

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Sylvie Šiškové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: N. V. N., zastoupeného advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 1. 2021, čj. MV-175269-3/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 11. 2021, čj. 111 A 2/2021-46,

t a k t o :

Nejvyšší správní soud **d o p l ň u j e** předběžnou otázku, kterou předložil Soudnímu dvoru Evropské unie usnesením ze dne 23. 11. 2023, čj. 10 Azs 53/2022-46 (doplnění vyznačeno *kurzívou*):

- I. Brání výklad čl. 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, zejména zásada rovnocennosti, takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu *pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle zákona o pobytu cizinců rozhodnout o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávané odděleně mimo správní spis, a podmínky zajišťující právo na obhajobu podle zákona o pobytu cizinců jsou tedy méně příznivé než ty, kterými se soudy řídí podle obecné právní úpravy?*
- II. *Pokud je odpověď na předchozí otázku kladná, má na posouzení věci vliv, že žadatelem o vydání jednotného povolení (ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci) je státní příslušník třetí země, který nemá práva odvozená od rodinného příslušníka – občana Evropské unie (čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie)?*

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyššímu správnímu soudu (NSS) byla dne 21. 5. 2024 doručena žádost Soudního dvora Evropské unie (SDEU) o sdělení, zda NSS trvá na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (sp. zn. C-761/23). SDEU k žádosti přiložil svůj rozsudek ze dne 25. 4. 2024 ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22, který má podobný předmět. NSS upozorňuje, že ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22 šlo o státní příslušníky třetí země, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Evropské unie. Ve věci, ve které se na SDEU obrátil s předběžnou otázkou NSS (C-761/23), jde naproti tomu o státního příslušníka třetí země, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

[2] NSS se s rozsudkem SDEU ze dne 25. 4. 2024 seznámil a dospěl k závěru, že předmět tohoto rozsudku souvisí s otázkou, kterou NSS položil ve věci C-761/23. SDEU v rozsudku ze dne 25. 4. 2024 mimo jiné vyslovil:

4) Obecná zásada řádné správy a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 20 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že pokud rozhodnutí o odnětí nebo odepření vydat povolení k pobytu přijaté ve vztahu ke státnímu příslušníkovi třetí země, který může mít odvozené právo pobytu na základě tohoto článku 20, vychází z informací, jejichž zpřístupnění by ohrozilo národní bezpečnost dotčeného členského státu, mohou mít tento státní příslušník třetí země nebo jeho zástupce přístup k těmto informacím až poté, co za tímto účelem obdrží povolení, není jim ani sdělena podstata důvodů, na nichž jsou taková rozhodnutí založena, a v žádném případě nemohou pro účely správního nebo soudního řízení použít informace, ke kterým by měli přístup.

5) Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s článkem 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nevyžaduje, aby měl soud, kterému přísluší přezkum legality rozhodnutí týkajícího se pobytu podle tohoto článku 20 a vycházejícího z utajovaných informací, pravomoc ověřit oprávněnost utajení těchto informací, jakož i dotyčné osobě povolit přístup ke všem uvedeným informacím, pokud má za to, že toto utajení je neoprávněné, nebo k podstatě těchto informací, pokud má za to, že uvedené utajení je oprávněné. Naproti tomu tento soud musí za účelem zajištění dodržování práva této osoby na obhajobu vyvodit případně důsledky z případného rozhodnutí příslušných orgánů nesděliti všechny důvody tohoto rozhodnutí a s nimi související důkazy, nebo jejich část.

[3] NSS si váží možnosti reagovat na rozsudek SDEU ze dne 25. 4. 2024. V tomto rozsudku SDEU reflektoval obecnou zásadu řádné správy (zejm. body 79, 80 a 101). Ve věci projednávané u NSS (C-761/23) se jedná právě o situaci, kdy podmínky přezkumu podle zákona o pobytu cizinců jsou méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy, což NSS vyložil v bodě 33 předkládacího usnesení.

[4] Právo na řádnou správu je upraveno v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie, podle něhož

- 1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*
- 2. Toto právo zahrnuje především:*

pokračování

- a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;*
- b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;*
- c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*

3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním rádem členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

[5] Procesní podmínky vnitrostátního práva zajišťující dodržení práva dotčené osoby na obhajobu nesmí být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivit) (rozsudky SDEU ze dne 4. 6. 2020, *C. F.*, C-430/19, EU:C:2020:429, bod 34, a ze dne 9. 9. 2020, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-651/19, EU:C:2020:681, bod 34 a ze dne 22. 9. 2022, *Országos Ideigazgatósági Főigazgató és mások*, C-159/21, EU:C:2022:708, body 43 a 44).

[6] Členské státy jsou při uplatňování unijního práva povinny zajistit dodržování jak požadavků vyplývajících z práva na řádnou správu, tak práva na účinnou právní ochranu zakotveného v čl. 47 prvním pododstavci Listiny (rozsudky SDEU ze dne 19. 12. 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C 752/18, EU:C:2019:1114, bod 34, a ze dne 14. 5. 2020, *Agrobet CZ*, C 446/18, EU:C:2020:369, bod 43), které ukládají v průběhu správního řízení a v případném soudním řízení dodržovat právo dotčené osoby na obhajobu [rozsudky SDEU ze dne 5. 11. 2014, *Mukarubega*, C 166/13, EU:C:2014:2336, bod 45, a ze dne 11. 3. 2020, *SF* (, C 314/18, EU:C:2020:191, bod 58].

[7] NSS si je vědom, že porušení zásady rovnocennosti nepromítl do textu samotné předběžné otázky. V bodě 33 předkládacího usnesení k tomu však uvedl, že sporná právní úprava je v českém právním řádu ojedinělá a byla přijata pouze v zákoně o pobytu cizinců. Podle speciálního ustanovení § 172 odst. 9 zákona o pobytu cizinců vnitrostátní soud nemá pravomoc umožnit stěžovateli ani jeho zástupci seznámit se s obsahem utajovaných informací, jak předpokládá obecná úprava § 45 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tato právní úprava se vztahuje na řízení o žalobě státních příslušníků třetích zemí bez ohledu na to, zda jsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie, nebo ne. V cizineckých věcech, v nichž správní orgán nezpřístupnil cizinci podklady pro rozhodnutí, tak nemají správní soudy srovnatelnou možnost, jak vyvážit omezení jeho procesních práv. NSS však neshledává žádný legitimní důvod, proč by právě v cizineckých věcech měl být soud více procesně omezen než ve věcech jiných.

[8] Pro rozhodnutí NSS by bylo užitečné, pokud by se SDEU ve své odpovědi vypořádal s tímto konkrétním argumentem, a navázal tak na svůj rozsudek ve spojených věcech C-420/22 a C-528/22. Podle NSS tam, kde odpověď SDEU na předběžné otázky položené

ve věcech C-420/22 a C-528/22 končí, začíná právě předběžná otázka, kterou položil NSS ve věci C-761/23.

[9] Nejvyšší správní soud proto doplňuje předběžnou otázku, kterou předložil Soudnímu dvoru Evropské unie usnesením ze dne 23. 11. 2023, čj. 10 Azs 53/2022-46. Ta nyní zní takto:

- I. Brání výklad čl. 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, zejména zásada rovnocennosti, takové vnitrostátní úpravě, která znemožňuje soudu pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému podle zákona o pobytu cizinců rozhodnout o nahlížení do utajovaných písemností nebo záznamů, které byly v řízení před správním orgánem o vydání jednotného povolení – ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci – uchovávány odděleně mimo správní spis, a podmínky zajišťující právo na obhajobu podle zákona o pobytu cizinců jsou tedy méně příznivé než ty, kterými se soudy řídí podle obecné právní úpravy?
- II. Pokud je odpověď na předchozí otázku kladná, má na posouzení věci vliv, že žadatelem o vydání jednotného povolení (ve smyslu čl. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu při vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci) je státní příslušník třetí země, který nemá práva odvozená od rodinného příslušníka – občana Evropské unie (čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie)?

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. června 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu