



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Veronikou Burianovou ve věci

žalobce:	A. S. , státní příslušnost X bytem X zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1
proti žalované:	Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4
za účasti osoby zúčastněných na řízení:	R. S. bytem X zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2024, č. j. MV-41334-5/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2024, č. j. MV-41334-5/SO-2024, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- II. Žalovaná je povinna do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, náhradu nákladů řízení v částce 18 217,50 Kč.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Rozhodnutím Ministerstva vnitra ČR (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 6. 6. 2022, č. j. OAM-7516-48/PP-2019 (dále jen „*Rozhodnutí 1*“), byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 17. 4. 2019 o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), a podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců byla žalobci stanovena lhůta k vycestování z území 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Odvolání žalobce proti Rozhodnutí 1 bylo rozhodnutím žalované ze dne 16. 9. 2022, č. j. MV-153516-5/SO-2022 (dále jen „*Rozhodnutí 2*“), zamítnuto. Usnesením zdejšího soudu ze dne 21. 11. 2022, č. j. 55 A 60/2022-42, byl zamítnut žalobcův návrh na přiznání odkladného účinku žalobě žalobce a rozsudkem zdejšího soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 55 A 60/2022-75, byla zamítnuta žaloba žalobce proti Rozhodnutí 2. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 Azs 41/2023-41, byl přiznán odkladný účinek kasační stížnosti žalobce a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 1 Azs 41/2023-75, byla zamítnuta kasační stížnost žalobce proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 20. 2. 2023, č. j. 55 A 60/2022-75. Usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 5. 2023, č. j. OAM-7516-60/PP-2016, bylo pro rozpor s § 87y zákona o pobytu cizinců zrušeno osvědčení ve formě vízového štítku vyznačené dne 3. 5. 2023 do cestovního dokladu žalobce. Žalobci byl vylepen do jeho cestovního dokladu výjezdní příkaz č. AKT0290010 s platností od 2. 8. 2023 do 22. 8. 2023.
2. Žalobce na území podal dne 18. 10. 2023 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců, kdy se považoval za rodinného příslušníka své sestry, paní R. S., nar. X, osoby zúčastněné na řízení, státní občanky České republiky s trvalým pobytem na území ČR.
3. V řízení před správním orgánem prvního stupně žalobce ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí uvedl, že od roku 2019 nepřetržitě sdílí společnou domácnost se svou sestrou a dcerou s trvalým pobytem A. S., nar. X, přičemž v souvislosti se sdílením společné domácnosti se mezi žalobcem a jeho sestrou vytvořily úzké a stálé osobní vazby, za účelem jejichž prokázání žalobce navrhl provedení svého výslechu a výslechu své sestry, že v době podání žádosti byl strpěn na území České republiky v průběhu řízení o správním vyhoštění, že zamítnutí jeho žádosti podle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců by odporovalo směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „*pobyťová směrnice*“) a že jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do základního práva žalobce, sestry a dcery na respektování soukromého a rodinného života. Žalobce dále namítl, že jeho sestra a dcera nebyly v rozporu s § 27 odst. 2 správního řádu ustanoveny účastnicemi řízení, ačkoliv se jich řízení

dotýká v jejich právech a povinnostech a bylo jim tak znemožněno v řízení uplatňovat a hájit svá práva a oprávněné zájmy.

4. Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 8. 1. 2024, č. j. OAM-14784-20/PP-2023 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), zamítl podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců, žalobcovu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, neboť žalobce nebyl v době podání žádosti oprávněn pobývat na území ČR, stanovil žalobci podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců lhůtu k vycestování z ČR v délce 30 dnů ode dne oznámení prvoinstančního rozhodnutí a podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu vyloučil odkladný účinek odvolání proti výroku o stanovení lhůty k vycestování z ČR. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 3. 2024, č. j. MV-41334-5/SO-2024 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

II.

Žaloba

5. Žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.
6. Žalobce v žalobě uplatnil čtyři žalobní body.
7. Podle žalobce správní orgány řádně nezjistily skutkový stav, protože nezjistily faktické rodinné a osobní vazby žalobce k jeho sestře, přičemž toto skutkové zjištění bylo nezbytné pro posouzení, zda je žalobce rodinným příslušníkem své sestry podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobce dále namítl, že správní orgány nevyložily § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců ústavně konformně.
8. V druhém žalobním bodu žalobce uplatnil vadu správního řízení spočívající v tom, že sestra ani nezletilá dcera žalobce nebyly ustanoveny účastnicemi správního řízení v rozporu s § 27 odst. 2 správního řádu.
9. Zatřetí žalobce namítl, že § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, kdy namítaným nesouladem § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s unijním právem se správní orgány nezabývaly, a zatížily tak svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.
10. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítl, že správní orgány neposoudily dostatečně dopady napadeného rozhodnutí do jeho základního práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 LZPS a téhož práva sestry a dcery, nedostatečně zjistily skutkový stav (zejména nevyslechly žalobce a jeho sestru) a nevěnovaly dostatečnou pozornost nejlepšímu zájmu nezletilé dcery v rozporu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

11. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
12. Žalovaná konstatovala, že žalobní námitky jsou stejné jako odvolací námitky uplatněné žalobcem ve správním řízení, a zopakovala nosné důvody napadeného rozhodnutí.

IV.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Vyjádření účastníků při jednání

13. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.

V.

Posouzení věci soudem

14. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů je napadené rozhodnutí nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
15. Žaloba je důvodná.
16. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce.
17. Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rozumí rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely jeho
- a) manžel,
 - b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje,
 - c) potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela občana Evropské unie a
 - d) potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.
18. Odst. 2 § 15a zákona o pobytu cizinců stanoví, že rodinným příslušníkem občana Evropské unie se dále rozumí cizinec, který je ke státnímu občanu České republiky přihlášenému k trvalému pobytu na území ve vztahu uvedeném v odstavci 1 písm. a) až d).
19. A podle odst. 3 § 15a zákona o pobytu cizinců se dále rodinným příslušníkem občana Evropské unie rozumí cizinec, který
- a) je příbuzným občana Evropské unie nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území a
1. je v zemi, z níž pochází, osobou vyživovanou tímto občanem Evropské unie nebo státním občanem České republiky,

2. je v zemi, z níž pochází, členem domácnosti tohoto občana Evropské unie nebo státního občana České republiky, nebo
3. u kterého vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Evropské unie nebo státního občana České republiky, nebo
- b) má s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah.
20. § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců (dále jen „*sporné ustanovení*“) stanoví, že ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, 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.
21. Soud předesílá, že z hlediska soudního přezkumu představují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56).
22. Správní orgán prvního stupně žalobce v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí za důvod rozhodnutí označil skutečnost, že v době podání žádosti nebyl žalobce oprávněn pobývat na území. Dále vysvětlil k odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, že jeho žádost nezamítl proto, že neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU, a že uvedený rozsudek jím zvolenému postupu neodporuje. Navržený výsledek žalobce a jeho sestry považoval správní orgán prvního stupně za nadbytečný, protože jejich vztah nemůže zhojit to, že žádost byla podána bez oprávněného pobytu na území.¹
23. Žalovaná se ztotožnila se správním orgánem prvního stupně, že nebyl dán prostor pro správní uvážení a žádost žalobce bylo nutno zamítnout, protože žalobce v době podání žádosti nebyl oprávněn pobývat na území. Žalovaná konstatovala, že v době podání žádosti žalobce nedisponoval žádným platným oprávněním k pobytu na území České republiky vydaným podle zákona o pobytu cizinců a že žalobce v rozporu s výjezdním příkazem s platností od 2. 8. 2023 do 22. 8. 2023 z území České republiky nevycestoval a dne 18. 10. 2023 podal předmětnou žádost. Žalovaná uzavřela, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen zkoumat, zda je žalobce členem domácnosti sestry, jelikož nesplnil zákonnou podmínku. Podle žalované správní orgán prvního stupně správně postupoval v souladu se sporným ustanovením ve znění od 2. 8. 2021, kdy individuální okolnosti případu nemohou být důvodem pro postup v rozporu se zákonem a nepřípustnou libovůlí. Žalovaná neshledala sporné ustanovení protiústavním ani rozporným mezinárodními smlouvami, kdy odkaz na ochranu soukromého a rodinného života nemůže vést k popření platné právní úpravy v oblasti vstupu a pobytu cizinců. Účastenství sestry žalobce vylučoval podle žalované § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.²
24. Správní orgán prvního stupně podrobně v prvoinstančním rozhodnutí odůvodnil, proč není jeho rozhodnutí nepřiměřené. Při posuzování této otázky vzal správní orgán prvního stupně do úvahy, že na území žije sestra s českým občanstvím, dcera s povolením trvalého pobytu od února 2023, žalobce zde oprávněně pobýval v letech 2004 až 2015. Poslední pobytové oprávnění žalobce za účelem podnikání nebylo prodlouženo, protože žalobce neplnil účel pobytu, v ČR téměř nepobýval, ale pracoval a studoval (v letech 2009 až 2014) v Rusku. Žádost ze dne 17. 4. 2019 o povolení k přechodnému pobytu žalobce odůvodnil

¹ viz str. 3 až 7 prvoinstančního rozhodnutí

² viz str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí

tím, že je rodinným příslušníkem matky s českým občanstvím, a rodinnou příslušností k sestře žalobce neargumentoval v tomto řízení, ani v řízení o svém vyhoštění. Z toho správní orgán prvního stupně dovodil, že vztahy žalobce se sestrou nejsou tak pevné, jak nyní žalobce tvrdí. Dále správní orgán prvního stupně vyšel z toho, že žalobce v produktivním věku je soběstačný a většinu svého života (i doby, kdy měl povolen pobyt v ČR), trávil v Rusku – v té době se o dceru starala sestra, která ji i živí. Sestra živí i žalobce, ale ten má příjem i z české společnosti a z renty z Ruska. Žalobce se může se sestrou a dcerou přestěhovat do Ruska, kde žije matka dcery, nebo sestra s dcerou zůstanou v ČR, v Rusku budou žalobce navštěvovat a jinak komunikovat přes moderní informační technologie. Případná branná povinnost jako jedna z legitimních občanských povinností přitom žalobci nebrání v návratu do Ruska. Tvrdí-li žalobce, že by mu při návratu hrozila vážná újma, může zde požádat o mezinárodní ochranu, nebo pobyt řešit v ruský mluvících zemích. Sestra a dcera nejsou nuceny vycestovat z území, jejich pobyt není vázán na žalobce, dcera je téměř dospělá a může o ni pečovat sestra, která tak ostatně činila v době nepřítomnosti žalobce na území.³

25. Rozhodnutí ve věci žalobce nebylo ani podle žalované nepřiměřené, protože správní orgány jsou povinny respektovat zákonná ustanovení, a v případě, kdy účastník řízení nesplňuje podmínky pro vydání pobytového oprávnění, jsou povinny jeho žádosti nevyhovět. Neudělením povolením k přechodnému pobytu není žalobci znemožněno realizovat jeho rodinný život, kdy dcera má povolení k pobytu nezávislé na žalobci a stará se o ni sestra žalobce. Podle žalované je na žalobci, zda si pobyt na území zařídí jiným způsobem, popřípadě kam vycestuje. Žalobce si musel být vědom skutečnosti, že zde žádným pobytovým oprávněním nedisponuje a že je značně nejisté jeho další setrvání na území, jelikož cizincům neplyne z žádné mezinárodní smlouvy právo usadit se v zemi, kterou si zvolí a jejíž předpisy v oblasti vstupu a pobytu cizinců nadto nerespektují. Dcera žalobce jako občanka Ruské federace se též může vrátit do domovského státu, kde má svou matku. Žalobce jako její zákonný zástupce rozhoduje o tom, kde a jak bude dcera žít. Úmluva o právech dítěte nezakládá právo dítěte na pobyt v nedomovské zemi. Právní úprava dovoluje, aby se rodiče od dětí odloučili, pokud to shledají jako prospěšné pro dítě nebo pro rodinu jako celek. Žalobce a jeho sestra jsou v produktivním věku, kdy ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobce nebyl soběstačný. Žalovaná nepochybně, že žalobce žije ve společné domácnosti se svou sestrou od roku 2019, avšak poukázala na to, že po tuto dobu nedisponoval žádným pobytovým oprávněním. V řízení o předchozí žádosti byly rodinné poměry účastníka řízení podrobně posouzeny. Pokud je žalobce přesvědčen, že mu při vycestování hrozí vážná újma, má také možnost na území České republiky požádat o mezinárodní ochranu. Žalovaná s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 9 Azs 30/2018-45, neshledala porušení čl. 8 a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dodala s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, že právní řád České republiky nezakotvuje právo žalobce na pobyt na území České republiky, neboť takové právo mají pouze občané České republiky podle čl. 14 odst. 4 LZPS, kdy Česká republika jako suverénní stát stanoví podmínky, za kterých připustí pobyt cizích státních příslušníků na svém území s ohledem na veřejný zájem státu.⁴
26. Žalobce nespороval, že je bratrem sestry, která je státní občankou České republiky přihlášenou k trvalému pobytu na území, že žalobce není rodinným příslušníkem občana

³ viz str. 3 a 5 prvoinstančního rozhodnutí

⁴ viz str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí

Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců⁵ a že v době podání žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (18. 10. 2023) žalobce nebyl podle zákona o pobytu cizinců oprávněn pobývat na území ČR⁶. Žalobce nesporně rovněž to, že v době podání žádosti bylo s žalobcem vedeno řízení o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu na území a že neúspěšně žádal o vízum nad 90 dnů za účelem podnikání, dále za účelem strpění a o povolení k trvalému pobytu.⁷ Soud proto z těchto zjištění při posouzení důvodnosti žaloby vycházel.

Nedostatečně zjištěný skutkový stav

27. První žalobní bod nebyl důvodný.
28. Jelikož žalobce nesporně nebyl rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců a současně v době podání své žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nebyl podle zákona o pobytu cizinců oprávněn pobývat na území, byl povinen správní orgán prvního stupně v souladu se sporným ustanovením žádost žalobce zamítnout. Při aplikaci sporného ustanovení nejsou faktické rodinné vazby žadatele o přechodný pobyt právně relevantní a správní orgány nepochybily, když je nezjišťovaly. Bez ohledu na kvantitu i kvalitu rodinných vazeb žalobce nemohly správní orgány rozhodnout odlišně, než tak jak rozhodly, protože jinak by vzhledem k § 2 odst. 1 správního řádu jednaly v rozporu s dikcí sporného ustanovení. Závěr žalované, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen zkoumat, zda je žalobce členem domácnosti sestry, jelikož sporné ustanovení bez dalšího vylučovalo vyhovění žádosti žalobce, tak soud aprobuje. Podle § 51 odst. 3 správního řádu totiž správní orgán musí žádost zamítnout, aniž provádí další dokazování, jakmile zjistí skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět.
29. Soud nepřisvědčil následující konkrétní žalobní argumentaci žalobce.
30. Správním orgánům nelze vytýkat, že skutkově nezjišťovaly faktické rodinné a osobní vazby mezi žalobcem a jeho sestrou, protože pro užití sporného ustanovení a naplnění důvodu pro zamítnutí žádosti žalobce bylo relevantní jen to, zda žalobce byl rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců a zda v době podání žádosti byl oprávněn pobývat na území.⁸ Argumentoval-li tedy žalobce v žalobě tím, že správní orgány měly skutkově zjišťovat rodinné vztahy žalobce proto, aby správně právně posoudily otázku, zda je žalobce rodinným příslušníkem podle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, mýlil se, protože jakýkoli závěr o uvedené právní otázce nemohl zvrátit důvod pro zamítnutí žádosti žalobce podle sporného ustanovení.
31. Nálezem Ústavního soudu č. 16/2019 Sb.⁹ byl ke dni 21. 1. 2019 zrušen § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 222/2017 Sb. (dále jen „*zrušené ustanovení*“).¹⁰ Ústavní soud zkoumal, zda zrušené ustanovení sleduje určitý a obhajitelný

⁵ viz str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 3 odůvodnění odvolání žalobce

⁶ viz str. 3 prvoinstančního rozhodnutí

⁷ viz str. 3 a 4 prvoinstančního rozhodnutí

⁸ shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, č. j. 55 A 49/2022-60, bod 28, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 5. 2023, č. j. 57 A 18/2022-50, bod 48

⁹ ze dne 27. 11. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 41/17

¹⁰ Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců znělo: *Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec, který podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České*

legitimní cíl - účinnou kontrolu migrace a dodržování právních předpisů České republiky (ministr vnitra akcentoval znemožnění praxe množství cizinců, kteří zneužívali žádosti o vydání povolení k přechodnému či trvalému pobytu k dočasné legalizaci svého pobytu na území či k odvrácení hrozícího vyhoštění bez reálného rodinného vztahu k občanu České republiky).¹¹ Ústavní soud akcentoval neexistenci subjektivního ústavně zaručeného neomezeného práva cizinců na pobyt na území České republiky, kdy je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.¹² Podle nálezu se ochrana cizince před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života realizuje ve správním řízení tím, že správní orgán přezkoumává, zda je cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana České republiky, a zjišťuje existenci faktické rodinné vazby. Ústavní soud předmětné zákonné ustanovení zrušil, protože zastavením řízení byla cizinci odňata uvedená ochrana i následný přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 LZPS. Jádrem protiústavnosti Ústavní soud shledal v tom, že správní orgány při zastavení řízení a správní soudy při přezkumu zastavovacího rozhodnutí nezkoumaly, zda cizinec splňuje hmotněprávní podmínky pro vydání povolení k pobytu, ale pouze, zda byly dány důvody k zastavení řízení. Po zastavení řízení o žádosti nezbyvá cizinci nic jiného, než opětovně přicestovat do České republiky a podat žádost znovu.¹³

32. Sporné ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců doplněno zákonem č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců (dále jen „Novela“) od 2. 8. 2021. Důvodová zpráva Novely k němu uvedla, že ač oprávněným osobám podle čl. 3 pobytové směrnice mají členské státy povinnost v porovnání s ostatními cizinci z tzv. třetích zemí usnadnit vstup a pobyt, neznamená to, že tyto osoby musí být v naprosto stejném postavení jako rodinní příslušníci ve smyslu čl. 2 pobytové směrnice. Oprávněné osobě tak bude zamítnuta žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud ji podá z nelegálního pobytu na území. Podle důvodové zprávy Novely má být výjimkou krátkodobé vízum vydávané podle § 20 zákona o pobytu cizinců, na základě něhož může oprávněná osoba přicestovat na území, a podat ministerstvu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Cílem novelizované právní úpravy je boj proti zneužívání postavení údajného rodinného příslušníka občana ČR/EU k legalizaci nelegálního pobytu na území ČR. Původní obdobná konstrukce byl podle důvodové zprávy zrušena nálezem Ústavního soudu, protože představovala porušení čl. 36 LZPS tím, že řízení o žádosti bylo zastaveno (skončeno procesním rozhodnutím) a absentující rozhodnutí ve věci nemohlo být předmětem odvolání, ani následného přezkumu před správními soudy. Novelou zvolená úprava je podle důvodové zprávy plně v souladu se závěry nálezu a počítá s tím, že bude rozhodováno ve věci zamítnutím žádosti a bude hmotněprávně posuzováno minimálně to, zda nejde o osobu v postavení podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců.
33. Ze srovnání textů sporného ustanovení a zrušeného ustanovení je zřejmé, že byly formulovány odlišně a, což vyplývá i z důvodové zprávy Novely, záměrně v reakci na náleze Ústavního soudu rozlišují mezi cizinci dle § 15a odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců na jedné straně (kterými jsou, zjednodušeně řečeno, manžel a nezaopatření předci a

republiky nebo k trvalému pobytu podle hlavy IVa v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu. (viz bod 41 nálezu)

¹¹ body 52 a 57 nálezu

¹² bod 53 nálezu

¹³ body 53 až 56 a 60 nálezu

potomci občana EU nebo jeho manžela) a cizinci dle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců (vzdálenější příbuzní a druh občana EU). Sporné ustanovení a zrušené ustanovení vykazují v případě rodinného příslušníka občana EU, žádajícího o povolení k přechodnému pobytu, zásadní odlišnosti nejen v hypotéze, ale i v dispozici: Sporné ustanovení se na rozdíl od zrušeného ustanovení *netýká* cizinců dle § 15a odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců (netýká se tedy manžela občana EU ani jeho nezaopatřených předků a potomků včetně těch jeho manžela¹⁴). Rozdílná je i dispozice sporného a zrušeného ustanovení, neboť sporné ustanovení přikazuje správnímu orgánu vydat meritorní rozhodnutí o zamítnutí žádosti (oproti procesnímu usnesení o zastavení řízení). Jinými slovy, sporné ustanovení oproti zrušenému ustanovení váže skončení řízení o žádosti i na to, že cizinec není manželem občana EU a není ani nezaopatřeným předkem nebo potomkem občana EU nebo jeho manžela, a důsledkem užití sporného ustanovení je negativní meritorní rozhodnutí a nikoli (jako v případě zrušeného ustanovení) procesní rozhodnutí o zastavení řízení.¹⁵

34. Z výše uvedených důvodů soud nemá pochybnosti o ústavní konformitě sporného ustanovení z důvodů popsaných Ústavním soudem v nálezu ve vztahu ke zrušenému ustanovení. Ústavní soud měl totiž za stěžejní důvod protiústavnosti způsob skončení řízení o žádosti (zastavení řízení), a ten se sporného ustanovení nemůže týkat (zamítnutí žádosti). Navíc se sporné ustanovení, na rozdíl od zrušeného ustanovení, vůbec *netýká* cizinců dle § 15a odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců. Zákonodárce využil ústavně konformně, podle zdejšího soudu, své právo stanovit podmínky, za jakých připustí pobyt cizinců, kteří jsou příbuznými občana EU, na svém území, kdy požadavek na to, aby cizinec nepodával žádost v době svého nelegálního pobytu na území, není nepřiměřený. Buď je cizinec oprávněn na území pobývat na základě pobytového oprávnění nesouvisejícího se vztahem k občanu EU, nebo může požádat o krátkodobé vízum podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, přicestovat na území a podat ministerstvu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Požadavek na hmotněprávní posouzení rodinných vazeb cizince, stanovený obecně ve vztahu ke zrušenému ustanovení Ústavním soudem, byl sporným ustanovením naplněn, protože pro jeho aplikaci musí správní orgány vyloučit, že cizinec není rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 1 nebo 2 zákona o pobytu cizinců, příp. rodinné vazby musí posoudit v rámci hodnocení přiměřenosti meritorního rozhodnutí.¹⁶
35. Podle soudu je sporné ustanovení důsledkem rozdílu mezi rodinnými příslušníky občana EU podle § 15a odst. 1 oproti § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice. Nejde o žádnou nepřípustnou diskriminaci, protože příznivější zacházení s privilegovanými rodinnými příslušníky podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je v souladu s uvedenými ustanoveními pobytové směrnice (viz níže).
36. Žalobci nelze přisvědčit, že správní orgány měly sporné ustanovení vyložit ústavně konformně tím způsobem, že měly zkoumat faktické rodinné vazby žalobce na území a zjišťovat tak, zda je žalobce rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Takový požadavek je v rozporu s dikcí sporného ustanovení a neodpovídá ani východiskům předmětného nálezu Ústavního soudu. Sám žalobce v žalobě tvrdí, že *primárním důvodem protiústavnosti zrušeného ustanovení bylo automatické vynětí*

¹⁴ srov. § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců

¹⁵ obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2023, č. j. 55 A 49/2022-60, bod 28

¹⁶ shodně rozsudek zdejšího soudu ze dne 9. 5. 2023, č. j. 57 A 18/2022-50, bod 35

rodinných a soukromých vazeb cizince, rodinného příslušníka občana Evropské unie, z meritorního posouzení, kdy takový postup neposkytoval dostatečnou úroveň ochrany právu cizince na respektování soukromého a rodinného života. Vzhledem k tomu, že o žádosti žalobce bylo rozhodnuto meritorně, nikoli procesně, byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost dopadů zamítnutí žádosti do soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodinných příslušníků. Faktické rodinné vazby žalobce tedy nebyly ze skutečností relevantních pro rozhodnutí sporným ustanovením vyloučeny, jen byly součástí fáze posouzení žádosti žalobce poté, co správní orgány zjistily zákonný důvod pro zamítnutí žádosti. Námitka, že správní orgány měly vykládat sporné ustanovení v rozporu s jeho dikcí z důvodů uvedených v nálezu Ústavního soudu, tedy nebyla důvodná. Žalobce se mýlí, pokud tvrdí, že mezi posouzením správních orgánů v případě zastavení řízení a meritorního rozhodnutí není rozdíl, pokud jde o posuzování faktických vazeb žalobce na území. V případě meritorního rozhodnutí se totiž správní orgány musely přiměřeností rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života zabývat, což ostatně učinily. Namítal-li žalobce, že okolnosti soukromého a rodinného života žalobce, podstatné pro vymezení intenzity zásahu do práva žalobce a jeho rodinných příslušníků na respektování soukromého a rodinného života, zůstaly správními orgány pominuty, opomněl, že správní orgány se právě touto otázkou zabývaly v rámci hodnocení přiměřenosti rozhodnutí. Otázka, zda takové posouzení správní orgány provedly dostatečně, je předmětem čtvrtého žalobního bodu, jehož důvodností se soud zabýval níže.

Účastenství sestry a dcery

37. Žalobce dále označil za vadu správního řízení to, že sestra ani nezletilá dcera žalobce nebyly ustanoveny účastnicemi správního řízení v rozporu s § 27 odst. 2 správního řádu.
38. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
39. Podle § 168 odst. 6 věty první zákona o pobytu cizinců ve znění od 1. 7. 2023 stanoví, že v řízení o žádosti podle tohoto zákona je účastníkem řízení pouze žadatel.
40. Námitka nebyla důvodná. 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.¹⁷
41. Soud aprobuje závěr žalované v napadeném rozhodnutí, že účastenství sestry žalobce vylučoval § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná nemohla pochybit tím, že se nevyjádřila k účastenství dcery, protože v tomto směru žalobce v odvolání ničeho nenamítal. Účastenství dcery z téhož zákonného důvodu vyloučil správní orgán prvního stupně na str. 6 prvoinstančního rozhodnutí a žalobce proti tomuto závěru správního orgánu prvního stupně v odvolání nebrojil.
42. Podle žalobce se rozhodnutí o nevydání pobytového oprávnění dotklo práva sestry a dcery na respektování soukromého a rodinného života a jejich neustanovení účastníky řízení vedlo k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Účastenství sestry a dcery vylučuje, jak bylo výše vyloženo, § 168 odst. 6 věta první zákona o pobytu cizinců. Správní orgány dopad rozhodnutí do práv sestry a dcery nezpochybnilly a ve svých rozhodnutích ho

¹⁷ viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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*

posoudily. Zda je jejich posouzení úplné, pokud jde o zjištěný skutkový stav s ohledem na zásah do rodinného a soukromého života dcery a sestry, bude předmětem posouzení důvodnosti čtvrté žalobní námítky.

43. Žalobce dodal, že § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 7. 2023 považuje za rozporné s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67, a ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52. Podle soudu nelze po nabytí účinnosti § 168 odst. 6 věty první zákona o pobytu cizinců použít předchozí judikaturu správních soudů k účastenství rodinných příslušníků cizince podle správního řádu – změnou právní úpravy se dosavadní právní východiska stala neaplikovatelnými. U prvního z citovaných rozsudků kasační soud výslovně uvedl, že vychází z toho, že zákon o pobytu cizinců k účastenství neobsahuje speciální úpravu účastenství.¹⁸ V druhém z rozsudků je uvedeno, že se judikatura Nejvyššího správního soudu dosud účastenstvím rodinných příslušníků žadatelů o vydání pobytového oprávnění ve správním řízení výslovně nezabývala.¹⁹
44. Namítal-li žalobce rozpor § 168 odst. 6 zákona o pobytu cizinců s principem ochrany základních lidských práv a svobod rodinných příslušníků žadatele spočívajících v zajištění efektivní obrany vlastního práva na respektování soukromého a rodinného života, šlo evidentně o argumentaci směřující k obraně práv sestry a dcery. Žalobce obdobně tvrdil, že sestře a dceři bylo znemožněno ve správním řízení uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy. Podle ustálené judikatury však 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 a nemůže se dovolávat porušení práv někoho jiného. Potenciální účastník správního řízení se musí bránit proti tomu, že nebyl vzat jako účastník řízení, sám.²⁰
45. Druhý žalobní bod tedy nebyl důvodný.

Rozpor s unijním právem

46. V bodech 5 a 6 preambule pobytové směrnice Evropský parlament a Rada Evropské unie vyjádřily důvody přijetí směrnice takto: Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost. Pro účely této směrnice by definice "rodinného příslušníka" měla zahrnovat také registrované partnery, zachází-li právní předpisy hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím. 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.
47. Podle čl. 1 písm. a) pobytové směrnice stanoví směrnice podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky.

¹⁸ bod 45 rozsudku

¹⁹ bod 44 rozsudku

²⁰ viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67, body 44 a 45

48. Rodinným příslušníkem se přitom podle čl. 2 bodu 2 pobytové směrnice rozumí a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b). Zjednodušeně řečeno jde o manžele a předky a potomky včetně ve vztahu k manželovi, kdy u předků a potomků jsou stanoveny podmínky pro jejich zařazení do kategorie *rodinného příslušníka*.
49. Podle čl. 3 odst. 1 pobytové směrnice se směrnice vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.
50. Ve vztahu k jiným příbuzným občana Unie stanoví pobytová směrnice v čl. 3 odst. 2 jen: Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotčených osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt osob:
- a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně;
 - b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.
- Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.
51. *Rodinný příslušník občana Evropské unie* podle § 15a odst. 1 ve spojení s § 180f zákona o pobytu cizinců odpovídá *rodinnému příslušníkovi* podle čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice (manžel, registrovaný partner a za určitých okolností i potomci a předci v přímé linii). *Rodinný příslušník občana Evropské unie* podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců odpovídá *oprávněné osobě* podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice (za určitých podmínek ostatní příbuzní a druh).²¹
52. Do působnosti práva EU nespádá právní úprava týkající se rodinných příslušníků občanů České republiky, kteří nevyužili práva volného pohybu. Český zákonodárce však do zákona o pobytu cizinců vložil § 15a odst. 2, podle kterého se za rodinného příslušníka občana Evropské unie považuje i cizinec, který je rodinným příslušníkem občana České republiky s trvalým pobytem na území. Vnitrostátní úprava transponující unijní právní režim se proto vztahuje i na statické rodinné příslušníky a nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva došlo ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů

²¹ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, č. 4549/2024 Sb. NSS, bod 31; srov. názor, že česká definice rodinného příslušníka občana EU je v Evropě raritní (Anna Katerina Vintrová, Pojem rodinného příslušníka občana EU a vliv jeho definice na přechodný pobyt pohledem práva unijního, českého a německého, oddíl Rozšíření okruhu osob spadajících pod definici rodinného příslušníka jako aktuální problém dnešní doby, Jurisprudence Wolters Kluwer 1/2021, str. 19)

České republiky s rodinnými příslušníky občanů EU. Ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující omezení svobody pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU v případě všech rodinných příslušníků občana EU a občana České republiky, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu.²² Pobytová směrnice se na situaci statických občanů České republiky a jejich rodinných příslušníků uplatní zprostředkovaně, a to na úrovni zachování pojmové jednoty kategorií, které se vnitrostátně vztahují jak na situace unijním právem upravené, tak na situace, na které členský stát stejnou úpravu jednostranně rozšířil. Výklad vnitrostátní regulace musí reflektovat pobytovou směrnici, judikaturu SDEU i účel a smysl, který právní úprava sleduje (dle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice jde o zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu).²³

53. Z výkladu článku 3 odst. 2 pobytové směrnice podaného SDEU vyplývají následující závěry: Pobytová směrnice neukládá členským státům povinnost, aby vyhověly všem žádostem o pobyt podaným osobami, které prokáží, že jsou oprávněnými osobami podle čl. 3 odst. 2 písm. a) pobytové směrnice (dále jen „*oprávněné osoby*“).²⁴ Na rozdíl od rodinných příslušníků občana Unie definovaných v čl. 2 bodu 2 pobytové směrnice, kteří za podmínek uvedených v této směrnici požívají práva vstupu a pobytu v hostitelském členském státě uvedeného občana, musí členský stát oprávněným osobám pobyt pouze usnadňovat, tj. zvyhodňovat jejich žádosti oproti žádostem o vstup a pobyt ostatních občanů třetích států.²⁵ Za účelem splnění této povinnosti musí členské státy stanovit, že oprávněné osoby 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.²⁶ Každý členský stát má širokou posuzovací pravomoc ohledně volby faktorů, které musí být zohledněny, avšak kritéria vnitrostátních předpisů musí být v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadní“, jakož i výrazů, které se týkají závislosti, použitých v uvedeném čl. 3 odst. 2, a jež nezabývá toto ustanovení jeho užitečného účinku.²⁷ Žadatel o pobyt není oprávněn dovolávat se přímo tohoto ustanovení k uplatnění kritérií pro posouzení, jež by podle něj měla být použita u jeho žádosti, avšak má právo na to, aby bylo ověřeno soudem, zda vnitrostátní právní úprava,

²² viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, č. 4549/2024 Sb. NSS, body 33 až 36 a tam uvedená judikatura

²³ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, č. 4549/2024 Sb. NSS, body 37 až 40 a tam uvedená judikatura, srov. i rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, bod 27 až 29, rozsudek SDEU ve věci GV ze dne 21. 12. 2023, C-488/21, body 45 až 50, srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 7 Azs 186/2022-48, č. 4589/2024 Sb. NSS, bod 44

²⁴ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 18 a 26, rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, body 31 a 34, rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, bod 25

²⁵ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 19, 21 a 26, rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, body 31, 34 a 37, rozsudek SDEU ve věci SM ze dne 26. 3. 2019, C-129/18, bod 61

²⁶ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 22 a 26, rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, body 38, 47 a 51, rozsudek SDEU ve věci SM ze dne 26. 3. 2019, C-129/18, bod 62, rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, bod 25

²⁷ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 24, 26 a 37, rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, bod 40, rozsudek SDEU ve věci SM ze dne 26. 3. 2019, C-129/18, bod 63

jakož i její uplatňování, nepřekračují meze posuzovací pravomoci vymezené směrnicí.²⁸ Oprávněné osoby musí být k občanovi Unie vázány úzkými a stabilními rodinnými vztahy z důvodu specifických faktických okolností, jako je ekonomická závislost, skutečnost, že jsou členy domácnosti nebo vážné zdravotní důvody, a nemůže jí to pouhé soužití z čistě účelových důvodů.²⁹ Oprávněnou osobu – člena domácnosti musí pojit s občanem Unie vztah závislosti založený na úzkých a stabilních osobních vazbách navázaných v téže domácnosti v rámci společného domácího života, jenž přesahuje rámec pouhého dočasného soužití, určovaného čistě účelovými důvody.³⁰ Při posuzování existence stabilní osobní vazby je třeba zohledňovat dobu trvání společného života v téže domácnosti.³¹ Stav závislosti oprávněné osoby musí existovat v zemi, z níž žadatel přijíždí (země posledního pobytu), a to alespoň v době, kdy žádá o připojení se k občanovi Unie, na něhož je odkázán výživou.³² Jelikož zákonodárce v pobytové směrnici neupravil otázku, zda může členský stát odepřít vydání pobytové karty z důvodu, že po vstupu žadatele do hostitelského členského státu přestal být závislý na občanovi Unie, nespádá tato otázka do působnosti pobytové směrnice.³³ Vnitrostátní předpisy nemohou definovat oprávněné osoby, ale mohou upravovat podmínky, za kterých hostitelský členský stát musí usnadnit pobyt těchto osob.³⁴

54. Soud přistoupil k výkladu sporného ustanovení a zabýval se tím, zda jeho text odporuje čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, popsané judikatuře SDEU, příp. smyslu s účelu uvedeného ustanovení směrnice.
55. Soud konstatuje, že vnitrostátní úprava obsažená ve sporném ustanovení neodporuje dikci čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice. Směrnice nestanoví žádné konkrétní povinnosti členského státu ve vztahu k oprávněným osobám, nezakotvuje ani žádná jejich konkrétní hmotná práva. Konkrétní obsah práv oprávněných osob vyložil SDEU ve své výše popsané rozhodovací činnosti a bylo na soudu, aby sporné ustanovení posoudil právě ve vztahu k těmto právním závěrům SDEU.
56. Podle SDEU spočívá povinnost členského státu vůči oprávněným osobám v tom, aby je při vydání pobytových oprávnění zvýhodňoval oproti jiným cizincům, pečlivě posuzoval jejich osobní a rodinné poměry, negativní rozhodnutí odůvodnil a umožnil přezkum takových rozhodnutí soudem. Těmto příkazům sporné ustanovení odpovídá - nevede k vyloučení práva oprávněných osob na to, aby správní orgány posoudily individuální okolnosti osobních a rodinných poměrů žadatele a občana EU, aby svá negativní rozhodnutí řádně odůvodnily a aby správní rozhodnutí věcně přezkoumal správní soud. Sporné ustanovení je rovněž příznivější regulací pobytových žádostí oprávněných osob ve srovnání s jinými cizinci žádajícími o obdobu povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Postavení oprávněných osob lze srovnat s žadateli o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle §

²⁸ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 25 a 26, rozsudek SDEU ve věci Banger ze dne 12. 7. 2018, C-89/17, bod 50

²⁹ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, bod 32, rozsudek SDEU ve věci SM ze dne 26. 3. 2019, C-129/18, bod 60, rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, body 23 a 24

³⁰ viz rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, bod 26 a výrok rozsudku

³¹ viz rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, bod 29

³² viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 33 a 35, rozsudek SDEU ve věci GV ze dne 21. 12. 2023, C-488/21, bod 57

³³ viz rozsudek SDEU ve věci Rahman a další ze dne 5. 9. 2012, C-83/11, body 44 a 45

³⁴ viz rozsudek SDEU ve věci SRS a AA ze dne 15. 9. 2022, C-22/21, bod 18

42a zákona o pobytu cizinců, neboť oba žádají o pobytové oprávnění na dobu delší než 3 měsíce (90 dnů) na základě rodinné vazby na území.³⁵

57. Oprávněné osoby na rozdíl od žadatelů o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území *nemusí* v řízení o žádosti předložit doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní záchovalosti vydaný státem, jehož je cizinec státním občanem.³⁶
58. Pokud jsou oprávněné osoby a žadatelé o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny držiteli krátkodobého víza za účelem návštěvy rodiny nebo na území oprávněně pobývají přechodně bez víza, mohou oprávněné osoby na rozdíl od žadatelů o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podat žádost na území a *nemusí* ji podávat na zastupitelském úřadu.³⁷
59. Pokud byla žádost neoprávněně podána na území, je rozdíl i v tom, zda správní orgány musí vypořádat přiměřenost svého negativního rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života dotčených osob: V případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny se řízení bez dalšího zastaví (procesním usnesením) a dopady rozhodnutí správní orgány neposuzují. U oprávněných osob je však její žádost meritorně zamítnuta s obecnou povinností vypořádat přiměřenost rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života dotčených osob.³⁸
60. Soud shrnuje, že sporné ustanovení usnadňuje pobyt oprávněných osob na území ČR oproti cizincům v obdobném právním postavení. Způsob, jakým je pobyt usnadňován, je přitom plně v pravomoci členského státu. Jak zdůraznil SDEU, členské státy mají širokou pravomoc, pokud jde o určení procesních podmínek, kterými se řízení o žádostech oprávněných osob řídí. Soud nemá pochyb o tom, že výše popsaná procesní pravidla jsou projevem *usnadnění* pobytu oprávněných osob na území a že nezbavila čl. 3 odst. 2 jeho užitečného účinku. Oprávněné osoby nejsou oprávněny podle SDEU domáhat se uplatnění konkrétních kritérií a postupů, které samy považují za výhodná, neboť stanovení těchto postupů (způsobem, předmětem i mírou) je plně v gesci členských států s výjimkou, že členské státy ve svých vnitrostátních předpisech nesmí vzhledem ke směrnici restriktivně definovat oprávněné osoby³⁹. Navíc, evropský zákonodárce v pobytové směrnici nijak neupravil otázku, zda může členský stát odepřít oprávněné osobě pobytové oprávnění z důvodu, že podala žádost v době, kdy pobývala na území členského státu nelegálně, proto tato otázka nespadá do působnosti pobytové směrnice.
61. Soud dodává, že o přímém účinku pobytové směrnice ve vztahu k zákonnému požadavku na legální pobyt oprávněné osoby na území v době podání žádosti nelze uvažovat už jen proto, že pobytová směrnice se vztahuje jen na migrující a nikoli statické občany EU a že pobytová směrnice nezakládá oprávněným osobám právo na podání žádosti na území členského státu (neukládá určitě, přesně a bezpodmínečně členskému státu povinnost

³⁵ srov. § 87b odst. 1 a § 42a odst. 1 ve spojení s § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců

³⁶ srov. § 87b odst. 3 a § 42b odst. 1 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců

³⁷ srov. § 42a odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců a § 87e odst. 1 písm. i) bod 3 ve spojení s § 20 odst. 1, 6 zákona o pobytu cizinců

³⁸ srov. § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, srov. § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců a ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, např. recentní rozsudek ze dne 24. 1. 2024, č. j. 7 Azs 284/2023-35

³⁹ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, č. 4549/2024 Sb. NSS, bod 44

posoudit důvodnost žádosti podané na území, aniž by měl členský stát prostor pro uvážení, jak upraví místo podání žádosti)⁴⁰.

62. Soud též poukazuje a souhlasně odkazuje na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 Azs 284/2023-39, č. 4624/2024 Sb. NSS (dále jen „*Klíčový rozsudek*“), v němž kasační soud sporné ustanovení vyložil a posoudil i jeho ústavní a evropskou konformitu.⁴¹ Nejprve kasační soud vysvětlil rozdíl mezi *rodinným příslušníkem* podle č. 2 odst. 2 pobytové směrnice a § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců („blízký rodinný příslušník“ nebo „privilegovaný rodinný příslušník“) a *oprávněnou osobou* podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice („vzdálený rodinný příslušník“ nebo „širší rodinný příslušník“ nebo „neprivilegovaný rodinný příslušník“).⁴² Kasační soud dále odůvodnil, proč není sporné ustanovení z důvodu výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/17 neústavní.⁴³ Kasační soud konečně v bodech 23 až 32 svého rozsudku přesvědčivě odůvodnil závěr, že sporné ustanovení není ani v rozporu s pobytovou směrnicí, kdy zdůraznil, že vnitrostátní právní úprava usnadňuje 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. Kasační soud se dále nesouhlasně vymezil k názorům prezentovaným v odborné literatuře⁴⁴.
63. Ze všech výše uvedených důvodů nepřisvědčil soud žalobci, že správní orgány chybně aplikovaly ve věci žalobce sporné ustanovení, neboť ho nevyložily v souladu s čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice. Sporné ustanovení nedotváří nepřipustné zákonná kritéria pro naplnění definice rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a oprávněné osoby podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, neboť se kritériím pro posouzení, zda je žadatel rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců (oprávněnou osobou podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice) vůbec nevěnuje. Soud výše vysvětlil, proč dospěl k závěru, že sporné ustanovení představuje pro oprávněné osoby výhodnější procesní podmínky, než které zákonodárce stanovil pro jiné cizince v obdobném postavení (žádající o dlouhodobý pobyt na území na základě rodinných vazeb na území). Tvrdil-li žalobce v žalobě, že ho sporné ustanovení v přístupu k pobytovému oprávnění nijak nezvýhodňuje oproti ostatním státním příslušníkům třetích zemí, nepředložil v tomto směru žádné konkrétní argumenty, zejména nepřišel s konkrétním srovnáním svých procesních práva povinností z titulu sporného ustanovení s procesními právy a povinnostmi cizinců ve srovnatelném postavení, jejichž rodinné vazby na území se nepojí k občanovi EU.
64. Odkázal-li žalobce bez jakékoli konkrétní argumentace na to, že na nesoulad sporného ustanovení s unijním právem žalobce poukazuje 25 stran odborné literatury [Pavel Pořízek, K souladu § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 a odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců s unijním právem, In: Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) Ročenka uprchlického a cizineckého

⁴⁰ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2024, 7 Azs 227/2023-36, bod 27 a tam citovaná judikatura

⁴¹ bod 14 Klíčového rozsudku

⁴² body 16 a 17 Klíčového rozsudku

⁴³ body 20 až 22 Klíčového rozsudku

⁴⁴ 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 – viz bod 26 Klíčového rozsudku

práva. Kancelář veřejného ochránce práv, 2020/2021, str. 120 – 145], nebylo na soudu, aby v žalobcem označeném textu vyhledával argumenty podporující žalobu. Názory prezentované v této odborné literatuře explicitně odmítl Nejvyšší správní soud v Klíčovém rozsudku⁴⁵. Obiter dictum soud uvádí, že článek 3 odst. 2 pobytové směrnice nelze vykládat tak, že ukládá členským státům pro každou fázi řízení o žádosti oprávněné osoby o pobytové oprávnění a každý myslitelný okamžik vedeného procesu (např. místo podání žádosti, forma žádosti, povinné přílohy žádosti, způsob rozhodnutí o žádosti), aby oprávněné osoby zvýhodnily oproti jiným cizincům žádajícím o obdobné pobytové oprávnění. Předmět a rozsah zvýhodnění oprávněných osob je v kompetenci členského státu, který jen nesmí ke zvýhodnění přistoupit tak, že zvoleným způsobem zvýhodnění zbaví sporné ustanovení jeho užitečného účinku. Jak bylo výše vyloženo, soud zjistil, že v určitých ohledech vnitrostátní zákonodárce oprávněné osoby oproti srovnatelným cizincům nepochybně zvýhodnil, soud nezjistil, že by s nimi v nějakých jiných případech bylo nakládáno hůř, a to, že by s nimi bylo jednáno stejně jako s jinými cizinci, neznamená, že by vnitrostátní úprava odporovala spornému ustanovení.

65. Soud z výše uvedených důvodů tedy nesouhlasí s žalobcem, že správní orgány neaplikovaly sporné ustanovení ve světle základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu s ohledem na ochranu základních lidských práv a svobod, nepřihlížely k jeho smyslu, účelu a původu a nevyložily sporné ustanovení eurokonformně. Správní orgány použily sporné ustanovení ve věci žalobce v souladu s jeho textem, smyslem i účelem i v souladu s pobytovou směrnicí. Soud souhlasí s odůvodněním napadeného rozhodnutí v tom, že správní orgán prvního stupně byl povinen pro splnění zákonné podmínky stanovené ve sporném ustanovení žádost žalobce zamítnout, kdy tento postup byl v souladu se sporným ustanovením, jeho smyslem i účelem, ústavními předpisy, mezinárodními smlouvami i pobytovou směrnicí. Sporné ustanovení sleduje určitý a obhajitelný legitimní cíl - účinnou kontrolu migrace, dodržování právních předpisů České republiky, zejména zamezení zneužívání postavení údajného rodinného příslušníka občana EU k legalizaci nelegálního pobytu na území.
66. Žalobní argumentace vztahující se k nepřipustnému dotváření kritérií pro naplnění definice oprávněné osoby podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice a § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k oprávněnosti pobytu žalobce *v zemi, z níž pochází*, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, mívá důvod napadeného rozhodnutí, a proto nemohla být důvodná. Správní orgány nezamítly žádost žalobce z důvodu, že není rodinným příslušníkem občana EU, tedy že nenaplnil definici oprávněné osoby podle čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice, resp. § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
67. Žalobce dále namítl, že se správní orgány nezabývaly namítaným nesouladem sporného ustanovení s unijním právem a zatížily tím svá rozhodnutí i vadou nepřezkoumatelnosti.
68. Ze správního spisu soud zjistil, že ve správním řízení žalobce tvrdil, že správní orgán prvního stupně rozšiřoval kritéria pro naplnění definice oprávněných osob v čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice tím, že požadoval po žalobci oprávněnost jeho pobytu na území. Uvedená argumentace byla určitě a srozumitelně vypořádána v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, které z hlediska soudního přezkumu s napadeným rozhodnutím představuje, jak bylo výše uvedeno, jeden celek: Správní orgán prvního stupně zde vysvětlil, že žádost žalobce nebyla zamítnuta z důvodu, že by žalobce

⁴⁵ viz bod 26 Klíčového rozsudku

neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU, nýbrž z důvodu, že v době podání žádosti nebyl oprávněn pobývat na území.⁴⁶ Žalobní námitka, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (nevypřádání námitky nesouladu sporného ustanovení s unijním právem), tedy nebyla důvodná, protože to, co žalobce ve správním řízení namítal, správní orgány posoudily a své hodnocení do svých rozhodnutí určitě a srozumitelně uvedly. Soud podotýká, že žalobce v žalobě oproti správnímu řízení svou argumentaci ve vztahu k čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice značně rozhojnil a do určité míry zkonkretizoval (ale ani v žalobě žádné konkrétní znevýhodnění oprávněných osob oproti jiným cizincům s rodinnými vazbami na území neoznačil).

69. Třetí žalobní bod tedy též nebyl důvodný.

Nepřiměřenost rozhodnutí

70. Podle § 1 odst. 1 věty první a odst. 2 zákona č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, platí, že je-li to nezbytné z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, může vláda stanovit nařízením, že žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem státu, který není členským státem Evropské unie nebo není vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, anebo Dohodou o Evropském hospodářském prostoru, je nepřijatelná. Vláda současně může stanovit, na které žádosti a skupiny občanů třetí země se nařízení podle odstavce 1 nevztahuje.
71. Vláda v § 1 věty první nařízení č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech, ve znění od 31. 3. 2023 do 31. 3. 2024 (dále jen „nařízení o nepřijatelnosti“), stanovila, že z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace je žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nebo Běloruské republiky nepřijatelná.
72. V § 2 nařízení o nepřijatelnosti jsou uvedeny žádosti, na něž se § 1 nevztahuje. Pro žadatele s příbuzenskými vztahy na území zde nařízení o nepřijatelnosti stanoví tři výjimky – zaprvé jde o žádosti rodinných příslušníků podle § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců o udělení krátkodobého víza, zadruhé jde o žádosti rodinných příslušníků osob požívajících doplňkové ochrany na území o udělení dlouhodobého víza a zatřetí jde o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.⁴⁷
73. Soud shrnuje popsanou právní úpravu tak, že vláda v nařízení o nepřijatelnosti stanovila, že je žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nepřijatelná, aniž by z nepřijatelnosti vyňala žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců o udělení krátkodobého víza podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶ viz str. 6 a 7 prvoinstančního rozhodnutí

⁴⁷ viz § 2 odst. 1 písm. a), b) a c) nařízení o nepřijatelnosti

74. Soud tak činí dílčí závěr, že případná žalobcova žádost o udělení krátkodobého víza podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podaná jako žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace, by musela být posouzena jako nepřijatelná a žalobce neměl možnost domoci se krátkodobého víza podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců za účelem návštěvy sestry a dcery na území a v rámci takto povoleného pobytu na území podat žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Přitom jen taková žádost žalobce by nemohla být zamítnuta podle sporného ustanovení.
75. Soud připomíná, že podle čl. 3 odst. 2 písm. a) pobytové směrnice má členský stát usnadňovat v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků usnadňovat bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně, kdy členský stát musí pečlivě posoudit osobní poměry těchto osob a zdůvodnit každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.
76. Soud též připomíná, že se pobytová směrnice zprostředkovaně uplatňuje i na statické občany České republiky a jejich rodinné příslušníky a při posuzování jejich věcí musí být zohledňována pobytová směrnice, její smysl a účel i judikatura Soudního dvora.
77. Soud též odkazuje na body 21 a 26 Klíčového rozsudku, kde Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že zákonodárce bylo oprávněn u vzdálených rodinných příslušníků vyžadovat, aby přicestovali a pobývali na území České republiky legálně obvykle na krátkodobé vízum dle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, kdy 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 podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, a v průběhu tohoto vízového pobytu požádat o povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 3 zákona o pobytu cizinců.
78. Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a že státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.
79. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte 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.
80. Čl. 10 odst. 2 LZPS stanoví, že má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.
81. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. Přitom udělení konkrétního požadovaného pobytového oprávnění v situaci, kdy žadatel nesplňuje

základní podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců, obvykle nelze odůvodnit pouhým odkazem na ochranu soukromého a rodinného života žadatele, avšak to neznamená, že by nebylo potřeba se posouzením dopadů zamítavých rozhodnutí vůbec zabývat.⁴⁸

82. Zájem nezletilého dítěte je nutné vnímat jako středobod úvah o přiměřenosti správního rozhodnutí. Nejlepší zájem dítěte neznamená, že je třeba přijmout všechny děti, kterým by se lépe žilo ve smluvním státě Úmluvy o právech dítěte. Správní orgány musí podle ustálené judikatury správních soudů vážit a zohledňovat nejlepší zájem dítěte a své hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí z hlediska zájmu dítěte náležitě odůvodnit. Pro takové poměření je nutno zjistit jak zájmy dítěte, tak faktické dopady rozhodnutí do života dítěte. Uvedené posouzení lze stěží učinit bez toho, aniž by byly skutkově zjištěny okolnosti a míra zapojení cizince do faktické péče o dítě, s níž souvisí míra faktické závislosti dítěte na cizinci. Pro kvalifikované posouzení nejlepšího zájmu dítěte je zásadní dostatečné množství informací, na jejichž základě mají správní orgány přehled o skutečné rodinné situaci cizince a jeho dítěte. V řízení zahájeném na žádost cizince nepochybně obecně leží břemeno tvrzení a primárně i břemeno důkazní na cizinci, nikoli na správních orgánech. Je to žadatel, který má správním orgánům sdělit veškeré skutečnosti týkající se jeho rodinného života potřebné pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí, neboť je to právě žadatel, jemuž jsou tyto skutečnosti známy především (s výhradou skutečností, k nimž správní orgány musí přihlížet proto, že vyplynuly ze spisu). Je-li však v rámci posouzení přiměřenosti rozhodnutí nutno zjišťovat zájem dítěte, musí být aktivita správních orgánů při zjišťování rodinných poměrů žadatele větší než v případech, kdy se rozhodnutí zájmu dítěte nemůže dotknout.⁴⁹
83. Následoval-li soud právě popsaná právní a judikатурní východiska, dospěl k závěru, že čtvrtý žalobní bod je důvodný.
84. Soud přisvědčil žalobci, že správní orgány neposoudily dopady napadeného rozhodnutí do rodinného života žalobce, sestry a dcery dostatečně a jejich závěr, že zamítnutí žádosti žalobce není nepřiměřené dopadům tohoto rozhodnutí do života žalobce a jeho sestry a dcery, nemůže obstát. Správní orgány zjistily soubor individuálních a výjimečných okolností případu, ale při vážení jednotlivých zájmů vstupujících do hodnocení přiměřenosti rozhodnutí je pominuly.
85. Správní orgány měly za skutkově zjištěné, že na území žije sestra žalobce s českým občanstvím a sedmnáctiletá dcera žalobce s povolením trvalého pobytu od února 2023 a že žalobce s ruským občanstvím zde oprávněně pobýval v letech 2004 až 2015. Poslední pobytové oprávnění žalobce za účelem podnikání nebylo prodlouženo, protože žalobce neplnil účel pobytu, v ČR téměř nepobýval, ale pracoval a studoval v Rusku. Žádost ze dne 17. 4. 2019 o povolení k přechodnému pobytu žalobce odůvodnil tím, že je rodinným příslušníkem matky s českým občanstvím, a rodinnou příslušností k sestře žalobce neargumentoval – tato žádost byla zamítnuta Rozhodnutím 2. V době podání nyní posuzované žádosti bylo s žalobcem vedeno řízení o správním vyhoštění z důvodu neoprávněného pobytu na území a žalobce též neúspěšně žádal o vízum nad 90 dnů za účelem podnikání, dále za účelem strpění a o povolení k trvalému pobytu. Žalobce jako

⁴⁸ srov. § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 Azs 45/2023-28, body 26 a 27 a tam uvedená judikatura

⁴⁹ viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 Azs 230/2020–43, body 20 až 22, a ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 Azs 226/2020-52, bod 27

lékař v produktivním věku je soběstačný a většinu svého života (i doby, kdy měl povolen pobyť v ČR), trávil v Rusku – v té době se o dceru starala sestra, která ji i živí. Sestra živí i žalobce, ale ten má příjem i z české firmy a z renty z Ruska. Žalovaná přidala skutkové zjištění, že si žalobce musel být vědom skutečnosti, že na území žádným pobytovým oprávněním nedisponuje a že je značně nejisté jeho další setrvání na území.

86. Pokud jde o péči o dceru, žalobce ve správním řízení tvrdil, že o dceru pečuje on⁵⁰, správní orgán prvního stupně ohledně aktuální péče o dceru neučinil žádná zjištění a žalovaná učinila skutkové zjištění, že o dceru se stará sestra žalobce⁵¹.
87. Správní orgán prvního stupně ze sporadických pobytů žalobce na území do roku 2019 a mlčením žalobce se vztahu se sestrou až do podání posuzované žádosti dovodil, že vztahy žalobce se sestrou nejsou tak pevné, jak nyní žalobce tvrdí. Přiměřenost rozhodnutí odůvodnil správní orgán prvního stupně i tím, že rodina žalobce má dvě možnosti, jak situaci řešit: Žalobce se se sestrou a dcerou přestěhuje do Ruska, kde žije matka dcery. Nebo sestra s dcerou zůstanou v ČR, v Rusku budou žalobce navštěvovat a jinak s ním komunikovat přes moderní informační technologie. Návratu žalobce do Ruska nebrání jeho případná branná povinnost, a hrozila-li by mu při návratu vážná újma, může požádat o mezinárodní ochranu, nebo pobyť řešit v ruský mluvících zemích. Sestra ani dcera nejsou podle správního orgánu prvního stupně nuceny vycestovat z území, neboť pobytové oprávnění dcery není vázáno na žalobce, dcera je téměř dospělá a může o ni pečovat sestra, která tak ostatně činila v době nepřítomnosti žalobce na území a žalobce může dceru finančně podporovat ze zahraničí. Žalovaná doplnila, že žalobce jako zákonný zástupce dcery rozhoduje o tom, kde a jak bude dcera žít.
88. Žalobce se již v řízení před správním orgánem prvního stupně dopadů negativního rozhodnutí do svého rodinného života i rodinného života sestry a dcery dovolával: Žalobce tvrdil, že dcera na území plnila povinnou školní docházku, nadále zde studuje, disponuje povolením k trvalému pobytu a v jejím nejlepším zájmu je setrvat na území, kde strávila převážnou část svého uvědomělého života s otcem, s nímž sdílí společnou domácnost poslední 4 roky. Žalobce uvedl, že o dceru pečuje, je jejím jediným zákonným zástupcem na území a má k ní vyživovací povinnost. Dále žalobce tvrdil, že v Rusku nemá sociální, ekonomické ani rodinné zázemí srovnatelné s tím vybudovaným na území. Poukázal na to, že nemá jinou možnost úpravy svého pobytového statusu na území a negativní rozhodnutí tak povede buď k odloučení dcery od obou jejích rodičů, nebo přesídlení dcery spolu s žalobcem do Ruska za současného ohrožení vlastního pobytového oprávnění i plnění studijních povinností, což je v rozporu s jejím nejlepším zájmem. Negativní rozhodnutí se dotkne i sestry, pro níž je žalobce a jeho dcera středobodem rodinného života vybudovaného na území ČR (žalobce i dceru sestra živí), jelikož se jí dosud nepodařilo vybudovat vlastní rodinu a její matka zemřela.⁵²
89. V odvolacím řízení žalobce doplnil, že dcera je závislá na jeho péči, že je do české společnosti do velké míry integrována, má zde veškeré sociální, ekonomické i rodinné zázemí. Žalobce zdůraznil, že nařízení o nepřijatelnosti vylučuje na nepředvídatelnou dobu i krátkodobé návštěvy sestry a dcery (nemůže podat žádost o vydání povolení k pobytu či dlouhodobého nebo krátkodobého víza na zastupitelském úřadu v Rusku). Stav,

⁵⁰ viz str. 5 vyjádření k podkladům rozhodnutí a str. 8 doplnění odvolání, str. 4 prvoinstančního rozhodnutí

⁵¹ viz str. 7 napadeného rozhodnutí

⁵² viz str. 4 prvoinstančního rozhodnutí

kdy by se o dceru starala sestra bez přítomnosti zákonného zástupce dcery, není v souladu s nejlepším zájmem dcery, aniž by byl správními orgány definován veřejný zájem nad tímto zájmem převažující.⁵³

90. Zjednodušeně řečeno tedy mezi účastníky nebylo sporu o tom, že
- na území žije sestra žalobce s českým občanstvím
 - na území žije sedmnáctiletá dcera žalobce s povolením trvalého pobytu od února 2023
 - žalobce s ruským občanstvím na území oprávněně pobýval v letech 2004 až 2015
 - žalobce bez pobytového oprávnění žil ve společné domácnosti se svou sestrou a dcerou od roku 2019
 - v době podání žádosti nebyl žalobce oprávněn pobývat na území
 - žalobce je nařízením o nepřijatelnosti vyloučen z možnosti domoci se oprávnění k pobytu podle § 20 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, které by mu umožnilo na území podat žádost podle § 87b zákona o pobytu cizinců (správní orgány ve svých rozhodnutích popisují jen ty možnosti naplnění rodinného života žalobcovy rodiny, které předpokládají pobyt žalobce mimo území ČR)

Mezi účastníky panoval rozpor v tom, zda aktuálně o dceru pečuje žalobce nebo sestra.

91. První miska vah poměřování dopadů rozhodnutí tedy byla zatížena nesporným zásahem do života stávajících rodinných vztahů domácnosti žalobce, sestry a dcery. Sestra žalobce, občanka ČR, bude vyloučena ze všech kontaktů s žalobcem na území. Totéž platí pro dceru žalobce s trvalým pobytem na území. Budou-li chtít sestra nebo dcera s žalobcem žít ve společné domácnosti, nebo s ním mít i jen krátkodobý fyzický kontakt (nikoli přes komunikační technologie), musí za ním odjet do ciziny, kde žalobce bude.
92. Druhá miska vah je zatížena naplněním zákonného důvodu na zamítnutí žádosti podle sporného ustanovení, který spočívá v tom, že žalobce podal žádost v době, kdy mu na území nesvědčilo žádné pobytové oprávnění.
93. Z popsaného zatížení obou misek vah nelze učinit jiný závěr než ten, že první miska je těžší. Při hodnocení zatížení je totiž nutno zohlednit, že pobytovou směrnicí je přikázáno pobyt rodinných příslušníků usnadňovat *bez ohledu na jejich státní příslušnost* a umožnit tak zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu. Faktickým důsledkem napadeného rozhodnutí je vyloučení práva sestry žalobce jako občanky ČR na naplňování rodinného života se žalobcem na území, které nelze docílit žádnými právními prostředky uplatněnými žalobcem v řízení podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Uvedený stav nepřiměřeně zasahuje do práva sestry žalobce, které jí zprostředkovaně plyne z pobytové směrnice, a z tohoto důvodu nelze požadavek na legální pobyt žadatele stanovený ve sporném ustanovení vnímat jako adekvátní ve zjištěné individuální konkrétní situaci rodiny. Vedle toho je zcela zjevně dán zájem dcery (jehož míra nebyla správními orgány zjišťována) na udržování kontaktů s otcem na území, které jsou též napadeným rozhodnutím v důsledku uplatnění sporného ustanovení vyloučeny. Zjištěný zásah tak podle dosavadních skutkových zjištění správních orgánů není přiměřený dopadům rozhodnutí do rodinného života žalobce, sestry i dcery ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně

⁵³ viz str. 3, 6 a 7 doplnění odvolání

lidských práv a základních svobod i čl. 10 odst. 2 LZPS, potažmo zásahu do zájmu dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

94. **Soud zdůrazňuje**, že předmětem jeho posouzení nebylo, zda je vůbec žalobce rodinným příslušníkem své sestry podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nebo zda může být zamítnutí žádosti žalobce z jiného důvodu, než pro který byla zamítnuta, nepřiměřeně zasáhnout do soukromého rodinného života žalobce, sestry a dcery, příp. nejlepšího zájmu dítěte. Ve věci šlo totiž jen o to, a právě výlučně to soud posuzoval, zda je nesporný zásah do těchto jejich práv přiměřený důvodu napadeného rozhodnutí, že žalobce podal svou žádost v době nelegálního pobytu na území v situaci, a to soud akcentuje, kdy žalobce nemá legální možnost podat ji jinak (na zastupitelském úřadě). *V konkrétním případě* totiž žalobce nemá právní možnost, jak žádost podat (na území ji podat nesmí a zastupitelský úřad ji musí posoudit jako nepřijatelnou). Proto zamítnutí žádosti žalobce z důvodu jejího podání na území, tj. řešení přijaté žalovanou v napadeném rozhodnutí, je nepřiměřené pro rozpor se smyslem a účelem čl. 3 odst. 2 bytové směrnice a okolnostem daného případu podle § 2 odst. 4 správního řádu.
95. Na přiměřenost rozhodnutí nemůže mít vliv, zda a jak mohou rodinný život žalobce, sestra a dcera naplňovat mimo území (přestěhování rodiny do jiného státu nebo návštěvy žalobce ze strany sestry a dcery v jiném státě). Správními orgány takto nabídnuté možnosti, i kdyby byly reálné, z povahy věci nejsou s to bez dalšího vyloučit možnost setrvání rodiny na území, co soud opět zdůrazňuje, z důvodu pro žalobce nerealizovatelného požadavku na tom, aby svou žádost nepodával v době nelegálního pobytu na území. Uvedené možnosti soužití a kontaktů rodiny na území a mimo něj obecně jistě mohou hrát roli při hodnocení přiměřenosti zamítavého rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců, avšak v případě odlišném od posuzované věci – nebude-li žádost žalobce zamítnuta z důvodu, který mu právní úprava znemožňuje naplnit.
96. Soud tedy přisvědčil žalobní argumentaci o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do rodinného života žalobce, jeho sestry a dcery v důsledku vyloučení možnosti podat předmětnou žádost jak na území, tak i na zastupitelském úřadě⁵⁴. Soud se pokusil výše vysvětlit, že (i) protože žalobce tvrdil, že je oprávněnou osobou podle bytové směrnice, kdy správní orgány nezpochybňovaly jeho soužití se sestrou na území a (ii) právní úprava mu znemožňuje podat žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců jak na území, tak i na zastupitelském úřadě, nelze bez dalšího považovat zamítavé rozhodnutí vydané z důvodu nepodání žádosti na území za přiměřené. Proto se soud nezabýval dalšími žalobcem akcentovanými okolnostmi, které podle něj činily napadené rozhodnutí nepřiměřeným (okolnosti řízení, které vyústilo v Rozhodnutí 1 a Rozhodnutí 2, a jiných řízeních o bytových žádostech žalobce, dále intenzita vazeb mezi žalobcem a jeho sestrou, příp. dcerou, žalovanou minimalizovaných a žalobcem maximalizovaných, integrace žalobce a jeho dcery na území). Pro závěr o nepřiměřenosti rozhodnutí totiž naprosto postačuje zjištění o existenci rodinné vazby žalobce se sestrou a dcerou na území a vyloučení podání žádosti žalobce v zemi původu na zastupitelském úřadu, vedoucí ke znemožnění udělení povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na základě podání žádosti na území. Pro vyloučení všech pochybností soud dodává, že v posuzované věci správní orgány vyšly z toho, že žalobce

⁵⁴ viz str. 13 a 14 žaloby

žije se sestrou a dcerou ve společné domácnosti, tudíž existence (nějaké) rodinné vazby byla zřejmá. Jelikož žalobce nemohl podat žádost o předmětné pobytové oprávnění na zastupitelském úřadě, nesměly ji správní orgány zamítnout pro podání na území, jinak bylo jejich rozhodnutí zjevně nepřiměřené. Proto bylo nadbytečné, aby se soud zabýval žalobní námitkou, spočívající v nezjištění skutkového stavu v důsledku neprovedení navrhovaných výslechů žalobce a jeho sestry.

97. Soud pro úplnost dodává, že posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do práv cizince je otázkou interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu, který musí být v tomto smyslu v konkrétním případě naplněn obsahem odpovídajícím posuzované věci. Jde tedy o otázku interpretace a aplikace práva, jejichž přezkum správními soudy není (na rozdíl od užití správního uvážení) nikterak omezen.⁵⁵
98. Napadené rozhodnutí v části posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného života žalobce, jeho sestry a dcery je tedy nezákonné, a proto soud výrokem I tohoto rozsudku postupem podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm bude žalovaná v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku, že v případě soužití žalobce se sestrou, občankou ČR, a nezletilou dcerou na území za současného znění nařízení o nepřijatelnosti není zamítnutí žádosti žalobce přiměřené důvodu pro zamítnutí žádosti podle sporného ustanovení vzhledem k dopadům rozhodnutí do rodinného života žalobce, jeho sestry a dcery.

VI.

Náklady řízení

99. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Plně procesně úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 18 217,50 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 14 217,50 Kč, kterou tvoří odměna za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast při jednání soudu dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], odměna za 1 úkon právní služby po 1 550 Kč [sepsání návrhu na odkladný účinek žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a 21 % DPH ze součtu těchto částek ve výši 2 467,50 Kč. Dále jde o zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v částce 1 000 Kč za návrh na odkladný účinek žaloby [položka 20 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena s přihlédnutím k možností žalované tuto platbu realizovat.
100. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo, protože jí soud neuložil žádnou povinnost. Osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhovala přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení.

⁵⁵ viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 3 Azs 240/2014-35, č. 3330/2016 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 7. 2013, č. j. 1 As 50/2013-48, body 28 a 29

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. Pokud kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.

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.

Plzeň 15. října 2024

JUDr. Veronika Burianová v.r.
samosoudkyně