USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **P. T. N.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2023, č. j. OAM-5330-33/ZR-2023, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2024, č. j. 19 A 43/2023-41,

takto:

I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný zrušil podle § 87l odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („zákon o pobytu cizinců"), platnost povolení žalobkyně k trvalému pobytu a stanovil jí lhůtu k vycestování z území.

[2] Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s."). Dospěl totiž k závěru, že žalovaný opomněl vyložit § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců eurokonformně, tedy zohlednit zejména čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států („pobytová směrnice").

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel") v kasační stížnosti namítl, že hlava IVa zákona o pobytu cizinců je transpozicí pobytové směrnice. Užitím § 87l zákona o pobytu cizinců respektoval, že má s žalobkyní zacházet jako s rodinným příslušníkem občana EU. Žalobkyně původně získala povolení k trvalému pobytu v roce 1998 jako občanka třetího

státu. V roce 2017 požádala o výměnu průkazu a od té doby na ni bylo nahlíženo jako na rodinného příslušníka občana EU.

[4] Stěžovateli je znám nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20. Ústavní soud se nezabýval otázkou, zda lze u § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců užít eurokonformní výklad, pokud pobytová směrnice nedopadá na žalobkyni jako na osobu, která právo volného pohybu a pobytu nevykonala a nevykonává. Podle stěžovatele lze pobytovou směrnici na žalobkyni aplikovat pouze přiměřeně.

[5] Zákon o pobytu cizinců vnitrostátně dorovnal postavení rodinných příslušníků občanů ČR, kteří nevykonali právo volného pohybu a pobytu. V důsledku tohoto vztažení unijní úpravy na vnitrostátní situaci je nutné vnitrostátní úpravu interpretovat eurokonformně i ve vztahu k osobám, na které směrnice nedopadá. Členské státy si však mohou určit, že vztažení unijního práva na čistě vnitrostátní situaci nebude úplné [k tomu stěžovatel odkázal na rozsudky Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne 18. 10. 1990, C-297/88 a C-197-89, *Dzodzi*, nebo ze dne 14. 3. 2013, C-32/11, *Allianz Hungária*].

[6] Stěžovatel se domnívá, že posouzení, zda cizinec představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některých základních zájmů společnosti, by mělo být provedeno pouze tam, kde bylo právo volného pohybu a pobytu uplatněno. Ustanovení § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve vztahu k osobám, které toto právo nevykonaly, představuje výjimku z plošného vztažení pobytové směrnice ve smyslu rozsudku SDEU ve věci *Dzodzi*.

[7] I kdyby čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice na věc dopadal, jednání stěžovatelky by tomuto testu vyhovělo. Odsouzení pro trestný čin nemá být samo o sobě důvodem pro omezení práva volného pohybu a pobytu. Ustanovení § 87l odst. 1 písm. e) však nehovoří o jakémkoli odsouzení, ale odsouzení pro spáchání úmyslného trestného činu, za který byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody. Český zákonodárce tímto ustanovením pouze vymezil určitá jednání, která jsou závažným narušením veřejného pořádku.

[8] Stěžovatel i ve světle rozhodnutí trestních soudů komplexně hodnotil závažnost trestné činnosti žalobkyně. Žalobkyně byla propuštěna z výkonu trestu až po vydání stěžovatelova rozhodnutí, její následné chování proto nemohl zohlednit. Chování žalobkyně ve výkonu trestu není relevantní pro hodnocení nebezpečí, které žalobkyně představuje. Městský soud se měl věcně zabývat otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

[9] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s městským soudem. Zároveň označila své dva syny jako *další účastníky řízení* a vymezila se proti tomu, že by byla rodinným příslušníkem občana EU. Jde o novou argumentaci stěžovatele, který neuvádí, podle jakého ustanovení bylo při výměně průkazu postupováno. Žalobkyni nebylo vydáno povolení k trvalému pobytu jako rodinnému příslušníku občana EU, stěžovatelovo rozhodnutí je proto nicotné. V doplnění vyjádření žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 20. 10. 2023, č. j. 5 Azs 140/2023-27, podle něhož lze zrušit pouze to, co bylo uděleno, nikoli to, co uděleno nebylo.

[10] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Ve věcech, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.), se NSS zabývá též otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11 a 12). NSS v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[11] Stěžovatel argumentuje v zásadě tím, že vnitrostátní dorovnání postavení rodinných příslušníků občanů ČR (§ 15a zákona o pobytu cizinců) není absolutní. Stěžovatel proto nebyl povinen posuzovat, zda žalobkyně představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice), jehož opomenutí bylo důvodem, proč městský soud napadené rozhodnutí zrušil. Podle NSS však dospěla judikatura kasačního i Ústavního soudu k odlišným závěrům, než prezentuje stěžovatel. Odůvodnění rozsudku městského soudu je s touto judikaturou v souladu a přiléhavě na ni odkazuje.

[12] Rozšířený senát v bodě 45 usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, uvedl, že z vůle vnitrostátního zákonodárce došlo nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takový postup aproboval např. SDEU v rozsudku ve věci *Dzodzi* (bod 47). V tehdejší věci tedy rozšířený senát uzavřel, že § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech; tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu (bod 48).

[13] V rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č. j. 4 Azs 339/2019-27, NSS uvedl, že § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců neodpovídá čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice, podle něhož samotné předchozí odsouzení pro trestný čin ještě neodůvodňuje zrušení pobytového oprávnění. Nicméně tento rozpor je možné překlenout za pomoci institutu nepřímého účinku směrnice (bod 20).

[14] Tento rozsudek byl zrušen již zmiňovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 945/20. Ten však zopakoval, že na základě § 15a zákona o pobytu cizinců se příslušná implementující ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana EU (včetně § 87l) použijí také na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR, a to i pokud nevyužívá svobodu volného pohybu či pobytu v jiných členských státech. Jinými slovy, § 87l zákona o pobytu cizinců je třeba vyložit v souladu s požadavky pobytové směrnice i v případě cizince jako rodinného příslušníka občana ČR, na něhož se směrnice přímo neuplatní ve smyslu jejího čl. 3 odst. 1 (bod 34 nálezu). Zkoumání existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti přísluší vnitrostátním orgánům v každém jednotlivém případě, což nemůže

nahradit národní zákonodárce obecnou identifikací důvodu pro omezující opatření, jak to učinil český zákonodárce v § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (bod 51 nálezu).

[15] V poslední době tato východiska zopakoval NSS např. v rozsudku ze dne 10. 3. 2023, č. j. 4 Azs 6/2023-32, v němž potvrdil, že § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců neodpovídá požadavkům pobytové směrnice. Tento nesoulad řešil tak, že nevznesl výhrady k aplikaci § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců jako takového, vyložil však jeho hypotézu nad rámec textu tohoto ustanovení ve světle čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice (bod 34).

[16] Z judikatury tedy plyne, že požadavky čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice je nutné aplikovat i na cizince, kteří jsou rodinnými příslušníky občana ČR a nevyužili právo volného pohybu či pobytu. Jak uvedl SDEU v rozsudku ve věci *Dzodzi*, úkolem národních soudů je určit rozsah, v jakém národní zákonodárce zamýšlel odkázat na komunitární právo ve vnitrostátních situacích (bod 54). Z výše uvedeného shrnutí judikatury je patrné, že české vrcholné soudy žádné omezení či přiměřené užití směrnice, jaké prosazuje stěžovatel, ve vztahu k § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců nedovodily. Naopak ustáleně judikují, že je třeba uplatnit shodný standard jako u osob využívajících práva volného pohybu a pobytu. Neobstojí ani tvrzení stěžovatele, že Ústavní soud se v nálezu sp. zn. I. ÚS 945/20 nevyjadřoval k postavení osob, které nevyužívají právo volného pohybu, neboť opak je zřejmý z citací nálezu uvedených výše.

[17] Pokud tedy městský soud s odkazy na výše uvedenou judikaturu vysvětlil, proč se na žalobkyni vztahuje pobytová směrnice (bod 33), upozornil na nesoulad zákona o pobytu cizinců a pobytové směrnice (bod 34), vyložil, že je třeba posuzovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (body 36 až 37) a konkrétně ve vztahu k rozhodnutí stěžovatele vysvětlil, proč toto posouzení chybí (body 38 až 41), jde o posouzení zcela v souladu s relevantní judikaturou.

[18] Stěžovatel dále namítal, že pro případ, že by bylo třeba požadavky čl. 27 odst. 2 pobytové směrnice zohledňovat, obsahuje napadené rozhodnutí jejich dostatečné posouzení. Městský soud ale podrobně a přesvědčivě vyložil, proč podle jeho názoru stěžovatelovo rozhodnutí nehodnotí skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ze strany žalobkyně (body 38 až 41 napadeného rozsudku). Toto odůvodnění považuje NSS za adekvátní.

[19] Zároveň městský soud přiléhavě upozornil, že odůvodnění napadeného rozhodnutí není zcela konzistentní ani co do posuzovaných hledisek a skutečností (bod 35). I tento závěr městského soudu je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, který se proti takovému směšujícímu způsobu odůvodňování též vymezil (bod 52 nálezu sp. zn. I. ÚS 945/20). Pokud jde o námitku, že stěžovatel nemohl posuzovat chování žalobkyně, neboť ještě nebyla propuštěna z výkonu trestu, jde patrně o nesprávný výklad bodu 39 rozsudku městského soudu, který ale pouze poukazoval na nutnost hodnotit potencialitu ohrožení společenských zájmů žalobkyní v budoucnu. Nevytýkal však stěžovateli, že se nezabýval skutečným chováním žalobkyně po propuštění, což je patrné z celkového vyznění odůvodnění městského soudu (zejm. body 38 a 40 napadeného rozsudku). Ani v závěru městského soudu

o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tedy NSS neshledal zásadní pochybení, které by odůvodňovalo přijatelnost kasační stížnosti.

[20] NSS pro úplnost stručně zareaguje i na vyjádření žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že nikdy nebyla držitelkou povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, a proto jí ani nemohlo být zrušeno. Toto tvrzení je však v rozporu s dosavadním průběhem řízení, obsahem rozhodnutí a tvrzeními stěžovatele i správním spisem (zejména výpis z CIS č. j. OAM-5330-1/ZR-2023, kde je uvedena kategorie pobytu *TH – rod. přísl. obč. ČR trvalý* a v poznámce je uvedeno *změna statusu z obč. 3. země na trva. rod. příslušníka*).

[21] K poukazu žalobkyně, že její synové by měli být považováni za *další účastníky řízení* (resp. přesněji za osoby zúčastněné na řízení), NSS připomíná, že kromě cizince, jemuž je trvalý pobyt na území České republiky rušen, mohou být daným rozhodnutím dotčeni na svém právu na soukromý a rodinný život i jeho rodinní příslušníci (rozsudky NSS ze dne 6. 12. 2017, č. j. 2 Azs 365/2017-26, bod 13, či ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 Azs 353/2017-29, bod 25).

[22] Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s., zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Není tedy zcela přiléhavý závěr městského soudu v bodě 55 jeho rozsudku, v němž vytýká žalobkyni, že blíže neosvětlila, v čem spočívá dotčení obou synů. Takové posouzení je úkolem soudu. Jak již NSS uvedl, žalobce má vůči soudu ve vztahu k možným osobám zúčastněným na řízení pouze informační povinnost (usnesení ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 Azs 155/2004-47, č. 1535/2008 Sb. NSS).

[23] V nynější věci však vada řízení spočívající v pominutí osob, které přicházely v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. I kdyby bylo synům žalobkyně umožněno uplatňovat v řízení před soudem práva osob zúčastněných na řízení, nemělo by to s ohledem na závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti stěžovatelova rozhodnutí vliv na výsledek řízení, a taktéž by muselo dojít k jeho zrušení (shodně již citovaný rozsudek č. j. 1 As 39/2004-75 či např. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017-33, bod 14).

[24] NSS tedy odmítl kasační stížnost jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s).

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, body 51 až 53). Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a proto jí náhrada nákladů řízení náleží.

[26] Náhrada nákladů řízení náležející žalobkyni se skládá z náhrady za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 3. 2024 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu], k čemuž náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč

(§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem 3 400 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, a proto NSS zvýšil náhradu o tuto daň ve výši 714 Kč na celkových 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Náhradu za úkon právní služby spočívající v doplnění vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 23. 4. 2024 NSS nepřiznal. Žalobkyně jím bezprostředně nereaguje na novou argumentaci stěžovatele; nadto jejímu zástupci objektivně nic nebránilo v tom, aby upozornění na rozsudek NSS z října roku 2023 zahrnul již do svého vyjádření ze dne 1. 3. 2024.

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

V Brně dne 6. června 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu