

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 16. května 2024 ve věcech č. 15117/21 a 15689/21 – *Mirzoyan proti České republice*

Senát páté sekce Soudu jednomyslně shledal neporušení práva stěžovatele na respektování rodinného života podle článku 8 Úmluvy, když mu vnitrostátní orgány nevydaly další oprávnění k pobytu z bezpečnostních důvodů, třebaže na území žil řadu let s manželkou a dětmi. Týmž poměrem hlasů Soud rozhodl o nepřijatelnosti stížnosti pro neslučitelnost *ratione materiae* ve vztahu k článku 1 Protokolu č. 7 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatel je občanem Ruské federace. V České republice podnikal a žil od roku 2006, a to společně s manželkou a čtyřmi dětmi. V roce 2009 mu Ministerstvo vnitra vydalo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a o dva roky později stěžovatel požádal o prodloužení doby jeho platnosti. Ministerstvo ale žádosti nevyhovělo, protože z utajovaných informací policie vyplývalo, že setrvání stěžovatele na území není žádoucí kvůli ochraně bezpečnosti. Současně uvedlo, že zamítavé rozhodnutí nepřiměřeně nezasahuje do rodinného života stěžovatele a jeho dětí. Zamítnuta byla i stěžovatelova žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a další žádosti o jiná pobytová oprávnění. Také u nich rozhodnutí vycházela z obsahu utajovaných informací. Advokát stěžovatele, nikoli však sám stěžovatel, se mohl seznámit s částí těchto informací. Proti rozhodnutím stěžovatel brojil před vnitrostátními soudy. Ty se ale po seznámení s utajovanými informacemi a jejich doplnění o další poznatky policie ztotožnily se závěry ministerstva.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatel namítal, že vnitrostátní orgány porušily jeho právo na respektování rodinného života, když řádně nevyvážily bezpečnostní zájmy se zájmem na ochraně rodiny a nejlepším zájmem dětí a nezjistily relevantní okolnosti stran rodinné situace.

Soud zkoumal, zda došlo k zásahu do stěžovatelova práva na respektování rodinného života a pokud ano, zda vnitrostátní orgány postupovaly z důvodu údajné absence procesních záruk, případně nedostatečného posouzení existujících rodinných vazeb, natolik vadným způsobem, aby se zásah stal neoprávněným (*I. R. a G. T. proti Spojenému království*, č. 14876/12 a 63339/12, rozhodnutí ze dne 28. ledna 2014, § 54).

a) K existenci zásahu do práva na respektování rodinného života

Kvůli délce pobytu na území a existenci předchozího pobytového oprávnění Soud považoval stěžovatele za tzv. „usazeného cizince“. Shledal, že rozhodnutí zasáhla do jeho práva na respektování rodinného života, protože neprodloužení, resp. nevydání dalšího povolení stěžovatele připravilo o právo pobývat na území. Realizace rodinného života se tak stala nejistou. Zároveň se ale řízení týkala výlučně toho, zda měl nárok na prodloužení doby platnosti povolení, která v mezichase skončila, případně vydání dalšího. Nedošlo tedy k uložení vyhoštění, ani k zániku či zrušení platného povolení k pobytu po odsouzení za trestný čin. Soud tak nemohl automaticky uplatnit kritéria vyplývající z jeho judikatury stran posouzení slučitelnosti opatření s článkem 8 Úmluvy (*Maslov proti Rakousku*, č. 1638/03, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2008, § 68–76).

b) K omezení procesních práv stěžovatele

Soud shledal, že rozhodnutí ministerstva odkázala především na právní úpravu relevantní pro případ stěžovatele. To ale nepostačuje k poskytnutí dostatečných informací o důvodech, na jejichž základě

byla tato rozhodnutí přijata (viz *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2020, § 168). Stran bližšího vysvětlení ministerstvo uvedlo, že utajované informace vycházely z osobní činnosti stěžovatele a jeho chování v delším časovém období. V prvním řízení shledalo, že stěžovatel je rizikem pro bezpečnost státu a prevenci kriminality, byť sám nespáchal trestný čin. Ve druhém řízení mělo za to, že se stěžovatel opakovaně a dlouhodobě choval nemorálně, čímž vážně narušoval veřejný pořádek. Ministerstvo nepřiblížilo, proč se dovolává dvou různých důvodů, proč byl stěžovatel považován za ohrožení bezpečnosti a pořádku, ani konkrétní skutkové okolnosti, na jejichž základě vznikla tato zjištění. Rozhodnutí jen obecně popsala problematické chování. Nadto stěžovatel neměl přístup k žádné z utajovaných písemností a dvě z nich, obsahující podrobnější informace, nebyly zpřístupněny ani jeho právnímu zástupci. Došlo tedy výraznému omezení procesních práv stěžovatele, které je třeba kompenzovat dostatečnými zárukami.

Soud uvedl, že rozhodnutí přezkoumaly správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Ty disponovaly potřebnou nezávislostí a plným přístupem k utajovaným informacím, což jsou významné záruky (*tamtéž*, § 193). Nadto si vyžádaly jejich doplnění k ověření, zda stěžovatel skutečně představuje bezpečnostní riziko, neboť původní informace nesplňovaly kvalitativní požadavky podle vnitrostátní judikatury. Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že specifickým úkolem v rámci plné jurisdikce je přezkum věcné správnosti skutkových zjištění a právních závěrů, a považoval za zásadní, aby informace byly co nejvěrohodnější a soudy ověřitelné. Po doplnění shledal tento soud informace co do přesvědčivosti, přesnosti a věrohodnosti za dostatečné, když reprodukovaly i obsah konkrétních důkazů shromážděných v trestním řízení proti jiným osobám. Informace podle jeho závěrů poskytlly přesvědčivý obraz o obecné a dlouhodobé charakteristice způsobu života stěžovatele a jeho kontaktech s kriminálním prostředím; nejednalo se o izolované skutečnosti, ale jejich mozaiku za delší časové období.

Podle Soudu se tak stěžovatel dozvěděl podstatu vznesených obvinění a mohl nechat věc posoudit nezávislými soudy. Ty účinně přezkoumaly důvody, na nichž byla založena rozhodnutí, a disponovaly přístupem k utajovaným informacím, jejichž pravost, věrohodnost a pravdivost pečlivě ověřily. Stěžovatel sice neměl přístup k utajovaným informacím a jeho zástupce se mohl seznámit pouze s některými z nich, popisujícími obecně činnost stěžovatele, ale Nejvyšší správní soud v dané věci vysvětlil, byť stručně, důležitost zachování důvěrnosti informací. Soud to považoval za pochopitelné vzhledem k možným důsledkům pro bezpečnost a riziku vyzrazení operativních činností policie. Stěžovatel byl po celou dobu zastoupen advokátem a mohl nechat věc posoudit v kontradiktorním řízení včetně ústních jednání před soudy. Soudní řízení mu tak poskytlo dostatečné záruky vyvažující omezení jeho procesních práv a nezbavilo ho možnosti účinně zpochybnit tvrzení úřadů o ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku.

c) K posouzení rodinných vazeb stěžovatele na území a nejlepšího zájmu dětí

Soud poznamenal, že množství a kvalita informací, kterými disponují vnitrostátní orgány v řízení o žádosti cizince o pobytové oprávnění, nevyhnutelně ovlivňuje vyvážení dotčených zájmů, zejména proto, že důkazní břemeno nese žadatel stran jeho osobních a rodinných poměrů. Je v jeho zájmu, aby předložil argumenty a důkazy na podporu tvrzení ohledně ochrany rodinného života a nejlepších zájmů svých dětí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, úřady sice mají povinnost zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností, ale nelze od nich očekávat, že budou aktivně vyhledávat podrobnosti o soukromém životě stěžovatele, nebo ho vyzývat k doplnění podání, nejsou-li pochybnosti, potažmo potřeba doplnit již předložené informace. Stěžovatel tak sice nebyl při úvodním pohovoru ani později požádán o podrobnosti z rodinného života, ale nic mu nebránilo sdělit takové okolnosti a tyto doložit. Nepředložil žádné informace, které by mohly zvrátit rozhodnutí ministerstva, ani neuvedl žádné důležité skutečnosti ze svého soukromého či rodinného života, které by převážily nad veřejným zájmem na tom, aby již nepobýval na území.

