

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) A. K. D.**, zast. JUDr. Zuzanou Suchanovou, advokátkou se sídlem Na Perštýně 342/1, Praha, **b) Z. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2023, č. j. 21 A 3/2023-27,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2023, č. j. 21 A 3/2023-27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 13. 12. 2022, č. j. MV-183503-3/OAM-2022, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.); vedle toho městský soud zrušil i usnesení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 30. 9. 2022, č. j. CPR-29452-5/ČJ-2022-930310-V239, a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky II. a III.).

[2] Dne 5. 9. 2022 žalobce a) podal na základě § 122 odst. 6 písm. a) a odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost o vydání nového rozhodnutí, kterým se ruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, a sice rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 15. 7. 2019, č. j. KRPA-244456-16/ČJ-2019-000022, kterým bylo žalobci a) uloženo správní vyhoštění a stanovena doba 21 měsíců, po kterou mu nelze umožnit vstup na území

členských států Evropské unie, neboť žalobce a) pobýval na území České republiky neoprávněně nejméně od 7. 10. 2018 do 1. 7. 2019 [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 30. 7. 2019]. Z předchozí rozhodovací činnosti je přitom Nejvyššímu správnímu soudu známo, že žalobce a) rozhodnutí o správním vyhoštění neúspěšně napadl odvoláním a následně žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 22. 2. 2021, č. j. 1 A 75/2020-67; kasační stížnost žalobce a) proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 23. 9. 2021, č. j. 7 Azs 85/2021-35.

[3] V nyní souzené věci správní orgán I. stupně řízení o žádosti žalobce a) zastavil s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), neboť žádost žalobce a) vyhodnotil jako zjevně právně nepřípustnou. Žádost o nové rozhodnutí, kterým se zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, podal žalobce a) jakožto rodinný příslušník občana Evropské unie s tím, že od 1. 10. 2020 sdílí společnou domácnost se svojí současnou partnerkou – žalobkyní b), která je státní občanskou České republiky. Podle § 118 odst. 7 zákona o pobytu cizinců se ovšem pro účely hlavy X (správní vyhoštění), nepovažuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie osoba uvedená v § 15a odst. 3 téhož zákona, tedy mj. právě žalobce a), jakožto cizinec mající trvalý partnerský vztah s českou státní občankou.

[4] Odvolání, které podali společně žalobce a) i žalobkyně b), stěžovatel zamítl a usnesení o zastavení řízení potvrdil. Podobně jako správní orgán I. stupně vyšel stěžovatel z toho, že žádost týkající se zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 6 a 7 zákona o pobytu cizinců je oprávněn podat toliko občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník, za něhož se považují pouze osoby uvedené v odst. 1 a odst. 2 § 15a, nikoli však v odst. 3 téhož ustanovení zákona o pobytu cizinců, kam zjevně spadá právě žalobce a). Ostatně sám sebe v žádosti takto označil [byť se nesprávně podřadil pod okruh osob podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 2. namísto § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Bylo tedy *prima facie* jasné, že se na žalobce a) nemohou vztahovat výše uvedená ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců upravující podmínky k odstranění tvrdosti správního vyhoštění.

II. Rozhodnutí městského soudu

[5] Žalobce a) i žalobkyně b) napadli odvolací rozhodnutí žalobou, které městský soud vyhověl a v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zrušil pro vady řízení jak odvolací rozhodnutí stěžovatele, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Podstatou zrušení obou správních rozhodnutí byl závěr městského soudu, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, tedy nemeritorní rozhodnutí o žádosti žalobce a); tuto žádost městský soud na rozdíl od správních orgánů nepovažoval za zjevně právně nepřípustnou. Odkázal na relevantní judikaturu, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS, podle něhož lze za zjevně nepřípustnou žádost považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. Onen první pohled ovšem podle názoru městského soudu nemůže být posuzován *„měřítky cvičeného oka profesionálního úřednického aparátu, který se na pobytové záležitosti specializuje. Zjevnost indikuje aplikaci jedné*

právní normy či maximálně několika málo (např. dvou či tří) jednoduchých právních norem k tomu, aby byla právní nepřípustnost odhalena".

[7] To podle názoru městského soudu nebylo v daném případě splněno, a to s ohledem na složitost úvahy provedené správními orgány, které musely nejprve aplikovat rozvětvené ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, které definuje rodinného příslušníka občana EU, následně musely aplikovat § 118 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, který pro účely správního vyhoštění status rodinného příslušníka občana EU některým skupinám osob upírá. Nadto bylo nutno ověřit, zda interpretace českých právních předpisů není v rozporu s evropským právem – srov. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38/ES"), na kterou v odůvodnění svého rozhodnutí odkazoval stěžovatel. Ke zjištění, zda je možné žalobce a) považovat za rodinného příslušníka občana EU pro účely § 122 odst. 6 písm. a) a odst. 7 zákona o pobytu cizinců tak bylo potřeba vícero relativně sofistikovaných právních úvah za aplikace netriviálních pojmů a odkazujících ustanovení zakládajících výjimky z pravidel, včetně použití evropského práva.

[8] Takto široká paleta právních norem a jejich aplikace podle městského soudu vylučuje užití § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, který je krajním opatřením a je třeba ho vykládat úzce, neboť je žádoucí, aby o žádostech bylo obecně rozhodováno meritorně. Tak tomu mělo být i v daném případě, ve kterém zastavení řízení namísto meritorního posouzení žádosti představovalo vadu řízení, kterou nemohl nahradit ani stěžovatel. Naopak, podrobností a důkladností vypořádání odvolacích námitek stěžovatel *de facto* potvrdil nutnost meritorního posouzení, které správní orgán I. stupně neučinil. Dopustil se tak závažné procesní vady, kterou nebylo možné zhojit v odvolacím řízení, měl-li být dodržen požadavek dvojinstančnosti správního řízení. Proto městský soud zrušil jak odvolací rozhodnutí stěžovatele, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně s tím, že v dalším řízení je zavázal věc znovu posoudit a vydat meritorní rozhodnutí.

III. Kasační stížnost

[9] V kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku městského soudu stěžovatel nejprve poukázal na nutnost rozlišit obsah usnesení správního orgánu I. stupně a rozhodnutí odvolacího. Zatímco správní orgán I. stupně jasně a stručně odůvodnil, proč řízení zastavil, stěžovatel jako odvolací orgán byl povinen vypořádat množství odvolacích námitek; v opačném případě by bylo jeho rozhodnutí zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Nelze proto stěžovateli vyčítat podrobnost a důkladnost, s jakou se vypořádal s odvoláním, a dovozovat z toho nutnost meritorního posouzení, jak to učinil městský soud. Výklad evropského práva a další argumentace sloužila k vypořádání odvolacích námitek, které nebylo možno pominout a které se týkaly mj. diskriminace žalobců.

[10] Stěžovatel vyšel z výše uvedeného rozsudku NSS č. j. 2 As 74/2007-55, podle něhož je základním předpokladem zjevně právně nepřípustné žádosti to, že jí na první pohled nelze vyhovět – to musí být patrné již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího

dokazování či zjišťování. Z obsahu obou správních rozhodnutí i správního spisu je přitom patrné, že správní orgán I. stupně ani stěžovatel žádné dokazování ani zjišťování neprováděli, podobně jako neuplatňovali správní uvážení či výklad neurčitých právních pojmů. K tomu správní orgány neměly žádný prostor; správní orgán I. stupně postupoval v souladu s obsahem žádosti, v níž žalobce sám sebe označil za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což nebylo nijak rozporováno a vedlo k tomu, že podané žádosti nelze vyhovět, jak vyplývá z relevantní právní úpravy. Tu stěžovatel nepovažuje za nijak složitou a je přesvědčen, že správní orgán I. stupně se „aplikačně" pohyboval v rozmezí základních ustanovení zákona o pobytu cizinců (§ 15a odst. 3, § 122 odst. 6 a 7, § 118 odst. 7).

[11] Ze strany správního orgánu I. stupně nešlo o žádné komplikované úvahy, které by byly vlastní toliko profesionálnímu úřednickému aparátu. To, že svou žádost žalobce a) podává podle § 122 odst. 6 a 7 zákona o pobytu cizinců, stejně jako to, že se považuje za rodinného příslušníka podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jednoznačně vyplývá z obsahu podané žádosti. Podobně má stěžovatel za to, že ani § 118 odst. 7 zákona o pobytu cizinců není natolik komplikovaný, aby jeho významu neporozuměla kvalifikovaná advokátka, která žalobce a) v celém řízení zastupuje. Za situace, kdy byl žádost oprávněn podat pouze občan EU nebo rodinný příslušník, jímž žalobce a) právě v důsledku § 118 odst. 7 zákona o pobytu cizinců zjevně nebyl, nezbývalo správnímu orgánu I. stupně než konstatovat, že žádost žalobce a) je zjevně právně nepřípustná a řízení o ní zastavit.

[12] Závěrem stěžovatel uvedl, že požadavku městského soudu na vydání meritorního rozhodnutí nelze bez dalšího vyhovět. Žádost o vydání nového rozhodnutí v dané věci je totiž ukončena buď rozhodnutím o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění anebo zastavením řízení podle § 102 odst. 4 správního řádu. Aniž by stěžovatel předjímal průběh dalšího řízení, je s ohledem na uvedené zřejmé, že pokud by správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žádost neodůvodňuje zahájení nového řízení, meritorní rozhodnutí by vydat nemohl. Napadený rozsudek je podle stěžovatele nezákonný, a proto navrhl, aby ho Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalobci se k předložené kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského, resp. městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s), a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Poté, vzhledem k tomu, že jde o věc, v níž před městským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle uvedeného ustanovení odmítnuta jako

nepřijatelná. Kritérium přijatelnosti se přitom uplatní i v případech, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS). Výklad zákonného pojmu *„přesah vlastních zájmů stěžovatele“*, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. Podle tohoto usnesení je kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (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.

[16] Ve světle takto vymezených kritérií Nejvyšší správní soud konstatuje, že podaná kasační stížnost předestírá k rozhodnutí otázku zjevné právní nepřípustnosti žádosti o zrušení platnosti správního vyhoštění v případě rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která zasluhuje pozornosti z důvodů ad 1) a 4) kritérií přijatelnosti. Jedná se totiž o otázku, která dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu plně řešena, navíc městský soud hrubě pochybil při aplikaci relevantní právní úpravy obsažené nejen v zákoně o pobytu cizinců, ale zejména ve správním řádu. Kasační stížnost proto zdejší soud shledal jako přijatelnou a přistoupil k jejímu meritornímu posouzení.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Oprávnění policie zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění je v zákoně o pobytu cizinců (§ 122) od samotného počátku jeho účinnosti, tj. od 1. 1. 2000. Jde o jeden z nástrojů odstranění či spíše zmírnění možné tvrdosti správního vyhoštění, a to vedle možnosti udělit vízum či povolit vstup na území ČR (nejdéle na 30 dnů) i v době platnosti správního vyhoštění ve výjimečných případech, kdy by jinak došlo k nepřiměřenému zásahu do rodinného nebo soukromého života cizince (např. v souvislosti s narozením, vážným onemocněním či pohřbem osoby blízké), anebo kdy je účelem předvolání orgány veřejné moci ČR a věc nelze vyřídit z ciziny.

[19] Zrušení platnosti správního vyhoštění bylo původně vázáno jednak na pominutí důvodu jeho vydání, jednak na uplynutí poloviny doby platnosti tohoto rozhodnutí, resp. poloviny doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. Posléze zákonodárce umožnil zrušení platnosti správního vyhoštění i pro případy, kdy dosud neuplynula polovina uvedené doby, vycestoval-li cizinec dobrovolně a je to přiměřené důvodům, pro které mu bylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno; dále zákonodárce vztáhl možnost zmírnit tvrdost správního vyhoštění i na cizince svěřeného do náhradní péče a připustil též možnost zkrácení doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území. V reakci na přijetí správního řádu zákonodárce stanovil, že policie bude vydávat tzv. nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, a v souvislosti s transpozicí směrnice 2004/38/ES upravil také podmínky zmírnění tvrdosti pro případy správního vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků.

[20] Občané EU a jejich rodinní příslušníci z titulu svého postavení podléhají – oproti ostatním cizincům z tzv. třetích zemí – mírnějším podmínkám, za nichž policie může zrušit platnost rozhodnutí o správním vyhoštění; viz § 122 odst. 5, 6 a 7 zákona o pobytu cizinců:

„*(5) Policie může na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění nebo zkrátí dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, uvedenou v rozhodnutí o správním vyhoštění, a to nejméně o jednu třetinu této doby, jestliže*

a) pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území,

b) jde o cizince, který prokáže, že dobrovolně vycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, a zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění bude přiměřené vzhledem k důvodům, pro které bylo vydáno, nebo

c) se jedná o cizince svěřeného do náhradní výchovy (§ 87), který dosáhl věku 18 let a podle vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí tento cizinec projevuje snahu o integraci na území.

(6) Policie může na žádost občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže

a) došlo k podstatné změně okolností, které byly důvodem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo

b) se jedná o cizince svěřeného do náhradní výchovy (§ 87), který dosáhl věku 18 let a podle vyjádření orgánu sociálně-právní ochrany dětí tento cizinec projevuje snahu o integraci na území.

(7) Policie vydá na žádost cizince, který se po nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění stal občanem jiného členského státu Evropské unie, nové rozhodnutí, kterým zruší rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud nehrozí nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví. Obdobně policie postupuje v případě cizince, který se po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění stal rodinným příslušníkem občana Evropské unie“ (pozn. důraz přidán NSS).

[21] Žalobce a) svoji žádost o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podal dne 5. 9. 2022 s poukazem na § 122 odst. 6 písm. a) a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, tedy na ustanovení, podle nichž se – ve zmíněném mírnějším či preferenčním režimu – posuzují právě žádosti občanů EU nebo jejich rodinných příslušníků. Za rodinného příslušníka občana EU se přitom považoval i sám žalobce a), neboť má trvalý vztah se svojí životní partnerkou [žalobkyní b)], která je českou státní občankou a se kterou sdílí společnou domácnost od 1. 10. 2020.

[22] Tyto skutečnosti správní orgán I. stupně nikterak nezpochybňoval, naopak vycházel z toho, že v důsledku uvedeného trvalého partnerského vztahu je žalobce a) cizincem, který se po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění stal rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož platí: „*Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se dále rozumí cizinec, který má s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah.*“

[23] Vedle toho ovšem správní orgán I. stupně vycházel také z § 118 odst. 7 zákona o pobytu cizinců: „*Pro účely této hlavy* [hlavy X (správní vyhoštění), pozn. NSS] *se za rodinného příslušníka občana Evropské unie nepovažuje osoba uvedená v § 15a odst. 3, která pobývá na území přechodně*“ [dlužno dodat, že žalobce a) pobýval na území ČR přechodně, neboť mu svědčila tzv. fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců, nehledě na to, že

pro účely správního vyhoštění se za přechodný pobyt na území považuje i neoprávněné zdržování se cizince na území – viz § 118 odst. 5 zákona o pobytu cizinců].

[24] Z uvedeného podle názoru NSS jednoznačně plyne, že v souzené věci došlo k podstatné změně okolností po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění – žalobce a) v době podání žádosti pobýval na území přechodně a současně se stal rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a zákona o pobytu cizinců. Nicméně mezi těmito rodinnými příslušníky občanů EU je nutno dále odlišovat, a sice:

(i) privilegované (blízké) rodinné příslušníky podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který vychází z definice „rodinného příslušníka" podle čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES (jím se rozumí manžel, registrovaný partner a za určitých okolností i potomci a předci v přímé linii);
(ii) neprivilegované (vzdálené) rodinné příslušníky podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců neboli tzv. oprávněné osoby ve smyslu 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).

[25] Žalobce a) jako partner žalobkyně b), české státní občanky, s níž má trvalý vztah, spadá zjevně do druhé z uvedených kategorií cizinců – tzv. oprávněných osob, jimž usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt, aniž by jim však nutně musel zachovat stejné postavení jako první kategorii cizinců. Ostatně právě to bylo jedním z důvodů novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 274/2021 Sb., který s účinností ode dne 2. 8. 2021, tedy ještě před podáním žádosti žalobce a), změnil dosavadní pojetí definice rodinných příslušníků občanů EU podle § 15a zákona o pobytu cizinců založené na prakticky totožném postavení obou kategorií cizinců.

[26] Podle obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu uvedené novely zákona o pobytu cizinců *„předkladatel považuje za nevhodné, aby žadatelé z kategorie tzv. oprávněných osob měli stejné právní postavení jako rodinní příslušníci občanů EU. Oprávněné osoby, které jsou ve zmíněné směrnici obsaženy v článku 3 bodu 2, jsou definovány v ustanovení § 15a odst. 3. Výše uvedené návrhy jsou tedy novou transpozicí čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38. Směrnice 2004/38 rozlišuje mezi pojmem rodinný příslušník občana Unie (čl. 2) a tzv. oprávněnými osobami (čl. 3). Zatímco v případě rodinných příslušníků občana Unie (čl. 2) existuje právo na vstup, v případě tzv. oprávněných osob toto právo dáno není. Směrnice v čl. 3 hovoří pouze o tom, že členské státy mají v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadnit vstup a pobyt těchto osob. Směrnice 2004/38 sice umožňuje členským státům přijmout příznivější ustanovení, avšak v tomto směru není na místě obě skupiny zcela zrovnoprávnit. Česká republika zcela v souladu s požadavky směrnice oprávněným osobám zjednoduší podmínky pro jejich vstup a pobyt oproti ostatní státním příslušníkům třetích zemí, ale nebudou mít již nadále zcela totožné postavení jako rodinní příslušníci občanů EU dle čl. 2 směrnice 2004/38* (sněmovní tisk č. 1091/0, 9. volební období 2017-2021, digitální repozitář www.psp.cz).

[27] Postavení rodinných příslušníků spadajících pod § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se (zcela v souladu s úmyslem zákonodárce) danou novelou zhoršilo, a to v celé řadě ohledů, včetně toho, že žádosti žalobce a) nemohla policie vyhovět, což bylo jasné na první pohled – žalobce a) totiž nelze pokládat za rodinného příslušníka občana EU, na něhož dopadá preferenční režim daný § 122 odst. 6 a 7 zákona o pobytu cizinců. Tento závěr je

výsledkem jednoduché subsumpce skutkového stavu pod relevantní ustanovení zákona o pobytu cizinců – konkrétně § 15a odst. 3, § 118 odst. 7 a § 122 odst. 6 a 7. Jde o aplikaci těchto tří ustanovení zákona o pobytu cizinců, nikoli sofistikovanou úvahu podmíněnou *„měřítky cvičeného oka profesionálního úřednického aparátu, který se na pobytové záležitosti specializuje*“, jak svérázně uvedl městský soud.

[28] Správní orgán I. stupně si vystačil s jednoduchým logickým sylogismem, aniž potřeboval další složitou právní argumentaci anebo vedl jakékoli dokazování či zjišťování stran skutkového stavu věci (viz opakovaně zmíněný rozsudek NSS č. j. 2 As 74/2007-55). Jak již bylo řečeno, skutkový stav sporný nebyl, správní orgán I. stupně ho akceptoval v zásadě tak, jak byl předestřen žalobcem a), který evidentně spadal do kategorie osob uvedených v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Neprobíhalo dokazování ani zjišťování ohledně trvalosti partnerského vztahu žalobce a) a žalobkyně b), např. pokud jde o délku trvání vztahu, jeho kvalitu a další důležité aspekty, včetně toho, že soužití vzniklo v době probíhajícího řízení o správním vyhoštění (viz rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35). V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud plně souhlasí se stěžovatelem a ve shodě s ním dodává, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepředcházelo ani správní uvážení či výklad neurčitého právního pojmu.

[29] Správní orgán I. stupně vycházel z relevantní právní úpravy, kterou aplikoval na daný případ a dospěl k závěru, že žádosti žalobce a) nelze vyhovět. Nic na tom nemění ani podrobnost a 11stránkové odůvodnění odvolacího rozhodnutí, v němž musel stěžovatel reagovat na množství odvolacích námitek, včetně těch, které se týkaly unijního práva (směrnice 2004/38/ES); k tomu viz dále. Vypořádání odvolacích námitek bylo povinností stěžovatele a nelze mu klást k tíži, že této povinnosti dostál, resp. dovozovat na základě toho, že se nejednalo o žádost, které nebylo možno na první pohled vyhovět a řízení o ní zastavit s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[30] Správní řízení skončilo tzv. procesně, aniž dospělo k posouzení věci samé a vydání meritorního rozhodnutí. Naproti tomu městský soud správní orgán I. stupně zavázal tím, aby vydal meritorní rozhodnutí. Pominul však, že se celá věc odehrávala v režimu tzv. nového rozhodnutí dle § 101 správního řádu. To znamená, že i v případě meritorního posouzení věci by bylo na místě buď (i) provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, kterým se zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, anebo (ii) zastavit řízení v souladu s § 102 odst. 4 správního řádu, podle něhož neodůvodňuje-li žádost účastníka zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že se řízení zastaví. Jinými slovy, meritorní forma rozhodování ve smyslu vyhovění žádosti, tj. zrušení platnosti správního vyhoštění, nebo zamítnutí žádosti nepřipadala bez dalšího v úvahu, jak případně poznamenal stěžovatel v kasační stížnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[32] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). To znamená, že na základě podané žaloby znovu přezkoumá napadené odvolací rozhodnutí stěžovatele a vypořádá veškeré žalobní námitky, včetně tvrzené diskriminace, které se věnoval již stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí a podobně jako zdejší soud odkázal na novelu zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. Její důsledky jsou podrobně vysvětleny shora a bezpochyby vedou k odlišnému zacházení se žalobcem a), které je však dáno jeho odlišným postavením jakožto neprivilegovaného rodinného příslušníka spadajícího pod § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jež je transpozicí čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Nicméně bude nutno posoudit též otázku, zda je žalobce a) diskriminován v míře, kterou předpokládá směrnice 2004/38/ES, tzn., že jeho postavení je sice horší, než postavení privilegovaných (blízkých) rodinných příslušníků, nikoli však takové, že ve výsledku vlastně žádný „režim usnadnění" nepředstavuje [staví žalobce a) do pozice běžného cizince z třetí země], a čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES tak zbavuje jeho užitečného účinku; k tomu srov. konstantní judikaturu Soudního dvora EU, zejm. rozsudek ze dne 5. 9. 2012, *Rahman*, C-83/11, bod 24, a rozsudek ze dne 12. 7. 2018, *Banger*, C-89/17, bod 40.

[33] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. srpna 2023

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu