



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní Johanou Jandusovou ve věci

žalobkyně: nezletilá **B. T. A. N.**, narozená X
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X

zastoupená zákonným zástupcem Q. N. V., narozený X
posledně hlášený bytem X

na základě plné moci zastoupená advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 3. 2025, č. j. MV-38053-4/SO-2025,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a rozhodnutí správních orgánů

1. Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) ze dne 6. 11. 2024, č. j. OAM-6574-13/ZR-2024 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), byla zrušena platnost povolení k trvalému pobytu otce žalobkyně, a to z důvodu, že nepobýval na území ČR po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky. Prvostupňovým rozhodnutím dále ministerstvo stanovilo otci žalobkyně lhůtu k vycestování z území ČR v délce 60 dnů od právní moci rozhodnutí.
2. Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 3. 2025, č. j. MV-38053-4/SO-2025 (dále „napadené rozhodnutí“), s odkazem na § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), zamítla odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí jako nepřipustné. K důvodům napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že s ohledem na § 168 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 7. 2023 (dále „zákon o pobytu cizinců“), žalobkyně nebyla účastnicí řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu otce žalobkyně.
3. Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně brojí žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

Obsah žaloby

4. Žalobkyně namítá, že byla ve správním řízení opomenuta jako účastnice řízení. Argumentuje tím, že věc se týká zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jejího otce, kdy její vlastní pobytové oprávnění je z důvodu rodinných vazeb odvozeno od otcova povolení k trvalému pobytu. Aktuálně tedy hrozí, že její povolení k trvalému pobytu bude zrušeno podle § 77/2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně odkazuje na ustálenou judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 23. 10. 2019, č.j. 9 Azs 256/2019-24, či na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 1. 2022, č.j. 30 A 88/2020-56, z nichž dovozuje, že byla účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně připouští, že došlo k novelizaci § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, který dle jeho aktuálního znění na úrovni prostého zákona její účastenství vylučuje. Dané ustanovení zákona nicméně dle žalobkyně odporuje článku 36 usnesení č. 2/1993 předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR (dále „Listina“) a dále článkům 3 a 12 Úmluvy o právech dítěte vyhlášené sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb. (dále „ÚPD“), neboť ve svém důsledku brání nezletilé žalobkyni v uplatňování procesních práv ve správním řízení a zároveň ji vylučuje z možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, aniž by bylo zřejmé, jaký veřejný zájem tato právní úprava, omezující její základní lidské právo, sleduje. S ohledem na uvedené žalobkyně navrhl, aby soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu.
5. Žalobkyně dále namítá, že ve správním řízení nebylo postupováno dle § 29 odst. 4 správního řádu, neboť jí nebylo umožněno efektivně formulovat svůj názor a uplatňovat tak svá práva. Žalobkyně proto až v předmětné žalobě uvádí, že končí devátou třídu základní školy, přičemž od září měla nastoupit ke studiu střední školy v ČR. Otec ji měl živit a měla s ním během studia v ČR žít. Zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu otci znamená, že otec se bude muset vrátit do Vietnamu a ona sama v ČR žít nemůže. Napadené rozhodnutí tedy představuje nepřiměřený zásah do jejího a otcova soukromého a rodinného života.
6. Konečně žalobkyně namítá, že v průběhu správního řízení nebyla žádná z písemností

doručována otci žalobkyně řádně. V poštovní schránce otcova bydliště nebyly ukládány výzvy k vyzvednutí zásilek. K této skutečnosti navrhuje k důkazu vyslechnout svého otce a jeho spolubydlící. V domě je větší množství poštovních schránek a je pravděpodobné, že doručovatel nedopatřením výzvy vyhazoval do nesprávné poštovní schránky.

Vyjádření žalované

7. Žalovaná ve vyjádření konstatuje, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého žalobkyně nebyla účastníkem řízení, v němž bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců tak obsahuje speciální úpravu týkající se účastníků řízení, která byla provedena novelizací zákona o pobytu cizinců účinnou od 1. 7. 2023.

Posouzení žaloby

8. Žalobkyně je v řízení zastoupena zákonným zástupcem [§ 35 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“)]. Ač je žalobkyně nezletilá, nevyžadoval soud souhlas opatrovnického soudu s podáním předmětné žaloby (§ 898 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku), neboť případný neúspěch v řízení o této žalobě nepovede k podstatnému zásahu do majetkové sféry žalobkyně; předmětná žaloba zároveň nepředstavuje svévolné či zjevně bezúspěšné uplatňování práva (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2021, č. j. 10 As 123/2021-41, bod 9 a násl.).
9. Na prvním místě soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 27. 3. 2025, žaloba byla podána 4. 4. 2025, tj. v zákonné lhůtě dle § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 o pobytu cizinců) a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
10. Soud rozhodl ve věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (byť žalobkyně toliko implicitně). Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
11. Obecně platí, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu (což je i případ napadeného rozhodnutí) se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, nýbrž posuzuje pouze jeho přípustnost (nebo včasnost). V případě žaloby proti tomuto typu rozhodnutí je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřípustné odvolání (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81, ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, či ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011-194).
12. Proto dovodila-li žalovaná nepřípustnost odvolání na základě úvahy, že žalobkyně nebyla v postavení účastníka, je soud oprávněn zkoumat pouze žalobní body týkající se otázky účastenství. Jádrem sporu je proto otázka, zda žalobkyni náleželo postavení účastníka řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jejího otce, od kterého má odvozený pobytový titul (konkrétně také povolení k trvalému pobytu).
13. Žaloba není důvodná.

Žalobkyni nesvědčilo účastenství ve správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu

14. Žalobkyně na prvním místě namítala, že byla opomenuta jako účastnice řízení o zrušení trvalého pobytu jejího otce zahájeného z moci úřední dle zákona o pobytu cizinců. Argumentovala tím, že rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu otce

byla přímo dotčena ve svých právech.

15. Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky správního řízení v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
16. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se nicméně tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
17. Podle § 168 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců ve znění od 1. 7. 2023, je v řízení vedeném podle tohoto zákona z moci úřední účastníkem řízení pouze ten, komu se odnímá právo nebo stanoví povinnost; to neplatí, jde-li o řízení podle § 98a (zrušení údaje o místu hlášeného pobytu cizince na území), řízení o zajištění cizince a řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince.
18. Z citovaných ustanovení je zřejmé, že aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu vylučuje § 1 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 168 odst. 6 větou první zákona o pobytu cizinců. Subsidiární užití § 27 odst. 2 správního řádu není možné, neboť účastenství v řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců je regulováno komplexně v uvedeném ustanovení zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67, bod 45 a contrario, nebo ze dne 22. 7. 2022, č. j. 8 Azs 101/2022-61, bod 12 a contrario). Takový závěr lze dovodit již z jazykového výkladu daného zákonného ustanovení, kdy zákonodárce při vymezení účastenství použil slova „pouze“, a omezil tak okruh účastníků řízení dle zákona o pobytu cizinců pouze na jednu osobu. Úmysl zákonodárce omezit okruh účastníků řízení vedených podle zákona o pobytu cizinců na jednu osobu pak vyplývá i z důvodové zprávy k příslušné novele tohoto zákona provedené zákonem č. 173/2003 Sb., v níž se uvádí, že *„[z]volené řešení počítá pouze s jedním účastníkem u řízení vedených podle zákona o pobytu cizinců, a to včetně řízení vedených z moci úřední. V řízeních vedených z moci úřední je totiž správní orgán v drtivé většině případů posuzuje dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince a je tak povinen zohledňovat i zájmy jeho rodinných příslušníků, jejichž účastenství v řízení by v některých případech podle obecné úpravy ve správním řádu přicházelo v úvahu.“*
19. S ohledem na uvedené žalobkyně nebyla a nemohla být účastníkem řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jejího otce dle § 27 odst. 2 správního řádu. Opačná interpretace by popírala smysl vymezení účastníka řízení v zákoně o pobytu cizinců, který je zákonem speciálním. Soud tedy aprobejme závěr žalované v napadeném rozhodnutí, že účastenství žalobkyně vylučoval § 168 odst. 6 věta druhá zákona o pobytu cizinců. Takový závěr ostatně výslovně připouští sama žalobkyně, která v žalobě uvádí, že si je vědoma toho, že účastenství žalobkyně na úrovni prostého zákona vylučuje právě § 168 odst. 6 věta druhá zákona o pobytu cizinců.
20. Pokud žalobkyně poukazovala na judikaturu správních soudů, z níž vyplývá závěr opačný, tj. že rodinní příslušníci cizince jsou v řízení vedených podle zákona o pobytu cizinců účastníky dle § 27 odst. 2 správního řádu, pak soud tuto judikaturu nijak nezpochybňuje. Zároveň však poukazuje na to, že tato judikatura vycházela z jiné právní úpravy. V daném případě již bylo třeba aplikovat § 168 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 7. 2023, a proto nelze odkazovanou judikaturu správních soudů zohlednit. Změnou právní úpravy jsou dosavadní právní východiska, z nichž soudy ve svých závěrech v odkazovaných judikátech vycházely, neaplikovatelná.

21. Zcela bez významu pro posouzení věci však dosavadní judikatura správních soudů k otázce účastenství rodinných příslušníků v řízeních podle zákona o pobytu cizinců není, jak soud vysvětlí dále.

Úprava účastenství obsažená v § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců neodporuje článku § 36 Listiny

22. Žalobkyně v žalobě dále namítala, že zvláštní úprava účastenství dle § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců odporuje článku 36 Listiny, neboť ve svém důsledku brání nezletilé žalobkyni v uplatňování procesních práv ve správním řízení a zároveň ji vylučuje z možnosti podat žalobu ve správním soudnictví.
23. Předpoklad, ze kterého žalobkyně vychází (tj. že v důsledku nově přijaté zvláštní úpravy účastenství v řízení dle zákona o pobytu cizinců byla vyloučena z možnosti podat žalobu ve správním soudnictví), nicméně není správný.
24. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
25. Otázkou aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud již dříve. Bylo tomu tak např. v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, v němž NSS vyslovil právní názor, že: „[ž]alobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“ V rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, NSS dále uvedl, že: „konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu“ (obdobně srov. též rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26).
26. Z dikce § 65 odst. 1 s. ř. s. i z předestřených výkladů rozšířeného senátu NSS, jako soudu sjednocujícího výklad zákona ve správním soudnictví, tedy vyplývá, že aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví není podmíněna účastenstvím žalobce v předcházejícím správním řízení a ani nemůže být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Aktivní procesní legitimace je naopak spojena s tím, že žalobce logicky a myslitelně tvrdí, že žalobou napadeným rozhodnutím byl dotčen ve své právní sféře, a zároveň není možné zjevně a jednoznačně dospět k závěru, že k takovému dotčení v žádném případě nedošlo a dojít nemohlo [srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 (č. 1764/2009 Sb. NSS)].
27. Ve své judikatuře k otázce účastenství rodinných příslušníků v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, na kterou poukazuje sama žalobkyně, pak správní soudy opakovaně dovodily, že rozhodnutí v řízení dle zákona o pobytu cizinců (ať už ve věci správního vyhoštění, žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení, žádosti o

prodloužení platnosti zaměstnanecké karty či žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU) se přímo dotýká též blízkých rodinných příslušníků cizince, resp. takové dotčení na jejich právech potenciálně hrozí (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 8 Azs 140/2022-30, ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67, ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52, ze dne 23. 10. 2019, č.j. 9 Azs 256/2019-22, ze dne 11. 10. 2017, č. j. 9 Azs 214/2017-58, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 Azs 284/2015-25, či ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 95/2008-73).

28. Nejinak je tomu i v posuzované věci, kdy žalobkyně tvrdila, že zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu na území ČR otci žalobkyně došlo k nepřiměřenému zásahu do její právní sféry, konkrétně do jejího soukromého a rodinného života. Pobytové oprávnění žalobkyně se nadto odvíjelo od rodinného soužití s otcem. Rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu otce tak představuje důvod k tomu, aby bylo podle § 77 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců z moci úřední zahájeno řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu žalobkyně.
29. Vzhledem k uvedenému je logicky myslitelné, že by žalobkyně mohla být rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu svého otce přímo dotčena na svých právech. Proto je třeba připustit, že žalobkyně byla oprávněna takové správní rozhodnutí napadnout žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s., přestože nebyla účastnicí správního řízení, ve kterém bylo takové rozhodnutí vydáno.
30. Nad rámec uvedeného soud připomíná, že otázka legitimace k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. rodinným příslušníkem cizince, jemuž byla zrušena platnost povolení k pobytu, má rovněž rozměr unijní. Podle čl. 18 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na soužití rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“) *členské státy zajistí, aby osoba usilující o sloučení rodiny nebo její rodinní příslušníci měli právo obrátit se na soud, pokud je žádost o sloučení rodiny zamítnuta nebo doba platnosti povolení k pobytu není prodloužena, nebo je povolení k pobytu odejmuto nebo je nařízeno navrácení*. Závěr soudu o možné aktivní žalobní legitimaci žalobkyně podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým byla zrušena platnost povolení k pobytu jejího otce, proto podporují rovněž požadavky směrnice 2003/86, jež zaručuje pouze právo na přístup k soudní ochraně.
31. Žalobkyni tedy nelze přisvědčit, že ji zvláštní úprava účastenství v řízení podle zákona o pobytu cizinců obsažená v § 168 odst. 6 tohoto zákona vylučuje z možnosti podat žalobu proti rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jejího otce.
32. Soud si je vědom, že takový závěr je do jisté míry problematický, protože v důsledku narušuje princip subsidiarity soudního přezkumu. Akceptoval jej nicméně i NSS, který např. v rozsudku ze dne č.j. 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33, konstatoval, že k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesvědčilo účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání. NSS se v této souvislosti blíže zabýval i otázkou vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, jako podmínky pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dospěl k závěru, že v případě, kdy žalobu podává osoba, jež nebyla účastnicí správního řízení, nelze podmiňovat přípustnost žaloby podáním nepřípustného odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. Blíže k tomu NSS uvedl, že *[z]ásada subsidiarity soudního přezkumu však nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřípustného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku*

vyčerpání řádného opravného prostředku přípustného podle zvláštního předpisu (zde správní řád), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. Z toho, že správní řád upravuje postup odvolacího orgánu v případě podání odvolání nepřipustného (§ 92 správního řádu) nelze dovozovat, že by takovým nepřipustným odvoláním (respektive rozhodnutím o něm) měl být podmiňován přístup k soudu. V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 6 Ans 16/2012 - 62, č. 2959/2014 Sb. NSS).“

33. V návaznosti na uvedené závěry se soud dále zabýval žalobní námitkou, že ustanovení § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců odporuje článku 36 Listiny, neboť žalobkyni brání uplatňovat svá práva v řízení před správním orgánem.
34. Podle článku 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.
35. Podle článku 36 odst. 2 Listiny se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.
36. Článek 36 Listiny jednotlivcům garantuje právo domoci se ochrany svých subjektivních práv nejen u nezávislého a nestranného soudu (které žalobkyni v posuzovaném případě není upřeno) ale též u *jiného orgánu*. Právo na stanovený postup při domáhání se svých práv se tedy vztahuje rovněž na správní řízení vedená u orgánu veřejné moci odlišného od soudu. Citované ustanovení však přístup k těmto *jiným orgánům* omezuje podmínkou, že jde pouze o *stanovené případy*.
37. Soud v této souvislosti připomíná, že ani přístup k soudu není absolutní a může podléhat různým omezením. Tato omezení však musí obecně splňovat požadavky přiměřenosti. V případě přezkoumávání rozhodnutí veřejné správy týkajících se základních práv a svobod je omezení přístupu k soudu zcela vyloučeno. Pokud však jde o přístup k jiným orgánům, má naopak zákonodárce široký prostor pro uvážení (POSPÍŠIL, Ivo. Čl. 36 Listiny. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2023).
38. Výkladem článku 36 odst. 1 a 2 Listiny ve vztahu k subjektům vyloučeným z účastenství ve správním řízení se zabýval ústavní soud ve svém nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Konkrétně posuzoval zákonnou úpravu omezující přístup tzv. environmentálních spolků do správních řízení. Ústavní soud považoval za nepřekročitelnou ústavní kautelu, že Listina v čl. 36 odst. 2 zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu rozhodnutí, která se týkají základních práv a svobod. Co se však týče účastenství ve správních řízeních jakožto řízení *u jiného orgánu*, zdůraznil, že toho se nelze dle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat vždy, ale pouze ve *stanovených případech*, rozuměno stanovených zákonem. V jiných případech je to pak nezávislý a nestranný soud, u něhož se lze postupem stanoveným procesními předpisy domáhat svého ústavně zaručeného práva podle Listiny. Ústavní soud proto dovodil, že omezení účasti environmentálních spolků v celé řadě správních řízení je v souladu s ústavním pořádkem; pokud by se tato řízení týkala jejich základních práv a svobod, musejí mít navzdory tomu, že nejsou podle zákona účastníky řízení, přístup k soudnímu přezkumu.

39. Jinak řečeno, jednotlivci může být upřena ochrana práv před jiným orgánem, pokud má ve stejném případě, kdy by hrozilo omezení základních práv a svobod, přístup k nezávislému soudu.
40. V posuzovaném případě zákonodárce v § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců upravil účastenství v řízeních dle tohoto zákona tak, že okruh účastníků omezil v řízení o žádosti pouze na žadatele a v případě řízení vedených z moci úřední pak na toho, komu se odnímá právo nebo stanoví povinnost. Z důvodové zprávy k příslušné novele zákona o pobytu cizinců přitom vyplývá, že touto zákonnou úpravou má být omezen okruh účastníků řízení na jednoho účastníka. Tím zákonodárce zjevně sledoval legitimní cíl – zefektivnit příslušná řízení, a to zejména s ohledem na požadavek vydat rozhodnutí ve stanovených lhůtách. Obecně lze vyslovit premisu, že s rozšiřujícím okruhem účastníků řízení se délka těchto procesů může prodlužovat. Zvolený prostředek (omezení okruhu účastníků řízení) tedy k dosažení takového cíle zjevně může vést. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že předmětná právní úprava je neopodstatněná a představuje libovůli.
41. Zároveň taková zvláštní právní úprava účastenství není zjevně nepřiměřená. Jak ostatně vyplývá i z výše citované důvodové zprávy, zájmy rodinných příslušníků jsou v některých řízeních vedených podle zákona o pobytu cizinců zohledněna prostřednictvím zákonného požadavku na posouzení přiměřenosti výsledných rozhodnutí (§ 174a zákona o pobytu cizinců). Správní orgán je povinen posoudit dopad takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, a je tak povinen zohledňovat i zájmy jeho rodinných příslušníků, jejichž účastenství v řízení by v některých případech podle obecné úpravy ve správním řádu přicházelo v úvahu.
42. Pro úplnost soud uvádí, že v řízeních, ve kterých je „ve hře“ nejlepší zájem dítěte, pak je zmíněný požadavek zesílen v tom smyslu, že aktivita správních orgánů při zjišťování skutkových okolností, tj. rodinných poměrů cizince, musí být v příslušných řízeních (rozuměj v těch, které se dotýkají právní sféry dítěte) daleko větší (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 Azs 171/2019-25, bod 20). Právě označený rozsudek se týkal řízení, v němž měl správní orgán přihlížet k zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života z úřední povinnosti, jak předvídá § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V rozsudcích ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 Azs 226/2020-52, ze dne 18. 10. 2022, č. j. 5 Azs 33/2022-39, ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 Azs 230/2020-43, a ze 23. 10. 2023, č. j. 10 Azs 234/2023-51, nicméně NSS na tuto argumentaci navázal i v případech, kdy správní orgán k provedení testu přiměřenosti z úřední povinnosti povinen nebyl.
43. S ohledem na vše výše uvedené soud uzavírá, že § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců neodporuje článku 36 Listiny. Rodinní příslušníci cizince, kteří tvrdí, že byly rozhodnutím vydaným v řízení dle zákona o pobytu cizinců dotčeni na základních právech a svobodách, jsou procesně legitimováni k podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., byť nebyli účastníky příslušného správního řízení; nejednalo se totiž slovy článku 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“ (rozuměj zákonem stanovený případ), kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu“.
44. Právě žaloba dle § 65 odst. 1 s. ř. s. směřující proti meritornímu rozhodnutí (v daném případě prvostupňovému rozhodnutí, neboť otec žalobkyně svého práva odvolat se proti tomuto rozhodnutí nevyužil) tak byla garancí ústavního práva žalobkyně na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 Listiny.
45. Jelikož soud nesdílí názor, že by ustanovení § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců krátilo

základní práva či svobody žalobkyně, a jako takové by odporovalo ústavnímu pořádku České republiky, neshledal ani důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení pro neústavnost.

Účastenství ve správním řízení žalobkyni nevyplývalo ani z mezinárodní smlouvy

46. Aniž by se soud musel podrobně zabývat otázkou, zda jsou ustanovení článku 3 a 12 ÚPD samovykonatelná, dospěl k závěru, že právo účastenství ve správním řízení žalobkyni nevyplývalo ani z těchto ustanovení ÚPD.
47. Podle článku 3 odst. 1 ÚPD musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Podle odst. 2 a 3 téhož článku ÚPD se pak státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření, a zabezpečit, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.
48. Podle článku 12 odst. 1 ÚPD státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečují dítěti, které je schopno formulovat své vlastní názory, právo tyto názory svobodně vyjadřovat ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, přičemž se názorům dítěte musí věnovat patřičná pozornost odpovídající jeho věku a úrovni. Podle odst. 2 téhož článku ÚPD se za tímto účelem dítěti zejména poskytuje možnost, aby bylo vyslyšeno v každém soudním nebo správním řízení, které se jej dotýká, a to buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce anebo příslušného orgánu, přičemž způsob slyšení musí být v souladu s procedurálními pravidly vnitrostátního zákonodárství.
49. Pokud jde o závazek vyplývající z článku 3 ÚPD zohlednit nejlepší zájem dítěte, pak k tomu se již ve vztahu k řízením vedeným dle zákona o pobytu cizinců soud částečně vyjádřil v bodu 42 tohoto rozsudku. Tam označená rozhodnutí NSS vycházejí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“), který hledisko nejlepšího zájmu dítěte dle čl. 3 odst. 1 ÚPD přenáší i do posuzování zásahů smluvních stran Úmluvy do rodinného života cizinců ve smyslu čl. 8 Úmluvy, přičemž mu přisuzuje zcela zásadní význam, byť ne v tom smyslu, že by muselo vždy a za všech okolností převládnout nad konkurujícím veřejným zájmem (srov. např. rozsudky ESLP ze dne 2. 4. 2015 ve věci Sarközi a Mahran proti Rakousku, č. stížnosti 27945/10, a ze dne 3. 10. 2014 ve věci Jeunesse proti Nizozemí, stížnost č. 12738/10).
50. Ve světle uvedené judikatury jsou dle článku 3 ÚPD smluvní strana povinny zajistit, aby správní orgány či soudy ve všech věcech, které se dotýkají právní sféry dětí, náležitě zvážily nejlepší zájem dítěte, a to adekvátně tomu, do jaké míry se dané konkrétní řízení právní sféry dítěte dotýká. ESLP vždy posuzuje, zda skutečně příslušné orgány věnovaly dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte, který jsou povinny také v konkrétní věci definovat, a případným konkurujícím veřejným zájmem, a zda tuto svou úvahu ve svých rozhodnutích dostatečně a přezkoumatelně vyjádřily.
51. V daném případě nebylo předmětem správního řízení rozhodování o právech a povinnostech samotné žalobkyně. Rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému

pobytu otce žalobkyně nicméně mělo na žalobkyni samotnou právní dopad, neboť výkon takového rozhodnutí byl nutně a nepominutelně spojen s navazující změnou právního postavení žalobkyně (srov. náleze ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19). Ve světle výše uvedené judikatury NSS a ESLP tedy musel správní orgán v takovém řízení náležitě zvážit nejlepší zájem dítěte. Pro účely takového posouzení musel být nejlepší zájem dítěte nejprve zjištěn. NSS proto dovodil, že v řízeních dle zákona o pobytu cizinců, jež se dotýkají právní sféry nezletilých dětí, jsou to správní orgány, kdo má ve smyslu § 3 správního řádu povinnost zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností (srov. např. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 230/2020-43).

52. Ze zmíněné judikatury ESLP a NSS však nikterak nevyplývá, že by článek 3 ÚPD bylo možné vykládat tak, jak činí žalobkyně, tj. že nezletilému dítěti musí být v každém řízení, jež se dotýká jeho právní sféry, přiznáno postavení účastníka řízení.
53. Takové postavení pak žalobkyni nelze přiznat ani dle článku 12 ÚPD, na který se žalobkyně v žalobě též odvolávala. Tento článek v sobě obsahuje imperativ zajištění náležité participace dítěte ve všech záležitostech, které se jej dotýkají, ať již v souvislosti s formalizovanými správními či soudními řízeními, anebo v otázkách, které s žádným formalizovaným řízením nesouvisí. Tento imperativ mj. zahrnuje takové povinnosti, jako je vytvořit prostředí vzájemné důvěry, předávat a sdílet s dítětem informace, dítěti naslouchat a bezpečným způsobem jej provádět všemi procesy, které se jej týkají. Stejně tak tento imperativ zahrnuje povinnost zajistit praktickou a účinnou účast dítěte ve všech správních i soudních řízeních, tj. učinit tato řízení dítěti přístupná (dítěti vstřícná) a zajistit případně pro dítě procesní úpravy, je-li to s ohledem na zvláštní zranitelnost tohoto dítěte za účelem zajištění jeho skutečné účasti v daném řízení nezbytné (srov. UN CRC, GC č. 12, 2009, CRC/C/GC/12, odst. 34).
54. Východiskem a zároveň interpretačním hlediskem závazku obsaženého v článku 12 ÚPD je myšlenka, že dítě je aktivním subjektem práv, nikoliv jen objektem ochrany a péče. Participační práva dítěte, garantovaná článkem 12 ÚPD, tedy cílí na realizaci práv dítěte (včetně procesních práv), když stanoví požadavek k vytvoření takových podmínek, aby dítě mohlo v každé věci, jež se jej týká, reálně a efektivně uplatňovat svá práva, a to přiměřeně svému věku.
55. Soud s ohledem na uvedené uzavírá, že závazky vyplývající z článku 3 a 12 ÚPD nelze vykládat tak, že dítěti musí být přiznáno procesní postavení účastníka v každém řízení (ať již vedeném před správním orgánem či nezávislým soudem) které se – byť jen zprostředkovatě – dotýká jeho právní sféry.
56. Samotné posouzení, zda v dané věci správní orgány dostaly výše uvedeným požadavkům zjistit nejlepší zájem dítěte a náležitě jej při posouzení věci zohlednit, případně zajistit participaci práva žalobkyně ve správním řízení včetně práva být slyšena, a to přiměřeně věku žalobkyně, pak přesahuje přezkum žalobou napadeného rozhodnutí (srov. body 11. a 12. tohoto rozsudku).

Nepřípustné námitky

57. Jak bylo předestřeno v bodech 11. a 12. tohoto rozsudku, soud se nemohl zabývat žalobními námitkami, jež směřovaly k meritornímu přezkumu prvostupňového rozhodnutí, případně k vadám řízení, které vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo (s výjimkou opomenutí žalobkyně jako účastnice řízení), neboť takové posouzení přesahuje rozsah

soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Jak ostatně konstatoval NSS v rozsudku ze dne č.j. 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33, citovaném výše v bodu 32 tohoto rozsudku, *žaloba proti rozhodnutí o nepřipustném odvolání podle § 92 správního řádu je sice projednatelná, avšak správní soudy zde přezkouvávají pouze, zda ob stojí závěr žalovaného správního orgánu o nepřipustnosti nebo opožděnosti podaného odvolání. Touto cestou se tedy stěžovatelé nemohli domoci meritorního soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.*“.

58. Soud se proto nezabýval námitkami žalobkyně, že ve správním řízení jí nebylo umožněno efektivně formulovat svůj názor a že rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu otci je v důsledku nezákonné, neboť nepřiměřeně zasahuje do soukromého a rodinného života žalobkyně. Tyto námitky by bylo možné efektivně namítat v žalobě proti dle § 65 a násl. s. ř. s. podané proti prvostupňovému rozhodnutí.
59. Konečně pokud žalobkyně namítala, že v průběhu správního řízení nebyla žádná z písemností doručována otci žalobkyně řádně, pak ani z této námitky nikterak nevyplývá, jaký vliv by tvrzené procesní pochybení mohlo mít na posouzení otázky přípustnosti žalobkynina odvolání, resp. na posouzení otázky, zda žalobkyně byla účastnicí správního řízení či nikoliv.
60. Z formulace poslední zmíněné žalobní námitky se soudu spíše jeví, že žalobkyně namítá porušení procesních práv jejího otce, o jehož pobytovém oprávnění bylo v řízení rozhodováno. K tomu soud jen stručně podotýká, že podle ustálené judikatury platí, že žalující strana může v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byla zkrácena na svých právech, přičemž zkrácením na právech je nutno rozumět zkrácení na právech hmotných i procesní. Nemůže však namítat porušení práv jiného subjektu (srov. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 52/2008-92, ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008-103, nebo ze dne 19. 8. 2011, č. j. 5 As 58/2011-141). Pokud měl otec žalobkyně za to, že mu nebyly ve správním řízení písemnosti včetně prvostupňového rozhodnutí doručovány včas, mohl proti tomuto rozhodnutí sám podat odvolání a namítat tvrzené procesní pochybení. Z předmětné žaloby je zřejmé, že otec žalobkyně je s prvostupňovým rozhodnutím obeznámen, neboť to je právě on, kdo žalobkyni v tomto řízení zastupuje jako zákonný zástupce a kdo jménem žalobkyně udělil plnou moc k zastupování žalobkyně v tomto řízení advokátovi.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. Jelikož žalobkyně nebyla účastníkem řízení zahájeného z moci úřední dle zákona o pobytu cizinců o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu jejího otce, nebyla ani oprávněna podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaná proto postupovala zcela v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu, pokud odvolání žalobkyně zamítl jako nepřipustné.
62. Dokazování soud neprováděl. Žalobkyně sice navrhla k důkazu vyslechnout svého otce a jeho spolubydlící, a to k prokázání tvrzení, že v poštovní schránce otcova bydliště nebyly ukládány výzvy k vyzvednutí zásilek a že v domě je větší množství poštovních schránek, a je tudíž pravděpodobné, že doručovatel nedopatřením výzvy vhazoval do nesprávné poštovní schránky. Takové tvrzené skutečnosti jsou nicméně irelevantní z hlediska posouzení otázky přípustnosti odvolání žalobkyně, resp. z hlediska posouzení, zda žalobkyně byla účastnicí správního řízení či nikoliv.
63. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

64. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 16. července 2025

Johana Jandusová v. r.
soudkyně