Dále Soud uvedl, že v situaci procesní pasivity stěžovatele vnitrostátní orgány zohlednily povinnosti státu podle článku 8 Úmluvy zvážit relevantní skutečnosti, včetně zájmů stěžovatelových dětí. Ministerstvo vzalo v potaz, že povolení k pobytu dětí nebyla odvozena od povolení stěžovatele. Jeho rodinní příslušníci měli na území trvalý pobyt a byli finančně nezávislí, protože manželka stěžovatele rovněž podnikala a byla schopna rodinu uživit. Byť jeho děti dlouhodobě žily v České republice a vytvořily si zde sociální vazby, nejednalo se o specifický rys vyžadující důkladnější posouzení. Stěžovatel také opakovaně cestoval do Ruska, takže jeho vazby na zemi původu nebyly zpřetrhány. Rozhodnutí ho nevyloučila z péče o děti; stěžovatel se mohl rozhodnout, kde bude vykonávat rodičovská práva a povinnosti. Ministerstvo a posléze i soudy tak shledaly, že zájem na odepření pobytového oprávnění převážil nad právy stěžovatele podle článku 8 Úmluvy.

Byť Soud uznal, že stěžovatelova rodina bude jeho odchodem z České republiky dotčena, přistoupil na závěr vnitrostátních soudů, že dopad na děti byl spíše nepřímý ve smyslu příslušné judikatury Ústavního soudu. Tím spíše, že stěžovatel neupřesnil dopad svého vystěhování na děti, zda hrál ústřední roli v péči o děti a zda jeho přítomnost na území byla důležitá pro jejich blaho. Neuvedl důvody, proč by ho rodina nemohla v Rusku navštěvovat nebo proč by nemohli zůstat v kontaktu prostřednictvím moderních komunikačních technologií. Stěžovatel také čeká na vyřízení žádosti o povolení k přechodnému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU, jelikož jedno z dětí získalo české občanství. Pokud by neuspěl a pokud by mu byl vydán výjezdní příkaz, může se bránit. Rovněž může požádat o vízum za účelem návštěvy rodiny, jestliže mu nebylo uloženo vyhoštění. Dále Soud zohlednil, že při podání první žádosti čtyři ze stěžovatelových dětí byly nezletilé, tři zůstaly nezletilé v době, kdy podal žádost o pobyt za jiným účelem, a pouze dvě jsou nezletilé v současnosti. Protože od zahájení řízení do vydání napadených rozhodnutí uplynula značná doba a stěžovatel dosud neobdržel formální příkaz k vycestování, mohl si užívat rodinného života s dětmi většinu jejich dětství. Navíc se zdá, že v České republice žije i nadále, neboť řízení o povolení k přechodnému pobytu stále probíhá, což *de facto* brání úřadům v jeho vyhoštění.

Podle Soudu tedy vnitrostátní orgány dostatečně zohlednily rodinné vazby stěžovatele a vyvážily dotčené zájmy, aniž by překročily prostor pro uvážení, který jim náleží v této oblasti.

Nedošlo proto k porušení článku 8 Úmluvy.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU Č. 7

Stěžovatel dále namítal, že nemohl účinně uplatnit svá procesní práva a zpochybnit tvrzení, že představuje bezpečnostní riziko, jelikož mu vnitrostátní orgány nesdělily podstatu důvodů rozhodnutí.

Podle Soudu však stěžovatel nebyl podroben „vyhoštění“ v návaznosti na řízení, která jsou předmětem jeho stížností, ani žádnému jinému opatření, které by ho nutilo opustit území České republiky (viz *Nolan a K. proti Rusku*, č. 2512/04, rozsudek ze dne 12. února 2009, § 112). Soud proto konstatoval, že tato námitka je nepřijatelná pro neslučitelnost *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy ve smyslu čl. 35 odst. 3 a 4 Úmluvy.

III. Oddělené stanovisko

Soudkyně Šimáčková uplatnila k rozsudku souhlasné stanovisko, ve kterém upozornila, že se Soud věnoval ochraně práv stěžovatele, nezaobíral se ale dostatečně ochranou nejlepších zájmů jeho dětí, kterým v důsledku rozhodnutí hrozí ztráta vlasti nebo otce. Z judikatury Soudu plyne, že ve všech rozhodnutích týkajících se dětí musí být rozhodující jejich nejlepší zájem. Zároveň platí, že Soud se nemůže zabývat argumenty, které nebyly vzneseny před vnitrostátními soudy. V tomto typu situací ale uvedený přístup vede k tomu, že Soud nemůže poskytnout ochranu dětem, na jejichž zájmy náležitě nepoukázal jejich rodič na vnitrostátní úrovni.