



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala (zpravodaj) a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **A. M.**
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha,
proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců,**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-71623-31/SO-2021 ze dne 24. 8. 2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce je známým účastníkem řízení před Krajským soudem v Plzni v různých pobytových věcech podle zákona o pobytu cizinců. Tyto věci mají společné to, že správní orgány rozhodují na základě utajovaných skutečností v neprospěch žalobce. Krajský soud žalobci v minulosti opakovaně vyhověl, nicméně jeho rozhodnutí byla opakovaně zrušena

Nejvyšším správním soudem v neprospěch žalobce. V nyní souzené věci se žalobce domáhal vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Soud se tak musel zabývat tím, zda byla zachována procesní práva žalobce ve vztahu k utajovaným skutečnostem, zda žalobce představuje nebezpečí možného ohrožení bezpečnosti státu a zda neudělení povolení k pobytu je přiměřené k právům žalobce a jeho rodiny. Ještě před tím však soud vymezil, v jakém rozsahu vůbec může rozhodné otázky posuzovat a v jakém rozsahu již byly závazně vyřešeny. Ani v této konkrétní věci totiž soud nerozhodoval poprvé.

II. Řízení před správními orgány

2. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-8998-31/PP-2020 ze dne 3. 3. 2021 zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Zároveň podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovilo žalobci lhůtu 35 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území České republiky.
3. Následné odvolání žalobce zamítla žalovaná rozhodnutím č. j. MV-71623-4/SO-2021 ze dne 30. 6. 2021 a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila. Žalobu proti rozhodnutí žalované Krajský soud v Plzni zamítl rozsudkem č. j. 77 A 89/2021-93. Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí krajského soudu zrušil svým rozsudkem č. j. 2 Azs 17/2022-60 z procesních důvodů a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení krajský soud setrval na svém závěru, že většina námitek žalobce je nedůvodná. Napadené rozhodnutí žalované nicméně zrušil rozsudkem č. j. 77 A 89/2021-220 a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu totiž žalovaná měla rozlišovat mezi jednotlivými důvody zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.
4. V dalším řízení žalovaná odvolání žalobce č. j. MV-71623-31/SO-2021 ze dne 24. 8. 2022 opětovně zamítla a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu.

III. Řízení před soudem

III.1 Žaloba

5. Proti tomuto rozhodnutí žalované žalobce brojil žalobou. V ní namítl, že žalovaná v odvolacím řízení nejednala s rodinnými příslušníky žalobce (manželkou a třemi dětmi, z nichž dvě jsou nezletilé a jedno má české státní občanství) jako s účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Ve správním řízení žalobce navrhoval výslech rodinných příslušníků, což však žalovaná odmítla. Rodinným příslušníkům náleží postavení účastníků řízení, což potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Bylo povinností žalované, aby řádně vymezila jejich okruh, popřípadě měla usnesením rozhodnout tak, že rodinní příslušníci účastníky řízení nejsou. Tímto pochybením žalovaná především nezohlednila nejlepší zájmy dětí a zatížila napadené rozhodnutí vadou řízení. Dále žalobce namítl porušení principu nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, neboť žalovaná blíže nezjišťovala skutkové okolnosti a nezdůvodnila přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí právě ve vztahu k nezletilým dětem. Žalovaná se také nedostatečně vypořádala s přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Pokud by žalobce opustil ČR, byla by k tomuž nucena i žalobcova dcera s občanstvím EU a ČR. Nuceným vycestováním by žalobcova dcera

ztratila příležitost pokračovat v ČR v přípravě na budoucí povolání. Zároveň by pozbyla možnost využívat práva plynoucí z postavení občanky EU. Žalobce dále argumentoval svou podnikatelskou činností na území ČR, kterou vykonává společně se svou manželkou a poukázal, že vůči němu nikdy nebylo orgány činnými v trestním řízení zahájeno trestní stíhání. Situace se také změnila agresí Ruské federace vůči Ukrajině. Návratem do Ruské federace bude žalobce omezen v rodinném životě, neboť bude omezena jeho možnost komunikovat s rodinou a cestovat za ní. Žalovaná dále nesprávně vyložila neurčitý právní pojem – ohrožení bezpečnosti státu, když pouze odkázala na čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Žalobce zastával názor, že pod ohrožení bezpečnosti státu lze podřadit pouze nejzávažnější jednání, která ohrožují samotnou existenci státu. Žalovaná tak pojala výklad daného pojmu příliš široce. Žalobce ani nesouhlasil s tím, že jeho údajné vztahy s kriminálním prostředím představují bezpečnostní riziko pro ČR. Žalovaný dále porušil svou povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu, když žalobci neumožnil se seznámit s obsahem utajovaných informací (především informací č. V153-2020/OAM), ani v podobě, která by nezmařila účel jejich utajení. Žalovaná žalobci pouze velmi stručně sdělila, jaké skutečnosti z informací vyplývají. Podstata důvodů vyplývajících z informací mu však sdělena nebyla. Žalobce se tak nemohl odpovídajícím způsobem bránit. Následně žalovaná s odkazem na § 169m odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců omezila odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobce také pochyboval o aktuálnosti a pravdivosti utajovaných informací. Závěrem žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí není v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 77 A 89/2021-220, kterým byla žalovaná vázána.

III.2 Vyjádření žalované

6. Žalovaná považovala žalobu za nedůvodnou. Žalobce v rámci správního řízení žádné účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu neuvedl, tuto námitku vznesl až v rámci soudního řízení. Zamítnutím žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu nemělo žádný vliv na pobytové oprávnění manželky žalobce ani jejich tří dětí. Nebyli tedy nijak dotčeni na svých právech a povinnostech a nebylo potřeba postupovat podle § 29 odst. 4 správního řádu. Žalobce si sice mohl na území ČR vytvořit intenzivní a trvalé vazby, nicméně podle názoru žalované neprokázal, že by tyto vazby byly výlučně spjaty s územím ČR. Žalovaná napadeným rozhodnutím nebránila společnému soužití rodiny žalobce. Žádosti nebylo možné vyhovět, neboť z utajovaných informací vyplynulo, že jednání žalobce představuje nebezpečí pro ČR.

IV. Procesní otázky řízení před soudem

IV.1 Rozsah vázanosti předchozími rozhodnutími

7. O různých věcech žalobce obdobné povahy Krajský soud v Plzni i Nejvyšší správní soud rozhodovaly opakovaně. Některé sporné otázky tedy již byly vyřešeny, byť s různou mírou závaznosti. Precedenčně vyřešeným otázkám se soud bude věnovat v rámci jednotlivých částí samotného odůvodnění rozhodnutí ve věci.
8. Pro podobu a obsah nynějšího rozhodnutí bylo ovšem určující, že jde o rozhodnutí přímo ve věci, v níž se krajský soud dříve kasačně závazně vyjádřil rozsudkem č. j. 77 A 89/2021-220 (a před ním i Nejvyšší správní soud). Otázky vyřešené tímto rozhodnutím jsou ve věci závazně a konečně vyřešeny nejen pro správní orgány, ale i pro krajský soud samotný. To platí i v řízení o nynější (nové) žalobě vedeném pod sp. zn. 55 A 48/2022 (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Azs 16/2021-50 ze dne 23. 2. 2022, č. 4321/2022 Sb. NSS,

odst. 39, 43). Přestože tedy žalobce napadá formálně nové rozhodnutí žalované námitkami zpochybňujícími celý rozsah sporných otázek, krajský soud nemůže přistoupit k novému posouzení v tomto rozsahu. Nově mohl řešit pouze otázky, které nebyly vyřešeny ve věci sp. zn. 77 A 89/2021. V otázkách již vyřešených proto soud odkazuje na důvody rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220. Pro přehlednost však tyto důvody zároveň níže z větší části zopakoval v odpovídajících částech odůvodnění.

9. Obecně lze řízení, že pro účely nynějšího řízení je pro krajský soud závazně vyřešeno, koho soud považuje za osoby zúčastněné na řízení (odst. 16–27 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220), že byla zachována procesní práva žalobce ve správním řízení vedeném na základě utajované informace (odst. 34–39 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220), že žalovaná správně vyložila pojem *důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu* podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a že žalovaná přilehavě hodnotila obsah utajovaných informací vedených pod č. j. V153/2020-OAM a č. j. V5/2018-OAM z hlediska jejich přesvědčivosti, přesnosti a věrohodnosti pro účely správního řízení (odst. 37, 38, 59 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220).
10. Dosud nevyřešená je otázka aplikace § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců na skutkové okolnosti plynoucí z obsahu utajovaných informací, tj. z jakého důvodu měl žalovaný žádost žalobce zamítnout. Dále nebyly řešeny otázky rozsahu účastníků správního řízení a přiměřenosti zamítnutí žádosti žalobce z hlediska dopadů do jeho soukromého a rodinného života.

IV.2 Určení osob zúčastněných na řízení

11. V rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93 soud odmítl, že by s ohledem na povahu věci či okolnosti případu bylo bez dalšího nutné jednat s rodinnými příslušníky žalobce jako s osobami zúčastněnými na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tento postup krajského soudu neshledal nesprávným, zároveň však krajskému soudu rozsudkem č. j. 2 Azs 17/2022-60 uložil, aby se touto otázkou zabýval znovu. V odst. 26 a 27 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220 tak krajský soud vyložil, proč bude *pro účely řízení sp. zn. 77 A 89/2021* nově jednat i s rodinnými příslušníky žalobce. Zároveň však setrval na svém obecném názoru, že bez dalšího nejsou naplněny podmínky § 34 s. ř. s. a že některá aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jichž se žalobce dovolával, nejsou přesvědčivá ani v souladu s dosavadní rozhodovací praxí.
12. Řízení o nynější žalobě vedené pod sp. zn. 55 A 48/2022 se týká téže právní věci žalobce, soud tak setrval na svém názoru. Zároveň již nejsou dány důvody procesní opatrnosti vynucené okolnostmi jako v řízení o žalobě sp. zn. 77 A 89/2021. Proto soud v řízení o nynější (nové) žalobě již s rodinnými příslušníky žalobce nejednal, jak ostatně předvídal v odst. 27 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220.
13. Nadále tedy soud vychází z toho, že rodinní příslušníci žalobce nejsou osobami, které přichází do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení. Toto jejich postavení nelze *bez dalšího* dovodit z povahy věci (tj. rozhodnutí o pobytovém oprávnění žalobce), z jejich vlastního postavení rodinných příslušníků, ani z okolností případu, které žalobce nijak konkrétně netvrdil. *Bez přistoupení dalších okolností* jde o osoby, které jsou dotčeny především ve faktické vzájemných vztazích. Ve svých (blíže neurčených) právech a povinnostech jsou dotčeny vydáním napadeného rozhodnutí pouze *prostřednictvím* žalobce jako hlavního účastníka řízení a *prostřednictvím* toho, zda žalobce získá pobytové oprávnění, které je předmětem řízení (předmětem řízení není právo na rodinný a soukromý život). Jde tedy o

nepřímé dotčení, a stejně tak *nepřímo* mohou být tyto osoby dotčeny zrušením rozhodnutí. Takové *nepřímé dotčení* je z hlediska zákonných podmínek vyjádřených v § 34 s. ř. s. bez významu.

14. Některá aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nicméně zjevně tendují k opačnému názoru, tedy že všichni (blízcí) rodinní příslušníci žadatele o pobytové oprávnění mají být považováni za osoby, které přicházejí do úvahy jako osoby zúčastněné na řízení. Jde zejména o rozsudky č. j. 5 Azs 314/2020-52 ze dne 8. 10. 2021 a č. j. 5 Azs 308/2020-76 ze dne 18. 2. 2022 (dále „rozsudky 5. senátu“).
15. Podle krajského soudu je argumentace rozsudků 5. senátu zjevně zobecnitelné povahy a vztahuje se při nejmenším ke každému pobytovému oprávnění, díky němuž by došlo k faktickému umožnění soužití rodiny na území ČR, tj. značnou část cizinecké pobytové agendy rozhodovanou před soudy. Tuto argumentaci nelze logicky zúžit jen na okruh toho kterého pobytového oprávnění, o něž v odkazovaných věcech šlo. To ostatně výslovně plyne z odst. 15 rozsudku č. j. 5 Azs 308/2020-76, který obecně uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu je třeba rodinné příslušníky cizince považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.
16. Krajský soud setrvává na svém původním závěru z rozsudků č. j. 77 A 89/2021-93 a č. j. 77 A 89/2021-220, že tento obecný názor k určení osob zúčastněných na řízení by sice dopadal na nyní souzenou věc žalobce, avšak neplyne z dosavadní prejudikatury, citovanými rozsudky 5. senátu nebyl ani jinak dostatečně odůvodněn a není v rozhodovací praxi uplatňován. Prejudikatura citovaná spornými rozsudky neobsahuje závěr, že rodinní příslušníci žadatele o pobytové oprávnění jsou vždy přímo dotčeni v právech, a k takovému (vysvětlenému) závěru nedospěly ani samotné rozsudky 5. senátu.
17. Nelze pak přehlédnout, že odst. 37 rozsudku č. j. 5 Azs 314/2020-52 výslovně konstatuje, že účelem řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodiče *není přímo zasáhnout* do právního postavení dítěte; řízení má však na dítě *nezpochybnitelný zprostředkovaný právní dopad*. Tentýž rozsudek následně v odst. 43 uvádí, že řízení netýká pouze rodiče samotného, ale *přímým způsobem zasahuje také do práv jeho dítěte* a družky. Tyto závěry se v rozhodovací činnosti 5. senátu opakují (srov. odst. 31 a 42 rozsudku č. j. 5 Azs 33/2022-39 ze dne 18. 10. 2022). Krajský soud v Plzni tyto úvahy považuje za koncepčně rozporné: není mu zřejmé, jak by z hlediska hmotněprávního postavení rodinného příslušníka mohlo jít o zprostředkovaný (tj. nepřímý) právní dopad a zároveň o přímé (tj. nezprostředkované) dotčení hmotných práv rodinného příslušníka z pohledu procesních ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. a § 27 odst. 2 správního řádu.
18. V této souvislosti je třeba připomenout, že Krajský soud v Plzni nejednal s rodinnými příslušníky žalobce jako s osobami zúčastněnými na řízení již v řadě předchozích věcí žalobce a Nejvyšší správní soud doposud tento postup neshledal vadným (NSS posuzuje vymezení osob zúčastněných na řízení před krajským soudem *ex officio*). Sám Nejvyšší správní soud s nimi ostatně také nejednal, ač není důvodu, pro který by se postavení rodinných příslušníků žalobce mělo lišit v řízení o kasační stížnosti a v řízení o žalobě. I Nejvyšší správní soud je soudem, který může rozhodovat ve věci samé, protože má pravomoc přímo rozhodovat o zákonnosti rozhodnutí žalované. Dopad jeho rozhodnutí podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. na údajné osoby zúčastněné na řízení se neliší od dopadu rozhodnutí krajského soudu podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

19. Ilustrativně pak lze odkázat na nedávný rozsudek č. j. 3 Azs 246/2020-39 ze dne 24. 5. 2022 ve věci žalobce. Ani v něm se závěry sporných rozsudků 5. senátu Nejvyššího správního soudu neprojevily, ačkoliv byl tento rozsudek vyhlášen až po rozsudcích 5. senátu.

V. Posouzení věci

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

V.1 Rodinní příslušníci ve správním řízení

22. Oproti řízení sp. zn. 77 A 89/2021 žalobce v nynějším řízení včas uplatnil námitku, že správní orgány měly jednat s jeho rodinnými příslušníky jako účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, tj. jako s osobami, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
23. Soud stejně jako v předchozím řízení setrvává na závěru, že není zřejmé, v čem by rodinní příslušníci mohli být *přímo* dotčeni v právech (srov. i výše k osobám zúčastněným na řízení). Především však soud setrvává na závěru, že žalobci tato námitka nepřísluší.
24. Ve správním soudnictví je totiž ustáleno, že žalobce může v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech. Nemůže tedy namítat porušení práv jiné osoby (srov. rozsudky NSS č. j. 7 A 139/2001-67 ze dne 29. 7. 2004, č. 379/2004 Sb. NSS, č. j. 8 As 52/2008-92 ze dne 28. 1. 2009, č. j. 5 As 10/2008-103 ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 58/2011-141 ze dne 19. 8. 2011). Námitka opomenutého procesního účastenství rodinného příslušníka je právě takovou námitkou porušení práv jiné osoby. To samé platí i pro námitku absence poučení rodinných příslušníků o možnosti uplatňovat svá práva.
25. Odkazoval-li tedy žalobce na rozsudek č. j. 5 Azs 314/2020-52 a v průběhu řízení i na nedávný rozsudek č. j. 5 Azs 33/2022-39, který se otázkou účastenství rodinných příslušníků podle § 27 odst. 2 správního řádu zabýval na základě kasační stížnosti hlavního účastníka správního řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, lze mu přisvědčit jen zčásti. Žalobcem citovaný rozsudek 5. senátu se v obdobné procesní situaci vskutku k této otázce vyjadřoval věcně. Zároveň však odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 101/2022-61 ze dne 22. 7. 2022, který takovou námitku – ve shodě s ustálenou judikaturou – označuje za věcně neprojednatelnou. Potud tedy stále platí, že tato námitka žalobce nemá být projednána věcně, neboť nemá vztah k porušení práv žalobce. Soud se jí proto nezabýval.
26. Otázka účastenství v řízení pak není přímo spojena s možností zjistit skutkový stav. Ten lze zjistit dokazováním i na základě tzv. jiných podkladů pro rozhodnutí, aniž by rodinní příslušníci byli zároveň účastníky správního řízení. To samé platí i pro hodnocení

přiměřenosti rozhodnutí.

V.2 Dodržení právního názoru kasačního rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220

27. V další z námitek žalobce tvrdil, že se žalovaná neřídila právním názorem kasačního rozhodnutí soudu, který byl pro ni závazný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Tomu přisvědčit nelze.
28. Pro věc byl závazný především právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený vůči krajskému soudu v rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 a na něj navazující právní názor krajského soudu v rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220 vyjádřený vůči žalované.
29. Nejvyšší správní soud uvedl k uplatnění zákona o pobytu cizinců na souzenou věc, že nelze libovolně zaměňovat důvody zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tedy důvod potenciálního ohrožení bezpečnosti státu a narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Následně krajský soud zavázal žalovanou, aby v dalším řízení zvažila, zda skutkové okolnosti případu lze podřadit jejímu výkladu pojmu (ohrožení) bezpečnosti státu, který soud shledal obecně správným. Pokud žalovaná dospěje k závěru, že tyto skutkové okolnosti je možné takto hodnotit, uvede, které skutečnosti to jsou (v mezích přípustných pro odůvodnění rozhodnutí založeného na utajovaných skutečnostech). Aby předešla pochybnostem o libovůli, zároveň uvede skutkové i právní důvody, pro které se její hodnocení odlišuje od hodnocení v předchozích věcech žalobce, kde bylo jednání žalobce kvalifikováno jako nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem.
30. Tento právní názor žalovaná dodržela. Zvažila, zda lze skutkové okolnosti případu lze podřadit jejímu výkladu pojmu (ohrožení) bezpečnosti státu. Uvedla, že povaha utajovaných skutečností jí neumožňuje uvést žádné konkrétní podrobnosti. Také uvedla, proč se její právní hodnocení odlišuje od předchozích věcí žalobce. Změnu kvalifikace z nebezpečí *narušení veřejného pořádku závažným způsobem* na nebezpečí *ohrožení bezpečnosti státu* odůvodnila obsahem utajované informace č. j. V153/2020-OAM, konkrétně tím, že od roku 2018 nedošlo u žalobce k nápravě, ale naopak rozkrytí dalších podezřelých jednání (str. 8 napadeného rozhodnutí).
31. Žalovaná tedy neporušila svou povinnost plynoucí z § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť postupovala tak, aby naplnila závazný právní názor soudu. Tento závěr ovšem nepředznamenává, že nyní nově vysvětlený právní názor žalované je správný. Tím se soud zabýval níže.

V.3 Zachování procesních práv v řízení vedeném na základě utajované informace

32. Žalobce dále s odkazy na aktuální judikaturu namítal, že byla porušena jeho práva v řízení vedeném na základě utajované informace. K tomu soud konstatuje, že procesní práva žalobce zachována byla, neboť byl žalobce seznámen s podstatou utajovaných informací č. j. V5/2018-OAM a č. j. V153/2020-OAM. To vše bylo závazně vyřešeno v odst. 30 až 39 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220.
33. Jen na okraj proto soud připomíná, že přímo ve vztahu k utajovaným informacím vedeným pod č. j. V5/2018-OAM a ve vztahu k jiným věcem žalobce Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že je jimi přesvědčivě, přesně a věrohodně doloženo, že žalobce představuje nebezpečí pro hodnoty chráněné podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Jsou přitom takové povahy a takové závažnosti, že nebylo možno připustit, aby žalobce nebo jeho zástupci měli přístup byt jen k jejich části. K zachování

procesních práv žalobce dostačuje, že mu správní orgány i soud sdělily, že podstata utajovaných informací spočívá v tom, že žalobce dlouhodobě rozvíjí kontakty a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí.

34. Tímto svým opakovaně vysloveným právním názorem vyjádřeným v různých věcech žalobce je Nejvyšší správní soud ve vztahu k utajované informaci č. j. V5/2018-OAM vázán podle § 17 s. ř. s. Krajský soud tento právní názor převzal v řízení sp. zn. 77 A 89/2021 pro obě utajované informace ve vztahu k nynější věci žalobce. Je tím tedy v řízení sp. zn. 55 A 48/2022 také vázán.
35. Žalobce nemá pravdu, že by tyto závěry byly nejaktuálnější judikaturou překonány. Obsah právní úpravy se v mezidobí nezměnil a rozhodné právní otázky nebyly odlišně posouzeny ani žádným vrcholným soudem. Ke změně tedy formálně nemohlo dojít. Fakticky k ní ani nedošlo, neboť výše rekapitulované závěry vyslovené přímo ve věcech žalobce byly v aktuální rozhodovací činnosti opakovaně potvrzeny, a to i přímo ve vztahu k žalobci (srov. cit. rozsudek č. j. 3 Azs 246/2020-39). Způsob kompenzace procesního znevýhodnění přímo ve věcech žalobce ze strany soudu pak je v aktuální rozhodovací činnosti brán dokonce jako exemplární (srov. rozsudky NSS č. j. 10 Azs 438/2021-47 ze dne 7. 2. 2022, třetí odrážku v odst. 28, a č. j. 10 Azs 202/2022-42 ze dne 3. 11. 2022, odst. 20).

V.4 Správnost kvalifikace utajovaných skutečností

36. Žalobce nesouhlasil s tím, že by utajované informace bylo možné hodnotit jako důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu ve smyslu § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců.
37. Tuto námitku krajský soud hodnotil ve světle právního názoru rozsudku č. j. 2 Azs 17/2022-60 závazného pro věc, podle něhož je třeba rozlišovat mezi dvěma důvody zamítnutí žádosti § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Je tedy třeba rozlišovat mezi *důvodným nebezpečím závažného narušení veřejného pořádku* a *důvodným nebezpečím ohrožení bezpečnosti státu*, jakkoliv se tato kvalifikace vztahuje k totožnému jednání žalobce a má totožný následek v podobě zamítnutí žádosti.
38. Dále tuto námitku hodnotil ve světle dřívějšího vlastního názoru, podle něhož důvodným nebezpečným ohrožení bezpečnosti státu může být podle okolností i ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v případě násilné či hospodářské trestné činnosti. To bylo závazně vyřešeno v odst. 40 až 52 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220 včetně ústavněprávní a unijní argumentace.
39. Jakkoliv s tím žalobce opětovně nesouhlasí, soud je tímto názorem ve věci vázán. Proto jen připomíná, že odkaz žalované na ústavní zákon o bezpečnosti není mimoběžný s posuzovanými otázkami, neboť tento ústavní zákon na ústavní úrovni obecně definuje některé ze základních funkcí státu, obvykle vymezované pouze právní naukou. V tom ohledu má tedy normativní význam pro výklad zákona o pobytu cizinců. Není důvodná ani argumentace žalobce unijním právem. Žalovaný nemusí striktně rozlišovat mezi důvody veřejného pořádku a důvody veřejné bezpečnosti. Ve skutečnosti jde o pronikající množiny veřejných dober, jejich *obsahové vymezení náleží především jednotlivým členským státům EU*. Unijní právo neukládá použití jednotné stupnice hodnot a uznává, že požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se mohou v jednotlivých zemích a v různých obdobích lišit. Veřejná bezpečnost může být dotčena také zásahem do funkčnosti

základních institucí a veřejných služeb, pod což spadá i boj proti závažné kriminalitě.

40. K obsahu utajovaných informací se soud také již vyjádřil. Starší informace č. j. V5/2018-OAM sama o sobě vypovídá o nebezpečí *narušení veřejného pořádku závažným způsobem*. To bylo závazně vyřešeno v odst. 37, 59, 60 a 65 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220. Novější informace č. j. V153/2020-OAM dřívější informace aktualizuje a doplňuje. Jde především o rozšíření časové (aktualizace), osobní a věcné (extenze). Stále však jde o typově podobné činnosti a kontakty žalobce ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. To bylo závazně vyřešeno v odst. 38, 66 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220.
41. V takto vytyčených mezích právního názoru závazného pro věc zůstalo soudu prakticky jen posoudit, zda lze utajované informace v jejich souhrnu nově hodnotit jako důvodné nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu v podobě ohrožení života, zdraví a (značných) majetkových hodnot v případě násilné či hospodářské trestné činnosti.
42. Soud shledal po právu závěr žalovaného, že obě informace ve vzájemné souvislosti představují prodlužování doby nežádoucí činnosti i rozšiřování jejího rozsahu, což může být samo o sobě hodnoceno jako odlišné ohrožení veřejných dober. V poměrech případu žalobce tyto informace již lze hodnotit jako *důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu*.
43. Jak ovšem soud avizoval již v odst. 43, 44, 72 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220, konkrétní okolnosti případu podléhají utajení. Správní orgán je tudíž nemůže argumentačně využít při vymezení skutkové podstaty. Pokud by správní orgány pro vymezení obsahu a rozsahu pojmu bezpečnosti státu použily konkrétní okolnosti případu žalobce nebo alespoň jejich typové určení, bez větších obtíží by mohly vysvětlit i své úvahy, jimiž se při výkladu řídily. Zároveň by tím ovšem vyzradily, co je v utajovaných informacích obsaženo, a tím jednaly při nejmenším nevýhodně pro zájmy ČR (srov. § 4 zákona č. 412/2005 Sb.). Jakkoliv obsah utajovaných informací vypovídá o tom, že i žalobci musí být alespoň v části známo, co je v nich uvedeno (protože dlouhodobě rozvíjet kontakty a činnosti ve vztahu ke kriminálnímu prostředí nelze nevědomě), jakékoliv konkrétní či typové určení by blíže určovalo (a vyzrazovalo) rozsah i intenzitu utajovaných poznatků. Proto soud akceptoval i rozsah souvisejícího odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva vnitra, které mu předcházelo.

V.5 Obecně k přiměřenosti dopadů do života žalobce a jeho rodiny

44. Prakticky shodnou argumentaci žalobce soud vypořádal ve svém původním rozsudku č. j. 77 A 89/2021-93. Tento právní názor pro věc závazný není, protože byl odklizen rozsudkem č. j. 2 Azs 17/2022-60. Nad rámec výtek ze strany Nejvyššího správního soudu vůči přílišné složitosti struktury však původní argumentace krajského soudu nebyla shledána nesprávnou. Za toho stavu soud neměl důvod odchylovat se od svého původního názoru na hodnocení přiměřenosti zásahu do práv žalobce.
45. Z důvodu větší přehlednosti tento právní názor soud nejprve shrnul v této části odůvodnění, následně pak v samostatných částech odůvodnění podrobně rozvedl. Nebyl důvod cokoli měnit na koncepci odůvodnění, která plyne z povahy věci i okolností případu. Krajský soud totiž v některých otázkách dospěl k jiným právním závěrům než judikatura Nejvyššího správního soudu. To s sebou nese i odlišný náhled na určení právně významných skutečností. Krajský soud tudíž nejprve předložil konkurující úvahy týkající se výkladu práva ve věci a jeho uplatnění na okolnosti případu z pohledu právního názoru krajského soudu. V druhé řadě pak soud předložil úvahy o uplatnění práva na okolnosti

případu z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu.

46. Celkově lze uvést, že se soud ztotožnil se závěry správních orgánů ohledně přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce vůči zájmu na ochranu bezpečnosti státu. Prvotním východiskem pro posouzení přiměřenosti je skutečnost, že z utajovaných informací vyplývá zájem ČR, aby žalobce nepobýval na jejím území. Hodnoty chráněné v rámci rodinného a soukromého života žalobce by se tak tomuto veřejnému zájmu musely alespoň vyrovnat.
47. Ve věci nevyšla najevo žádná zásadní okolnost, jež by převážila nad zájem České republiky vedoucí k opuštění území žalobcem. Je společnou volbou rodiny žalobce, zda ostatní rodinní příslušníci budou následovat žalobce do země jeho původu či nikoliv. Nevyšla najevo žádná silná závislost členů rodiny na žalobci týkající se kupříkladu požadavku celodenní péče či jiných specifických okolností, u níž je vyloučena nepřítomnost žalobce. To samé platí i pro zletilou dceru žalobce, která je občankou ČR. Nejdou dány žádné skutkové okolnosti, které by ji bezpodmínečně a nepřijatelně nutily k opuštění území státu, popřípadě ji zásadně omezovaly v uplatnění jejích práv občanky ČR a EU.
48. Na uvedeném nic nemění ani agrese Ruské federace vůči Ukrajině. Žalobce je sice státní příslušník Ruské federace, z přechodného ústního jednání ve věci však vyplynulo, že je Armén a má možnost cestovat do Arménie a zpět, popřípadě tam pobývat (*srov. vyjádření manželky a dcery žalobce v odst. 10 a 11 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220, které byly při ústním jednání provedeny k důkazu*). Za toho stavu není zřejmé, proč by on nebo jeho rodina měli být dotčeni děním v Ruské federaci. Žalobce také není navrácen do Ruské federace, ale pouze mu byla uložena povinnost opustit území České republiky. Je tedy na žalobci, zda si pobyt na území ČR zařídí jiným způsobem, popřípadě kam vycestuje (*srov. rozsudek NSS č. j. 3 Azs 235/2022-27 ze dne 18. 11. 2022*). Nelze ani opomenout, že samotné nepříznivé rozhodnutí o pobytovém oprávnění, stanovení lhůty k vycestování a udělení výjezdního příkazu v kombinaci se zákonným příkazem vycestovat ve stanovené lhůtě z území státu nepředstavují nucené vycestování (*srov. rozsudky NSS č. j. 8 Azs 303/2019-49 ze dne 27. 10. 2021, č. 4281/2022 Sb. NSS, a č. j. 7 Azs 269/2022-27 ze dne 8. 10. 2022*).

V.6 Práva nezletilých dětí žalobce

49. Správní orgány při svém rozhodování zájem nezletilých dětí žalobce na společném soužití správně zohlednily jako *jeden z vícera zájmů, mezi kterými je třeba vyvažovat*. Zájem dětí žalobce zjevně nemohl a neměl být středobodem jejich úvah, protože středobodem úvah má být jen v první a druhé z kategorií typových dopadů na dítě vymezených Ústavním soudem, nikoliv kategorii třetí a čtvrté.
50. Z hlediska kategorizace provedené v odst. 52 nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 950/19 ze dne 14. 4. 2020 (N 70/99 SbNU 362) souzená věc spadá do čtvrté z kategorií, neboť neudělení přechodného pobytu žalobci může a bude mít pouze *faktický dopad na jeho děti*. Existenci *nutné a nepominutelně navazující změny právního postavení* některého z dětí žalobce netvrdil a ta není ani nijak zřejmá. Omezené možnosti výchovy a rodinného soužití spojené s vycestováním žalobce a absencí pobytového oprávnění představují právě a pouze faktický dopad, neboť *právní postavení samotných dětí se napadeným rozhodnutím nijak (ani zprostředkovaně) nemění a ani není s nějakou navazující změnou (1) právního postavení dítěte (2) nutně a nepominutelně spojeno* (k interpretaci závěrů ÚS závazných pro všechny orgány a osoby v podrobnostech *srov. rozsudky KS v Plzni č. j. 60 Az 56/2020-96*

ze dne 3. 9. 2021, odst. 9–11, č. j. 76 A 2/2021-82 ze dne 15. 12. 2021, odst. 26–28, č. j. 77 A 160/2021-37 ze dne 27. 9. 2022, odst. 39–41).

51. Tento závěr lze ilustrovat též na zjištěných okolnostech případu. V řízení sp. zn. 77 A 89/2021 se k dopadu napadeného rozhodnutí a k dopadům nepřítomnosti žalobce vyjadřovaly manželka žalobce a jeho zletilá dcera (*srov. vyjádření manželky a dcery žalobce v odst. 10 a 11 rozsudku č. j. 77 A 89/2021-220, které byly při ústním jednání provedeny k důkazu*). Dopad absence žalobce na území ČR se projevuje v tom, že manželce chybí jako manžel i jako otec společných dětí, nezletilým dětem chybí jako otec a vzor a zletilé dceři chybí jako otec a ochránce. To všechno jsou *faktické dopady* na rodinu, nikoliv *nutné a nepominutelně navazující změny právního postavení* některého z nezletilých dětí žalobce (natožpak manželky a zletilé dcery, na které Úmluva o právech dítěte ani nedopadá).
52. Dospěly-li správní orgány k tomu, že zájem nezletilých dětí žalobce není specifický natolik, že by mohl převážet nad zájmem České republiky, není tomu co vytknout. Jestliže žalobce ani netvrdil, že by se jeho nezletilé děti z nějakého důvodu nemohly obejít bez jeho přítomnosti a zároveň nemohly opustit území ČR, nebyl důvod, aby správní orgány zjišťovaly konkrétní poměry v rodině prostřednictvím orgánu sociálně právní ochrany dětí nebo jejich přímým výslechem.

V.7 Podnikání žalobce a jeho manželky

53. Žalobce v této souvislosti odkazoval i na své podnikání na území ČR, které údajně bez jeho osobní přítomnosti nemůže dále pokračovat. K tomu je třeba předně uvést, že podnikání nespadá do rodinného ani soukromého života ve smyslu jejich ústavních záruk, a to ani tehdy, když žalobce podniká s manželkou či když příjmy rodiny plynou z tohoto podnikání (*srov. již jen systematiku Listiny základních práv a svobod a Listiny základních práv EU; k uplatnění specificky chápaného soukromí podle Evropské úmluvy pak žalobce neuváděl žádné skutkové významné okolnosti, srov. důvody v odst. 16–19 rozsudku KS v Plzni č. j. 17 A 110/2019-19 ze dne 23. 8. 2019*).
54. 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 nicméně v odst. 27 odst. 2 vyžaduje, aby rozhodnutí bylo přiměřené obecně, nikoliv jen pouze ve vztahu k rodinnému a soukromému životu. V tomto ohledu však žalobce ani ve správním řízení, ani před soudem nepředložil žádnou konkrétní argumentaci, podle níž by bylo možné uvažovat o nepřiměřenosti zásahu do jeho podnikatelské činnosti. Odvolával-li se žalobce na velikost, rozsah, komplexnost a složitost podnikatelské činnosti či potřebu úzké spolupráce, nijak nepřiblížil, co konkrétně to znamená. Je to přitom právě žalobce, který tyto obecné pojmy mohl a měl konkretizovat ve vztahu ke své osobě a naplnit nějakým obsahem. Jen on totiž může znát specifika svého podnikání, která by svým významem mohly převažovat nad poznatky z utajovaných informací, a tedy i nad zájmem České republiky, aby žalobce opustil její území.

V.8 Práva dcery žalobce jako občanky ČR a EU

55. Závěrem své argumentace k věci se žalobce odvolával na práva své zletilé dcery, která je občankou České republiky a Evropské unie. Tvrdil, že neudělením pobytového oprávnění je jeho dcera fakticky nucena k odchodu do zahraničí, přestože občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti (čl. 14 odst. 4 věta druhá Listiny základních práv a svobod) a přestože by tím byla připravena o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích

z jejího statusu občana EU (čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie).

56. Žalobce v této souvislosti správně odkázal na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 301/2019-40 ze dne 23. 12. 2019, č. 3988/2020 Sb. NSS, konstatoval, že nelze uložit povinnost k opuštění území státu cizinci-rodíči nezletilého občana ČR, který je na tomto rodiči závislý. Nezletilý občan by tím totiž byl fakticky nucen k opuštění vlasti společně s rodičem za účelem společného rodinného života. Nad rámec tohoto sdělení však z citovaného rozsudku nelze zjistit nic bližšího k obsahu práva podle čl. 14 odst. 4 Listiny, způsobu jeho výkladu či k tomu, co jsou relevantní skutková kritéria, která by z takového výkladu měla vyplynout. To samé pak platí pro rozsudek téhož soudu č. j. 8 Azs 303/2019-49 ze dne 27. 10. 2021, který tyto závěry právně ani skutkově nijak nerozvíjí.
57. Krajský soud v Plzni – odchylně od závěrů cit. rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49 – vychází z toho, že na věc žalobce (a věci jí podobné) se čl. 14 odst. 4 Listiny vůbec neuplatní. V druhé řadě, jsou-li závěry judikatury Nejvyššího správního soudu správné a čl. 14 odst. 4 Listiny se uplatnit měl, pak nejsou dány žádné skutkové okolnosti, které by dceru žalobce bezpodmínečně a nepřijatelně nutily k opuštění území státu, popřípadě ji zásadně omezovaly v uplatnění jejích práv občanky EU.

V.9 Zákaz nucení občana k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny

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

činnosti soudu v individuální věci ani být nemohou), do značné míry charakterizují jednání státního režimu, které bylo důvodem pro přijetí zákazu nucení k opuštění vlasti. Jejich posouzení umožňuje určit jednání veřejné moci odpovídající těm, která byla důvodem pro přijetí záruky v druhé větě čl. 14 odst. 4 Listiny (a která tudíž spadají do jejího rozsahu), a odlišit je od jednání veřejné moci, které sice může mít za následek odchod občana do zahraničí, avšak není důvod je považovat za ústavně problematické (leží mimo rozsah záruky druhé větě čl. 14 odst. 4 Listiny).

62. Z hlediska úpravy ústavně zaručených práv, objektivního ústavního práva i funkcí státu by rozšiřující výklad mohl vést k obtížím z hlediska právní kvalifikace jednání veřejné moci, což by buďto ve výsledku snížilo účinnost ochrany jednotlivce (pokud by šlo o relativní právo), nebo naopak k právnímu omezení řady potřebných činností veřejné moci (pokud by šlo o absolutní právo). Pakliže by totiž bylo nucení k opuštění státu chápáno extenzivně, nutně by vznikaly kolize mezi čl. 14 odst. 4 Listiny a jinými ustanoveními ústavního pořádku, ať již ústavně zaručenými právy či třeba povinnostmi ČR dodržovat své závazky z mezinárodního práva. Ty by pak bylo třeba řešit vyvažováním, přestože čl. 14 odst. 4 Listiny důvody omezení výslovně nepředvídá a z povahy těchto záruk ani omezení připouštět nemá (v tom KS v Plzni v zásadě souhlasí s odst. 70–73 rozsudku MS v Praze sp. zn. 14 A 110/2021 ze dne 14. 6. 2021, které vedou k závěru o absolutní, nikoliv relativní povaze práv podle čl. 14 odst. 4 Listiny). Zároveň by docházelo k rozměňování specifického státoobčanského vztahu tím, že by z něj odvozeně vznikala práva i cizincům. Takové pojetí státního občanství bez svolení zákonodárce lze jen těžko považovat za kompatibilní se svrchovaností státu i principem individuálního nabývání státního občanství. Pokud by kolize nebyly řešeny vyvažováním, prostřednictvím absolutní záruky čl. 14 odst. 4 Listiny by bylo znemožněno řešení řady relativně banálních právních sporů, které lze přílehavěji řešit pomocí specifických záruk, které právní řád má již k dispozici (např. zásahy do rodinného a soukromého života mají být řešeny podle speciálních čl. 10 odst. 2 a čl. 32, nikoliv čl. 14 odst. 4 Listiny). Ve věcech obdobných té souzené by to pak znamenalo, že absolutní záruka plynoucí z občanství rodinného příslušníka podle skutkových okolností (zjištění o závislosti) nevyhnutelně založí odvozené právo pobytu i pro cizince, kteří mohou ohrozit bezpečnost státu.
63. Použití výše naznačených hledisek má tyto důvody:
64. Ad 1) Přičitatelnost jednání veřejné moci vyjadřuje podstatu ústavně zaručených práv a zároveň i podstatu občanství, jako právních vztahů mezi jednotlivcem a státem. Mezi jednotlivci navzájem totiž státoobčanský vztah nemá žádný přímý význam (což zásadně platí i pro ústavně zaručená práva). Donucení k opuštění vlasti tudíž spadá do rozsahu zákazu podle čl. 14 odst. 4 druhé větě Listiny tehdy, kdy je jeho původcem přímo veřejná moc nebo jednotlivci namísto ní, s jejím svolením či strpěním (např. úřední či faktické akty veřejných činitelů, ale i nepotlačovaná činnost nestátních aktérů). Oproti tomu nejsou zákazem donucení k opuštění vlasti dotčeny vztahy soukromého práva mezi jednotlivci bez zapojení veřejné moci, jako jsou například vztahy mezi manžely, rodiči a dětmi či vztahy smluvní. Záměrem ústavodárce ani účelem čl. 14 odst. 4 Listiny nebylo a není omezovat rodiče v tom, aby rozhodli, kde budou jejich děti žít (nenastává tedy kolize mezi právy podle čl. 14 odst. 4 a čl. 32 odst. 1, 4 Listiny).
65. Ad 2) Absence požadavku formalizace vychází z toho, že řada činností veřejné moci podstatně omezuje či znemožňuje výkon činností chráněných ústavními zárukami, aniž by měly právní formu či dokonce aniž by působily přímo. Takovými kroky může být mimo

jiné týrání, vydírání, šikana, pracovní či administrativní ústrky, tedy celkově jednání zaměřené na to nanejvýš znepříjemnit život, vyvolat trvalé obavy a omezit možnosti osobního, společenského a profesního uplatnění a rozvoje (např. násilí při výslechu, sledování tajnými službami, rozšiřování nepravdivých informací, odejmutí řidičského oprávnění, nátlak na zaměstnavatele).

66. Ad 3) Uvedené činnosti mohou být zaměřeny přímo proti občanu ČR, ale též zprostředkovaně pomocí nátlaku na jiné osoby. O tom svědčí jak neformální (rozšířené) pojetí donucení popsané v předchozím odstavci, ale též historické zkušenosti. Uplatnění na blízké osoby tak jako tak na občana vytváří nátlak a využívá jeho přirozenou potřebu ušetřit blízké nedůvodnému trápení, které ani sami ovlivnit nemohou, případně předejít vnitřním rozbrojům v rodině (typicky jde o nátlak prostřednictvím „slabších“, tedy dětí či rodičů, nebo někoho s jedinečnými schopnostmi, které nemůže uplatnit). Záruka čl. 14 odst. 4 druhé věty Listiny oproti tomu nechrání před obecným, nerozlišujícím jednáním státu (např. uplatněním politik, kterou ten který občan, jeho příbuzní či jejich skupiny pociťují tíživě).
67. Ad 4) Význam absence právem akceptovatelného důvodu spočívá v tom, že veřejná moc autoritativně vstupuje do řady vztahů mezi jednotlivci, které samy o sobě do rozsahu úpravy podle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny nespadají. Typicky jde o vztahy mezi rodiči a dětmi, které se prvotně uplatňují bez zásahu státu. Dojde-li k jejich poruše, druhotně přichází zásah veřejné moci a nastupuje tedy i přičitatelnost jejího zásahu (výše odst. 64), aniž by to však nutně znamenalo, že jde o zásah čl. 14 odst. 4 Listiny reprobovaný. Tak například v případě neshody mezi odděleně žijícími rodiči o tom, kde bude dítě-občan ČR žít, může autoritativně rozhodovat opatrovnícký soud, aniž by však byl nucen vždy rozhodnout způsobem, který povede k setrvání dítěte na území ČR (dlužno dodat, že ani jeden z rodičů nemusí být na území ČR). To samé platí například v případě mezinárodních únosu dítěte-občana ČR na území ČR a jeho následného navrácení, nebo exekuce smluvního závazku mezi jednotlivci. Vnitřní rodinné vztahy předchází vztahům mezi dítětem a státem. Jakkoliv je soudní rozhodnutí v takovém případě přímým autoritativním donucením, jde o legitimní uplatnění práva přímo proti občanu, na které (bezvýjimečný) zákaz nucení k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny nedopadá, tak jako nedopadá na jejich čistě soukromoprávní rovinu. Hledisko právem akceptovatelného důvodu není nicméně nad rámec popsaných vztahů příliš významné, neboť žádné právem akceptovatelné důvody nemohou vést ke snaze, aby občan trvale opustil vlast.
68. Ad 5 a 6) Trvalost opuštění státu vyjadřuje samozřejmý požadavek, aby vůbec šlo o jednání zaměřené na opuštění státu, ale zároveň i to, že existují ústavně akceptovatelné důvody pro to, aby občan nuceně opustil území státu dočasně (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 a výklad výše). Veřejná moc mu tak (bezvýjimečně) nemůže bránit v návratu (čl. 14 odst. 4 věta první Listiny), ale ani nemá žádný právem akceptovatelný důvod, aby se u občana snažila dosáhnout trvalého opuštění vlasti.
69. Takto provedený výklad záruky dle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny vychází z jejich historických důvodů, zároveň však respektuje realitu 21. století vyznačující se vysokou mírou mezinárodní mobility jednotlivců (odst. 67, 70–72 cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 66/04). Ta s sebou přináší jednodušší možnost pobytu mimo území státu občanství, ale též více příležitostí k naturalizaci, bipolitismu a celkově ke vzniku odlišných státoobčanských vztahů v rámci jedné rodiny. Jakkoliv by státy měly rodinné vztahy respektovat (srov. čl. 23 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publ. pod č.

120/1976 Sb.), jde o *respekt ke vzájemným vztahům mezi členy rodiny*. Jestliže v rámci jedné rodiny dochází k nesouladu státoobčanských vztahů, není to bez dalšího významné, protože jde výlučně o vztahy mezi jednotlivci a Českou republikou jako státem jejich státního občanství. Nejde o zprostředkovaný reflex tohoto státoobčanského vztahu do zcela odlišného vztahu mezi cizincem a Českou republikou jako státem občanství rodinného příslušníka tohoto cizince. Cizinci tedy nemohou odvozovat své právo pobývat na území jiného státu jen z toho, že některý ze členů jejich rodiny je občanem tohoto státu. Státy jsou stále zásadně svobodné v tom, zda dovolí cizincům pobyt na svém území a zda ho případně ukončí.

70. Tento výklad také respektuje vzájemné vztahy mezi jednotlivými ústavními zárukami, tj. otázku speciality ústavně zaručených práv. Faktické dopady jednání veřejné moci vůči občanovi, jejichž zamýšleným účelem však není donucení k tomu, aby opustil vlast, tak budou řešeny na základě k tomu určených, speciálních záruk. Kupříkladu zásah do vzájemných rodinných vztahů občana ČR vyhoštěním jeho rodinného příslušníka je jednak projevem právem aprobovaného plnění funkcí státu, jednak není ani nepřímě zaměřen vůči občanu ČR (ten je tedy „vedlejším“, nikoliv zamýšleným poškozeným). V takovém případě nejde o nepřímé nucení k opuštění vlasti podle čl. 14 odst. 4 Listiny, ale pouze o zásah do rodinného a soukromého života podle čl. 10 a čl. 32 Listiny (státoobčanský vztah není rodinný, ani soukromý).

V.10 Zákaz nucení dcery žalobce k opuštění vlasti

71. Uvedený výklad se v souzené věci žalobce uplatní tak, že historický rozměr ochrany dle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny zjevně dán není. Podstata napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že Česká republika má bezpečnostní zájem na tom, aby *žalobce* nepobýval na jejím území. Tento zájem je odůvodněn poznatkou o dlouhodobém rozvíjení kontaktů a činností žalobce ve vztahu ke kriminálnímu prostředí. Jde tedy o zájem nikoliv čistě politický a právem je bez dalšího akceptovaný (být soud nepopírá, že bezpečnost státu má i politický rozměr). Jednání veřejné moci směřuje přímo k žalobci, který je cizincem, nikoliv vůči jeho dceři-občance ČR. Z obsahu napadeného rozhodnutí, správního spisu a z argumentace žalobce neplyne žádný důvod se domnívat, že prostřednictvím žalobce miní veřejná moc nepřímě působit na vycestování dcery žalobce.
72. Z výše uvedených hledisek představuje napadené rozhodnutí (2) formalizovaný akt (1) veřejné moci (3) zaměřený vůči blízké osobě občana ČR, jehož účelem však není na tohoto občana jakkoliv působit (nejsou dána kritéria 4–6). Nelze tedy říci, že by ve věci existoval nějaký občan ČR, kterého veřejná moc nutí k opuštění vlasti. Podle Krajského soudu v Plzni se tedy čl. 14 odst. 4 Listiny na věc žalobce vůbec neuplatní.
73. Kdyby Krajský soud v Plzni soud přijal výklad cit. rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49, musel by dospět k závěru, že se z právních hledisek záruka čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny na věc žalobce uplatnit může. Jakkoliv oba tyto rozsudky zdůrazňují její uplatnění na vztahy k nezletilým dětem ve výlučné péči, není to významné. Výlučná péče ani nezletilost totiž nemohou být určujícími kritérii pro rozsah záruk podle čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny. Zletilost ani absence péče samy o sobě nezpůsobují zánik emočních vztahů mezi rodiči a dětmi. Není tím tedy ani popřena možnost veřejné moci nutit zletilého, ekonomicky nezávislého občana ČR k opuštění vlasti pomocí protiprávního tlaku na jeho rodiče. Historické zkušenosti odůvodňující přijetí záruky čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny ostatně jen potvrzují, že nedemokratické veřejné moci jsou nepohodlné spíše osoby ekonomicky i myšlenkově nezávislé, než děti ve výlučné péči.

Proto byli k opuštění vlasti nuceni především zletilí občané.

74. Zákaz nucení dcery žalobce k opuštění ČR by tedy ve věci žalobce právně připadal do úvahy. Pro jeho uplatnění ovšem nejsou důvody skutkové. K tomu Krajský soud v Plzni předznamenává, že použití závěrů rozsudků č. j. 10 Azs 301/2019-40 a č. j. 8 Azs 303/2019-49 nemůže být založeno na paušálních představách o rodinném životě, ale že se musí zakládat na podrobných poznatcích o skutkovém stavu získaných procesně korektním způsobem (tj. řádným dokazováním před funkčně příslušným orgánem) a výkladu všech relevantních ustanovení upravujících vztahy mezi rodiči a dětmi, rodiči a ostatními osobami (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 60/2020-46 ze dne 21. 12. 2020, odst. 15–18).
75. V nyní souzené věci žalobce obdobně jako ve vztahu k nezletilým dětem netvrdil a neprokazoval žádné okolnosti, z nich by bylo možné usoudit, že dcera žalobce nevyhnutelně musí opustit Českou republiku jako její nově získanou vlast. Jde totiž o zletilou studentku veřejné vysoké školy, což předpokládá jak věkem, tak schopnostmi jistou míru nezávislosti. V obvyklých případech lze očekávat, že student vysoké školy, nadto z rodiny s pluralitou státních občanství, bude schopen samostatně nebo i společně s jinými členy rodiny vycestovat za žalobcem do zahraničí (pokud se žalobci nepodaří získat oprávnění k návštěvě ČR). Žalobcem avizovaná hrozba toho, že jeho dcera bude muset opustit území ČR, tak nemá oporu v žádných mimořádných skutkových okolnostech, které by právně významným způsobem odůvodňovaly nezbytnost nerušeného osobního soužití žalobce a jeho dcery. Pokud by tedy skutečně došlo k tomu, že dcera žalobce raději opustí území ČR, lze to za takového stavu přičítat jejímu rozhodnutí.

V.11 Zbavení možnosti využívat podstatné části práv občana EU

76. Žalobce nad rámec státního občanství dcery argumentoval i jejím občanstvím Evropské unie. Bez ohledu na to, zda je postavení občana EU stále ještě doplňkovým, nebo již základním statutem státních příslušníků členských států (srov. odst. 31 rozsudku SDEU ve věci C-184/99 Grzelczyk ze dne 20. 9. 2001), ve věci nejsou dány žádné důvody se domnívat, že by unijní občanství dcery žalobce mělo být jakkoliv dotčeno napadeným rozhodnutím.
77. V rozhodovací činnosti je ustáleno, že čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie brání vnitrostátním opatřením, včetně rozhodnutí o odepření práva pobytu rodinným příslušníkům občana Unie, v jejichž důsledku jsou občané Unie připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich statusu. Účel a odůvodnění těchto odvozených práv se zakládá na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit zejména svobodu pohybu občana Unie. Mohou existovat velmi specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a že dotyčný občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu. Jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kdyby v důsledku odepření takového práva byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu. (Srov. zejména rozsudky velkého senátu SDEU ve věci C-34/09 Ruiz Zambrano ze dne 8. 3. 2011, ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez ze dne 10. 5. 2017 a tam citovanou judikaturu).
78. Konstatování Soudního dvora EU, že jde o „velmi specifické situace“

(*very specific situations, ganz besondere Sachverhalte, sytuacje bardzo szczególne*) je třeba rozumět tak, že jde o situace výjimečné, plynoucí z ojedinělých skutkových okolností konkrétních osob (tj. nejde o každý případ rodiče-cizince bez oprávnění k pobytu, který má dítě-občana EU). Rozhodující je vztah *skutečné závislosti*, takže občan Unie byl nucen opustit území Unie jako celek a byl tím připraven o možnost skutečně využívat podstatné části práv podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU. Při hodnocení jsou relevantní všechny okolnosti daného případu, zejména věk dítěte, jeho fyzický a emoční vývoj, míry jeho citové vazby jak na rodiče, jakož i rizika, že by odloučení od rodiče, který není občanem EU, ohrozilo jeho psychickou rovnováhu. Protože dítě má obvykle rodiče dva, je významné i to, že druhý z rodičů, je-li občanem EU, je schopen a připraven sám vykonávat každodenní a skutečnou péči o dítě na území Unie (srov. odst. 63–72 rozsudku ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez).

79. Je přitom v zásadě na rodiči, který je státním příslušníkem třetí země, aby prokázal, že je třeba mu přiznat právo pobytu na základě čl. 20 Smlouvy o fungování EU, neboť ten, kdo se dovolává určitých práv, musí (v závislosti na vnitrostátní úpravě důkazního břemene) prokázat, že se tato práva uplatní na jeho situaci. Měl by tedy prokazovat i to, že druhý rodič, který je občanem EU, není schopen se o dítě každodenně a skutečně starat (srov. odst. 73–78 rozsudku ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez).
80. Je-li občan Unie zletilý, o vztahu závislosti, který může odůvodňovat přiznání odvozeného práva pobytu na základě čl. 20 Smlouvy o fungování EU dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země, lze uvažovat pouze ve výjimečných případech, kdy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem nemůže být dotyčná osoba žádným způsobem odloučena od rodinného příslušníka, na kterém je závislá (srov. odst. 72 rozsudku velkého senátu SDEU ve věci C-82/16 K. A. a další ze dne 8. 5. 2018).
81. Z citované unijní judikatury plyne, že konkrétní skutkové okolnosti náleží ověřit soudu, který o věci rozhoduje. V poměrech správního soudnictví to znamená, že tyto skutkové okolnosti je třeba zjistit k návrhům cizince (má povinnost tvrzení) v rámci řádně provedeného a hodnoceného dokazování před správním orgánem, případně před krajským soudem (§ 77 s. ř. s.). Takto provedené dokazování v předchozím řízení přitom není možné v rámci následného přezkumu změnit bez vlastního řádného dokazování. Taková změna by byla nejen procesně nekorektní zejména pro porušení zásady přímosti, ale podle okolností případu by mohla být také překvapivá: změna skutkových zjištění totiž může vést k jinému právnímu posouzení, které s sebou může přinášet otevření možnosti dokazovat jiným směrem, tj. k jiným skutečnostem, které jsou rozhodné podle nového právního posouzení [srov. povinnost předsedy senátu podle § 49 odst. 4 třetí věty s. ř. s.; přiměřeně nálezy sp. zn. III. ÚS 3717/16 ze dne 26. 9. 2017 (N 179/86 SbNU 845), sp. zn. Pl. ÚS 25/17 ze dne 23. 6. 2020 (N 131/100 SbNU 426) a tam citovanou judikaturu].

V.12 Možnosti dcery žalobce využívat podstatné části práv občana EU

82. V souzené věci nebylo sporu, že dcera žalobce je zletilá. Možná je nezaopatřeným dítětem ve smyslu § 20 odst. 4 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, to však nemá praktický žádný význam pro posouzení její závislosti na žalobci. To totiž vypovídá pouze o tom, že se soustavně připravuje na budoucí povolání a kdo je v jejím případě plátcem zdravotního a důchodového pojištění. Nevypovídá to tedy o fyzickém a emočním vývoji dcery žalobce, míře citové vazby na žalobce, ani o riziku, že by odloučení od žalobce ohrozilo její psychickou rovnováhu. Nevypovídá to o tom, že by se o dceru žalobce nemohla na území České republiky postarat její matka, a již vůbec to nevypovídá o

tom, že by zletilá dcera žalobce od něj nemohla být žádným způsobem odloučena. To vše by ve světle závěrů rozsudku ve věci C-133/15 Chavez-Vilchez měl tvrdit a prokazovat žalobce.

83. K tomu soud připomíná, že bylo obecně na žalobci, aby prokázal, že jsou v jeho případě dány důvody pro nevyhnutelné přiznání odvozeného práva pobytu podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU. Nic takového neprokázal. Jak soud uvedl výše v odst. 51, z dosavadních skutkových zjištění správních orgánů doplněných před soudem o vyjádření manželky žalobce a dcery žalobce plyne, že dcera žalobce je zletilá vysokoškolská studentka z rodiny s pluralitou státních občanství. Při absenci prokázaných, mimořádných okolností je její případný odchod území EU třeba přičítat jejímu vlastnímu rozhodnutí. Stěží pak lze uvažovat i to, že by odchodem – i kdyby nebyl dobrovolný – přišla o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejího občanství Unie. Na rozdíl od specifické situace dětí útlého věku, která dala základ rozhodnutím v cit. věcech C-34/09 Ruiz Zambrano a C-133/15 Chavez-Vilchez, totiž zletilé dceři žalobce fakticky nic nebrání, aby se na území EU kdykoli vrátila.
84. Žalobce tedy neprokázal, že by v jeho věci existovala velmi specifická situace, v níž by bylo k zachování práv jeho dcery třeba přiznat mu právo pobytu na základě přímé aplikace primárního práva EU.

VI. Závěr

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

Poučení:

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

Plzeň 25. listopadu 2022

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu