdělení podstaty důvodů utajované informace.**

V bodě 21 rozsudku se soud vyjádřil k opodstatněnosti utajení informací s klasifikací stupněm utajení „Důvěrné“ a důvodnosti jejich zneprůstupnění stěžovateli. K tomu pouze poznamenávám, že **zneprůstupnění autentické podoby utajované informace nebylo předmětem mého šetření.**

### C.1.2 K judikatuře Nejvyššího správního soudu

Předseda Komise poukázal na to, že užitím utajovaných informací jako důkazů v řízení podle zákona o pobytu cizinců se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (a to i ve světle rozsudku SDEU ve věci ZZ). Soud přitom nedospěl k závěru, že by úprava § 169m zákona o pobytu cizinců byla v rozporu s unijním právem.

Judikatura Nejvyššího správního soudu je mi známa a zabývala jsem se jí ve zprávě o šetření (viz část C.1.6). Podle Nejvyššího správního soudu soudní přezkum představuje vyvážení omezení procesních práv účastníka řízení. Nerozporuji, že soudy do určité míry mohou suplovat pozici účastníka řízení.

Nejvyšší soud však výslovně zdůraznil, že **povinností soudu není posoudit pravdivost utajovaných informací**, ale jejich věrohodnost, přesvědčivost a relevanci.<sup>11</sup> To ostatně Nejvyšší správní soud uvádí i v rozsudku, na nějž odkazoval předseda Komise.<sup>12</sup> V tomto ohledu zůstávají možnosti soudu omezené a pozici účastníka řízení nemůže nahradit. **Role účastníka řízení jako dotčené osoby zůstává nezastupitelná, neboť jedině on má možnost vyvrátit vznesená obvinění.** Pokud rozhodnutí vychází z obsahu utajovaných informací, účastník řízení se z podstaty věci ocitá v horší pozici z hlediska svých procesních práv. Objektivně totiž není možné seznámit ho s autentickou podobou utajované informace. **Právě sdělení podstaty důvodů utajované informace je klíčové pro ochranu práv jednotlivce s ohledem na veřejný zájem na zneprůstupnění autentické podoby utajované informace.**

Považuji za důležité upozornit na aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2021, č. j. 10 Azs 270/2021-54, v němž se soud – na rozdíl od své předchozí judikatury – přílehlavě vyjádřil ke sdělení podstaty důvodů utajované informace. **Nejvyšší správní soud dovodil povinnost správních orgánů seznámit účastníka řízení s podstatou důvodů utajované informace.**

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí výslovně odkazuje na rozsudek SDEU ve věci ZZ: „Evropský soud připouští, že omezení práva cizince na přístup k utajným dokumentům záleží též na právním řádu toho či onoho členského státu a na zákonné možnosti tato omezení procesních práv kompenzovat jiným způsobem (Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 148). Z toho ale plyne, že o to více v českém kontextu vyvstává povinnost správních soudů poctivě vyhodnotit důvody pro určité rozhodnutí správního orgánu založené na informacích z utajeného dokumentu. Nedostí na tom. Jakkoli dle okolností může být cizinci odepřeno právo na přístup k utajným materiálům, **neznamená to,**

---

11 Srov. rozsudek NSS ze dne 11. března 2021, č. j. 7 Azs 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. Tento a níže uvedené rozsudky NSS dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

12 Viz bod 16 rozsudku NSS ze dne 12. března 2020, č. j. 2 Azs 259/2019-28.



**že mu správní orgán nesdělí vůbec nic.** Vhodné množství informací, které správní orgán musí cizinci sdělit, se přirozeně liší dle okolností každého případu. Správní orgány musejí informovat cizince alespoň o **podstatě vznesených obvinění** („*substance of the accusations*“, „*la substance des reproches*“, viz Muhammad a Muhammad proti Rumunsku, § 151, srov. § 153 tamtéž).

Rovněž judikatura Soudního dvora EU (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363) vyžaduje, aby cizinec byl seznámen alespoň s **podstatou důvodů** (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření, jako je např. ukončení pobytového titulu nebo odepření vstupu. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv a svobod EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů „*přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit*“ (C-300/11, bod 66). Vnitrostátní soud pak musí zvážit, zda a v jakém rozsahu může omezení práva cizince na obhajobu plynoucí zejména z toho, že nebyl přesně a úplně informován o důkazech a důvodech, z nichž vychází sporné rozhodnutí, ovlivnit důkazní hodnotu důvěrných důkazů (tamtéž, bod 67). Vnitrostátní soud však musí v každém případě zajistit, aby dotčená osoba byla informována o *podstatě důvodů*, které jsou základem pro sporné rozhodnutí, „*způsobem, který náležitě zohlední nutnost zachování důvěrnosti důkazů*“ (tamtéž, bod 68).<sup>13</sup> (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud)

Předseda Komise v závěru svého vyjádření upozorňuje na to, že po novele zákona o pobytu cizinců nebude možné v daném případě podat proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu odvolání.<sup>14</sup> Uvedenou změnou ještě výrazněji vyvstává potřeba ochrany procesních práv účastníka řízení před OAMP jako prvostupňovým správním orgánem. Odejmutí druhé instance správního řízení samo o sobě zhoršuje procesní postavení účastníka řízení. Možným prostředkem obrany zůstane pouze správní žaloba, která oproti odvolání nemá odkladný účinek *ex lege*. Faktickým důsledkem nepřiznání odkladného účinku správní žalobě soudem bude povinnost cizince opustit území České republiky, aniž by mohl efektivně využít práva na účinný opravný prostředek a vyčkat na rozhodnutí o něm. Cizinec by měl mít možnost bránit se tak, aby v co nejširší možné míře zůstalo zachováno jeho právo na spravedlivý proces. To nutně předpokládá sdělení podstaty důvodů rozhodnutí, aby měl možnost zpochybnit tvrzení správního orgánu, že ohrožuje národní bezpečnost či veřejný pořádek.

## C.2 K přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života

K otázce posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života se ředitelka OAMP i předseda Komise vyjádřili obdobně v tom smyslu, že je předčasné v dané věci činit závěry. Správní orgány budou případ po vrácení soudem nově posuzovat, včetně náležitého zjištění skutkového stavu a v návaznosti na to přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Předseda Komise navíc poznamenal, že v případě

<sup>13</sup> Body 16 a 17 rozsudku NSS ze dne 4. listopadu 2021, 10 Azs 270/2021-54.

<sup>14</sup> Po novele provedené zákonem č. 274/2021 Sb., s účinností od 2. srpna 2021, ustanovení § 168 odst. 3 vylučuje podání odvolání mimo jiné ve věcech, kdy správní orgán rozhodl z důvodu (možného) narušení bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.

stěžovatele se Komise přiměřenosti dopadu rozhodnutí zaobírala velmi podrobně a i v obecné rovině se tomuto aspektu pečlivě věnuje.

Nerozporuji, že vzhledem ke zrušujícímu rozsudku stojí před správními orgány povinnost náležitě posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Nemám však za to, že by moje závěry byly předčasné. Hodnotila jsem stav po rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně v otázkách, které jsou relevantní bez ohledu na znalost skutkového stavu, tedy v případě stěžovatele důvodů uvedených v utajované informaci. Již ve zprávě o šetření jsem ostatně připustila, že příléhavě zhodnocení posouzení přiměřenosti je možné jedině se znalostí důvodu pro zamítnutí, neboť se z podstaty poměruje „něco k něčemu“.<sup>15</sup>

Zpráva o šetření se věnuje především principům pro posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života, jak je definovala judikatura Nejvyššího správního soudu, SDEU i Evropského soudu pro lidská práva. Tyto principy OAMP a Komise ve svém posuzování dostatečně nenásledovaly. Nerozporuji, že posouzení přiměřenosti věnovaly správní orgány ve svých rozhodnutích značný prostor. Mám však za to, že neposoudily přiměřenost dopadu rozhodnutí příléhavě a s důrazem na vydefinovaný nejlepší zájem stěžovatelových dcer.

Není namístě opakovat podrobnou argumentaci ze zprávy o šetření (část C.2). V ní jsem s ohledem na relevantní judikaturu předložila stěžejní principy pro posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života s ohledem na nejlepší zájem dítěte. Zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40, velmi příléhavým způsobem reagoval na řadu postupů, které správní orgány použily i v případě stěžovatele. Ostatně ani ředitelka OAMP, ani předseda Komise na uvedené závěry zprávy o šetření *de facto* nereagovali, tedy je nijak nezpochybnili. V podrobnostech odkazují na argumentaci ve zprávě o šetření.

Na tomto místě pouze zdůrazním, že zásah případného negativního rozhodnutí do soukromého a rodinného života by byl vzhledem k rodinné situaci stěžovatele značný. **Bude třeba pečlivě definovat nejlepší zájem nezletilých stěžovatelových dcer, v tomto konkrétním případě zkoumat, do jaké míry by byl ukončením povolení k přechodnému pobytu narušen, a poměřovat takovou újmu s veřejným zájmem na ztrátě pobytového oprávnění.**<sup>16</sup>

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opětovně akcentuje důležitost náležitého zohlednění nejlepšího zájmu dítěte. V jednom z aktuálních rozsudků Nejvyšší správní soud uznal, že v případě stěžovatele existovalo důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Zároveň však podle soudu správní orgány ani krajský soud nezohlednily skutečné vazby stěžovatele, a především pak zájmy jeho nezletilé dcery. Z toho důvodu zrušil Nejvyšší správní soud jak rozhodnutí krajského soudu, tak rozhodnutí Komise. Řada argumentů je použitelných i pro případ stěžovatele. V daném rozsudku soud mimo jiné uvedl: „Nejvlastnější zájem dítěte jakožto prvořadé hledisko při všech činnostech týkajících se dětí zdůrazňuje také čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie. Rovněž Ústavní soud ve svém nedávném nálezu připomněl, že vážení a zohledňování nejlepšího

---

15 V daném případě se poměruje právo na rodinný a soukromý život k veřejnému zájmu, aby povolení k pobytu obdržely pouze osoby splňující zákonné požadavky.

16 Srov. bod 37 rozsudku NSS ze dne 16. března 2020, č. j. 5 Azs 404/2019-28.

zájmu dítěte musí být materiálně obsaženo v odůvodnění daného rozhodnutí; viz náleze ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19. Ve smyslu tohoto nálezu představuje řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu kategorii řízení, jejichž účelem není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte (tj. přímo rozhodovat o jeho právech a povinnostech). Toto řízení má však na dítě nezpochybnitelný zprostředkovaný právní dopad. Proto i v tomto typu řízení **je nezbytné zvažovat např. míru péče cizince o dítě, míru faktické závislosti dítěte na cizinci, hloubku jejich vzájemného emočního vztahu**, ale i míru, v jaké byl trestný čin spáchán vůči dítěti, a míru ohrožení řádného vývoje dítěte v případě, že rodič zůstane na území České republiky.<sup>17</sup> (zvýraznění doplněno)

Závěrem upozorňuji na to, že správní orgány **mají samy z vlastní iniciativy zohlednit nejlepší zájem dítěte**. To potvrzuje i Ústavní soud, který uvádí: „Současně je třeba zdůraznit, že čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte zakotvuje povinnost brát nejlepší zájem dítěte jako přední hledisko při jakékoliv činnosti či rozhodování, které se týkají dětí. **Nezáleží tedy na tom, zda se děti či jejich zákonní zástupci tohoto ustanovení dovolávají. Veřejná moc musí sama aktivně plnit povinnosti vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a zajistit, že toto ustanovení bude respektováno.**“<sup>18</sup> Ve vztahu ke správnímu řízení podle zákona o pobytu cizinců se obdobně vyjadřuje i Nejvyšší správní soud: „Poněkud odlišný přístup je však nutno zaujmout za situace, kdy je ‚ve hře‘ zájem nezletilého dítěte. V takové situaci **musí být aktivita správních orgánů při zjišťování skutkových okolností, tj. rodinných poměrů cizince (žadatele), daleko větší** [...].“<sup>19</sup>

#### **D. Opatření k nápravě**

Odpověď ředitelky OAMP ani předsedy Komise neobsahuje argumentaci, která by vyvrátila moje závěry zprávy o šetření. Setrvávám proto na svých závěrech a podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě navrhuji, aby **správní orgány při právě probíhajícím řízení a po vrácení soudem k novému projednání zohlednily moje závěry ze zprávy o šetření**.

**V případě nevyhovění žádosti by stěžovatel měl být seznámen alespoň s podstatou důvodů utajované informace.** Za seznámení s podstatou důvodů přitom nelze považovat sdělení obsahově obdobné (či dokonce totožné) s výrokem rozhodnutí, tedy se zněním ustanovení zákona, na jehož základy správní orgány rozhodly. S přihlédnutím k okolnostem konkrétního případu by ze sdělení podstaty důvodů utajované informace měla zpravidla vyplynout role dotčené osoby, vymezení místa a času jednání, povahy (případně kontextu) jejího nebezpečného jednání.

Dále jako opatření k nápravě navrhuji, aby **správní orgány v rámci nového projednání náležitě a přezkoumatelně posoudily přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Posouzení by mělo být příléhavé aktuální rodinné situaci stěžovatele, přičemž v posuzování bude předním hlediskem správními orgány definovaný nejlepší zájem jeho nezletilých dcer.** Doporučuji, aby správní orgány vycházely z mojí zprávy o šetření, přičemž je třeba, aby se zejména vyvarovaly postupů kritizovaných Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 5 Azs 383/2019. **V případě, že by byl dopad rozhodnutí nepřiměřený zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele, zejména s ohledem**

17 Bod 37 rozsudku NSS ze dne 8. října 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52.

18 Bod 52 nálezu Ústavního soudu ze dne 12. července 2017, sp. zn. I. ÚS 1737/16; dostupný na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).

19 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2020, č. j. 4 Azs 171/2019-25.

**na nejlepší zájem jeho dětí, měly by správní orgány při splnění ostatních zákonných podmínek žádosti stěžovatele vyhovět.**

Uvedený návrh k opatření k nápravě ve vztahu k dětem stěžovatele nabývá na důležitosti vzhledem k jejich účastenství na řízení. Mám totiž za to, že v jejich případě jde o účastníky řízení ve smyslu § 27 správního řádu.<sup>20</sup> Mimo jiné je, podle mého názoru, rodinný život stěžovatelových dcer odvislý od výsledku řízení stěžovatele. Rozhodnutí proto objektivně zasahuje do jejich právní sféry.<sup>21</sup> Tuto důležitou poznámku připojuji nad rámec závěrů šetření, neboť jsem se ve zprávě o šetření otázkou účastenství rodinných příslušníků občanů EU nezabývala.

**S mými závěry by měli být vhodným způsobem seznámeni zaměstnanci OAMP. Stejně tak by s mými závěry měli být seznámeni zaměstnanci odboru správního Ministerstva vnitra, kteří připravují podklady pro rozhodování Komise a členové Komise, kteří rozhodují o odvolání ve věci samé.** Jsem si vědoma toho, že vzhledem k novele zákona o pobytu cizinců Komise nebude posuzovat dané otázky v případě žádostí podaných od 2. srpna 2021. Po určitou dobu se však Komise ještě bude setkávat s danými případy. Navíc moje závěry k přiměřenosti dopadu rozhodnutí v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte jsou do značné míry obecně uplatnitelné.

Doporučuji předestřené postupy ohledně sdělení podstaty důvodů utajované informace a posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života s ohledem na nejlepší zájem dítěte upravit metodicky.

Žádám ministra vnitra, aby mně podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda a která opatření k nápravě provedl. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud Ministerstvo vnitra nepřijme opatření k nápravě, nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadu.

Brno 6. prosince 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

---

20 V podrobnostech k účastenství rodinných příslušníků viz: POŘÍZEK, Pavel. *Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu*. Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. července 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 33 a násl. ISBN 978-80-7478-916-8. K otázce procesního postavení občana EU v řízení o prodloužení pobytové karty s. 69–74; online dostupné na [Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II. \(ochrance.cz\)](https://www.ochrance.cz).

21 Srov. např. bod 43 rozsudku NSS ze dne 8. října 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52. V bodě 50 daného rozsudku NSS po správních orgánech explicitně požaduje, aby s družkou stěžovatele a jeho nezletilou dcerou do budoucna jednaly jako s účastníky řízení. Obdobně například rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. srpna 2018, č. j. 46 A 16/2016-48, body 29 až 33; dostupné na [www.nssoud.cz](https://www.nssoud.cz).