



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrady v právní věci žalobkyně: **D. T. H.**, zast. Mgr. Markem Eichlerem, advokátem se sídlem Nekázanka 888/20, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2024, č. j. 45 A 3/2024-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“).

[2] Tímto rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ze dne 7. 2. 2024, č. j. MV-14497-4/SO-2024, jakož i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 10. 11. 2023, č. j. OAM-8272-18/PP-2023, a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení ohledně žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] O uvedené pobytové oprávnění požádala žalobkyně dne 15. 6. 2023 v souladu s § 15a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o pobytu cizinců jako manželka pana L. T., nar. X, který je českým státním občanem. Ministerstvo vnitra však shledalo, že žalobkyně nesplňuje ani jednu z podmínek uvedených v § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců – žádost totiž

žalobkyně nepodala ani v jedné z alternativně stanovených tříměsíčních lhůt; na základě toho Ministerstvo vnitra žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců. Proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra podala žalobkyně odvolání, které stěžovatelka shora uvedeným rozhodnutím zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila, protože dospěla ke stejnému závěru, tj., že žalobkyně nepodala svoji žádost ve lhůtě.

2. Rozhodnutí krajského soudu

[4] V žalobě proti odvolacímu rozhodnutí stěžovatelky žalobkyně zpochybnila, že nepodala žádost ve lhůtě tří měsíců od svého vstupu na území, jakož i samotnou existenci této lhůty, a to s poukazem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“) a z ní plynoucí možnost omezit právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států jen z důvodu veřejného pořádku, bezpečnosti či zdraví; viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2024, č. j. 18 A 57/2022-40.

[5] Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí stěžovatelky zrušil, stejně jako prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] V odůvodnění krajský soud uvedl, že pro výsledek řízení nejsou rozhodné skutkové okolnosti vstupu a pobytu žalobkyně na území, nýbrž právní závěr o rozporu aplikovaného důvodu zamítnutí žádosti s unijním právem, k němuž se vyjádřil již Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 18 A 57/2022-40, kterého se žalobkyně dovolávala a dle kterého může při nedodržení lhůty pro podání žádosti dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím; srov. čl. 9 směrnice 2004/38/ES. To promítl vnitrostátní zákonodárce do skutkové podstaty přestupku, kterého se dopustí ten, kdo jako rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU, nesplní povinnost podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, za což mu lze uložit pokutu do 5 000 Kč [§ 156 odst. 1 písm. c) a odst. 5 písm. c) zákona o pobytu cizinců]; tuto pokutu je možné považovat za přiměřenou, pokud správní orgán navzdory opožděnému podání posoudí žádost rodinného příslušníka občana EU věcně. Její zamítnutí jako prostý důsledek opožděného podání žádosti ovšem směrnice 2004/38/ES nepředpokládá.

[7] S těmito závěry zmíněného rozsudku městského soudu se krajský soud ztotožnil s tím, že odpovídají judikatuře Soudního dvora; srov. např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Metock a další*, C-127/08, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2002, *MRAX*, C-459/99. Je zřejmé, že volný pohyb osob se neobejde bez rozšíření této svobody na členy rodiny migrujících občanů, neboť rodinné vazby mohou představovat jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících rozhodnutí přestěhovat se do jiného státu. Zamítnutí žádosti takového rodinného příslušníka pouze z důvodu nesplnění formální podmínky, jakou je nedodržení lhůty pro podání žádosti, by bylo v rozporu s uvedenou judikaturou. Shodný závěr je nutno přijmout i pro žádosti podané rodinnými příslušníky občanů ČR – a to z titulu tzv. vnitrostátního dorovnání (§ 15a

pokračování

zákona o pobytu cizinců), a tedy nepřímé aplikace unijního práva i na rodinné příslušníky občanů ČR, byť nikdy práva volného pohybu nevyužili (viz zejm. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS).

[8] Ostatně sám vnitrostátní zákonodárce zamýšlel, aby pozdní podání žádosti o dané pobytové oprávnění bylo postihováno jen jako výše uvedený přestupek, k čemuž krajský soud odkázal na důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. Současně připomněl, že s účinností od 1. 7. 2023, novelou provedenou zákonem č. 173/2023 Sb., došlo k vypuštění nyní aplikovaného důvodu zamítnutí žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU.

3. Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž odmítla závěr, podle něhož nemohla být žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnuta bez dalšího jen proto, že žalobkyně nedodržela tříměsíční lhůtu pro podání žádosti. Odkázala na nejednotnou judikaturu na úrovni krajských soudů – srov. Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 1. 2024, č. j. 55 A 16/2023-61, jehož závěry potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 Azs 61/2024-47, s tím, že lhůta pro podání žádosti o dané pobytové oprávnění odpovídá požadavkům čl. 9 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38/ES a že zamítnutí opožděně podané žádosti nelze považovat za diskriminační či nepřiměřené; podobně poukázala stěžovatelka i na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2022, č. j. 31 A 44/2021-33, který se zabýval výkladem § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců v případě předchozí (druhé) žádosti žalobkyně o přechodný pobyt, přičemž kasační stížnost žalobkyně Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 10. 2023, č. j. 3 Azs 105/2022-47.

[10] Stěžovatelka v této souvislosti stručně shrnula skutkový stav věci, kterým se krajský soud nezabýval, a nezohlednil tak, že se jednalo o opakovanou (třetí) žádost žalobkyně na totožnou vazební osobu, a sice shora jmenovaného manžela. Žalobkyně byla povinna respektovat předchozí zamítavá rozhodnutí a opustit území ČR, což neučinila. Namísto toho podala další žádost a její zamítnutí z důvodu pozdního podání za daných okolností neodporuje unijnímu právu. Podle stěžovatelky ani ze směrnice 2004/38/ES, ani z judikatury Soudního dvora neplyne rodinným příslušníkům občanů EU právo opakovaně žádat o vydání povolení k přechodnému pobytu, aniž jsou dotčenou osobou respektována dříve vydaná rozhodnutí ve věci předchozí žádosti o totožné pobytové oprávnění, a to za situace, kdy se jedná o postup ve smyslu čl. 35 směrnice 2004/38/ES, tedy zneužití práva. Na uvedeném podle stěžovatelky nic nemění ani krajským soudem podpůrně použitý odkaz na vypuštění sporného ustanovení ze zákona o pobytu cizinců s účinností od 1. 7. 2023. Současně nelze opomenout, že od tohoto data došlo ke změně § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, podle něhož řízení o opakovaně podané žádosti o přechodný pobyt se usnesením zastaví v případě, že žadatel neuvedl nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jím dříve podané žádosti.

[11] S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soud k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté, vzhledem k tomu, že se v dané věci jedná o kasační stížnost proti rozhodnutí ve věci, ve které rozhodovala specializovaná samosoudkyně, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení kasační stížnost odmítnuta jako nepřijatelná.

[14] Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znak tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost ve věcech, v nichž o žalobě rozhodoval specializovaný samosoudce, resp. samosoudkyně přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny v judikatuře NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Kritérium přijatelnosti se přitom uplatní také v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[15] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že podaná kasační stížnost předestírá k rozhodnutí otázku týkající se posuzování žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie podaných po uplynutí tříměsíční lhůty ve smyslu § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, která zasluhuje pozornosti z důvodů ad 1) až 3) kritérií přijatelnosti. Jedná se totiž o otázku, která je na úrovni krajských soudů řešena rozdílně a v judikatuře NSS dosud není plně řešena, resp. je potřeba přijaté řešení usměrnit ve světle judikatury Soudního dvora Evropské unie (SDEU). Proto shledal zdejší soud kasační stížnost přijatelnou a přistoupil k jejímu meritornímu posouzení.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Argumentace stěžovatelky spočívá v zásadě ve dvou rovinách – za první, v rovině judikaturní, kdy stěžovatelka závěry napadeného rozsudku rozporuje s poukazem na opačnou judikaturu krajských soudů potažmo Nejvyššího správního soudu; za druhé se stěžovatelka dovolává specifických skutkových okolností věci, kdy žalobkyně žádá

pokračování

o povolení k přechodnému pobytu opakovaně namísto toho, aby vycestovala z území České republiky, v čemž stěžovatelka spatřuje zneužití práva.

[18] Nejvyšší správní soud si je ve shodě s krajským soudem (srov. body 24. a 25. odůvodnění napadeného rozsudku) dobře vědom toho, že v případě zneužití práva anebo podvodu, včetně např. účelově uzavřeného manželství, lze ze strany členských států přijmout potřebná opatření k odeprání, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného směrnicí 2004/38/ES; viz k tomu čl. 35 této směrnice, jehož se stěžovatelka opakovaně dovolává. Pomíjí ovšem jednu naprosto zásadní skutečnost – a to, že její odvolací rozhodnutí, resp. prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra na zásadě zákazu zneužití práva postaveno není. Zamítnutí žádosti žalobkyně o přechodný pobyt totiž odkazuje na § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. zákona o pobytu cizinců: *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel o vydání povolení k přechodnému pobytu žádá v rozporu s podmínkami uvedenými v § 87b odst. 1 nebo 2.“*

[19] Konkrétně pak zamítavé rozhodnutí Ministerstva vnitra vychází zcela jednoznačně z toho, že žalobkyně svoji žádost podala v rozporu s podmínkami podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jenž stanoví následující: *„O vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník občana Evropské unie uvedený v odstavci 1 povinen požádat ministerstvo ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území. Cizinec, který se stane rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 v průběhu pobytu na území, je povinen požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se stal rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, a cizinec s jiným oprávněním k pobytu, do 3 měsíců ode dne uplynutí platnosti tohoto oprávnění.“*

[20] Z citovaného ustanovení vyplývá, že žádost o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU je třeba podat v jedné z alternativně stanovených tříměsíčních lhůt. To podle Ministerstva vnitra žalobkyně neučinila, a proto jí Ministerstvo vnitra žádost zamítlo bez dalšího, aniž provedlo jakékoli věcné posouzení, což posléze potvrdila také stěžovatelka v odvolacím rozhodnutí. A právě v tom tkví zásadní potíž celé věci, jakož i důvod, pro který krajský soud přistoupil ke zrušujícímu rozsudku. Z jeho odůvodnění se podává, že krajský soud daný důvod zamítnutí žádosti neakceptoval, protože podání žádosti ve lhůtě představuje toliko formální podmínku, tedy správní formalitu, při jejímž nesplnění může cizinec *„podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím“* (srov. čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). Za takovou sankci lze považovat pokutu za přestupek, jak správně poukázal krajský soud, nikoli však zamítnutí žádosti, tj. ve výsledku vlastně odeprání pobytu blízkému rodinnému příslušníkovi občana EU.

[21] Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu souhlasí a nic na tom nemůže změnit ani stěžovatelkou vyzdvihovaná skutečnost, že žalobkyně o přechodný pobyt žádá opakovaně, neboť v případě svých předchozích žádostí nebyla úspěšná. NSS sice na straně jedné stěžovatelce rozumí v tom, že snaha žalobkyně opakovaně se domoci daného pobytového oprávnění by mohla nasvědčovat zneužití práva – zvláště pokud v případě první žádosti žalobkyně podané dne 15. 4. 2020 bylo důvodem zamítnutí žádosti obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, když žalobkyně účelově uzavřela manželství; viz § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (pozn. odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně nepodala). Na straně druhé však nelze přehlížet, že institut zneužití

práva je krajním řešením, které musí být vždy v každém jednotlivém případě důkladně odůvodněno a podloženo, což se v tomto případě nestalo. Jak již bylo zmíněno, nyní posuzované zamítnutí třetí žádosti žalobkyně, stejně jako zamítnutí její druhé žádosti, správní orgány postavily na § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2. ve spojení s § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců. To vyplývá jak z výroku, tak z odůvodnění správních rozhodnutí shodně založených na pozdním podání žádosti, nikoli na zneužití práva.

[22] Nutno dodat, že zamítnutí druhé žádosti žalobkyně podané dne 17. 8. 2021 potvrdila stěžovatelka odvolacím rozhodnutím ze dne 16. 12. 2021, č. j. MV-181046-4/SO-2021; žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č. j. 31 A 44/2021-33, a kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 10. 2023, č. j. 3 Azs 105/2022-47. Právě na tyto dva rozsudky stěžovatelka odkazovala v kasační stížnosti.

[23] K tomu NSS konstatuje, že třetí senát ve svém rozsudku č. j. 3 Azs 105/2022-47 nyní nastolenou otázku zamítnutí žádosti jen z důvodu nedodržení lhůty pro její podání nijak věcně neřešil; na základě rozsahu a důvodů kasační stížnosti se zabýval pouze námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou neshledal důvodnou. Ve vztahu k podstatě věci třetí senát NSS žádný nosný závěr neučinil, a proto z jeho rozsudku není možné dovozovat žádné závěry pro nyní posuzovanou věc, jak se mylně domnívá stěžovatelka.

[24] Totéž platí i pro shora zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, který je instančně podřízeným soudem, a jeho závěry tak není NSS precedenčně vázán, stejně jako závěry dalšího stěžovatelkou odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 55 A 16/2023-61. Tuto judikaturní linii na úrovni krajských soudů Nejvyšší správní soud nesdílí, naopak souhlasí s linií reprezentovanou nyní napadeným rozsudkem krajského soudu, jemu předcházejícím rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 18 A 57/2022-40, jakož i dalším rozsudkem Městského soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 5 A 19/2023-37, nebo rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2023, č. j. 55 A 47/2022-36.

[25] Jde-li o rozsudek ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 Azs 61/2024-47, kterým NSS zamítl kasační stížnost proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Plzni, je potřeba přiznat, že v odůvodnění tohoto rozsudku desátý senát NSS – s odkazem na čl. 9 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38/ES – výslovně konstatoval, že lhůta tří měsíců odpovídá unijnímu právu a „[z]amítnutí opožděné žádosti pak nelze považovat za nepřiměřené nebo diskriminační – jde totiž jen o zákonem předvídaný následek zmeškání lhůty“ (bod [19]).

[26] Přestože se pátý senát NSS s tímto závěrem neztotožňuje a zastává právní názor odlišný, nepředložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (§ 17 s. ř. s.), neboť desátý senát svůj názor nijak blíže neodůvodnil a dále – a to především – pominul relevantní judikaturu Soudního dvora, na kterou v této věci velmi případně poukázal už krajský soud a ze které jednoznačně plyne, že jakmile státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie, přísluší na základě směrnice 2004/38/ES právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, tento stát může dané právo omezit pouze z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, resp. v případě zneužití práva (viz čl. 27 a čl. 35 této směrnice). O zneužití práva v případě žalobkyně nejde; jde o nedodržení

pokračování

formality v podobě podání žádosti po tříměsíční lhůtě, což ovšem nemůže odůvodnit uplatnění výhrady veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti, a ve výsledku tak obhájit zamítnutí žádosti o přechodný pobyt. Akceptovat lze pouze takovou sankci, která nenarušuje svobodu pohybu a pobytu, jako je např. pokuta, a to za podmínky, že je její výše přiměřená – viz zejm. body 95 až 97 odůvodnění rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Metock a další*, C-127/08, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2002, *MRAX*, C-459/99, bod 77 odůvodnění a tam citovanou judikaturu.

[27] SDEU je v tomto směru ve své judikatuře konstantní a setrvale potvrzuje, že v souladu se zněním čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES musí být sankce za nepodání žádosti ve stanovené lhůtě přiměřená, např. právě ve formě pokuty za přestupek, nemůže však narušit samotnou podstatu práva pobytu. Poukázat lze opět především na rozsudek ve věci *MRAX*, C-459/99, který se týkal dříve platných předpisů o volném pohybu osob, a ve kterém Soudní dvůr výslovně v bodech 78 a 79 odůvodnění uvedl:

„Oproti tomu rozhodnutím o nevydání povolení k pobytu, a tím spíše opatřením o vyhoštění založeným pouze na odůvodnění, že ze strany dotčené osoby nebyly splněny právní formality týkající se kontroly cizinců, by byla ohrožena samotná podstata práva pobytu, které je přímo přiznané právem Společenství, a tato rozhodnutí by byla zjevně nepřiměřená závažnosti porušení předpisů (viz analogicky zejména rozsudek Royer, bod 40).

Článek 10 směrnice 68/360 a článek 8 směrnice 73/148 zajisté nevylučují, aby se členský stát odchýlil od uvedených směrnic z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, zatímco čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 stanoví, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Nicméně skutečnost, že nebyly splněny právní formality týkající se vstupu, pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, nemůže sama o sobě způsobit, že budou přijata opatření uvedená v článku 3 směrnice 64/221 (výše uvedený rozsudek Royer, body 47 a 48).“

[28] Jinými slovy, nedodržení lhůty pro podání žádosti nemůže samo o sobě odůvodnit to, že žadateli – rodinnému příslušníkovi občana EU – bude žádost zamítnuta, jako se to stalo v případě žalobkyně. Postih žalobkyně v podobě zamítnutí její žádosti coby žádosti podané po stanovené tříměsíční lhůtě je zjevně nepřiměřený a rozporný s unijním právem.

[29] Tento závěr v návaznosti na citovanou judikaturu SDEU potvrzuje rovněž odborná literatura (v podrobnostech srov. 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. 122-123, včetně zde odkazované zahraniční literatury) a dále taktéž nejnovější rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 2025, *XXX*, C-607/21, zejm. body 62-65 odůvodnění, z nichž je zřejmé, že blízký rodinný příslušník má odvozené právo pobytu, které mu nelze odepřít, pokud pobývá v hostitelském státě neoprávněně, resp. pokud nevycestoval podobně jako žalobkyně, které policie po zamítnutí její první žádosti vydala rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států EU.

[30] Postavení blízkého rodinného příslušníka není podmíněno oprávněností pobytu, nýbrž právě existencí blízkého vztahu – zde: manžela a manželky, jenž u druhé a třetí žádosti žalobkyně nebyl zpochybněn. To je zcela zásadní pro posouzení sporné právní otázky,

kteřou už v zásadě vyřešil SDEU v tom smyslu, že nedodržení lhůty stanovené členským státem pro podání žádosti o povolení k pobytu může podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES vést k tomu, že budou na dotyčného rodinného příslušníka uplatněny přiměřené a nediskriminační sankce, nemůže mu ovšem jen z tohoto titulu být odepřeno právo pobytu. Podpůrně je možno v tomto ohledu odkázat také na stanovisko generální advokátky T. Čapeta přednesené dne 19. 9. 2024 právě ve věci XXX, C-607/21, viz zejm. bod 39, včetně poznámky pod čarou (24): „*Nedodržení lhůty stanovené členským státem pro podání žádosti o pobytovou kartu může podle čl. 9 odst. 3 směrnice o občanství vést k tomu, že budou na dotyčného rodinného příslušníka uplatněny přiměřené a nediskriminační sankce. Soudní dvůr však potvrdil, že nepodání této žádosti nemůže vést ke ztrátě práva pobytu. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, body 74 a 79).*“

[31] Tyto závěry, které byly judikaturou SDEU jasně vymezeny, a jedná se tedy v tomto rozsahu o *acte éclairé*, je nutné respektovat, aniž by bylo třeba aktivovat rozšířený senát NSS – Soudním dvorem stanovený výklad je závazný pro soudy členských států posuzujících obdobné případy. Rozšířený senát by tak svým rozhodnutím mohl sjednotit odlišné právní názory NSS jen formálně (*mutatis mutandis* rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004-44, část IV. c), a k rozhodování za takové situace proto není vůbec příslušný; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS, a ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS.

[32] Shora uvedenou judikaturu, resp. její závěry je nezbytné aplikovat jak na rodinné příslušníky občana EU, který využil své právo volného pohybu (dynamická situace), tak na rodinné příslušníky občana ČR, který práva volného pohybu nevyužil (statická situace) – a to z vůle vnitrostátního zákonodárce, z jehož strany došlo k rozšíření, a tedy nepřímé aplikaci unijního práva, i na nemigrující rodinné příslušníky občanů ČR; v praxi se často hovoří o tzv. vnitrostátním dorovnání dle § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se rodinným příslušníkem občana EU „*dále rozumí cizinec, který je ke státnímu občanu České republiky přihlášenému k trvalému pobytu na území ve vztahu uvedeném v odst. 1 písm. a) až d)*“. Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom platí: „*Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí 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.*“

[33] Právě tímto vnitrostátním dorovnáním došlo k rozšíření působnosti vnitrostátní úpravy transponující směrnici 2004/38/ES i na (blízké) rodinné příslušníky, kteří odvíjejí svoji žádost o přechodný pobyt od občanů ČR, kteří nevyužili právo volného pohybu, a právo EU tak musí být zohledněno i v případě žalobkyně [ta žádala o pobytové oprávnění jako rodinný příslušník občana EU podle § 15a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o pobytu cizinců]; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011,

pokračování

č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, na které odkazoval už krajský soud, a dále také shodně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016-29, č. 3536/2017 Sb. NSS, ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 271/2022-26, č. 4480/2023 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 11. 2023, č. j. 1 Azs 106/2023-75, č. 4549/2024 Sb. NSS.

[34] Při zohlednění směrnice 2004/38/ES a k ní přílehlavé judikatury SDEU, jakož i další judikatury NSS, lze uzavřít, že důvod, pro který byla žádost žalobkyně zamítnuta [§ 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ve spojení s § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců] neobstojí, neboť jde o důvod, který je ve zjevném rozporu s unijním právem. Jak zdejší soud shora vysvětlil, žádost o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU nelze zamítnout jen z toho důvodu, že ji žadatel/žalobkyně podá pozdě – nedodrží ani jednu ze tří alternativně stanovených tříměsíčních lhůt pro podání žádosti.

[35] Opožděné podání žádosti je v daném případě přestupkem, který však nemá, resp. nemůže mít za důsledek nevydání pobytového oprávnění, což ostatně plyne i z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb.: *„Opožděné podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nebo dokonce absence takové žádosti nemá stejně jako dosud za následek automatické konstatování nelegálního pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, za předpokladu, že doprovází nebo následuje na území občana Evropské unie. Je-li tedy cizinec rodinným příslušníkem občana Evropské unie, samotné nesplnění uvedené zákonné povinnosti se postihuje pouze jako přestupek podle § 156 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (viz čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). ...Absence včasného podání žádosti tak v každém případě neznamená její automatické zamítnutí (zákon ani takový důvod pro zamítnutí žádosti rodinného příslušníka nestanoví), rodinný příslušník však může podléhat sankci za nesplnění povinnosti podat včas žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu (viz § 156 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). Navržená úprava tedy pouze vyjasňuje otázky související s pobytem rodinných příslušníků občanů Evropské unie po dobu delší než 3 měsíce“* (sněmovní tisk č. 990/0, důvodová zpráva, I. obecná část, str. 87-88, 7. volební období 2013-2017, www.psp.cz).

[36] Z citované důvodové zprávy je jasné, že ani vnitrostátní zákonodárce nesměřoval k tomu, aby bylo pozdní podání žádosti důvodem jejího zamítnutí. Nelze si přitom nepovšimnout, že správními orgány aplikované ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo až novelou provedenou zákonem č. 274/2021 Sb., s účinností od 2. 8. 2021, aby bylo posléze další novelou provedenou zákonem č. 173/2023 Sb., s účinností od 1. 7. 2023, zase vypuštěno (po necelých dvou letech), a to bez jakéhokoli bližšího odůvodnění: *„Dochází ke zrušení důvodu pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu z důvodu pozdního podání žádosti. Zároveň se doplňuje jako důvod pro zastavení řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu na základě skutečnosti, že je žádost podávána opakovaně. Toto se jeví jako účelné u žadatelů, kteří nerespektují negativní rozhodnutí o jejich žádosti, kdy již došlo k meritornímu rozhodnutí. To znamená, že osobní a rodinné poměry již byly zkoumány v předchozím řízení, avšak nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti.“*; srov. sněmovní tisk č. 387/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, body 111 a 202, k § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. a § 169r odst. 1 písm. e), 9. volební období od 2021, www.psp.cz.

[37] Popsaný legislativní obrat odpovídá způsobu, kterým je zákon o pobytu cizinců opakovaně novelizován (nejen ve vztahu k problematice rodinných příslušníků občanů EU),

a na který je třeba hledět významně kriticky – vede k velmi kazuistické, nepřehledné, vzájemně odkazující a zejména neustále se měnící právní úpravě. V každém případě však v nyní posuzované věci aplikovaná právní úprava už byla zrušena s tím, že zákonodárce si byl patrně vědom problematičnosti daného důvodu zamítnutí žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, jakož i možného zneužití opakovaného podávání těchto žádostí. I sama stěžovatelka v kasační stížnosti upozornila na nové znění § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, který upravuje zastavení řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu právě v případě, že ji cizinec podal opakovaně, aniž uvedl nové skutečnosti. Nutno ovšem dodat, že tato právní úprava na případ žalobkyně nedopadá – byť i ona podala žádost přechodný pobyt podala opakovaně (viz čl. IV, přechodná ustanovení, zákona č. 173/2023 Sb.).

5. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila; žádné takové náklady však žalobkyni nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 23. května 2025

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu