



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **T. Y. B.** zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2024, č. j. MV-30605-6/SO-2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2025, č. j. 45 A 6/2024-47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2025, č. j. 45 A 6/2024-47, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2024, č. j. MV-30605-6/SO-2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem **28 497,40 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně žije ve Vietnamu. Ve Vietnamu byla adoptována vietnamskými manžely žijícími na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Následně ve věku 14 let požádala o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně

některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), který umožňuje nezletilému dítěti cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, získat povolení k trvalému pobytu bez nutnosti předchozího pobytu na území, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území.

[2] Žádost Ministerstvo vnitra zamítlo rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020 a žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a toto rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 23. 4. 2020. Krajský soud v Praze však rozsudkem ze dne 22. 2. 2023, č. j. 55 A 56/2020-22, obě rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (kasační stížnost proti tomuto rozsudku podána nebyla). V následném řízení Ministerstvo vnitra žalobkyni nepovolilo změnu žádosti a původní žádost rozhodnutím ze dne 14. 12. 2023 zamítlo. Důvodem bylo především to, že žalobkyně dne X nabyla zletilosti. V záhlaví uvedeném rozhodnutím žalovaná odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 12. 2023 zamítla a toto rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou ke Krajskému soudu v Praze, který ji zamítl. Jednou z podmínek § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je, že žadatel o toto povolení je nezletilý. Žalobkyně nezpochybnila, že nabyla zletilosti dne X, avšak dovolávala se uplatnění výjimky z obecné zásady, podle níž správní orgány rozhodují dle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Krajský soud připustil, že striktní trvání na této zásadě může v některých případech vést k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů, to však samo o sobě nepředstavuje důvod k jejímu prolomení. Podle judikatury NSS tato zásada účastníka řízení někdy zvýhodní, jindy znevýhodní. Její dodržení však nepředstavuje přepjatý formalismus. Naopak, obecně je takový postup v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť účastníku v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu.

[4] Žalobkyně byla podle krajského soudu povinna splnit všechny zákonné požadavky (včetně nezletilosti) ke dni vydání rozhodnutí o její žádosti v prvním stupni. Nedodržení lhůt pro rozhodnutí ani předchozí nezákonná rozhodnutí správních orgánů nemohou vést k prolomení této zásady. Podle krajského soudu nelze ve znění § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců spatřovat systémový nedostatek, jedná se o vědomou volbu zákonodárce, přičemž z ničeho nevyplývá, že by si zákonodárce nebyl vědom možných dopadů do soukromého a rodinného života. Nejedná se tedy o nezamýšlenou mezeru v právu.

[5] Pokud by cizinci žádajícímu o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců skutečně hrozil zásah do jeho soukromého a rodinného života, avšak by již kvůli postupu správních orgánů nesplňoval podmínku nezletilosti, mohla by cestou k zajištění ochrany být žádost o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. K tomu je však nezbytné především dostatečně konkrétně tvrdit a doložit hrozbu vážné újmy, což se žalobkyni nepodařilo.

[6] Individuální okolnosti zmíněné v žalobě žalobkyně během správního řízení uvedla pouze v obecné rovině. Předchozí nezákonný postup správních orgánů i nedodržení zákonných lhůt mohou být vzaty v úvahu, ale samy o sobě nesvědčí o tom, že žadateli hrozí vážná újma. Ministerstvo vnitra v usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti konstatovalo, že nebyly zjištěny nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života, protože obecné tvrzení o tom, že o žalobkyni pečuje adoptivní rodina a vytvořili si úzký

pokračování

citový vztah, žalobkyně nedoložila ani blíže nepopsala. V ČR přitom dosud neměla povolen pobyt a ve Vietnamu žije u biologických rodičů. Krajský soud se s tímto posouzením ztotožnil, protože žalobkyně neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by je zpochybnily.

[7] Nebylo nutné provést ani výslech adoptivních rodičů. Jak uvedla žalovaná, právní vztah „rodič–dítě“ nebyl v řízení zpochybněn. Pokud jde o možnost prokázat tímto výsledkem nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života, krajský soud především zdůraznil, že v řízeních o pobytových oprávněních má výslech pouze podpůrnou povahu. Kromě toho chyběla dostatečně konkrétní tvrzení o tom, co by mělo být výsledkem prokázáno. Ze zjištěných skutkových okolností totiž vyplynulo, že žalobkyně s adoptivními rodiči nikdy nežila (naopak žije s těmi biologickými) a sama konstatovala, že s nimi udržuje vztah „na hraně možností“; nic bližšího neuvedla. Žalobkyně ani netvrdila, proč nemohla zásah do rodinného života prokázat jinými prostředky, například fotografiemi či listinami potvrzujícími návštěvy adoptivních rodičů ve Vietnamu. Protože žalobkyně namítala zásah do soukromého a rodinného života ve správním řízení pouze obecně, považoval krajský soud úvahy správních orgánů za dostatečné. Ani v žalobě ostatně žalobkyně toto posouzení konkrétně nezpochybnila.

II. Argumentace účastníků řízení

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje v tom, že NSS dosud jasně nevyřešil otázku, zda lze prolomit zásadu rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí z důvodu zásahu do práv zaručených čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva) a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (Listina). Dále nebylo dostatečně vyjasněno, za jakých podmínek lze podle § 41 odst. 8 správního řádu povolit změnu obsahu žádosti, pokud k zásahu do čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny došlo v důsledku předchozího nezákonného postupu správních orgánů. Kasační stížnost je podle ní přijatelná také proto, že nezákonnost napadeného rozsudku i správních rozhodnutí má zcela zásadní dopad do hmotněprávního postavení jí i jejích adoptivních rodičů, neboť je jim znemožněno společné soužití na území ČR.

[9] Správní orgány měly povolit změnu obsahu původní žádosti stěžovatelky na žádost o vydání povolení k trvalému pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele. Stěžovatelka konkrétně tvrdila, že nezákonný postup správních orgánů jí spolu s plynutím času znemožnilo společné soužití s jejími adoptivními rodiči, k nimž má blízké osobní vztahy a s nimiž je v kontaktu na dálku (doplňovaném jejich osobními návštěvami). Nezákonný postup správních orgánů zapříčinil zmaření uskutečněné adopce a zabránil společnému soužití. Na nepřiměřenosti zásahu nic nemění ani skutečnost, že v zemi původu pobývá se svými biologickými rodiči.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že navrhovaný výslech adoptivních rodičů by byl v tomto řízení pouze důkazem podpůrné povahy. Naopak jej považuje za vhodný k prokazování obtížně zjistitelných skutečností, jakou je i blízkost osobních vazeb mezi několika osobami, které od sebe dělí značná vzdálenost. Neprovedení navrhovaných

důkazů mělo za následek nedostatečné zjištění skutkového stavu a nesprávný i nedostatečně odůvodněný závěr o absenci vážné újmy ve vztahu ke změně obsahu žádosti.

[11] Krajský soud rovněž nevěnoval dostatečnou pozornost nepřiměřené délce správního řízení, kterou zavinily správní orgány, a v jejímž důsledku stěžovatelka přestala splňovat podmínku nezletilosti. Stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2021, č. j. 6 Azs 398/2020-34, bod 31, který se zabývá podmínkami pro povolení změny žádosti v případě nesplnění podmínky nezletilosti způsobeného nezákonným postupem správních orgánů.

[12] Vyjádření vietnamských orgánů veřejné moci k platnosti adopce předložila žalovaná až v průběhu řízení před krajským soudem. Stěžovatelka je považuje za irelevantní, neboť správní soudy rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu, a navíc neměla možnost se s tímto vyjádřením s dostatečným předstihem seznámit a pokusit se je vyvrátit.

[13] Krajský soud rovněž nesprávně posoudil možnost prolomení zásady rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Ve smyslu rozsudku NSS ze dne 17. 8. 2022, č. j. 10 Azs 348/2020-33, bodu 14, považuje stěžovatelka za trhlinu v systému zákona o pobytu cizinců nemožnost poskytnout ochranu v její individuální situaci, kdy kvůli nepřiměřené délce řízení způsobené nezákonným postupem správních orgánů přestala splňovat podmínku nezletilosti, a trvale tak ztratila možnost získání pobytového oprávnění za účelem společného soužití rodiny (zákon již nezohledňuje nezaopatřenost zletilých dětí). Stěžovatelka připomíná, že žádost podala s výrazným předstihem, když jí bylo 14 let, avšak řízení namísto zákonem stanovené doby 180 dnů trvalo 5 let.

[14] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[16] Jedná se však o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, NSS kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního NSS podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, *Ostapenko*, v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. Dovodil, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou 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.

pokračování

[17] Jádrem této věci je otázka, zda pro posouzení splnění podmínky nezletilosti je rozhodný právní a skutkový stav v době vydání správního rozhodnutí, jak uzavřely správní orgány a krajský soud, či den podání žádosti, jak tvrdí stěžovatelka. Ve vztahu k ní krajský soud postupoval v souladu s jím citovaným rozsudkem NSS ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017-31, body 16-19. Za obdobného skutkového stavu [nesplnění podmínky nezletilosti podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců kvůli postupu správních orgánů] následoval NSS tento právní názor i v rozsudcích ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 Azs 133/2020-29, body 15-17, ze dne 4. 2. 2021, č. j. 1 Azs 500/2020-24, bod 23, ze dne 1. 12. 2021, č. j. 6 Azs 398/2020-34, bod 15, či ze dne 3. 10. 2023, č. j. 2 Azs 248/2023-30, bod 12.

[18] Ačkoli se tedy jedná o otázku, která je judikaturou NSS řešena, nelze pominout, že ta je v rozporu s judikaturou Soudního dvora, jež je pro tuto věc (jak bude vysvětleno níže) závazná. Kasační stížnost je tedy přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon od výše citované judikatury a aplikovat namísto ní závěry Soudního dvora vyslovené v rozsudku ze dne 16. 7. 2020 ve spojených věcech C-133/19, C-136/19 a C-137/19, *Belgický stát (Regroupement familial - Enfant mineur)*.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Podle čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii „[p]odle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

[21] Ze zásady loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii vyplývá členským státům povinnost interpretovat národní právo spadající do působnosti práva Evropské unie v souladu s evropským právem tak, aby zajistily jeho plnou účinnost (tzv. princip *effet utile*). Podle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 10. 2004 ve spojených věcech C-397/01 až C-403/01, *Pfeiffer*, bodů 115-116, „[a]čkoliv zásada výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Společenství, kterou tak stanoví právo Společenství, se v první řadě týká vnitrostátních ustanovení přijatých k provedení příslušné směrnice, neomezuje se však na pouhý výklad znění těchto ustanovení, nýbrž vyžaduje, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu celé vnitrostátní právo za účelem posouzení, nakolik může být uplatněno způsobem, který nevede k výsledku, jenž je v rozporu s výsledkem směrnici zamýšleným (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Carbonari a další* [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 1999 ve věci C-131/97 *Carbonari a další*], body 49 a 50). Umožňuje-li tak vnitrostátní právo za určitých okolností s použitím jím uznávaných výkladových metod vyložit ustanovení vnitrostátního právního řádu takovým způsobem, aby bylo možno vyhnout se rozporu s jinou právní normou vnitrostátního práva nebo aby za tímto účelem byl omezen dosah tohoto ustanovení tím, že bude použito pouze za předpokladu, že je slučitelné s výše uvedenou právní normou, má soud povinnost použít tytéž metody za účelem dosažení výsledku sledovaného směrnicí.“

[22] Stěžovatelka žádala o povolení k trvalému pobytu na základě § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako

nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území“. Pro posouzení v tomto řízení sporné otázky je zásadní, zda citované ustanovení spadá do působnosti práva Evropské unie, konkrétně směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“), které se týká výše jmenovaný rozsudek ve věci *Belgický stát*. Za tím účelem je třeba nejprve zodpovědět, zda se jedná o transpoziční ustanovení ke směrnici 2003/86 (III. A.), a následně, zda skutečnost, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců představuje příznivější ustanovení oproti minimálnímu standardu, jej nevyjímá z rozsahu režimu směrnice 2003/86 (III. B.). Po vyřešení nastíněné problematiky NSS posoudí dopady rozsudku ve věci *Belgický stát* na posuzovanou věc (III. C.).

III. A. Transpozice směrnice 2003/86

[23] Podle čl. 7 Listiny základních práv EU má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Podle rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 30. 1. 2024 ve věci C-560/20 *Landeshauptmann von Wien*, bodu 41, ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána a uplatňována ve světle čl. 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv EU, jak ostatně vyplývá ze znění bodu 2 odůvodnění a čl. 5 odst. 5 této směrnice, které ukládají členským státům povinnost posuzovat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem podporovat rodinný život.

[24] Předobraz § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců byl do českého právního řádu poprvé vložen již při první novelizaci zákona o pobytu cizinců zákonem č. 140/2001 Sb., který do § 65 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v tehdy platném znění, přidal pod písm. d) další důvod pro udělení povolení k pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území, a to pokud je žadatel *nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců*. Následně byl tento důvod zákonem č. 161/2006 Sb. přesunut do § 66 odst. 1 písm. d) a s účinností od 1. 8. 2018 byla zákonem č. 222/2017 Sb. vypuštěna možnost aplikovat citované ustanovení na již zletilé, nýbrž nezaopatřené dítě.

[25] Podle obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 140/2001 Sb. „[n]ávrh novely nepředstavuje přímou transpozici právních předpisů ES do českého práva, nicméně však přispívá k aplikaci standardů Unie v dané oblasti v podmínkách České republiky. Podpůrně (částečně) byla využita směrnice Rady ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (390L0364) s přihlédnutím k tomu, že její plná transpozice přichází do úvahy až při členství v Evropské unii. Dále byly využity unijní dokumenty (akty EU) - usnesení ze dne 2. června 1993 o harmonizaci národních politik o sjednocování rodin a usnesení ze dne 4. března 1996 o statusu státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě žijících na území členských států (396Y0318)“. Důvodová zpráva dále obsahuje výčet právních předpisů práva Evropské unie, které sice „mohou být ve velké většině konkrétních ustanovení transponovány nebo aplikovány do českých právních předpisů až k datu vstupu do Evropské unie“, ale již byly „využity při jeho přípravě“. Z řady z nich pak vychází směrnice 2003/86, která na základě rozhodnutí Evropské rady z Tampere v roce 1999 dosavadní roztržštěné evropské předpisy týkající se slučování rodin sjednocuje do jednoho komplexního harmonizačního předpisu (bod 3 preambule směrnice 2003/86 a pro přehled předchozích unijních předpisů týkajících se slučování rodin viz Explanatory Memorandum Komise ze dne 1. 12. 1999 k návrhu směrnice 2003/86, část pátá, str. 6). Ve zvláštní části pak

pokračování

důvodová zpráva k zákonu č. 140/2001 Sb. k přijetí § 65 odst. 1 písm. d) uvádí: „*Vytváří se předpoklad pro povolování trvalého pobytu dětem, aniž by bylo nutné povolení tohoto pobytu podmiňovat splněním ‚čekací lhůty‘. Dítě tak může z hlediska pobytového získat neprodleně právní status, jako jeho rodič – cizinec.*“

[26] Je zřejmé, že v době transpozice směrnice 2003/86 zákonem č. 428/2005 Sb., kterým byl zaveden zvýhodňující režim za účelem slučování rodin i pro cizince s povolením k dlouhodobému pobytu v délce nejméně 1 roku (viz § 42a a § 42b zákona o pobytu cizinců), už bylo posuzované zákonné ustanovení součástí právního řádu ČR. Z popsání legislativního vývoje a z příslušných důvodových zpráv ovšem vyplývá, že již od počátku mělo svůj původ v právu Evropské unie (tehdy Evropského společenství). Skutečnost, že zákonné ustanovení bylo součástí právního řádu již před nabytím účinnosti harmonizačního předpisu, nevylučuje, že se jedná o transpoziční ustanovení, pokud lze z příslušného unijního předpisu dovodit, že vnitrostátní ustanovení spadá do jeho působnosti. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004 ve věci C-371/02, *Björnekulla Fruktindustrier AB*, bodu 13, má-li národní soud vykládat vnitrostátní právo spadající do působnosti směrnice, ať už dané ustanovení bylo přijato před či po této směrnici, platí, že by tak měl činit co nejvíce je to možné ve světle textu a účelu směrnice za účelem dosažení cíle sledovaného směrnicí. To platí bez ohledu na jiný výklad vyplývající z důvodové zprávy k tomuto vnitrostátnímu ustanovení.

[27] Z uvedeného vyplývá, že pravidlo § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců bylo do právního řádu vloženo s odkazem na unijní předpisy týkající se slučování rodin již před přijetím směrnice 2003/86, což nicméně v obecné rovině nevylučuje, že má být vykládáno v souladu s touto směrnicí. Stejně je, zda spadá do působnosti směrnice 2003/86, či nikoli.

[28] Při posouzení, zda je dané vnitrostátní pravidlo transpozicí unijního práva, lze aplikovat kritéria vytvořená Soudním dvorem při výkladu pojmu „provádění unijního práva“ obsaženého v čl. 51 Listiny základních práv EU. Původním cílem sice bylo stanovit rozsah základních práv vyplývajících z Listiny EU, nicméně tato kritéria jsou použitelná i při obecném stanovení rozsahu unijního práva. V rozsudku ze dne 8. 11. 2012 ve věci C-40/11, bodu 79, Soudní dvůr určil, že je třeba mimo jiné ověřit, zda má dotčená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo nepřímou ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit (tato kritéria posléze potvrdil Soudní dvůr mimo jiné v rozsudcích ze dne 6. 3. 2014 ve věci C-206/13, bodu 25, a ze dne 10. 7. 2014 ve věci C-198/13, bodu 37).

[29] Cílem § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je dle NSS bezpochyby podpoření sloučení rodin [viz výše uvedené odkazy důvodové zprávy na unijní předpisy týkající se slučování rodin a citované odůvodnění § 65 odst. 1 písm. d) ve zvláštní části důvodové zprávy]. Stejný cíl sleduje i směrnice 2003/86 (viz zejména body 4, 6 a 9 preambule). Vnitrostátní ustanovení, ač u něj není zjevné, zda představuje cílenou transpozici směrnice 2003/86, sleduje dosažení stejného cíle jako směrnice, objektivně tedy provádí její ustanovení.

[30] Kritérium povahy právní úpravy aplikoval Soudní dvůr ve věci C-198/13, bodu 39, ve kterém dospěl k závěru, že vnitrostátní úprava měla jinou povahu než úprava ve směrnici, neboť vnitrostátní úprava spočívala v právu zaměstnavatele požádat španělský stát o odškodnění újmy vzniklé z důvodu „abnormálního fungování“ soudní správy, kdežto směrnice cílila na uznání pohledávky zaměstnance vyplývající z jeho pracovních poměrů, která existuje vůči jeho zaměstnavateli. Tímto prizmatem, tedy zjednodušeně řečeno optikou, jak daná ustanovení fakticky fungují, dospívá NSS k závěru, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců má stejnou právní povahu jako ustanovení směrnice 2003/86, neboť oba právní předpisy upravují povolení k pobytu. Pro cizince je tedy důsledkem splnění všech podmínek stanovených v těchto předpisech udělení pobytového oprávnění.

[31] Dle NSS zároveň nelze dospět k závěru, že by § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (vedle zjevného záměru podpořit slučování rodin, k němuž směřují jak vnitrostátní předpis, tak i směrnice) sledoval ještě další cíle, odlišné od těch, k nimž míří unijní úprava. Zvláštní pravidla unijního práva v této oblasti představují právě ustanovení směrnice 2003/86.

[32] Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86 [t]ato směrnice *se použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, a pokud jsou členové jeho rodiny státními příslušníky třetí země s jakýmkoliv právním postavením* (zvýraznění přidáno NSS). Do působnosti směrnice naopak podle čl. 3 odst. 2 nespadají žadatelé o přiznání právního postavení uprchlíka či osoby pobývající na území na základě dočasné ochrany či jiné formy ochrany. Ačkoli čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86 pracuje pouze s výhledem na získání práva trvalého pobytu, nelze tuto podmínku číst jako vyloučení možnosti získat povolení k trvalému pobytu přímo vnitrostátním ustanovením transponovaným z této směrnice. S přihlédnutím k odst. 2 je nutno odst. 1 vykládat tak, že jeho cílem je zajistit odpovídající standard pobytového oprávnění pro osoby usilující o sloučení rodiny. Záměrem bylo zabránit uplatnění např. pouze jednorázového povolení bez vyhlídky na pokračování pobytu, nikoli povolení s ještě pevnějšími vazbami na členský stát.

[33] Aplikace směrnice na trvalé pobyty tedy spíše podporuje záměr unijního zákonodárce. Takový výklad je v souladu i s níže vyloženou legální definicí pojmu „povolení k pobytu“, která se negativně vymezuje pouze ve vztahu k některým formám krátkodobých pobytových titulů. Z uvedených ustanovení proto NSS dovozuje, že i cizinci s povolením k trvalému pobytu spadají pod definici osoby usilující o sloučení s rodinou podle čl. 3 směrnice 2003/86, a mají tedy právo na sloučení s rodinou dle garancí zakotvených v této směrnici.

[34] Závěr, že směrnice 2003/86 se vztahuje i na držitele trvalého pobytu, lze rovněž dovodit z definice pojmu „povolení k pobytu“ v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/86, podle které se jedná o povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země opravňuje k pobytu na jeho území v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (nařízení 1030/2002). Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení 1030/2002 se „povolením k pobytu“ rozumí každé oprávnění vydané orgány členského

pokračování

státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území, s výjimkou i) víz, ii) povolení vydaných na dobu posuzování žádosti o azyl, žádosti o povolení k pobytu nebo o jeho prodloužení, iia) povolení vydaných za výjimečných okolností s cílem prodloužit oprávněný pobyt na dobu nejvýše jednoho měsíce, iii) povolení pro pobyt, jehož délka nesmí překročit šest měsíců, vydaných členskými státy, v nichž se neuplatňuje článek 21 úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

[35] Tato definice v nařízení 1030/2002 bezpochyby zahrnuje i povolení k trvalému pobytu. Skutečnost, že unijní zákonodárce se rozhodl odkázat na takto široké vymezení namísto definice vlastní, třeba i výrazně užší, naznačuje, že jeho cílem vůbec nebylo navázat směrnici toliko na dlouhodobé pobyty, se kterými sice směrnice pracuje, ale jako s minimálními požadavky pro členské státy. Na takovém závěru nic nemění ani skutečnost, že v unijním právu je harmonizována úprava povolení k trvalému pobytu ve směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, neboť tato směrnice se problematikou slučování rodin nezabývá, naopak v čl. 16 odst. 5 odkazuje právě na směrnici 2003/86.

[36] Posuzované ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se dále dotýká čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86, který požaduje po členských státech vydání povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku, nikoli rovnou trvalého pobytu. Toto ustanovení je však třeba vykládat v souvislosti s čl. 3 odst. 5 směrnice 2003/86, dle kterého členské státy mohou přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení. Odborná literatura takový druh směrnice považuje za směrnice s tzv. minimální harmonizací. V takových případech je pro členské státy jednodušší se od znění směrnice odchýlit. Je to dokonce součást neodmyslitelně spjatá s povahou takového druhu směrnic, že členské státy přijmou nebo ponechají vnitrostátní pravidla, která jdou nad rámec toho, co směrnice požaduje. Jasně je toliko, že členské státy nemohou vnitrostátní právní úpravou jít pod standard zavedený takovou směrnicí (WOODS, L. a WATSON, P. *Steiner & Woods EU Law*. Oxford University Press, Velká Británie, 2014, str. 348). Ustanovení čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86 tedy představuje minimální standard, od kterého se ČR adekvátně vzhledem k povaze směrnice odchýlila a přijala v souladu se smyslem směrnice ustanovení, které se více přibližuje cílům směrnice a umožňuje dosáhnout sloučení rodin ve vyšším standardu.

III. B. Neminimalistická harmonizace a její dopad na působnost unijního práva

[37] Ve vztahu k ustanovením směrnic představujícím minimální harmonizaci vyvstává otázka, zda „příznivější“ vnitrostátní ustanovení stále spadají do režimu směrnice, a tedy i působnosti unijního práva, či nikoli. Podle judikatury Soudního dvora, pokud unijní právní úprava dává členským státům možnost volby mezi několika způsoby uplatnění, členské státy při výkonu své diskreční pravomoci, která je nedílnou součástí režimu zavedeného tímto aktem, spadají do působnosti unijního práva a jsou povinny dodržovat jeho obecné zásady [rozsudek velkého senátu ze dne 19. 11. 2019 ve spojených věcech C-609/17 a C-610/17, *Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry*, bod 50].

[38] V posuzované věci směrnice 2003/86 přiznává v čl. 13 odst. 2 (ve spojení s čl. 3 odst. 5) členským státům diskreční pravomoc rozhodnout, jaký typ povolení pobytu přizná rodinnému příslušníkovi osoby usilující o sloučení s rodinou. Přiznáním práva trvalého pobytu nezletilému dítěti cizince pobývajícího na území ČR na základě trvalého pobytu za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se tedy česká právní úprava nedostává mimo rámec režimu směrnice.

[39] K uvedenému je třeba doplnit, že v posuzované věci se nejedná o „ústavní minimální harmonizaci“ vyplývající přímo ze Smluv tak, jak tomu je například v oblasti sociální politiky, kde mají členské státy (zejména na základě čl. 153 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie) značnou regulatorní autonomii, při jejímž využití se nacházejí mimo rámec unijního práva [srov. již citovaný rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-609/17 a C-610/17, body 47 až 49; TECQMENNE, M. Minimum Harmonisation and Fundamental Rights: A Test-Case for the Identification of the Scope of EU Law in Situations Involving National Discretion? *European Constitutional Law Review*, 16 (2020), str. 503]. V odpovídajícím čl. 79 Smlouvy o fungování Evropské unie, vztahujícím se ke společné přistěhovalecké politice, obdobná úprava jako v čl. 153 odst. 4 téže smlouvy totiž absentuje.

[40] Lze tedy shrnout, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců představuje tzv. neminimalistickou transpozici čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86, tedy příznivější ustanovení, které však stále spadá do rámce režimu stanoveného touto směrnicí. Jinými slovy, zákonodárce nebyl podle čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86 povinen přiznat nezletilým dětem cizinců, jež mají na území ČR povolen trvalý pobyt, bez dalšího trvalý pobyt (stačil by dlouhodobý pobyt ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců). Pokud tak však učinil, je třeba při aplikaci § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v souladu s principy loajální spolupráce a *effet utile* následovat závazný výklad směrnice ze strany Soudního dvora (k obdobnému závěru, byť bez bližšího odůvodnění, ostatně dospěl NSS již v rozsudku ze dne 9. 8. 2024, č. j. 5 Azs 98/2024-32, bodě 19).

III. C. Rozsudek Soudního dvora ve věci *Belgický stát a jeho dopady na posuzovanou věc*

[41] Soudní dvůr se v rozsudku ve věci *Belgický stát* zabýval výkladem čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86, podle kterého členské státy povolí vstup a pobyt nezletilých dětí osoby usilující o sloučení rodiny včetně dětí osvojených, pokud má osoba usilující o sloučení rodiny děti v opatrování a děti jsou na ní závislé.

[42] Soudní dvůr konstatoval, že čl. 4 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2003/86 sice uvádí, že nezletilé děti musí být pod věkovou hranicí zletilosti stanovenou právem dotyčného členského státu, avšak neupřesňuje okamžik, který je třeba vzít v úvahu za účelem určení, zda je tato podmínka splněna, ani v posledně uvedeném ohledu neodkazuje na právo členských států. Podle Soudního dvora je sice v souladu s uvedeným ustanovením ponecháno na uvážení členských států, aby stanovily v právních předpisech věkovou hranici zletilosti, nelze jim naproti tomu přiznat žádný prostor pro uvážení, pokud jde o stanovení okamžiku, který je třeba vzít v úvahu za účelem posouzení věku žadatele pro účely čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86 (věc *Belgický stát*, body 28 a 29). Výklad unijního práva je třeba provést s přihlédnutím zejména ke kontextu ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (bod 30 a tam uvedená judikatura).

pokračování

[43] Podle Soudního dvora „*zvolení data, kdy příslušný orgán dotyčného členského státu rozhodne o žádosti o vstup a pobyt na území tohoto státu za účelem sloučení rodiny, jako data, které je třeba vzít v úvahu za účelem posouzení věku žadatele pro účely použití čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2003/86, by nebylo v souladu ani s cíli sledovanými touto směrnicí, ani s požadavky plynoucími z článku 7 a čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, neboť toto posledně uvedené ustanovení vyžaduje, aby ve všech aktech týkajících se dětí, zejména aktech, které členské státy provádějí při uplatňování uvedené směrnice, byl prvořadým hlediskem nejlepší zájem dítěte.*“ Příslušné vnitrostátní správní a soudní orgány by nebyly vedeny k tomu, aby přednostně a dostatečně rychle vyřizovaly žádosti nezletilých tak, aby byla zohledněna jejich zranitelnost, a mohly by tak jednat způsobem, který by ohrožoval práva těchto nezletilých na sloučení rodiny (věc *Belgický stát*, body 36 a 37).

[44] Rovněž by takový výklad neumožňoval zaručit v souladu se zásadami rovného zacházení a právní jistoty ani stejné a předvídatelné zacházení se všemi žadateli, kteří se chronologicky nacházejí ve stejné situaci, jelikož úspěch žádosti o sloučení rodiny by závisel hlavně na okolnostech přičitatelných vnitrostátním správním nebo soudním orgánům, zejména na tom, jak rychle je žádost vyřizována nebo je rozhodnuto o žalobě podané proti rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, a nikoli na okolnostech přičitatelných žadateli. Kromě toho by uvedený výklad v rozsahu, v němž by měl za následek, že by právo na sloučení rodiny záviselo na nahodilých a nepředvídatelných okolnostech, které jsou zcela přičitatelné příslušným vnitrostátním správním a soudním orgánům dotyčného členského státu, mohl vést k významným rozdílům při vyřizování žádostí o sloučení rodiny mezi členskými státy i v rámci jediného členského státu (věc *Belgický stát*, body 42 až 43).

[45] Ustanovení čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. c) směrnice 2003/86 tedy musí být vykládáno v tom smyslu, že „*datem, které je třeba vzít v úvahu za účelem určení, zda je svobodný státní příslušník třetí země nebo svobodná osoba bez státní příslušnosti nezletilým dítětem ve smyslu tohoto ustanovení, je datum podání žádosti o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny pro nezletilé děti, a nikoli datum, kdy příslušné orgány tohoto členského státu rozhodnou o této žádosti, případně po podání žaloby směřující proti rozhodnutí, kterým se taková žádost zamítá.*“ (věc *Belgický stát*, bod 47). Závěry rozsudku ve věci *Belgický stát* Soudní dvůr potvrdil také v rozsudku ze dne 30. 1. 2024 ve věci C-560/20 *Landeshauptmann von Wien*, body 35 a 36 (a tam citovaná judikatura)

[46] Ačkoli případ stěžovatelky spadá pod čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/86 [a nikoli písm. c) téhož článku, jehož výkladu se věnoval Soudní dvůr ve věci *Belgický stát*], nepředstavuje tato odlišnost důvod pro předložení nové předběžné otázky či snad pro odlišné právní posouzení. Jak ve věci *Belgický stát*, bodech 30 a 31, připomněl Soudní dvůr, ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, je třeba zpravidla vykládat autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii, přičemž tento výklad je třeba provést s přihlédnutím zejména ke kontextu tohoto ustanovení a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou. Cílem obou dotčených ustanovení, tedy čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. b) i písm. c) směrnice 2003/86, je umožnit naplnění práva na sloučení rodiny prostřednictvím povolení vstupu a pobytu nezletilým dětem, a pravidla pro splnění

hmotněprávní podmínky nezletilosti dítěte je proto třeba v obou ustanoveních vykládat stejně. Závěry Soudního dvora na tento případ lze aplikovat a jedná se o *acte éclairée*.

[47] Optikou závěrů přijatých v rozsudku Soudního dvora ve věci *Belgický stát* nemůže napadený rozsudek, rozhodnutí správních orgánů, ani výše v odst. [16] citovaná judikatura NSS k výkladu splnění podmínky nezletilosti obstát. Klíčové pro posouzení splnění podmínky nezletilosti v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je totiž datum podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, nikoli datum rozhodnutí správního orgánu.

[48] Přestože NSS shledal důvod odchytil se od své judikatury, s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci *Belgický stát* nepředložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Jak již rozšířený senát vyslovil, jestliže spornou právní otázku už závazně vyřešil Soudní dvůr nebo Ústavní soud, mohl by rozšířený senát svým rozhodnutím sjednotit odlišné právní názory NSS jen formálně. Za takové situace proto není vůbec příslušný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS).

[49] Je nesporné, že stěžovatelka podala žádost podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v okamžiku, kdy splňovala podmínku nezletilosti. Správní orgány však dospěly k závěru, že její žádosti nelze vyhovět, neboť již tuto podmínku nesplňuje (v okamžiku rozhodnutí o žádosti již nezletilá nebyla). Krajský soud tento závěr aproboval. Již jen z toho důvodu je napadený rozsudek nezákonný. Nic na tom nemění ani předestřená možnost požádat o změnu žádosti, neboť podmínky takové změny představují toliko korektiv před případným zásahem do soukromého a rodinného života, tedy výjimku z obecného pravidla (ohledně data posouzení věku žadatele). Podle Soudního dvora však členským státům nepřisluší stanovit ve vnitrostátní úpravě okamžik rozhodný pro určení věku žadatele odlišně od okamžiku podání žádosti. Vzhledem k tomuto závěru již nebylo namíste posuzovat ostatní kasační námitky.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[50] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované a krajský soud by nemohl postupovat jinak, než rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení, NSS za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li NSS i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[51] Žalovaná v dalším řízení zohlední, že žádost stěžovatelky nelze zamítnout pro nesplnění podmínky nezletilosti ke dni rozhodnutí.

[52] Protože NSS zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle

pokračování

kterého má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalované, která ve věci úspěch neměla.

[53] V řízení o žalobě u krajského soudu představují náklady řízení následující částky:

- Soudní poplatek ve výši **3 000 Kč** (žaloba).
- Odměna zástupce, konkrétně za převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby [§ 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 účinném do 31. 12. 2024], tj. dva úkony právní služby v hodnotě 3 100 Kč, a odměna zástupce za účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025], tj. jeden úkon právní služby v hodnotě 4 620 Kč, celkem tedy **10 820 Kč**.
- Náhrada hotových výdajů v paušální částce **600 Kč** (2 × 300 Kč) dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024 a v paušální částce 450 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025, celkem tedy **1 050 Kč**.
- Zástupce je plátce DPH, a proto se jeho odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (21 %), tedy o **2 492,70 Kč**.
- Celková náhrada nákladů řízení před krajským soudem činí **17 362,70 Kč**.

[54] V řízení o kasační stížnosti vedeném u NSS představují náklady řízení následující částky:

- Soudní poplatek ve výši **5 000 Kč** (kasační stížnost).
- Odměna zástupce, konkrétně za podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025], tj. jeden úkon právní služby v hodnotě **4 620 Kč**.
- Náhrada hotových výdajů v paušální částce **450 Kč** dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025.
- Zástupce je plátce DPH, a proto se jeho odměna a hotové výdaje zvyšují o částku odpovídající této dani (21 %), tedy o **1 064,70 Kč**.
- Celková náhrada nákladů řízení vedeného u NSS činí **11 134,70 Kč**.

[55] Žalovaná je povinna uhradit stěžovateli k rukám jejího zástupce náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši **28 497,40 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. června 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u