



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní Mgr. Věrou Pazderovou, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **X.**, nar. X
státní příslušnost X.
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Tomášem Verčímákem
sídlem 28. října 1001/3, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2023, č. j. MV-80745-4/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2023, č. j. MV-80745-4/SO-2023, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 3. 2023, č. j. OAM-16669-49/TP-2021, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 6 800 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Verčímáka.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce podal dne 30. 8. 2021 žádost o povolení k trvalému pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) žalobcovu žádost zamítlo rozhodnutím ze dne 1. 4. 2021 podle § 75 odst. 2 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť shledalo, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Zdejší

soud rozsudkem ze dne 28. 6. 2022, č. j. 43 A 33/2022-80, rozhodnutí ministerstva zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

2. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. OAM-16669-49/TP-2021, žalobcovu žádost opět zamítlo a ve výroku uvedlo, že povolení k trvalému pobytu z důvodu uvedeného v § 68 zákona o pobytu cizinců nelze vydat, neboť se toto ustanovení na žalobce nevztahuje podle § 65 odst. 2 téhož zákona.
3. Tento závěr ministerstvo odůvodnilo skutečností, že v průběhu řízení (ke dni 9. 5. 2022) získal žalobcův syn (nar. X) občanství ČR, a žalobce se tak stal rodinným příslušníkem občana EU. V paralelně vedeném řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU žalobce doložil, že vůči synovi plní vyživovací povinnost, neboť syn není výdělečně činný, a stará se také o synův duševní a psychický rozvoj. Šetřením Policie ČR bylo potvrzeno, že žalobce sdílí se synem společnou domácnost. Žalobce se tedy v průběhu řízení stal rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
4. Podle § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se ustanovení hlavy IV nevztahují na občana EU a s výjimkou § 83 až § 85 na jeho rodinného příslušníka. Ustanovení § 68 je zařazeno v hlavě IV (tato hlava zahrnuje § 65 až § 87), která primárně upravuje hmotněprávní podmínky pro povolení k trvalému pobytu občanů třetích států. Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobce stal v průběhu řízení rodinným příslušníkem občana EU, přestala se na něj hlava IV vztahovat. Žalobci proto nemůže být vydáno povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že se na žalobce hlava IV nevztahuje, nemohlo ministerstvo postupovat ani podle jiného zákonného ustanovení upravujícího důvody zamítnutí žádosti v § 75 zákona o pobytu cizinců.
5. Je-li v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 51 odst. 3 správního řádu). Na danou situaci však nedopadá žádný z důvodů uvedených v § 75 zákona o pobytu cizinců a řízení nelze zastavit podle některého z důvodů uvedených v § 66 správního řádu. S ohledem na zmíněný § 51 odst. 3 správního řádu je ministerstvo i při absenci speciálního zákonného ustanovení povinno žádost zamítnout, a to obecně pro nesplnění podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu z důvodu uvedeného v § 68 zákona o pobytu cizinců.
6. Vzhledem ke skutečnosti, že se na žalobce nevztahuje celá hlava IV zákona o pobytu cizinců, nelze se podle ministerstva v tomto řízení dovolávat ani ochrany rodinného a soukromého života.
7. Žalobce by v současné době mohl požádat o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h zákona o pobytu cizinců, tedy jako rodinný příslušník občana EU. Ministerstvo přitom nemůže změnit obsah projednávané žádosti, neboť pro povolení změny obsahu žádosti nejsou splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu a takový postup by byl nadto vysoce neefektivní vzhledem ke skutečnosti, že žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU by stejně nebylo vyhověno z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (což je ministerstvu známo na základě souběžně vedených řízení). Tím však není dotčeno právo žalobce takovou žádost podat. Proto by bylo nadbytečné žalobce jakkoliv vyzývat. Ministerstvo přitom nemá povinnost žalobce seznamovat se svým předběžným právním názorem.

8. Žalovaná zamítla odvolání žalobce v záhlaví uvedeným rozhodnutím a ztotožnila se závěry ministerstva. Zdůraznila, že pro rozhodnutí je rozhodný skutkový a právní stav v době jeho vydání. V době podání žádosti podle § 68 zákona o pobytu cizinců byl žalobce občanem třetího státu, ale v průběhu řízení se stal rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Celá hlava IV zákona o pobytu cizinců se proto na žalobce přestala vztahovat. Žalovaná souhlasila s ministerstvem, že s ohledem na § 51 odst. 3 správního řádu bylo ministerstvo povinno žádost zamítnout i při absenci speciálního zákonného ustanovení.
9. K námitce porušení procesních práv z důvodu absence poučení žalovaná uvedla, že se jedná o řízení o žádosti a bylo plně na žalobci, jak s ní naloží. Žalobce měl možnost disponovat žádostí až do vydání rozhodnutí ministerstva. Mohl také požádat o změnu obsahu žádosti, neboť si byl vědom, že je v postavení rodinného příslušníka občana EU. Byl navíc zastoupen advokátem.

II. Obsah žaloby

10. Žalobce úvodem připomněl, že dne 30. 8. 2021 požádal po pěti letech nepřetržitého pobytu podle § 65 odst. 2 a § 68 zákona o pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu a podle § 83 téhož zákona o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice o rezidentech (směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty). Žalobce splnil před podáním žádosti podmínku předchozího nepřetržitého pobytu a podal žádost v době platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Doložil také všechny náležitosti a prokázal splnění podmínek pro vyhovění žádosti.
11. Žalovaná reagovala podle žalobce na odvolací námitky příliš obecně a formalisticky, z větší části pak opakovala určitý právní názor „implicitně“.
12. Podstata sporu podle žalobce spočívá v otázce, zda mohla žalovaná bez dalšího a za zcela specifických okolností zamítnout žalobcovu žádost pouze proto, že se v průběhu řízení stal rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce nečiní sporným, že se od nabytí státního občanství starším synem dne 9. 5. 2022 cítí být rodinným příslušníkem občana EU (proto také dne 23. 6. 2022 požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU). Je však přesvědčen, že postup ministerstva a žalované nemá oporu v zákoně, a to přinejmenším s ohledem na potřebu eurokonformního výkladu dotčených vnitrostátních norem.
13. Národní úprava žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu po pěti letech nepřetržitého přechodného pobytu na území podle hlavy IV (§ 68) zákona o pobytu cizinců vychází primárně ze směrnice o rezidentech, a obsahuje tak „národní prvek“ povolení k trvalému pobytu podle hlavy IV dílu prvního zákona o pobytu cizinců a automaticky také „unijní prvek“ právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU podle hlavy IV dílu 2 (§ 83) zákona o pobytu cizinců a směrnice o rezidentech. Žadatel tedy automaticky získá s povolením k trvalému pobytu také postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU, neboť se podmínky v podstatě překrývají. Unijní prvek je využitelný např. tím způsobem, že podle směrnice o rezidentech může cizinec požívat obdobných výhod pohybu a usazení jako občan EU v případě relokace do jiného členského státu a může tam žádat o pobytové oprávnění v nové hostitelské zemi. Cizinec s pouhým národním trvalým pobytem takové možnosti nemá.

14. Naproti tomu rodinný příslušník občana EU (který sám není občanem EU) žádající o povolení k trvalému pobytu musí žádat o přiznání postavení rezidenta EU zvlášť (srov. § 87h odst. 5 zákona o pobytu cizinců), neboť rodinný příslušník občana EU není např. povinen dokládat prostředky k pobytu. Pro tento případ platí i zásadně odlišné počítání nezbytné doby předchozího oprávněného pobytu na rozdíl od standardního režimu cizinců ze třetích zemí, jde-li o blízké rodinné příslušníky [srov. např. § 87h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců], a možnost získat pouze národní povolení k trvalému pobytu.
15. Správní orgány nezpochybily, že žalobce v době podání žádosti splňoval všechny zákonné podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu (a tedy i k přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta), a to jak nezbytnou dobu nepřetržitého pobytu, tak podmínky integrace (znalost českého jazyka na úrovni A1, doložení příjmu a ubytování). Žalobce se rovněž domnívá, že v době podání žádosti i dosud splňuje podmínku neohrožování veřejného pořádku a zdraví, bezpečí země a zdejší společnosti.
16. Žalobce nesouhlasí s žalovanou, že pokud byl v době vydání rozhodnutí prvního stupně rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nezbývalo ministerstvu než žalobcovu žádost zamítnout. Žalovaná dostatečně nereagovala na odvolací námitku, že vydání povolení k trvalému pobytu po nepřetržitém pobytu pěti let spojující národní a unijní prvek je rozhodnutím v podstatě deklaratorním, takže postačí, aby žalobce kdykoliv v průběhu řízení doložil splnění podmínek pro přiznání postavení rezidenta EU, resp. povolení k trvalému pobytu.
17. Tento závěr podle žalobce podporuje směrnice o rezidentech, zejm. bod 11 odůvodnění („Získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by mělo být **potvrzeno** vydáním povolení k pobytu, které dotýčným osobám umožní snadno a neprodleně prokázat jejich právní postavení“, zdůrazněno žalobcem). Rovněž z čl. 7 odst. 3 směrnice o rezidentech žalobce dovozuje, že smyslem rozhodování o jeho žádosti nebylo „zakládat“ jeho právo k pobytu a povolovat ho v užším smyslu, ale pouze deklaratorně (autoritativně) potvrzovat. Právo přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta žalobci v určitém okamžiku vzniklo, přičemž splnění podmínek v průběhu řízení prokázal.
18. Je proto v zásadě irelevantní, že se v průběhu řízení žalobcův osobní status změnil. Povolení k trvalému pobytu včetně postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je zásadně širší a kvalitativně jiné než ryze národní povolení k pobytu rodinného příslušníka občana EU vydávané podle § 87h zákona o pobytu cizinců na základě jiné žádosti.
19. Podle žalobce je v rozporu s účelem dotčených předpisů, aby byl ochuzen o možnost automaticky procesně získat povolení k trvalému pobytu se vším, co k tomu patří. Nadto, žalobcově integrace se nabytím občanstvím ČR jeho starším synem prohloubila. Podmínka integrace je přitom principiálním indikátorem získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.
20. Obdobně je v národních podmínkách upraveno i povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU (hlava IVa zákona o pobytu cizinců), které vychází z unijního práva volného pohybu a pobytu pro minimálně blízké rodinné příslušníky [srov. čl. 7 odst. 2 a čl. 10 odst. 1 směrnice o volném pohybu (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států), podle kterých se určité právo také pouze „potvrzuje“, viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 4. 2005, C-157/03, Komise v. Španělské království].

21. Krom toho, nyní posuzovaná věc se vyznačuje procesními specifiky – nezákonným rozhodnutím žalované v minulosti (viz výše zmíněný rozsudek č. j. 43 A 33/2022-80), které nelze žalobci přičítat k tíži (to platí i pro délku řízení). Žalobci je známo, že podle judikatury nezpůsobuje nečinnost správního orgánu nezákonnost rozhodnutí, ale zůstanou-li napadená rozhodnutí v platnosti, bude žalobce ochuzen o potvrzení, že k určitému datu splnil podmínky pro přiznání statusu oprávněného trvalého pobytu a postavení rezidenta EU. I pro případ, že by soud shledal, že rozhodnutí o žalobcově žádosti je konstitutivní a že je v souladu se zásadami právní jistoty a předvídatelnosti práva, jsou zde dány mimořádné okolnosti spočívající zejména v nedodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí a soudy potvrzené opakované nezákonné rozhodování.
22. Svízelnost žalobcovy situace je zesílena tím, že „časové okno“, v němž může získat pobytový status odvozený od blízké rodinné vazby na občana EU, se uzavírá, neboť syn se blíží věku 21 let (nar. X). Krom toho, syn může teoreticky využít své právo volného pohybu a pobytu a přestěhovat se do jiného členského státu nebo do Kanady, kde se již pokoušel studovat.
23. Podle žalobce tedy reálně hrozí, že mu bude v důsledku formalistického postupu správních orgánů odebrána možnost získat trvalý pobyt v režimu cizinců třetích zemí, následně v režimu blízkého rodinného příslušníka občana EU a poté v důsledku nemožnosti přejít zpět do režimu cizinců ze třetích zemí, neboť žalobce nyní pobývá na území pouze na základě probíhajícího řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu (a tedy osvědčení o oprávněnosti pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců). Z výjezdního příkazu po ukončení neúspěšné žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nelze podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Postačí, aby ministerstvo ještě jednou či dvakrát nezákonně rozhodlo (třebas i z jiného důvodu), a žalobce již nebude mít možnost podat žádost o povolení k trvalému pobytu po pěti letech nepřetržitého pobytu. Taková „právní jistota“ nemá a nemůže mít oporu v právním řádu.
24. Žalovaná se rovněž vyjádřila velmi obecně k zásadnímu omezení žalobcových procesních práv (zejm. možnosti disponovat s žádostí) a plnění poučovací povinnosti. Pouhý nesouhlas žalované není odůvodněn a žalovaná jen konstatuje, že porušení žalobcových procesních práv neshledala. Žalobce se s tímto závěrem neztotožňuje. O tom, že jej ministerstvo považuje za rodinného příslušníka občana EU, se dozvěděl až z rozhodnutí ministerstva. Z celkového obsahu správního spisu vyplývalo, že důvodem zamítnutí žádosti mohou být opět pouze skutečnosti zachycené v utajovaných informacích. Přes výslovnou žádost (která byla součástí vyjádření k podkladům rozhodnutí), v čem konkrétně tkví postup směřující k nevyhovění žádosti, žalobce nedostal žádnou odpověď, ale rovnou bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Takový postup je ve zřejmém rozporu s poučovací povinností a povinností vycházet účastníkům vstříc, neohrozí-li to účel řízení. Pokud by se žalobci dostalo adekvátního poučení, mohl by lépe využívat svá práva – včetně práva disponovat s žádostí. V úvahu připadala změna obsahu žádosti, o kterou po vydání prvostupňového rozhodnutí žalobce již žádat nemohl. Jistým způsobem překvapivý závěr, že ministerstvo konečně uznalo, že je žalobce rodinným příslušníkem občana EU, je nyní použit proti žalobci.

III. Vyjádření žalované

25. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí a obsah spisu.

IV. Posouzení žaloby soudem

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodl o věci bez jednání, neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.
27. Žaloba je důvodná.
28. Soud předesílá, že neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Byť je jeho odůvodnění velmi stručné, názor žalované je z něj seznatelný [(1) na žalobce se přestala vztahovat hlava IV zákona o pobytu cizinců, a proto musela být jeho žádost o povolení k trvalému pobytu podaná podle této hlavy zamítnuta, a (2) nedošlo ke zkrácení procesních práv žalobce, neboť v řízení o žádosti je žádost plně v jeho dispozici]. Soud vzal rovněž v úvahu, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost by mělo být vyhrazeno případům, kdy skutečně není zřejmé, k jakým závěrům správní orgán dospěl nebo z jakých důvodů, neboť se tím z procesního důvodu oddaluje meritorní posouzení věci samé. Věcné posouzení sporu je přitom pro účastníky řízení stěžejní. Napadené rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím ministerstva) je způsobilé soudního přezkumu.
29. V posuzované věci je sporné, zda mohla být žalobcova žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítnuta pouze z toho důvodu, že se v průběhu správního řízení stal rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
30. Soud souhlasí s žalobcem v tom, že povolení k trvalému pobytu podle hlavy IV zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje i unijní prvek. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, totiž zákonodárce zvolil takový způsob transpozice směrnice o rezidentech, že provázal rozhodování o trvalém pobytu podle tehdejšího § 67 (nyní § 68 zákona o pobytu cizinců) s institutem „Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území“ (§ 83 až § 85 zákona o pobytu cizinců). O provázání těchto dvou institutů v jednom jediném řízení svědčí podle Nejvyššího správního soudu zejména uvozovací věta § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců („*Ministerstvo v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přizná cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území (dále jen „rezident na území“), jestliže cizinec...*“) a také skutečnost, že podle § 85 odst. 3 téhož zákona „[p]latnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu“.
31. Z důvodu zmíněné provázanosti musí být podle Nejvyššího správního soudu i samotné řízení o trvalém pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců vedeno v souladu s požadavky směrnice o rezidentech. Tuto skutečnost však správní orgány zcela opomněly.
32. Účelem směrnice o rezidentech je integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, tedy základního cíle EU stanoveného primárním právem (srov. bod 4 odůvodnění směrnice). Vytvoření podmínek, na jejichž základě mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, získat právo pobytu v jiném členském státě by mělo přispět k účinnému dosažení vnitřního trhu jako oblasti, ve které je zajištěn volný pohyb osob. Mohl by se také stát hlavním faktorem mobility, zejména na trhu práce Unie (bod 18 odůvodnění směrnice).
33. Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by

měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba se v zemi usídlila (bod 6 odůvodnění a čl. 4 směrnice). K získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měli státní příslušníci třetích zemí prokázat, že mají přiměřené příjmy a zdravotní pojištění, aby pro členský stát nepředstavovali zatížení (bod 7 odůvodnění a čl. 5 směrnice).

34. Osobní rozsah směrnice vymezuje její čl. 3 odst. 1 tak, že se tato směrnice se vztahuje „na státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu“ [„státním příslušníkem třetí země“ se podle čl. 2 písm. a) rozumí „osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy“] a naopak se nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, „a) kteří pobývají na území členského státu za účelem studia nebo odborného vzdělávání; b) kteří jsou oprávněni pobývat v členském státě na základě dočasné ochrany nebo zažádali o povolení k pobytu z tohoto důvodu a vyčkávají rozhodnutí o svém právním postavení; c) kteří jsou oprávněni pobývat v členském státě na základě jiné formy ochrany než mezinárodní ochrany nebo kteří požádali o povolení k pobytu na tomto základě a čekají na rozhodnutí o svém právním postavení; d) kteří požádali o mezinárodní ochranu a dosud neobdrželi konečné rozhodnutí; e) kteří pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako *au pair* nebo sezónní pracovník nebo jako pracovníci vyslaní poskytovatelem služeb za účelem přeshraničního poskytování služeb nebo jako přeshraniční poskytovatelé služeb nebo tehdy, byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena; f) jejichž právní postavení se řídí Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z roku 1961, Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích z roku 1963, Úmluvou z roku 1969 o zvláštních misích nebo Vídeňskou úmluvou o zastoupení států v mezinárodních organizacích univerzálního zaměření z roku 1975“.
35. Citovaný článek ani žádné jiné ustanovení směrnice o rezidentech nevylučuje z jejího osobního rozsahu státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou zároveň rodinnými příslušníky občana EU, ať již ve smyslu směrnice o volném pohybu nebo podle čl. 20 či čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Existence či nabytí postavení rodinného příslušníka občana EU nejsou ve směrnici o rezidentech uvedeny ani jako důvod pro zamítnutí žádosti či odnětí postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Pro úplnost lze dodat, že směrnice o rezidentech přiznání postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta přiznáním postavení rodinného příslušníka občanů EU ani nepodmiňuje.
36. Směrnice o rezidentech a směrnice o volném pohybu jsou dva zcela samostatné a na sobě nezávislé právní předpisy, které nevylučují, že se určitých případech mohou na cizince vztahovat paralelně. Tuto skutečnost potvrzuje i judikatura Soudního dvora, který např. v rozsudku ze dne 7. 9. 2022, *E.K.*, C-624/20, v bodu 53 uvedl, že čl. 3 směrnice o rezidentech nerozlišuje, zda dotyčný státní příslušník třetí země pobývá na území Unie oprávněně na základě samostatného práva nebo na základě práva odvozeného od práva, jehož požívá dotčený občan Unie. V obecné rovině lze odkázat také na rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, který se zabýval možnou aplikací směrnice o rezidentech a směrnice o volném pohybu, resp. čl. 20 či 21 SFEU na téhož žalobce, ve svých úvahách přitom ani nenaznačil, že by se snad jednalo o vzájemně se vylučující předpisy.
37. Ostatně o tom, že by užití směrnice o volném pohybu, příp. čl. 20 či 21 SFEU vylučovalo aplikaci směrnice o rezidentech, se výslovně nezmiňují ani správní orgány. Ve svých rozhodnutích spíše pomíjí, že je směrnice o rezidentech vůbec ve hře. Mají totiž za to, že pokud se žalobce stal rodinným příslušníkem občana EU, přestala se na něj s ohledem na § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vztahovat celá hlava IV téhož zákona. Unijní aspekt trvalého pobytu však zcela pomíjí.

38. Byl-li by názor správních orgánů akceptován, vedlo by to k situacím, kdy by o žádostech státních příslušníků třetích zemí, kteří prokazatelně splňují podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, ale v průběhu správního řízení se stali rodinnými příslušníky občana EU ve smyslu směrnice o volném pohybu nebo čl. 20 či 21 SFEU, nebylo možné vůbec rozhodnout, neboť by jim bylo umožněno žádat pouze o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců. Ta je však transpozicí směrnice o volném pohybu. Pobytové oprávnění rodinného příslušníka občana EU podle směrnice o volném pohybu je přitom odlišným pobytovým titulem od postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta podle směrnice o rezidentech. Jako jeden z hlavních rozdílů lze vyzdvihnout skutečnost, že pobytové oprávnění rodinného příslušníka občana EU je v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora pouze odvozeným právem (od práv občana EU), zatímco postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta je právem originálním, nezávislým na jiných osobách.
39. Závěr správních orgánů by tak vedl k situaci, že by zde existovala skupina státních příslušníků třetích zemí, kteří prokazatelně splňují podmínky směrnice o rezidentech, ale o jejichž žádostech o přiznání tohoto originálního postavení by vůbec nemohlo být v podmínkách českého práva rozhodnuto. Takový závěr by byl nepochybně v rozporu s unijním právem, neboť by směrnicí o rezidentech zbavoval užitečného účinku ve vztahu k podstatné skupině osob, které tato směrnice přiznává práva.
40. Přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta je přitom podmíněno podáním žádosti (srov. např. rozsudek *Iida*, body 46 a 47), a tedy i rozhodnutím o ní. V této souvislosti je třeba také připomenout, že podle Soudního dvora „*pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené ve směrnici 2003/109, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení*“ (rozsudek ze dne 3. 10. 2019, X, C-302/18, zdůraznění doplněno, viz také rozsudek ze dne 26. 4. 2012, *Komise v. Nizozemsko*, C-508/10, bod 68). Soudní dvůr nicméně nešel tak daleko, že by přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta označil za pouze deklaratorní rozhodnutí (srov. argumentaci generálního advokáta ve věci C-508/10, který deklaratorní charakter navrhoval, Soudní dvůr však jeho argumentaci plně nepřejal a zvolil formulaci, která je výše citována).
41. Ostatně celé znění § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zní: „*Ustanovení této hlavy se nevztahuje na občana Evropské unie a s výjimkou § 83 až 85 na jeho rodinného příslušníka.*“ Druhá část citované věty, kterou správní orgány nevzaly v úvahu, naznačuje, že rodinný příslušník občana EU není vyloučen z aplikace § 83 až § 85 zákona o pobytu cizinců, přestože další ustanovení zákona o pobytu cizinců neobsahují pro tyto případy samostatnou úpravu řízení.
42. Pokud tedy vnitrostátní zákonodárce provázal ustanovení o řízení o povolení k trvalému pobytu s řízením o přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, nelze toto řízení jako celek ukončit pouze proto, že se účastník v průběhu řízení stal rodinným příslušníkem občana EU. Předpokládá-li zákon o pobytu cizinců, že postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta podle § 83 zákona o pobytu cizinců se přizná v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu, nelze řízení ukončit z jiného důvodu než toho, který pro zamítnutí žádosti o postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta předvídá směrnice o rezidentech. Jedině takový výklad považuje soud za eurokonformní. Směrnice o rezidentech v čl. 13 umožňuje, aby členské státy vydávaly povolení k pobytu s trvalou nebo neomezenou platností za výhodnějších podmínek, než jaké jsou stanoveny touto směrnicí, neumožňuje však postup

opačný, tedy vydání pobytového oprávnění za méně výhodných podmínek, než jaké stanoví daná směrnice.

43. Mezi důvody zamítnutí žádosti podle směrnice o rezidentech přitom nepatří skutečnost, že žadatel je nebo se stal rodinným příslušníkem občana EU podle směrnice o volném pohybu nebo čl. 20 či 21 SFEU. Postavení rodinného příslušníka občana EU má osobám, které splňují dané podmínky, poskytnout výhodnější režim oproti běžným „třetizemcům“ (z důvodu odstranění překážek volného pohybu občanů EU, od nichž své postavení odvozují, příp. z důvodu zachování užitečného účinku práv vyplývajících z občanství Unie), nemůže být proto obráceno jako nevýhoda, která státnímu příslušníkovi upře originální (a nikoliv jen odvozené) právo pobytu na základě postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.
44. Tentýž závěr pak musí platit i v případě, že se jedná o rodinného příslušníka občana EU na základě odkazu na unijní právo obsaženého ve vnitrostátním právu. S ohledem na vnitrostátní „dorovnání“ v § 15a zákona o pobytu cizinců je třeba vztáhnout výše uvedené závěry též na rodinného příslušníka občana ČR, byť svého práva volného pohybu nevyužil. Pokud český zákonodárce rozhodl o rozšíření právní úpravy přijaté původně na úrovni Evropské unie pro přeshraniční situace rovněž na situace čistě vnitrostátní, nemůže aplikační praxe správních orgánů do takto rozšířeného aplikačního rámce zpětně vsouvat zužující podmínky, které se vztahovaly na přeshraniční situace v rámci Evropské unie, avšak ve vnitrostátních situacích nemohou nalézt racionální uplatnění (viz rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 271/2022-26, č. 4480/2023 Sb. NSS).
45. Nelze-li přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta odepřít státnímu příslušníkovi třetí země jen proto, že je současně rodinným příslušníkem občana EU podle směrnice o volném pohybu nebo čl. 20 či 21 SFEU, tím spíše mu nelze postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta odepřít, pokud je rodinným příslušníkem občana EU „pouze“ na základě odkazu ve vnitrostátním právu. Volba vnitrostátního zákonodárce nemůže být na úkor práv vyplývajících z práva EU a nemůže zužovat osobní rozsah směrnice o rezidentech ani zpříšňovat podmínky, které tato směrnice stanoví.
46. Tytéž závěry pak platí i s ohledem na skutečnost, že § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu (*„Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí jeho rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje“*) jde nad rámec směrnice o volném pohybu, která počítá pouze s obrácenou situací [srov. čl. 2 odst. 2 písm. c) a d) uvedené směrnice a rozsudek Iida, podle kterého *„to, zda je rodinný příslušník ‚vyživován‘ občanem Unie majícím právo pobytu, je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna osobou mající právo pobytu, takže nastane-li jako v projednávaném případě opačná situace, tedy že osoba mající právo pobytu je vyživovanou osobou státního příslušníka třetí země, nemůže se tento státní příslušník za účelem uplatnění práva pobytu v hostitelském členském státě odvolávat na to, že je ‚vyživovaným‘ předkem uvedené osoby oprávněné k pobytu ve smyslu směrnice 2004/38. [...] Z toho vyplývá, že žalobce v původním řízení nemůže být kvalifikován jako ‚rodinný příslušník‘ své dcery ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38“* body 55 a 56]. Vnitrostátní úprava, která definuje rodinného příslušníka občana EU širěji, nemůže být důvodem pro odmítnutí práv vyplývajících ze směrnice o rezidentech, a proto nemůže být ani důvodem, který znemožňuje posouzení, zda daná osoba podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta splňuje, či nikoliv.

47. Zamítlo-li tedy ministerstvo žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu pouze na základě skutečnosti, že se stal rodinným příslušníkem občana EU, rozhodlo v rozporu se směrnicí o rezidentech, neboť neumožnilo posouzení, zda žalobce podmínky této směrnice splňuje. Odkaz ministerstva na to, aby si žalobce podal žádost podle § 87h zákona o pobytu cizinců nebyl případný, neboť podle tohoto ustanovení se rozhoduje o zcela jiném typu pobytového oprávnění (s odlišným právním podkladem v unijním právu), které je navíc pouze postavením odvozeným, na rozdíl o postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které je právem originálním. Žalovaná proto potvrzením rozhodnutí ministerstva pochybila.
48. S ohledem na výše uvedené závěry se již soud podrobně nezabýval námitkou, zda mělo ministerstvo žalobce poučit o možnosti změnit obsah žádosti, neboť je zřejmé, že skutečnost, že žalobce v době vydání rozhodnutí splňoval podmínky rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců nebránila věcnému posouzení žádosti.
49. Soud přitom shledal důvod pro zrušení nejen rozhodnutí žalované, ale i rozhodnutí ministerstva, neboť žalobcova žádost nebyla fakticky dosud vůbec posouzena ani v první stupni. V dalším řízení bude na ministerstvu, aby žalobcovu žádost posoudilo v souladu se směrnicí o rezidentech. Bude-li nadále trvat na tom, že existuje důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu, musí svůj závěr náležitě odůvodnit a dostatečně podložit, neboť jeho dosavadní závěry odkazující na takové nebezpečí v soudním přezkumu neobstály (srov. výše zmíněný rozsudek zdejšího soudu č. j. 43 A 33/2022-80, a rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2002, č. j. 54 A 32/2022-71, a ze dne 8. 6. 2023, č. j. 43 A 28/2023-64, ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 8. 9. 2023, č. j. 10 Azs 169/2023-57).

V. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

50. Soud proto rozhodnutí žalované i rozhodnutí ministerstva zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5).
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení byl úspěšný žalobce, a proto má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují náklady související se zastoupením žalobce advokátem, tedy odměna advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dvě paušální částky po 300 Kč jako náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu (podání ze dne 21. 9. 2023 soud jako účelně vynaložený náklad neuznal, neboť pouze odkázalo na žalobu). Zástupce žalobce nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty a ani z veřejně dostupných zdrojů taková skutečnost nevyplývá, soud proto náhradu této daně nepřiznal. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 6 800 Kč je žalovaná povinna zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. prosince 2023

Mgr. Věra Pazderová, LL.M., M.A., v. r.
soudkyně