ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) F. K.** a **b) S. K.,** zastoupeni Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 13. 10. 2022, č. j. MV-167915-4/SO-2022 a č. j. MV-167959-4/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2023, č. j. 31 A 34/2022-56,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2023, č. j. 31 A 34/2022-56, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 10. 2022, č. j. MV-167915-4/SO-2022 a č. j. MV-167959-4/SO-2022, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobcům k rukám jejich zástupce, advokáta Mgr. Petra Václavka, na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti **44 330 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali dne 30. 1. 2019 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), neboť hodlali na území ČR pobývat přechodně po dobu delší než tři měsíce společně se svým synem R. K., českým občanem. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně") rozhodnutími ze dne 18. 8. 2022, č. j. OAM-1842-37/PP-2019 a č. j. OAM-1840-38/PP-2019, žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců zamítlo a současně podle § 87e odst. 4 téhož zákona žalobcům stanovilo lhůtu k vycestování z území ČR v délce 30 dnů od právní moci těchto rozhodnutí. Shledalo totiž, že žalobci nejsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, tedy že neprokázali, že jsou příbuznými občana EU, který ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem EU ve společné domácnosti.

[2] Žalovaná odvolání žalobců proti rozhodnutím správního orgánu I. stupně napadenými rozhodnutími zamítla a tato rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti těmto rozhodnutím brojili žalobci žalobami, které Krajský soud v Hradci Králové napadeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud připomenul, že výkladem § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2023, č. j. 3 Azs 271/2022 - 26, č. 4480/2023 Sb. NSS. Krajský soud shledal, že žalobce nelze považovat za rodinné příslušníky ve smyslu daného ustanovení. Nejedná se o tzv. dynamickou situaci, neboť žalobci žijí na území ČR od roku 2007 a žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podali v roce 2019, poté, co jejich syn R. nabyl české státní občanství. Žádosti žalobců o připojení se k občanu EU proto nelze považovat za žádosti o prvotní přechodný pobyt, neboť bezprostředně nenásledují dobu jejich soužití ve společné domácnosti s občanem EU v jiné zemi a současně syn R. v době soužití ve společné domácnosti v Turecku ještě nebyl občanem ČR. Nejedná se však ani o tzv. statickou situaci. Žalobci se sice v průběhu jejich pobytu na území ČR stali rodinnými příslušníky občana EU, avšak na území ČR pobývají od svého příchodu v roce 2007 bez pobytových oprávnění, a nejedná se tedy o žádosti o následné pobytové oprávnění. V případě statické situace je totiž překážkou, že žalobci neměli nikdy na území ČR povolen pobyt.

[5] Soud se ztotožnil se závěry žalované stran nadbytečnosti provedení navrhovaných výslechů žalobců a jejich syna R.. Neměl totiž pochyby o tom, že žalobci v Turecké republice žili se svým synem ve společné domácnosti. Správní orgány vycházely při posuzování věci též z informací, které jim v předchozích řízeních v rámci provedených výslechů poskytli žalobci a jejich syn, přičemž další detaily z historie a podoby soužití nejsou pro posouzení věcí relevantní.

[6] Námitce nedostatečného posouzení nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života krajský soud rovněž nepřisvědčil. Správní orgán I. stupně dostál požadavkům judikatury vztahujícím se k § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zabýval se poměrně obšírně závažností protiprávního jednání, délkou pobytu, věkem, zdravotním stavem, povahou a pevností rodinných vztahů, ekonomickými poměry, či intenzitou vazeb žalobců ke státu

původu. Žalovaná na základě odvolací námitky žalobců úvahy správního orgánu I. stupně doplnila. Správní orgány vycházely při posuzování věci též z výslechů žalobců a syna R. v předchozích správních řízeních, přičemž žalobci neuvedli žádné zásadní změny, ke kterým by mělo v mezidobí dojít.

[7] Žalobci podle krajského soudu prokazatelně nenaplňovali účel pobytu, o který žádali, a vyhovění žádostem pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela absurdnímu důsledku. K udělení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života žalobců, což zákon o pobytu cizinců zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí. Odlišná by byla situace v případě, kdy by žalobci prokazatelně definici rodinného příslušníka občana EU naplnili, ale jejich žádosti by správní orgán zamítl např. pro nedoložení některého zákonem předpokládaného podkladu či pro nesplnění některé procesní povinnosti. V takovém případě by bylo možno uvažovat o překlenutí takového nedostatku právě prostřednictvím institutu posuzování přiměřenosti rozhodnutí.

[8] Krajský soud s žalobci nesouhlasil ani v tom, že správní orgány vůbec nezohlednily dopady rozhodnutí do života nezletilých dětí žalobců, H. a B.. Stejně jako žalobci jsou státními příslušníky Turecké republiky a ze správního spisu nevyplývají žádné závažné skutečnosti, které by bránily v jejich vycestování do země původu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[9] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení.

[10] Napadený rozsudek i napadené rozhodnutí jsou podle stěžovatelů nezákonné, neboť soud i správní orgány chybně použily § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců. Výklad soudu, který vzal za rozhodující skutečnost, že stěžovatelé pobývali na území ČR od počátku bez pobytových oprávnění, je příliš restriktivní. Rozsudek č. j. 3 Azs 271/2022 - 26 dopadá i na jejich situaci, neboť zde reálně dlouhodobě pobývají.

[11] Krajský soud dále nesprávně uvedl, že provedení důkazů navrhovaných stěžovateli by bylo nadbytečné. Tento postup je v rozporu se zásadou materiální pravdy podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Správní orgány a soud se nedostatečně vypořádaly s otázkou zásahu rozhodnutí do jejich soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Právě navrhované důkazy měly prokázat míru tohoto zásahu. Správní orgány neumožnily stěžovatelům unést jejich důkazní břemeno. Stěžovatelé v kasační stížnosti dále připomenuli své rodinné a soukromé vazby na území. Neudělení pobytového oprávnění a s ním spojená nutnost vycestování by pro ně znamenaly dlouhodobé odloučení od rodiny a jejich zázemí a měly by dopad i na jejich ostatní rodinné příslušníky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, je v případě posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince rozhodný skutkový stav v době vydání rozhodnutí. Stěžovatelé odkázali také na rozsudek ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 Azs 366/2021 - 35, a vyjádřili proto nesouhlas s tvrzením krajského soudu, že nemohli spoléhat na institut soukromého a rodinného života, pokud prokazatelně nesplňovali účel pobytu.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a odkázala na obsah napadených rozhodnutí. Ztotožnila se s tvrzením správního orgánu I. stupně. Ten na str. 9 svého rozhodnutí uvedl, že stěžovatelé nespadají pod definici § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, neboť neměli na území ČR povolen pobyt. Podle žalované je tato podmínka výslovně uvedena v zákonné definici.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

III.A Jiné vady řízení před krajským soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že jediná skutková okolnost, na které krajský soud vystavěl svůj právní závěr, je v rozporu s obsahem správního spisu. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel a) zde pobývá nelegálně od 1. 11. 2017. Stěžovatelé po svém příjezdu na území ČR nejprve neúspěšně žádali o udělení mezinárodní ochrany. V průběhu let 2011 až 2014 jim správní orgán I. stupně opakovaně uděloval víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Z tohoto titulu pak bylo stěžovateli a) uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území podle § 43 zákona o pobytu cizinců s platností od 4. 1. 2014 do 3. 7. 2014. Stěžovatelce bylo stejné pobytové oprávnění uděleno s platností od 4. 1. 2014 do 3. 12. 2014.

[15] Skutkové zjištění krajského soudu, že stěžovatelé *nikdy nebyli* držiteli pobytového oprávnění, je tedy chybné a rozporné s obsahem správního spisu. Krajský soud se tím dopustil vady v řízení o žalobě. Proto je třeba posoudit, zda tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť pouze v takovém případě je namístě napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zde je třeba zdůraznit, že tento zrušovací důvod počítá s pouhou možností, že je rozhodnutí nezákonné, nikoliv s jistotou. Pro posouzení, zda mohla mít procesní vada za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, je nutno přihlédnout mimo jiné k tomu, zda mohla tato vada vést k odlišnému výsledku věcného rozhodnutí (přiměřeně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 2 Azs 343/2016 - 44, či ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017 - 33, a ze dne 18. 2. 2022, č. j. 5 Azs 308/2020 - 76).

[16] Výsledek věcného posouzení krajského soudu přitom vycházel ze skutkového zjištění, že stěžovatelům zde nikdy nebyla udělena žádná forma pobytového oprávnění. Jeví se proto jako logické, že krajský soud zatížil rozsudek vadou spočívající v tom, že jím zjištěný skutkový stav je v rozporu s obsahem správního spisu, přičemž tato vada mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud však současně i nesprávně posoudil právní otázku, na jejímž podkladu tento skutkový stav zjistil, přičemž na stejném právním názoru stojí již rozhodnutí správních orgánů. To samo o sobě kasační soud nutně muselo vést ke zrušení napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí (jak odůvodní níže).

[17] Krajský soud se však v řízení dopustil i dalšího pochybení. Z obsahu spisu krajského soudu plyne, že o řízení nevyrozuměl osobu, která připadala v úvahu jakožto osoba na tomto řízení zúčastněná ve smyslu § 34 s. ř. s. Je jím syn stěžovatelů, občan ČR, od nějž svou žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jakožto jeho rodinní příslušníci odvozují.

[18] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*.

[19] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že *[n]avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. (...)*

[20] Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. *[o]soba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem*.

[21] Judikatura kasačního soudu při výkladu § 34 s. ř. s. dospěla k závěru, že se předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení, a tedy je nutno umožnit uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení všem osobám, jejichž práva jsou napadeným rozhodnutím dotčena, a to i v případě, že žalobce nesplní svou povinnost tyto osoby uvést v žalobě. Jestliže krajský soud nevyrozumí všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení, nepoučí a nevyzve je, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, zatíží řízení vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K takové vadě Nejvyšší správní soud přihlíží i bez návrhu ([§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 4 s. ř. s.]. Daná vada však nutně nemusí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, a to pokud nemohla s ohledem na okolnosti dané věci mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75, č. 1479/2008 Sb. NSS). O vadu řízení se nejedná, pokud dotčení práv subjektu není natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jej z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007 - 90).

[22] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (např. rozsudky ze dne 6. 12. 2017, č. j. 2 Azs 365/2017 - 26, ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020 - 52, odkazovaný rozsudek č. j. 5 Azs 308/2020 - 76, či ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023 - 67), dovodil, že rodinné příslušníky cizince je třeba považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení o žalobách proti řadě typově různých rozhodnutí ve věcech pobytu cizinců, rozhodnutí o zamítnutí žádosti ve věcech vydání povolení k přechodnému či trvalému

pobytu nevyjímaje. I oni musí mít možnost hájit své právo na soukromý a rodinný život, jehož dotčení je nutné odlišovat od posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince (žadatele). Přiměřenost dopadů rozhodnutí ve vztahu k samotnému cizinci totiž nelze bez dalšího ztotožňovat s právem jeho rodinných příslušníků (občanů EU v případě řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu) na soukromý a rodinný život, resp. s možností domáhat se jeho ochrany.

[23] Kasační soud si je přitom vědom, že syn stěžovatelů nebyl účastníkem správního řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku č. j. 5 Azs 308/2020 - 76 nicméně potvrdil, že účastenství rodinných příslušníků cizince ve správním řízení není pro účely vymezení okruhu osob zúčastněných na soudním řízení rozhodující. Uvedl, že *[o]kruh účastníků správního řízení, jak ho vymezily správní orgány, nemůže autoritativně vymezit i okruh osob zúčastněných na řízení o žalobě. Pokud správní orgán při vymezení účastníků řízení pochybil, soud nemůže být tímto pochybením zavázán, naopak musí mít možnost na toto pochybení odpovídajícím způsobem reagovat. Pozice osoby zúčastněné na řízení není ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. vázána na účastenství v předchozím správním řízení; není proto rozhodující, zda správní orgán s touto osobou jako s účastníkem řízení jednal, anebo nejednal, ale jestli tato osoba účastníkem měla být*.

[24] I tato vada řízení o žalobě mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Je totiž nutné přihlédnout k možným výsledkům řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU a rovněž k možnému prostoru pro posuzování dopadu rozhodnutí do práva na rodinný a soukromý život cizince (resp. jeho rodinných příslušníků) v případě, že by stěžovatelé nesplňovali veškeré podmínky pro vydání požadovaného pobytového povolení (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 5 Azs 308/2020 - 76). Nesprávné posouzení právní otázky, pro kterou Nejvyšší správní soud ruší napadený rozsudek (viz níže), má původ již v rozhodnutí správních orgánů. Proto kasační soud zrušil i rozhodnutí žalované. Uvedený výklad o nutnosti postupovat ve vztahu k synu stěžovatelů podle § 34 odst. 2 s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud nastínil převážně pro případ dalšího možného řízení před krajským soudem.

III.B Kritérium „ve státě, ve kterém měl povolen pobyt" jako součást definice rodinného příslušníka podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců

[25] Kasační soud připomíná, že v rozsudku č. j. 3 Azs 271/2022 - 26, na který krajský soud odkázal, dospěl k závěru, že § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 15a odst. 3 téhož zákona dopadá jak na *dynamické* situace, kdy rodinný příslušník žádá o prvotní přechodný pobyt v souvislosti se svým přesunem na území ČR z důvodu doprovázení či následování občana ČR, s nímž bezprostředně předtím žil ve společné domácnosti v jiné zemi, tak i na *statické* situace, v nichž žádá o přechodný pobyt rodinný příslušník občana ČR, který na území ČR již dlouhodobě pobývá a žije ve společné domácnosti s osobou, jež má k okamžiku podání žádosti státní občanství ČR (např. vzhledem k nabytí státního občanství ČR jeho příbuzným, s nímž sdílí společnou domácnost). Slovní spojení „*stát, ve kterém měl povolený pobyt*", obsažený v § 15a odst. 2 písm. a) bodě 1 zákona o pobytu cizinců, musí logicky zahrnovat i území samotné ČR.

[26] Tyto závěry přitom krajský soud nezpochybňuje. Při svém posouzení projednávané věci, která se zaměřila na další, v citovaném rozhodnutí neřešenou otázku, však vyšel

ze skutečnosti, že stěžovatelé nikdy neměli na území ČR povolen pobyt a že tedy žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu nebyla žádostí o následující pobytové oprávnění. Proto se dle jeho názoru nejedná o rodinné příslušníky ve smyslu tohoto ustanovení. Krajský soud přitom tvrdí, že vycházel z rozsudku č. j. 3 Azs 271/2022 - 26. Stěžovatelé naopak namítají, že závěry plynoucí z tohoto rozsudku dopadají i na jejich situaci, jsou rodinnými příslušníky podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, a že tento rozsudek tedy krajský soud vyložil nesprávně.

[27] Již správní orgán I. stupně přitom uvedl, že „stěžovatele nelze považovat za rodinné příslušníky občanů EU, kteří žili ve společné domácnosti s občanem EU ve státě, ve kterém měli povolen pobyt, neboť v ČR, kde stěžovatelé žili se svým synem R., již občanem ČR, ve společné domácnosti, neměli povolen pobyt".

[28] Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce*. Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, *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 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, a cizinec s jiným oprávněním k pobytu, do 3 měsíců ode dne uplynutí platnosti tohoto oprávnění*.

[29] Podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, platilo, že *za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*.

[30] Podle § 15a odst. 3 tohoto zákona, ve znění účinném do 1. 8. 2021, *ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky*.

[31] Pojem „rodinný příslušník občana EU" obsažený v § 15a zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje celkem čtyři odlišné skupiny cizinců. Mezi rodinnými příslušníky občanů EU odlišuje na jedné straně blízké rodinné příslušníky podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení vychází z definice „rodinného příslušníka" podle čl. 2 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES") a rozumí se jím manžel, registrovaný partner a za určitých okolností i potomci a předci v přímé linii. Na druhé straně definuje skupinu širších rodinných příslušníků podle § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení transponuje definici tzv. oprávněných osob podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Jimi jsou za určitých podmínek ostatní rodinní příslušníci a rovněž partner, se kterým má občan EU doložený trvalý vztah (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2023, č. j. 5 Azs 53/2023 - 18). Tuto druhou skupinu širších rodinných příslušníků

však český zákonodárce (za právního stavu relevantního pro nyní projednávaný případ) se skupinou první zrovnoprávnil. Zákon o pobytu cizinců totiž v otázce práv a povinností, a to včetně práva vstupu a pobytu, nerozlišuje mezi rodinnými příslušníky podle § 15a odst. 1 a § 15a odst. 2.

[32] Čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES přitom stanoví, že se směrnice vztahuje na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky. Ostatně i Soudní dvůr potvrdil, že právo pobytu v členském státě přísluší na základě směrnice 2004/38/ES pouze těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice rodinnými příslušníky občana Unie, *který využil své právo volného pohybu* (srov. rozsudek ze dne 25. 7. 2008 ve věci *Metock*, C-127/08, rozsudek ze dne 5. 5. 2011 ve věci *McCarthy*, C-434/09).

[33] Do působnosti práva EU nespadá právní úprava týkající se rodinných příslušníků občanů ČR, kteří nevyužili práva volného pohybu. V této oblasti požívá Česká republika, stejně jako jiné členské státy Unie, volné úvahy, jaká práva těmto kategoriím osob přizná. Český zákonodárce však do zákona o pobytu cizinců vložil i § 15a odst. 3, podle kterého se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem občana ČR.

[34] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podobné legislativní rozšíření je zajisté možné. Má ale své důsledky, jako je tomu v projednávané věci. Znamená totiž, že rozhodnutím českého zákonodárce se pak vnitrostátní úprava transponující unijní právní režim vztahuje i na *statické* rodinné příšlušníky. Stěžovatelé tvrdí, že jsou širší rodinní příslušníci nacházející se ve statické situaci. Jejich syn, od kterého své pobytové oprávnění odvozují, se stal českým občanem ve chvíli, kdy se již nacházeli ve statické situaci. Nevyužili tedy práva volného pohybu v době, kdy by byli příbuznými občana EU. Nespadají proto do působnosti směrnice 2004/38/ES. Spadají však do působnosti vnitrostátního právního režimu, který z unijní úpravy vychází, a který na ně český zákonodárce záměrně a explicitně rozšířil.

[35] Rozšířený senát již v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, uvedl, že přijetím právní úpravy, podle které se ustanovení týkající se rodinného příslušníka občana EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU (bod 45 usnesení). Tento úmysl zákonodárce je podle rozšířeného senátu zjevný z důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb., který je transpozicí směrnice 2004/38/ES. Podle rozšířeného senátu přijetím § 15 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (který odpovídá § 15a odst. 3 tohoto zákona ve znění relevantním pro nyní posuzovaný případ) došlo k rozšíření působnosti práva EU na situace, které do působnosti unijního práva nespadají (bod 46 usnesení). Z toho důvodu dospěl rozšířený senát k závěru, že ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující omezení svobody pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU v případě všech rodinných příslušníků občana EU a občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu (bod 48 usnesení).

[36] Ačkoliv z pohledu unijního práva nemůže jeden jeho členský stát unilaterálním právním aktem (svým vnitrostátním právním předpisem) rozšířit *působnost unijního aktu* (ta je stanovena výlučně unijním zákonodárcem a stejná ve všech členských státech), myšlenka vyjádřená v citovaném usnesení je korektní s ohledem na tvrzení, že členský stát může rozšířit *působnost vnitrostátních právních aktů unijní právo provádějící* nad rámec samotným unijním právem předvídaný, pokud to sám unijní akt nezakazuje.

[37] V návaznosti na citované závěry rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 - 29, č. 3536/2017 Sb. NSS, zdůraznil, že předchozí znění pro nynější věc relevantního ustanovení je nutno vykládat v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES, které definují osoby považované za rodinné příslušníky občanů EU („kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, členy domácnosti občana EU"), i v těch případech, kdy občan ČR, od kterého jeho rodinný příslušník svou žádost odvíjí, nevyužil své právo volného pohybu. Směrnice je totiž použitelná pouze nepřímo, na základě odkazu ve vnitrostátním právu.

[38] Na závěry tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku č. j. 3 Azs 271/2022 - 26, který v nyní napadeném rozhodnutí rozebral krajský soud a o šíři jehož výkladu se nyní přou stěžovatelé. Konstatoval, že § 15a zákona o pobytu cizinců stanovuje stejná pravidla a používá stejné výrazy pro situace v působnosti směrnice 2004/38/ES (dynamických občanů EU/ČR a jejich rodinných příslušníků) i na situace čistě vnitrostátní (statických občanů ČR a jejich rodinných příslušníků). Pojmy obsažené v tomto ustanovení je tudíž, při absenci výslovné odlišné legislativní volby učiněné zákonodárcem, nutné vykládat stejně.

[39] Směrnice 2004/38/ES se proto na situaci statických občanů ČR a jejich rodinných příslušníků uplatní zprostředkovaně, a to na úrovni zachování pojmové jednoty kategorií, které se vnitrostátně vztahují jak na situace unijním právem upravené, tak na situace, na které členský stát stejnou úpravu jednostranně rozšířil. Ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) ve spojení s § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění, je proto nutné interpretovat tak, aby výklad uvedeného ustanovení a jeho dopad na rodinné příslušníky občanů ČR v rámci situací spadajících výhradně do působnosti české právní úpravy byl souladný s úpravou přijatou na úrovni EU. Zohledněna by tak měla být relevantní ustanovení směrnice 2004/38/ES (zejména čl. 3), judikatura Soudního dvora a především účel a smysl, který tato právní úprava a její relevantní ustanovení sledují. Výklad § 15a zákona o pobytu cizinců musí podle soudu i v případě rodinných příslušníků občanů ČR reflektovat smysl a cíl čl. 3 odst. 2 směrnice, jímž je zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu.

[40] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že byť stěžovatelé nejsou rodinnými příslušníky občanů EU spadající do působnosti směrnice 2004/38/ES, jeho judikatura, a to včetně rozhodovací činnosti rozšířeného senátu, již v minulosti dovodila, že prostřednictvím tzv. *vnitrostátního dorovnání* obsaženého v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v použitelném znění, má být na základě jasného pokynu českého zákonodárce v těchto situacích (statických a širších rodinných příslušníků) právo EU rovněž zohledněno.

[41] Pokud se týká výkladu konkrétní podmínky, v projednávané věci sporné, definice migrujících širších rodinných příslušníků občanů EU v českém právním řádu je transpozicí

čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Ten stanoví, že *[a]niž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a* ***kteří jsou v zemi, z níž pocházejí****, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně*.

[42] Česká jazyková verze tedy hovoří o zemi, z níž rodinní příslušníci pocházejí. Rovněž anglická jazyková verze definuje tyto osoby jako „*any other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who,* ***in the country from which they have come****, are members of the household of the Union citizen having the primary right of residence*“. Německá jazyková verze hovoří o *Herkunftsland* (země původu), francouzská jazyková verze o *le pays de provenance* (země původu), nizozemská *in het land van herkomst* (země původu) a rovněž slovenská jazyková verze obsahuje výraz „*v krajine, z ktorej prišli*“.

[43] Ze znění čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES je tedy zřejmé, že pro naplnění definice v něm obsažené neklade požadavek, aby stát, ve kterém žil příbuzný občana EU před vstupem na území ve společné domácnosti s občanem EU, byl státem, jehož je občanem nebo ve kterém *měl povolen pobyt*. Jinými slovy řečeno, směrnice pro naplnění definice další oprávněné osoby ve smyslu jejího čl. 3 odst. 2 nepožaduje, aby byla prokázána oprávněnost předchozího pobytu v zemi, z níž tento cizinec přichází.

[44] Soudní dvůr EU se v rozsudku ze dne 15. 9. 2022 ve věci *SRS a AA*, C-22/21, zabýval výkladem definice obsažené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES a upřesněním kritérií, která musí být za tímto účelem zohledněna. Na položené otázky odpověděl tak, že čl. 3 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2004/38/ES musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „ostatní rodinný příslušník, který je členem domácnosti občana Unie s primárním právem pobytu“, uvedený v tomto ustanovení, označuje osobu, kterou s tímto občanem pojí vztah závislosti založený na úzkých a stálých osobních vazbách navázaných v téže domácnosti v rámci společného domácího života, jenž přesahuje rámec pouhého dočasného soužití, určovaného čistě účelovými důvody. Soudní dvůr rovněž zdůraznil, že i když čl. 3 odst. 2 první pododstavec směrnice 2004/38/ES odkazuje na vnitrostátní předpisy, tento odkaz se netýká definice osob uvedených v tomto ustanovení, ale podmínek, za kterých hostitelský členský stát musí usnadnit vstup a pobyt těchto osob. Proto odmítl, aby členské státy pro naplnění definice uložily dodatečné kritérium, které znění ustanovení směrnice nestanoví. V konkrétním případě se jednalo o požadavek irské správní praxe, aby pro naplnění pojmu „ostatní rodinný příslušník, který je členem domácnosti občana Unie“ byl tento občan EU hlavou dané domácnosti.

[45] Z uvedeného tedy vyplývá, že definice širšího rodinného příslušníka občana EU (ČR) podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, která transponuje definici dalších oprávněných osob podle čl. 3 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2004/38/ES, nemůže nad rozsah směrnice obsahovat další dodatečné kritérium. Tedy ani to, že ve státě, ze kterého rodinný příslušník přichází, měl povolen pobyt. Ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců tento požadavek zavádí, aniž by jakkoliv osvětlilo, proč a zda se chtěl zákonodárce v případě statických širších rodinných příslušníků občana ČR (viz odkaz v § 15a odst. 3 zákona) odchýlit od jinak stejného pojmosloví, které

má platit pro všechny výše uvedené a zákonem upravené čtyři skupiny osob (migrující/statické, užší/širší rodinné příslušníky).

[46] Nejvyšší správní soud navíc podotýká, že aktuální znění ustanovení obsahujícího danou definici, které je účinné od 2. 8. 2021 [§ 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců], již tuto podmínku neobsahuje. Toto ustanovení po účinnosti novelizujícího zákona č. 274/2021 Sb. stanoví, že *rodinným příslušníkem občana Evropské unie se dále rozumí cizinec, který je příbuzným občana Evropské unie nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území a* ***je v zemi, z níž pochází****, členem domácnosti tohoto občana Evropské unie nebo státního občana České republiky*. Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2021 Sb. přitom uvádí, že navrhovaný odstavec 3 je přesnou transpozicí článku 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES (str. 30 důvodové zprávy).

[47] Až do přijetí zákona č. 379/2007 Sb. přitom tato podmínka rovněž nebyla českým zákonodárcem vyžadována. Podle § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 27. 4. 2006 do 20. 12. 2007 platilo, že ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se obdobně vztahovala i na cizince, který s občanem Evropské unie žil ve společné domácnosti. Novelizující zákon č. 379/2007 Sb. zavedl podmínku života ve společné domácnosti ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl rodinný příslušník *povolen trvalý či dlouhodobý pobyt*. Důvodová zpráva však k tomuto nově zavedenému kritériu konkrétně nic neuváděla. Pouze shrnovala, že v daném ustanovení je promítnut čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice, kteří jsou osobami vyživovanými občanem EU nebo členy jeho domácnosti.

[48] Definici migrujících (dynamických) širších rodinných příslušníků obsaženou v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců je proto třeba vykládat tak, že pro její naplnění nemůže být zkoumáno kritérium držení pobytového oprávnění ve státě, ze kterého rodinný příslušník občana EU (ČR) pochází a ve kterém žil před vstupem na území ČR s tímto občanem EU (ČR).

[49] S ohledem na výslovný odkaz obsažený v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v použitelném znění se však tento požadavek musí vztahovat i na nemigrující (statické) širší rodinné příslušníky občanů ČR. Zákonodárce by jistě mohl upravit kritéria definice nemigrujícího rodinného příslušníka občana ČR odlišně od definice rodinného příslušníka občana EU. Úprava této otázky zůstává v jeho pravomoci. Mohl by tedy vyžadovat, že jedním z kritérií bude i doložení předchozího oprávněného pobytu na (svém) území. Zákonodárce tak však explicitně neučinil. Z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců v jeho relevantním znění nevyplývá odlišná úprava dynamické a statické situace. Upraveny jsou ve stejných, a tudíž nutně i stejně vykládaných, ustanoveních.

[50] Lze proto shrnout, že ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců je ve vztahu k migrujícím širším rodinným příslušníkům občanů EU (ČR), tedy případy dynamických situací, nutné vykládat stejně jako v případě ostatních rodinných příslušníků, se kterými zákonodárce jejich situaci ztotožnil. Směrnice 2004/38/ES přitom k naplnění definice rodinného příslušníka EU nevyžaduje, aby byla tato osoba držitelem

pobytového oprávnění či občanem státu, ze kterého pochází a ve kterém žila před vstupem na území ČR s tímto občanem EU (ČR). Proto podmínka předchozího povolení k pobytu na území ČR nemůže být vyžadována ani po nemigrujících širších rodinných příslušnících občanů ČR.

III.C Zbývající kasační námitky

[51] Zbylými kasačními námitkami (neprovedení navrhovaných důkazů, vadné posouzení zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelů a jejich rodiny) se Nejvyšší správní soud s ohledem na závěry, ke kterým dospěl, již nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], která je v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným výše. Zásadní pro další postup bude rozhodnout o žádosti stěžovatelů o vydání povolení k přechodnému pobytu při uplatnění výkladu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 a § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak jej soud shrnul v bodě 50 tohoto rozsudku.

[53] Za této situace je soud 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.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatelé měli ve věci plný úspěch, proto jim soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalované. V řízení o žalobě zaplatili stěžovatelé soudní poplatek ve výši 6 000 Kč za podání žalob. V řízení o kasační stížnosti pak zaplatili soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 10 000 Kč a za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 2 000 Kč. Na soudních poplatcích tedy stěžovatelé zaplatili celkem 18 000 Kč. Stěžovatelé byli v řízení o žalobě a kasační stížnosti zastoupeni advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatelů učinil celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, podání žalob, účast na jednání před soudem a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu stanoví, že jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Soud mu tedy přiznal odměnu za osm úkonů právní služby ve výši 8 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 4 advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 8 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu), snížené o 20 %. Celková výše nákladů řízení činí 21 760 Kč. Zástupce stěžovatelů je současně plátcem DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna o tuto daň ve výši 21 % a činí celkem 26 330 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 44 330 Kč a žalovaná je povinna tuto částku zaplatit stěžovatelům k rukám jejich zástupce, advokáta Mgr. Petra Václavka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu