



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **D. T. N. H.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 6. 2023, č. j. MV-89166-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2023, č. j. 57 A 3/2023-45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně v minulosti oprávněně pobývala na území České republiky, a to od 1. 12. 2015 na základě dlouhodobého víza za účelem rodinným, poté od 1. 6. 2016 na základě dlouhodobého pobytu za účelem rodinným (v obou případech ve vztahu ke své matce oprávněně pobývající na území). Ode dne 22. 7. 2021 pobývá žalobkyně na území České republiky bez oprávnění.

[2] Žalobkyně se považuje za rodinného příslušníka (partnerku) občana České republiky, s nímž dle vlastních tvrzení navázala vztah na jaře roku 2021 a od března roku 2022 s ním sdílí společnou domácnost. Dne 14. 12. 2022 žalobkyně z tohoto titulu požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 24. 3. 2023, č. j. OAM-17262-14/PP-2022, žádost zamítlo s odůvodněním, že žalobkyně v době podání žádosti nesplňovala podmínku oprávněného pobytu na území České republiky dle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra neshledalo ani nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

[3] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítla odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že správní orgány nebyly povinny zkoumat existenci a trvalost partnerského vztahu, neboť žalobkyně v době podání žádosti nesplnila zákonnou podmínku k jejímu vyhovění - na území České republiky pobývala bez oprávnění. Zásah do soukromého a rodinného života žalovaná nepovažovala za nepřiměřený s odůvodněním, že žalobkyně si při budování rodinných vazeb musela být vědoma skutečnosti, že tak činí v situaci, kdy je její další setrvání na území České republiky značně nejisté, neboť nedisponuje žádným pobytovým oprávněním. Vydáním správním rozhodnutím nadto „automaticky“ nedochází k rozdělení partnerů, neboť je na jejich rozhodnutí, kde budou společně žít. Žalovaná dále uvedla, že kromě partnera má žalobkyně v České republice matku, se kterou nežije ve společné domácnosti, a nevlastní zde žádnou nemovitost.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud připomněl, že žalobkyně od 22. 7. 2021 pobývá na území České republiky neoprávněně, přičemž o povolení k přechodnému pobytu požádala až dne 14. 12. 2022. Ve shodě se správními orgány proto krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně v době podání žádosti o přechodný pobyt pobývala na území České republiky neoprávněně, a tedy nesplnila podmínku pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky. Dle rozhodné vnitrostátní právní úpravy již z tohoto důvodu nebylo možné žádosti vyhovět, a proto nebylo třeba dále posuzovat, zda je žalobkyně skutečně rodinným příslušníkem (partnerkou) občana České republiky.

[5] Aplikovanou právní úpravu krajský soud neshledal protiústavní, resp. rozpornou s žalobkyní odkazovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (N 189/91 SbNU 329; 16/2019 Sb.), jímž byla jako neústavní zrušena dřívější právní úprava, dle které bylo správní řízení v případech, kdy cizinec nebyl v době podání žádosti oprávněn pobývat na území, zastaveno. Dle krajského soudu právní úprava přijatá po derogačním zásahu Ústavního soudu (aplikovaná v nyní souzené věci) již netrpí ústavněprávními deficity, neboť garantuje věcné posouzení žádosti, včetně posouzení dopadů do soukromého a rodinného života. To dříve v případě procesního zastavení řízení nebylo možné. Cizinec má zároveň možnost přezkoumání závěrů správního orgánu v odvolacím řízení a následně soudy rozhodujícími ve věcech správního soudnictví.

pokračování

[6] Krajský soud nesouhlasil ani s žalobní námitkou poukazující na rozpor vnitrostátní právní úpravy s příslušnou evropskou směrnicí. Dle krajského soudu ze směrnice ani z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) nevyplývá, že by členský stát nemohl odeprít oprávnění k pobytu cizinci, který v době podání žádosti nebyl oprávněn pobývat na území. S ohledem na široký prostor členských států pro uvážení není vnitrostátní úprava dle krajského soudu v rozporu s jejich povinností usnadnit vstup a pobyt tzv. oprávněných osob (vzdálených rodinných příslušníků).

[7] Krajský soud ve shodě se správními orgány rovněž neshledal nepřiměřeným zásah vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, která pobývala na území bez oprávnění, aniž uvedla objektivní důvody, proč pobytovou situaci neřešila. Dle krajského soudu žalobkyně započala sdílet společnou domácnost s občanem České republiky až po zahájení řízení o správním vyhoštění a po podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Při rozvíjení soukromých vazeb si tak žalobkyně musela být vědoma nejistoty stran jejího dalšího setrvání na území. V partnerském vztahu ani ve skutečnosti, že v České republice pobývá matka žalobkyně, na níž není existenčně závislá, krajský soud nespatořoval výjimečné okolnosti svědčící o nepřiměřeném zásahu do soukromého a rodinného života.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasila s posouzením ústavnosti aplikované právní úpravy provedené krajským soudem. Ačkoli dle současné (nové) právní úpravy reagující na výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 jsou správní orgány povinny věcně přezkoumat alespoň to, zda je žadatel tzv. blízkým rodinným příslušníkem (viz podrobněji dále), na které se podmínka oprávněnosti pobytu nevztahuje, nebo tzv. vzdáleným rodinným příslušníkem (viz podrobněji dále), na které se tato podmínka naopak vztahuje; a ačkoli se při nesplnění této podmínky již řízení nezastavuje, nýbrž žádost se zamítá, dle stěžovatelky nevedly popsane změny k tomu, aby právní úpravu bylo možno považovat za ústavně konformní. Formální změna spočívající v nahrazení způsobu rozhodnutí zamítnutím žádosti (oproti zastavení řízení) neměla dle stěžovatelky za následek, že by se správní orgán žádostí věcně zabýval. K posouzení věci samé dle jejího názoru opět nedochází.

[9] Stěžovatelka dále zpochybnila soulad aplikované úpravy s evropským právem (viz jeho citace dále). Namítla, že postup dle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců neumožňuje pečlivě posoudit osobní poměry žadatele a odůvodnit odeprění vstupu či pobytu, jak vyžaduje evropská úprava. Zamítnutí žádosti z důvodu dočasného pobytu na území České republiky bez oprávnění považuje stěžovatelka za přísnou a nepřiměřenou „sankci“ v porovnání k porušení administrativních pravidel, kterou evropská směrnice nepřipouští. Na podporu argumentace stěžovatelka odkázala rovněž na odbornou literaturu (viz její citace dále). Dle stěžovatelčina názoru nedochází k usnadňování postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie oproti ostatním žadatelům (ostatním cizincům z třetích zemí), v čemž stěžovatelka taktéž spatřuje rozpor s evropskou směrnicí.

[10] Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu stran přiměřenosti zásahu do jejího osobního a rodinného života. Upozornila, že společnou domácnost započala

s partnerem sdílet nikoli až po zahájení řízení o správním vyhoštění. Toto řízení bylo zahájeno dne 6. 12. 2022, zatímco s partnerem sdílí domácnost od března téhož roku. Rovněž zdůraznila, že partnerský vztah započal ještě v době oprávněného pobytu. Zejména však v této souvislosti označila za zcela nedostatečné, že ohledně míry zásahu správní orgány v řízení neprováděly žádné dokazování. Poukázala na proběhlou pobytovou kontrolu, která dle stěžovatelky prokázala existenci partnerského vztahu, v důsledku čehož bylo řízení o správním vyhoštění překvalifikováno na řízení o povinnosti opustit území. Krajský soud tak nezhojil vadu správního řízení spočívající v tom, že nebyly obstarány potřebné podklady a nebyly zohledněny délka pobytu ani rodinné vazby na území České republiky.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na skutečnost, že stěžovatelka pouze opakuje odvolací a žalobní námitky, s nimiž se žalovaná i krajský soud ve vydaných rozhodnutích dostatečně a přesvědčivě vypořádaly. Žalovaná proto v dalším odkázala na důvody vydaného správního rozhodnutí a odůvodnění napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Podle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, v době podání této žádosti není podle tohoto zákona oprávněn pobývat na území.*

[14] Mezi účastníky řízení je v posuzované věci nesporné, že stěžovatelka nesplňovala podmínku citovaného § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, neboť žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podala v době, kdy nebyla oprávněna pobývat na území České republiky. Spornou však stěžovatelka činí možnost aplikace tohoto ustanovení z důvodu tvrzeného rozporu s ústavním pořádkem a rozporu s evropským právem, neboť dle jejího názoru neumožňuje zabývat se věcně postavením a poměry žadatele, včetně toho, zda je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. S ohledem na obsah kasačních námitek se tak Nejvyšší správní soud zabýval zejména výkladem aplikované právní úpravy a její ústavní a evropskou konformitou.

III.A Blízcí a vzdálení rodinní příslušníci dle § 15a zákona o pobytu cizinců

[15] Ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců definuje rodinné příslušníky občanů Evropské unie, jimž je udělován přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b téhož zákona, nejsou-li shledány důvody pro zamítnutí žádosti dle § 87e.

[16] Dle právní úpravy účinné od 1. 8. 2021 (rozhodné pro posuzovaný případ) rozlišuje (obdobně jako v minulosti) ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců dvě skupiny rodinných příslušníků občanů Evropské unie. V odstavci prvním v rámci *první skupiny* zákon o pobytu cizinců vyjmenovává tzv. *blízké rodinné příslušníky* (označované též jako „privilegovaní rodinní příslušníci“), při jejichž vymezení zákon vychází z definice rodinného příslušníka v čl. 2 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území

pokračování

členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“ nebo jen „směrnice“), a rozumí jimi manžela/manželku a za určitých okolností potomky a předky v přímé linii.

[17] V odstavci třetím v rámci *druhé skupiny* pak zákon vyjmenovává tzv. *vzdálené rodinné příslušníky* (označované též jako „širší rodinní příslušníci“, „neprivilegovaní rodinní příslušníci“ či nepřesně jako „oprávněné osoby“), jejichž výčet vychází z definice tzv. oprávněných osob v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, na jehož základě má členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy této skupině osob usnadňovat vstup a pobyt. Rozumí se jimi ostatní rodinní příslušníci (v české terminologii příbuzní) splňující stanovené podmínky (vyživovaná osoba nebo člen domácnosti nebo vážné zdravotní důvody) a rovněž partner, se kterým má občan Evropské unie doložen trvalý vztah. Stěžovatelka se jako partnerka českého občana považuje za vzdáleného rodinného příslušníka spadajícího do této druhé skupiny.

[18] Novela zákona o pobytu cizinců [provedená zákonem č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 274/2021 Sb.“)] zavedla pro vzdálené rodinné příslušníky požadavek, aby v době podání žádosti nepobývali na území neoprávněně [viz výše citovaný § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona]; na blízké rodinné příslušníky se tento požadavek nevztahuje.

[19] Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu uvedené novely k provedeným změnám uvádí: „*Směrnice 2004/38 rozlišuje mezi pojmem rodinný příslušník občana Unie (čl. 2 - pozn.: blízcí rodinní příslušníci) a tzv. oprávněnými osobami (čl. 3 - pozn.: vzdálení rodinní příslušníci). Zatímco v případě rodinných příslušníků občana Unie (čl. 2) existuje právo na vstup, v případě tzv. oprávněných osob toto právo dáno není. Směrnice v čl. 3 hovoří pouze o tom, že členské státy mají v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadnit vstup a pobyt těchto osob. Směrnice 2004/38 sice umožňuje členským státům přijmout příznivější ustanovení, avšak v tomto směru není na místě obě skupiny zcela zrovnoprávnit. Česká republika zcela v souladu s požadavky směrnice oprávněným osobám zjednoduší podmínky pro jejich vstup a pobyt oproti ostatním státním příslušníkům třetích zemí, ale nebudou mít již nadále zcela totožné postavení jako rodinní příslušníci občanů EU dle čl. 2 směrnice 2004/38“* (sněmovní tisk č. 1091/0, 9. volební období 2017-2021, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz).

III.B Soulad § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem

[20] Protože se stěžovatelka dovolává neústavnosti § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s odkazem na výše citovaný nálezn Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 41/17, je nezbytné nejprve přiblížit, z jakých důvodů Ústavní soud neshledal ústavně konformní předcházející právní úpravu, která v § 169 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (ve znění do 20. 1. 2019) stanovila zastavit řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky (ať vzdáleného, či blízkého), podal-li žádost v době, kdy nebyl oprávněn pobývat na území. Ústavní soud shledal legitimní zákonodárcem sledovaný cíl efektivní kontroly migrace a dodržování práva, avšak prostředek v podobě procesního institutu zastavení řízení neshledal přiměřený tomuto cíli právní regulace (bod 57 nálezu). Dle Ústavního soudu zastavení řízení bránilo meritornímu dokončení správního řízení, ale rovněž přístupu k soudu garantovanému čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod

(bod 54 nálezu), neboť se jednalo o faktickou výlukou ze soudního přezkumu. Správní soud mohl zkoumat toliko existenci důvodů pro zastavení řízení, nikoliv naplnění hmotněprávních podmínek pro vydání povolení k pobytu (bod 55 nálezu). Zastavení řízení taktéž znemožňovalo legalizovat pobyt žadatele na území České republiky a být zde v kontaktu s rodinným příslušníkem (bod 58 nálezu).

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem spatřuje zásadní rozdíly mezi dřívějším procesním institutem zastavení řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky a nynější úpravou řízení, které je vždy ukončeno rozhodnutím ve věci samé. Současná právní úprava oprávněnost pobytu cizince na území stanovuje jako hmotněprávní podmínku, jejíž nesplnění nevede k zastavení řízení, nýbrž k věcnému zamítnutí žádosti. Zákodárce bylo oprávněn stanovit uvedenou hmotněprávní podmínku pro udělení přechodného pobytu (vzdáleným) rodinným příslušníkům občanů České republiky a vyžadovat, aby žadatelé o tento druh přechodného pobytu nejprve přicestovali a pobývali na území České republiky legálně (obvykle na krátkodobé vízum dle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, jak předpokládá důvodová zpráva k novele č. 274/2021 Sb.). Tuto podmínku shledává Nejvyšší správní soud přiměřenou legitimnímu cíli efektivní kontroly migrace a pořádku na úseku cizineckého práva. Přiměřenost této podmínky vyplývá i ze skutečnosti, že dopadá již jen na vzdálené rodinné příslušníky, nikoli na nejbližší příbuzné (manžele, manželky a za určitých okolností přímé potomky a předky českých občanů). Současná právní úprava tak neznemožňuje cizinci legalizovat svůj pobyt na území České republiky, toliko pro vzdálené rodinné příslušníky vyžaduje přísnější podmínky pro získání přechodného pobytu než pro blízké rodinné příslušníky. Právní úprava aplikovaná v nyní souzené věci tak není v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, neboť umožňuje nezávislou soudní kontrolu rozhodnutí vydaného ve věci samé, a to včetně otázky přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žadatele.

[22] Krajský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku také správně poukázal na skutečnost, že zatímco v případě zastavení řízení neexistoval prostor pro zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života spočívajícího v neudělení pobytového oprávnění, v případě nesplnění hmotněprávní podmínky oprávněnosti pobytu je před zamítnutím žádosti povinností správního orgánu zkoumat k námitce žadatele přiměřenost zásahu spočívajícího v neudělení pobytového oprávnění do soukromého a rodinného života žadatele. Tato povinnost vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž přímo ve vztahu k řízením o povolení přechodného pobytu rodinných příslušníků lze odkázat např. na rozsudky ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, body 60 a 61, ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, bod 32, nebo ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, bod 15. Ani z tohoto pohledu tedy nelze shledat aplikovanou právní úpravu protiústavní.

III.C Soulad § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců se směrnicí 2004/38/ES

[23] S ohledem na stěžovatelčinu argumentaci uplatněnou v kasační stížnosti je třeba se dále zabývat otázkou, zda postavení vzdáleného rodinného příslušníka není již takové, že ve výsledku „režim usnadnění“ nepředstavuje, a tedy zbavuje čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES jeho užitečného účinku.

pokračování

[24] Stěžovatelka v této souvislosti namítala, že aplikovaná právní úprava nijak neusnadňuje vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků občanů Evropské unie oproti cizincům, kteří takovými rodinnými příslušníky nejsou (dále jen „ostatní cizinci z třetích zemí“), a je proto v rozporu se směrnicí 2004/38/ES. Nejvyšší správní soud považoval za nutné se touto námitkou zabývat, ačkoliv se stěžovatelka považuje za rodinného příslušníka tzv. statického občana České republiky, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu (resp. stěžovatelka v řízení nikdy netvrdila opak). Novela č. 274/2021 Sb. totiž nic nezměnila na samotném principu vnitrostátního dorovnání rodinných příslušníků občanů České republiky. Vnitrostátní dorovnání blízkých rodinných příslušníků je i po provedené novele nadále obsaženo v samostatném odstavci (§ 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Vnitrostátní dorovnání vzdálených rodinných příslušníků pak sice není upraveno samostatným odstavcem, avšak je výslovně obsaženo v § 15a odst. 3 [srovnej písm. a): *nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území*; a písm. b) dopadajícího na nyní souzenou věc: *nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území*].

[25] Z pohledu evropského práva pojednává o vzdálených rodinných příslušnících bod 6 odůvodnění směrnice 2004/38/ES, dle kterého *k zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu, a aniž je dotčen zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti, by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie*. Vymezení vzdálených rodinných příslušníků a jejich postavení pak upravuje čl. 3 odst. 2 směrnice, dle kterého má hostitelský členský stát v tomto ustanovení definovaným vzdáleným rodinným příslušníkům *usnadňovat v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt* (anglické znění směrnice: *in accordance with its national legislation, facilitate entry and residence*, ani její francouzské znění: *favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour*, se přitom od české verze významově neliší; pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil soud).

[26] I po přijetí novely č. 274/2021 Sb. tedy platí, že vnitrostátní právní úprava usnadňuje (*facilitate, favorise*) vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků, neboť jim na rozdíl od ostatních cizinců z třetích zemí umožňuje získat přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona o pobytu cizinců, a dosáhnout tedy na stejný pobytový status jako blízcí rodinní příslušníci. V případě tzv. bezvízových cizinců jsou tito oprávněni přicestovat na území České republiky a v době bezvízového pobytu požádat o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka. V případě cizinců podléhajících vízové povinnosti právní úprava umožňuje získat krátkodobé vízum na zastupitelském úřadu v zemi původu vzdáleného rodinného příslušníka, které tomuto cizinci umožní legálně přicestovat na území České republiky (§ 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců), a v průběhu tohoto vízového pobytu požádat o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka [srov. § 87e odst. 1 písm. i) bod 3 zákona o pobytu cizinců]. K situaci vízových cizinců popsany výklad zcela odpovídá úmyslu zákonodárce, jak plyne z příslušné zvláštní části důvodové zprávy k novele č. 274/2021 Sb.: *„Právě díky tomuto typu krátkodobého víza budou moci na území ČR přicestovat cizinci podle § 15a odst. 3, aby mohli následně podat*

ministerstvu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. O vydání povolení k přechodnému pobytu tak mohou osoby uvedené v ustanovení § 15a odst. 3 žádat výlučně na území České republiky, a to buď v době jejich bezvízového pobytu, nebo v době, kdy na území pobývají na základě krátkodobého víza vydaného podle ustanovení § 20.“ Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyšší správní soud nesdílí názor prezentovaný v odborné literatuře odkazované stěžovatelkou (Pořízek, P. *Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada*. In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2020/2021. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2022, str.138), že by zastupitelský úřad mohl s odvoláním na vízový kodex neudělit krátkodobé vízum vzdálenému rodinnému příslušníkovi s odůvodněním, že existují pochybnosti ohledně úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza. Naopak má za to, že možnost přicestování cizince na krátkodobé vízum právě za účelem podání žádosti o přechodný pobyt vzdáleného rodinného příslušníka lze z vnitrostátní právní úpravy jednoznačně dovodit.

[27] Kasační námitce, že po provedené novelizaci není vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků usnadněn oproti vstupu a pobytu ostatních cizinců z třetích zemí, tak nelze již na základě prostého porovnání jejich postavení přisvědčit. Vzdálení rodinní příslušníci nadále mají možnost oproti ostatním cizincům z třetích zemí získat přechodný pobyt rodinného příslušníka, byť s nimi není zacházeno srovnatelně jako s blízkými rodinnými příslušníky. To však směrnice nevyžaduje.

[28] Druhý pododstavec čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES pak stanoví, že hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob (anglické znění směrnice: *shall undertake an extensive examination of the personal circumstances and shall justify any denial of entry or residence to these people*, ani její znění francouzské: *entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes*, se opět od české jazykové verze významově neliší). Stěžovatelka s poukazem na uvedené povinnosti vyplývající ze směrnice namítá, že vnitrostátní právní úprava neumožňuje pečlivě posoudit osobní poměry žadatele a odůvodnit odepření vstupu či pobytu. Nejvyšší správní soud však rovněž tuto kasační námitku nepovažuje za důvodnou.

[29] Rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, ve věci *Rahman a další*, zabývající se výkladem citovaného čl. 3 odst. 2 směrnice konstatoval, že „*toto ustanovení po členských státech vyžaduje, aby žádosti podané osobami, které prokáží zvláštní vztah závislosti vůči občanu Unie, jistým způsobem zvýhodnily oproti žádostem o vstup a pobyt ostatních občanů třetích států*“ (bod 21), přičemž členské státy musejí v souladu s čl. 3 odst. 2 druhým pododstavcem směrnice stanovit, že vzdálení rodinní příslušníci „*budou moci dosáhnout rozhodnutí o své žádosti, jež bude vydáno na základě pečlivého posouzení osobních poměrů těchto osob a v případě zamítavého rozhodnutí bude odůvodněno*“ (bod 22). V rámci tohoto posouzení je pak na příslušných orgánech členských států, aby zohlednily jednotlivé relevantní faktory (bod 23), přičemž „*každý členský stát má širokou posuzovací pravomoc ohledně volby faktorů, které musí být zohledněny*. Přesto však musí hostitelský stát dbát na to, aby jeho vnitrostátní předpisy zahrnovaly kritéria, jež budou v souladu s obvyklým smyslem výrazu „*usnadní*“, jakož i výrazů, které se týkají závislosti, použitých v uvedeném čl. 3 odst. 2, a jež nezbaví toto ustanovení jeho užitečného účinku“ (bod 24).

pokračování

[30] Rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, ve věci *Banger*, zopakoval závěry obsažené v rozsudku ve věci *Rahman a další* a vyslovil, že osoby, na něž dopadá čl. 3 odst. 2 směrnice, mají určité procesní záruky, mezi něž „*patří i povinnost, aby příslušné vnitrostátní orgány pečlivě zkoumaly osobní poměry žadatele a odůvodnily každé rozhodnutí o odepření vstupu nebo pobytu*“, přičemž vnitrostátní soud musí mít možnost ověřit, zda se zamítavé rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ a zda procesní záruky byly dodrženy (bod 52).

[31] Z citované judikatury SDEU vyplývá, že Česká republika má jako členský stát široký prostor pro uvážení ohledně volby kritérií (faktorů), která stanoví národní právní úprava a na jejichž základě budou přezkoumávány osobní poměry žadatele. Limitem pro toto uvážení je toliko povinnost nezbavit čl. 3 odst. 2 směrnice užitečného účinku, přičemž zákonodárcem zvolená kritéria nemohou popírat smysl a účel tohoto článku, jímž je usnadnit vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků. Zvolená kritéria (faktory) tedy nemohou být v rozporu s obvyklým významem slova „usnadnit“.

[32] Jak bylo vyloženo výše, posuzovaná právní úprava i po provedení změn provedených novelou č. 274/2021 Sb. usnadňuje vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků oproti ostatním cizincům z třetích zemí, byť jejich postavení již není zcela shodné s blízkými rodinnými příslušníky. Požadavek vnitrostátní právní úpravy, aby vzdálený rodinný příslušník nežádal o povolení přechodného pobytu v situaci, kdy na území České republiky pobývá neoprávněně (a tedy porušuje právní řád hostitelské země), nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat za kritérium (faktor), které by bylo v rozporu s požadavkem na usnadnění vstupu, a tedy zbavovalo článek 3 odst. 2 směrnice užitečného účinku.

[33] V nyní souzené věci byly osobní poměry stěžovatelky (*personal circumstances, situation personnelle*), mezi něž se řadí i její pobytová historie, v souladu s požadavky směrnice individuálně zkoumány, přičemž správní orgány neshledaly naplnění jednoho z hmotněprávních kritérií vnitrostátní právní úpravy pro udělení povolení k přechodnému pobytu vzdálenému rodinnému příslušníkovi, pro které nebylo možno povolení udělit. Správní řízení bylo ukončeno přezkoumatelným rozhodnutím ve věci samé, které odůvodnilo (*justify, motive*) odepření povolení k pobytu, jak požaduje směrnice, a následně bylo podrobeno soudnímu přezkumu nezávislým soudem co do skutkových okolností souzeného případu i jejich právního posouzení a hodnocení.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stěžovatelčinu námitku, že je vnitrostátní právní úprava v rozporu se směrnicí také z toho důvodu, že zamítnutí žádosti vzhledem k neoprávněnému pobytu na území České republiky představuje přísnou a nepřiměřenou „sankci“ za porušení administrativních pravidel. Stěžovatelka se uvedenou kasační námitkou dovolává čl. 9 směrnice 2004/38/ES, který upravuje lhůtu pro podání žádosti o pobytovou kartu, samotné její vydání a předpokládá rovněž možnost přiměřených a nediskriminačních sankcí pro případ porušení registrační povinnosti. Nejvyšší správní soud však uvádí, že nepovolení přechodného pobytu stěžovatelce nebylo v příčinné souvislosti s porušením lhůty pro podání žádosti o pobytovou kartu, nýbrž s nesplněním podmínky oprávněného pobytu na území v době podání žádosti. Zamítnutí stěžovatelčiny žádosti tak nelze považovat za „sankci“ za nedodržení administrativních povinností souvisejících s obstaráním pobytové karty předvídaných čl. 9 směrnice.

[35] Výše provedený výklad čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES považuje Nejvyšší správní soud za zřejmý a neponechávající prostor pro rozumnou pochybnost, a tedy se z tohoto důvodu uplatní doktrína *acte clair* ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, C-283/81, ve věci *Cilfit a další*, jakož i rozsudku velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021, C-561/19, ve věci *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, a tam citované prejudikatury k této otázce. Jedná se tudíž o jednu z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jako soudu poslední instance ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva.

III.D Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky

[36] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyžaduje či nikoli (viz přehled judikatury v rozsudku ze dne 27. 1. 2021, č. j. 6 Azs 321/2020-41, bod 11). Přímo ve vztahu k řízení o povolení přechodného pobytu rodinných příslušníků pak Nejvyšší správní soud tuto povinnost dovodil např. v rozsudcích citovaných výše v bodě [22] tohoto rozsudku. Zároveň ovšem platí, že se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu judikatura neklade tak vysoké nároky jako při rozhodování o zrušení povolení k pobytu (shodně viz např. rozsudek ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, bod 31).

[37] Dopady zamítnutí žádosti do stěžovatelčina soukromého a rodinného života se zabýval prvostupňový správní orgán (str. 7 a 8 rozhodnutí) i žalovaná (str. 8 rozhodnutí), požadavkům výše citované judikatury tak vyhověli. Rovněž krajský soud se v napadeném rozsudku přiměřeností zásahu zabýval (body 27 a 28). Ačkoli Nejvyšší správní soud musí korigovat nesprávnou poznámku krajského soudu, že společnou domácnost započala stěžovatelka s občanem České republiky sdílet až po zahájení řízení o správním vyhoštění a po podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, v ostatním se s posouzením krajského soudu stran přiměřenosti zásahu ztotožňuje.

[38] Stěžovatelka dle vlastních tvrzení navázala vztah s občanem České republiky na jaře roku 2021, přičemž již od července roku 2021 pobývala na území České republiky bez oprávnění. Společnou domácnost začali partneři sdílet v březnu roku 2022. Nejvyšší správní soud proto považuje za správné a přiléhavé konstatování žalované, že stěžovatelka soukromé vazby započala budovat v nejistotě stran možnosti jejího dalšího setrvání na území České republiky. Nutno připomenout, že ačkoli počátek vztahu patrně proběhl ještě v době, kdy stěžovatelka pobytovým oprávněním formálně disponovala, již na počátku roku 2021 si musela být vědoma skutečnosti, že k získání tehdy požadovaného pobytového oprávnění (dlouhodobý pobyt za účelem podnikání) nemusí dojít. Od poloviny roku 2021 pak tvrzený vztah již pokračoval při vědomí neexistence pobytového oprávnění, přičemž k započetí sdílení společné domácnosti došlo až v březnu roku 2022.

pokračování

[39] Na stěžovatelčinu situaci lze plně vztáhnout závěry ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle kterých „*skutečnost, že rodinný život byl založen až poté, co dotčené osoby věděly, že jejich rodinný život je v dané zemi od počátku nejistý, je přitom podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva skutečně zásadní (...) Pokud se jedná o takový případ, bude vyhoštění cizince nesouladné s článkem 8 Úmluvy pouze výjimečně*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 As 102/2013-31, nebo ze dne 9. 3. 2022, č. j. 6 Azs 113/2021-23, bod 15). Byť byly citované závěry vysloveny ve vztahu ke správnímu vyhoštění, nepochybně platí též v případech neudělení pobytového oprávnění, jehož dopady nejsou natolik intenzivní jako v případě správního vyhoštění. Stěžovatelka navíc netvrdila žádné výjimečné okolnosti, které by svědčily pro nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života i v situaci jeho vědomého budování v nejistých podmínkách (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 5 Azs 39/2015-32, nebo již citovaný rozsudek č. j. 6 Azs 113/2021-23, bod 16).

[40] S ohledem na obsah stěžovatelčiných tvrzení, která uváděla v předchozím řízení, nebylo třeba provádět žádné dokazování, v jehož absenci stěžovatelka spatřuje závažné pochybení správních orgánů. Žalovaná stejně jako krajský soud nezpochybňovaly tvrzení stěžovatelky o povaze a průběhu jejího vztahu s občanem České republiky. Tvrzené skutečnosti, jakož i nezpochybňovaná přítomnost matky na území České republiky, však v daném případě nepostačovaly k závěru o nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[41] Krajský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že oprávněnost pobytu na území [§ 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců], která je podmínkou pro vydání povolení k přechodnému pobytu vzdáleného rodinného příslušníka (§ 15a odst. 3 téhož zákona), není v rozporu s ústavním pořádkem ani se směrnicí 2004/38/ES. Správný je rovněž závěr krajského soudu, že zamítnutí stěžovatelčiny žádosti nepředstavovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu

