



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D. v právní věci

žalobkyně: **H. Z.**, narozena X,
státní občanka Čínské lidové republiky
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.,
se sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2016, č. j. MV-161219-3/SO-2015,

takto:

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2016, č. j. MV-161219-3/SO-2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 9. 2015, č. j. OAM-26399-44/TP-2013, kterým byla podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 103/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta její žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území podle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a toto rozhodnutí potvrdila.
- Žalobkyně v žalobě namítla, že žalovaná nedostatečně přezkoumala zákonnost rozhodnutí ministerstva. Vedle toho žalovaná a ministerstvo podle žalobkyně nedostatečně zjistily skutečný stav věci. Ministerstvo nedostatečně odůvodnilo, proč dospělo k závěru, že

neprokázala, že sdílí společnou domácnost s občanem ČR a že je jeho rodinnou příslušnicí. Ministerstvo nepoukázalo na jakoukoliv informaci, ze které by se dalo dovodit, že nelze žalobkyni považovat za rodinného příslušníka občana EU, že spolu nesdílí společnou domácnost nebo obchází či porušují zákon. Množství podkladů a její obdivuhodná výdrž a jejího druhu svědčí o relevanci jejich vztahu. Tím, že toto žalovaná neuznala, zatížila napadené rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

3. Podle žalobkyně dále došlo k závažnému procesnímu pochybení spočívajícímu v tom, že nebylo s druhem žalobkyně jednáno jako s účastníkem řízení. Kromě toho se podle žalobkyně žalovaná vůbec nezabývala odvolací námitkou směřující proti nedostatku odůvodnění rozhodnutí ministerstva.
4. Podle žalobkyně ministerstvo a žalovaná rovněž nedostatečně posoudily přiměřenost svých rozhodnutí co do jejich dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Povinnost zkoumat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince vyplývá ze zákona o pobytu cizinců. Právo na respektování soukromého a rodinného života obsahuje čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Konečně je napadené rozhodnutí podle žalobkyně v naprosto zřetelném rozporu s účelem a smyslem směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice č. 2004/38/ES“). Na základě doktríny tzv. nepřímého účinku je nutné zákon o pobytu cizinců vykládat vždy ve světle účelu této směrnice.
5. Žalovaná ve svém vyjádření k uvedeným žalobním námitkám uvedla následující. Rozhodnutí ministerstva přezkoumala zcela dostatečně a neshledala, že by bylo v rozporu s právními předpisy. Rozhodnutí ministerstva, ani napadené rozhodnutí nepostrádají řádné odůvodnění. Skutkový stav věci byl zjištěn zcela dostatečně. Byla to žalobkyně, která měla věrohodně prokázat, že má se svým druhem trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, což se jí nepodařilo. Žalobkyni bylo přitom umožněno, aby deklarovaný vztah prokázala. V místě hlášeného pobytu byly provedeny pobytové kontroly, žalobkyně, její druh a svědci byli během řízení vyslechnuti. Žalobkyni bylo umožněno vyjádřit se ke všem podkladům a případně navrhnout provedení dalších důkazů. Žalobkyně neprokázala, že splňuje podmínky § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
6. K žalobkyní tvrzenému účastenství jejího druhu ve správním řízení žalobkyně žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě neuvedla na podporu svého názoru žádné relevantní argumenty. Stran námitky neposouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že zákon o pobytu cizinců explicitně určuje, ve kterých případech je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců pak stanoví, jaká kritéria má správní orgán zohlednit, pokud povinnost zkoumat dopady rozhodnutí vyplývá z jiného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 87k odst. 1 zákona o pobytu cizinců však posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí nevyžaduje. Přiměřeností dopadů rozhodnutí nad rámec zákonných povinností se žalovaná stručně zabývala. Žalobkyně navíc namítá nepřiměřený zásah do svého soukromého a rodinného života zcela nekonkrétně. Žalovaná je přesvědčena, že § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyložila zcela v souladu s evropskou právní úpravou a relevantní judikaturou. Rovněž námitku stran porušení práva EU považuje za obecnou a nekonkrétní. Napadené rozhodnutí není v rozporu se smyslem a účelem směrnice č. 2004/38/ES. Žalobkyně řádně

nedoložila vztah se svým druhem, naopak o povaze a intenzitě tohoto vztahu vyvstaly důvodné pochybnosti. Žalovaná proto navrhla zamítnutí žaloby.

7. Během jednání konaného dne 21. 8. 2018 zástupce žalobkyně setrval na svých stanoviscích. Zástupce žalované se k jednání nedostavil.
8. Soud po zjištění, že žaloba je včasná, podána osobou oprávněnou a že jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů přezkoumal, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
9. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala dne 9. 12. 2013 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h zákona o pobytu cizinců. K žádosti doložila rovněž prohlášení T. Z. s úředně ověřeným podpisem, že žije společně se žalobkyní.
10. Ve dnech 4. 3. 2014 byla Policií ČR provedena pobyťová kontrola v místě hlášeného pobytu žalobkyně. Ze záznamu o této kontrole (č. j. KRPS-68044-1/ČJ-2014-010032) mimo jiné vyplývá, že nemovitost je ve vlastnictví sestry žalobkyně a žalobkyně zde měla k dispozici 2 pokoje bez příslušenství. Žalobkyně uvedla, že na této adrese pobývá od roku 2009, přičemž tam s ní nikdo další nebydlí. Její druh bydlí na jiné adrese v N. a k žalobkyni občas dochází. Oblečení umístěné ve druhém z pokojů žalobkyně podle svého sdělení užívá současně s jinou osobou, jejíž identitu však neuvedla. Žalobkyně jako oblečení patřící svému druhovi předložila ošacení, které působilo spíše jako dětské. Pobyťovou kontrolu Policie ČR zopakovala dne 5. 8. 2014 (záznam č. j. KRPS-241616-1/ČJ-2014-010032), přičemž žalobkyně zde byla zastižena, její druh opět nikoliv. Žalobkyně uvedla, že druh odešel časně ráno a že se v denní době na této adrese nezdržuje; žalobkyni nebylo známo, kam její druh odchází či kde pracuje, neuvedla, kdy by bylo možné zde jejího druha zastihnout. V reakci na dotaz týkající se osobních věcí druha žalobkyně předložila nádobu s menším množstvím ošacení. Dále byla na této adrese Policií ČR provedena pobyťová kontrola dne 23. 10. 2014 (záznam č. j. KRPS-374199-1/ČJ-2014-010032). Žalobkyně, ani její druh zde nebyli zastiženi. Sestra žalobkyně uvedla, že je žalobkyně v zaměstnání. Sousedka uvedla, že se na adrese zdržuje žalobkyně, jejího druha podle předložené fotografie nepoznala. Policie ČR následně pokračovala v kontrole na adrese restaurace, ve které byla žalobkyně zaměstnána a kde byla zastižena. Nedokázala odpovědět na otázku, kde se nachází její druh; uvedla pouze, že nepracuje, a neúspěšně se ho pokusila telefonicky kontaktovat. Žalobkyně následně umožnila kontrolu v místě hlášeného pobytu, o němž uvedla, že se zde zdržuje se svým druhem. V reakci na dotaz týkající se osobních věcí druha žalobkyně předložila nádobu s menším množstvím ošacení; jinak nedokázala přesně určit, které věci mu patří. Další pobyťová kontrola zde byla Policií ČR provedena dne 25. 6. 2015 (záznam č. j. KRPS-208543-1/ČJ-2015-010032). Žalobkyně nebyla zastižena, ale po chvíli se dostavila; její druh na místě opět nebyl. Podle sdělení žalobkyně ji navštívil před třemi dny, v tu dobu pobýval v Mladé Boleslavi. V místnosti obývané žalobkyní se nacházelo rovněž pánské oblečení, které mělo patřit jejímu druhovi.
11. Dne 25. 3. 2014 byla provedena pobyťová kontrola v místě pobytu druha žalobkyně (záznam č. j. KRPS-99442-1/ČJ-2014-010032). Sousedé uvedli, že zde bydlí druh žalobkyně, ale k fotografii žalobkyně uvedli, že se zde nezdržuje. Na místě zastižen bratr druha žalobkyně, který však uvedl, že s bratrem nekomunikuje. Matka druha žalobkyně uvedla, že bydlí pouze s manželem a svým synem – druhem žalobkyně, se kterým však téměř nekomunikuje. K osobě žalobkyně uvedla, že je jí známo, že má syn s touto osobou

známost, ale neuvedla, zda jde o jeho družku, neboť o tom nemá informace. Rovněž jí není známo, že by žalobkyně a její druh pobývali společně. Vyloučila společný pobyt žalobkyně a jejího druha na adrese jeho hlášeného pobytu. Bližší informace k jejich vztahu neuvedla, protože je podle svého sdělení nemá. Pobytovou kontrolu zde Policie ČR provedla rovněž dne 23. 10. 2014 (záznam č. j. KRPS-374199-1/ČJ-2014-010032). Druh žalobkyně zde nebyl zastižen; bylo zjištěno, že se jeho matka se svým manželem odstěhovali pro chování druha žalobkyně ke své matce; žalobkyně zde viděna nebyla.

12. Ve dnech 25. 4. 2014 (protokol č. j. OAM-26399-23/TP-2013) a 28. 11. 2014 (protokol č. j. OAM-1672-42/PP-2014) ministerstvo provedlo výsledky žalobkyně. V jejich rámci žalobkyně mimo jiné vypověděla, že je svobodná, bezdětná, pracuje v čínské restauraci. S druhem se seznámili v roce 2008, když pobývala na Slovensku a přijela do Nymburka na návštěvu k rodině. Poté začala jezdit do Nymburka častěji, od listopadu 2008 jsou s druhem pár, od února 2009 přijela do ČR za účelem soužití s druhem. Požádala o trvalý pobyt, aby mohla mít dítě, protože kdyby měla dítě a nedostala vízum, musela by se vrátit do země původu a dítě by muselo zůstat v ČR. Na adrese hlášeného pobytu bydlí s rodinou a svým druhem, který má však v občanském průkazu zapsanu jinou adresu pobytu. S druhem žije, ale občas je druh u matky, o kterou se stará. O sňatku spolu zatím nehovořili, potřebovali by na to finanční prostředky a druh nepracuje. Druha navštěvuje v místě jeho pobytu příležitostně. S druhem se dorozumívají česky, dříve slovensky; domácí práce a nákupy obstarává ona, stravují se v restauraci. Žalobkyně dne 25. 4. 2014 předložila i několik fotografií, na nichž je společně se svým druhem.
13. Ve dnech 25. 4. 2014 a 28. 11. 2014 provedlo ministerstvo výsledky druha žalobkyně. V rámci prvního z nich druh žalobkyně na počátku své výpovědi uvedl, že je zdravý a způsobilý k výpovědi. Dále vypověděl, že je svobodný, bezdětný. S žalobkyní se seznámili v Nymburku v restauraci, kde žalobkyně pracovala a pracuje; jako pár vystupují od konce roku 2008. Pobývá střídavě (jednou až dvakrát týdně) na adrese svého trvalého pobytu a jinak na adrese hlášeného pobytu žalobkyně; přesnou adresu hlášeného pobytu žalobkyně si nemohl vzpomenout. Se žalobkyní je v každodenním kontaktu, přičemž ji navštěvuje v restauraci; společně plánují dítě, dovolenou. Na otázku, zda spolu se žalobkyní hovořili o sňatku, uvedl, že nechce odpovídat, neboť se necítí dobře, a proto, aby to neuškodilo jeho osobě; od toho okamžiku nezodpověděl již žádnou otázku a na závěr své výpovědi zdůvodnění odmítnutí vypovídat zopakoval. V rámci výpovědi ze dne 28. 11. 2014 právní zástupce druha žalobkyně prohlásil, že se druh žalobkyně nebude vyjadřovat; nezodpověděl tak žádnou z otázek.
14. Ministerstvo vyslechlo dne 15. 8. 2014 jako svědky rovněž matku druha žalobkyně a bratra druha žalobkyně. Matka druha žalobkyně uvedla, že druh žalobkyně bydlí společně s ní a jejím manželem, jinak se zdržuje u družky; žalobkyně a její druh se seznámili v roce 2008 v restauraci; žalobkyně, matka druha žalobkyně a jeho rodina mu říkají, aby si našel práci, neboť stálou práci nemá, a to je zdroj konfliktů v rodině; chtěl by bydlet sám, ale pouze s brigádami to není možné; na adresu žalobkyně uvedla, že se mají rádi a vychází spolu dobře nebo že „ona by snad za něj i dýchala“; v rámci pobytové kontroly uvedla, že žalobkyně a její druh spolu nežijí, protože myslela, že tomu tak je; věděla, že se dlouho scházejí, ale nevěděla kde.
15. Opatřením ze dne 27. 7. 2015, č. j. OAM-26399-39/TP-2013, ministerstvo vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti, tedy aby předložila doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU. V reakci na tuto výzvu žalobkyně v prodloužené lhůtě předložila

potvrzení bankovní instituce se sídlem v ČR o existenci účtu žalobkyně a dispozičním právem jejího druha, prohlášení matky druha žalobkyně a manžela matky druha žalobkyně, že žalobkyně žije se svým druhem, a pět fotografií.

16. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015 žádost žalobkyně podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců zamítlo pro nesplnění podmínky podle § 87 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť podle ministerstva žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU. V odůvodnění rozhodnutí ministerstvo obsáhle popisuje průběh celého správního řízení, a to včetně podrobné reprodukce protokolů o výsledcích žalobkyně, jejího druha a svědků, jakož i obsahu dalších podkladů rozhodnutí. Dále se zde věnuje výkladu pojmu rodinný příslušník občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a zejména podle § 15a odst. 3 písm. b). K tomuto ustanovení uvedlo, že je třeba, aby bylo prokázáno, že cizinec žije s občanem EU ve společné domácnosti, má k němu vztah obdobný vztahu rodinnému a že takový vztah je vztahem trvalým, který již nějakou dobu trvá a vzhledem k hloubce citových vazeb lze očekávat jeho trvání i do budoucna, přičemž všechny tři podmínky musí být splněny současně. Takové soužití s občanem EU však podle ministerstva nebylo ze strany žalobkyně hodnověrně doloženo a v průběhu řízení prokázáno. Na žalobkyni proto není možno hledět jako na rodinného příslušníka občana EU, což je důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně.
17. Proti uvedenému rozhodnutí ministerstva žalobkyně podala odvolání. Odvolací námítky přitom obsahují obdobnou argumentaci jako žalobní body.
18. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítla. V odůvodnění tohoto rozhodnutí v reakci na odvolací námítky mimo jiné uvedla, že ministerstvo zcela dostatečně zjistilo skutkový stav věci a že veškeré podklady shromážděné ve spise tvoří ucelený důkazní řetězec, z něhož vyplývá, že se žalobkyni nepodařilo věrohodně prokázat tvrzení, že se svým druhem sdílí společnou domácnost. Druh žalobkyně nemůže být považován za účastníka řízení, neboť se jedná o řízení o žádosti, nebyl žadatelem a nemá žádný hmotněprávní nárok či poměr k věci a netvoří s žalobkyní žádné společenství práv. Podle žalované nemůže být druh žalobkyně ani účastníkem podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť rozhodnutím o žádosti žalobkyně o trvalý pobyt nemůže dojít k přímému a bezprostřednímu dotčení v jeho právech a povinnostech. Dále uvedla, že § 87k odst. 1 zákona o pobytu cizinců nestanoví povinnost ministerstva zabývat se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života, takže rozhodnutí ministerstva nemůže být v tomto v rozporu se zákonem; navíc se ministerstvo nad rámec svých povinností tímto dopadem svého rozhodnutí zabývalo a podle žalované správně posoudilo, že zamítnutím žádosti žalobkyně o trvalý pobyt k dopadu do jejího soukromého a rodinného života nedojde.
19. Soud dospěl k závěru, že žaloba není nedůvodná.
20. Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.
21. Podle § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.

22. Podle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území.
23. Podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody podle § 87g nebo 87h.
24. V projednávané věci je spornou otázkou, zda lze na žalobkyni použít obdobně ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana EU a tedy zda jí svědčí právo na vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech jejího nepřetržitého pobytu na území ČR. Ministerstvo a žalovaná v předcházejícím správním řízení dospěly k závěru, že žalobkyně hodnověrným způsobem nedoložila, že má s občanem EU/ČR trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a že s ním žije ve společné domácnosti. S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasí.
25. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť důvodnost takové námitky by bránila jeho věcnému přezkumu. Dospěl přitom k závěru, že tato námitka je nedůvodná. Námitka nepřezkoumatelnosti je formulována pouze obecně. Podle soudu odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i předcházejícího rozhodnutí ministerstva vyhovují požadavkům, které na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu klade § 68 odst. 3 správního řádu. Z obou je patrné, proč správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně nedoložila, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a že s ním žije ve společné domácnosti. Zejména ministerstvo se podrobně zabývalo jednotlivými podklady rozhodnutí (zejména protokoly o výsledku žalobkyně a jejího druha a svědků a zprávami o výsledku pobytových kontrol), tyto vyhodnotila a následně přesně uvedla, na čem opírá svůj závěr, že žalobkyni není možné považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná se navíc řádně vypořádala rovněž s odvolacími námitkami žalobkyně a v dostatečném rozsahu uvedla, proč podle jejího názoru nejsou důvodné.
26. Jako nedůvodný soud posoudil rovněž žalobní bod, podle kterého žalovaná a ministerstvo nedostatečně zjistily skutečný stav věci. Rovněž tato námitka žalobkyně je dost obecná. Soud k tomu uvádí, že ministerstvo vzalo za podklady svého rozhodnutí protokoly z celkem dvou výsledků žalobkyně a jejího druha. Kromě toho byly provedeny výsledky rovněž matky druha žalobkyně a jeho bratra. Na žádost ministerstva provedla Policie ČR několikrát pobytovou kontrolu jak v místě hlášeného pobytu žalobkyně, tak v místě trvalého pobytu druha žalobkyně. Soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že shromážděné podklady „svědčí o relevanci vztahu“ žalobkyně a jejího druha. Žalobkyně nadto neuvedla, v čem konkrétně ministerstvo či žalovaná pochybily při zjišťování skutkového stavu. V této souvislosti musí soud zdůraznit, že podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců „za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti.“ Z napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva, jakož i ze správního spisu podle soudu přitom jednoznačně vyplývá, že tento vztah žalobkyně hodnověrným způsobem neprokázala. Soud dospěl k závěru, že podklady shromážděné v předcházejícím správním řízení jsou pro závěr žalovaného zcela dostačující. Nedostatečně zjištěný skutkový stav tak podle soudu žalované, ani ministerstvu nelze vytýkat. Z uvedené citace § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že důkazní břemeno v tomto řízení leželo na žalobkyni a tedy žalobní bod, že žalovaná a ministerstvo nedostatečně zjistily skutečný stav věci, je nedůvodný.

27. Nedůvodnou je podle soudu rovněž žalobní námitka, podle níž je napadené rozhodnutí s účelem a smyslem směrnice č. 2004/38/ES. Soud zcela souhlasí se žalobkyní v tom smyslu, že ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinných příslušníků občanů EU je třeba interpretovat v souvislosti se směrnicí č. 2004/38/ES. Ačkoliv na žalobkyni tato směrnice s ohledem na státní občanství ČR druhu žalobkyně přímo nedopadá, z důvodu tzv. vnitrostátního dorovnání postavení státních občanů ČR a jejich rodinných příslušníků se státními občany jiných členských států a jejich rodinných příslušníků (srov. § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců) je toto ustanovení vykládat konformně s právem EU a tato směrnice se tak za účelem dosažení jednotného výkladu a odstranění diskriminace vlastních občanů použije nepřímou (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, body 45 až 48). Žalobkyně však v této souvislosti konkrétně neuvedla, které ustanovení zákona o pobytu cizinců podle jejího názoru žalovaná nevyložila v souvislosti se směrnicí č. 2004/38/ES a proč tedy podle jejího názoru žalovaná, popřípadě ministerstvo, porušily svou povinnost eurokonformního výkladu. Takováto obecně formulovaná námitka proto nemohla být úspěšná.
28. Nedůvodným shledal soud také žalobní bod, podle kterého se ministerstvo a žalovaná nedostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadu jejich rozhodnutí. Soud zde zcela souhlasí se žalovanou v tom smyslu, že nebylo povinností ministerstva přiměřenost svého rozhodnutí zkoumat. Zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců jasně stanovil, ve kterých případech je třeba zkoumat přiměřenost rozhodnutí vydávaných správními orgány na úseku pobytu cizinců. Pouze v těchto situacích jsou pak zohledňována kritéria stanovená v § 174a (srov. dikci „při posuzování přiměřenosti“). To pochopitelně neznamena, že v jiných případech, kdy není žádosti o povolení k trvalému pobytu vyhověno, ministerstvo zkoumat přiměřenost nemá vůbec. Přiměřenost, respektive proporcionalita, je ústavně právním principem. Pokud se však v rámci rozhodování o pobytu cizinců jedná o případ, kdy ministerstvo či žalovaná nemají zákonem o pobytu cizinců výslovnou povinnost zkoumat přiměřenost svého rozhodování, bylo by potřeba, aby „nepřiměřenost“ rozhodnutí dosahovala takové úrovně, že by byla v rozporu s uvedenou ústavní zásadou, která se projevuje ve správním řízení rovněž jako základní zásada činnosti správních orgánů. Jinými slovy taková „nepřiměřenost“ by musela dosahovat ústavně právní intenzity (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 Azs 163/2015-47). To však není případ žalobkyně. Zmiňuje-li v žalobě, a to velmi obecně, nepřiměřenost napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva ve vztahu k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) či judikaturu Soudního dvora EU, je logické, že v případě, když ministerstvo a žalovaná dospěly k závěru, že žalobkyně a její druh nejsou navzájem rodinnými příslušníky ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, již nemají povinnost zkoumat dopad rozhodnutí do jejich rodinného života. Ministerstvo a žalovaná se přitom, nad rámec svých zákonných povinností, touto otázkou zabývaly a dospěly k závěru, že jejich rozhodnutí v tomto ohledu nepřiměřená nejsou.
29. Naopak jako důvodnou shledal zdejší soud žalobní námitku, že druh žalobkyně nebyl v předcházejícím správním řízení ministerstvem, ani žalovanou považován za účastníka řízení. Žalovaná vychází ze stanoviska, že se v řízení o udělení trvalého pobytu nerozhodovalo o jeho právech či povinnostech, a tedy druh žalobkyně neměl žádný hmotněprávní nárok či poměr k věci, ani netvořil se žalobkyní žádné společenství práv, a

zároveň rozhodnutím o žádosti žalobkyně o trvalý pobyt nemohlo dojít k přímému a bezprostřednímu dotčení v jeho právech a povinnostech. S těmito závěry soud nesouhlasí.

30. Jak je výše uvedeno, ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat konformně s právem EU, zejména se směrnicí č. 2004/38/ES. V návaznosti na svou bohatou judikaturu Soudní dvůr EU uvedl, že „[č]lánek 21 odst. 1 SFEU a ustanovení směrnice 2004/38 nepřiznávají státním příslušníkům třetích států žádné samostatné právo“ a že „[p]řípadná práva přiznaná takovýmto státním příslušníkům ustanoveními unijního práva týkajícími se občanství Unie jsou totiž právy odvozenými od výkonu svobody pohybu občanem Unie“ (rozsudek ze dne 12. 3. 2014, O., C-456/12, bod 36). V řízení o povolení k přechodnému pobytu a řízení o povolení k trvalému pobytu rodinných příslušníků občanů EU se tak rozhoduje o právu pobytu, které je odvozeným právem od práv občanů EU, jejichž jsou tito cizinci rodinnými příslušníky. Za takovéto situace je zcela neudržitelný názor, že se práv těchto rodinných příslušníků tato řízení a rozhodnutí v nich přímo nedotýkají. Jelikož zákon o pobytu cizinců v tomto ohledu nestanoví zvláštní úpravu, je třeba vyjít z definice účastníků řízení podle § 27 správního řádu. V souladu s jeho odstavcem 1 jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Podle odstavce 2 citovaného paragrafu jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Ačkoliv na postavení žalobkyně s ohledem na státní občanství jejího druhu směrnicí č. 2004/38/ES nedopadá přímo (srov. výše), soud má povinnost § 27 správního řádu vykládat konformně s citovanou směrnicí a související judikaturou Soudního dvora EU. Ustanovení § 27 správního řádu pak je podle zdejšího soudu třeba v projednávané věci interpretovat tak, že druh žalobkyně byl účastníkem předcházejícího správního řízení. K takovému úsudku vedou i závěry odborné literatury [srov. Pořízek, P. Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu. In: Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, s. 69-74]. Nic na tom nemůže změnit ani to, že podle ministerstva a žalované druh žalobkyně není jejím rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, neboť tato otázka se týká merita projednávané věci, kdežto otázka účastenství musí být postavena najisto na začátku řízení o povolení k trvalému pobytu. V řízení o povolení k přechodnému pobytu nebo řízení o povolení k trvalému pobytu rodinných příslušníků občanů EU proto občan EU, o kterém cizinec – žadatel tvrdí, že je jeho rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, musí mít v tomto řízení vždy postavení účastníka řízení.
31. Opírá-li žalovaná svůj názor, že druh žalobkyně nebyl účastníkem řízení, o závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 2 As 77/2009-63, je takový odkaz nepřipadný. V něm se totiž jednalo o otázku, zda je účastnicí řízení matka dítěte, za jehož rodinného příslušníka (otce) se prohlašuje žadatel v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu. Nadto musí zdejší soud poznamenat, že toto rozhodnutí o několik let předchází výše uvedený rozsudek Soudního dvora EU a judikaturu v něm uvedenou. Závěry v něm uvedené proto nelze aplikovat na projednávanou věc.
32. Zdejší soud proto uzavírá, že pokud ministerstvo a žalovaná s druhem žalobkyně jako s účastníkem řízení nezacházely, dopustily se vady řízení, která může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Přesto soud tuto vadu neshledal jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, a to pro nedostatek aktivní věcné legitimace žalobkyně.

33. Aby totiž žalobkyně mohla být se svou žalobou úspěšná, musí být aktivně věcně legitimovaná (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS), což znamená, že musí být dotčena její právní sféra (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002- 42, č. 906/2006 Sb. NSS). V usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „[s]oudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli výkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.“ Uvedená vada, tedy že ministerstvo a žalovaná nejednaly s druhem žalobkyně jako s účastníkem řízení, podle zdejšího soudu do právní sféry žalobkyně žádným způsobem nezasahuje.
34. Z výše uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zamítl.
35. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků.

Poučení :

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 21. srpna 2018

Olga Stránská, v. r.

předsedkyně senátu