



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **R. M.**, státní příslušnice Ukrajiny

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-167578-4/SO-2021 z 30. 11. 2021

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V projednávané věci je spor o to, zda žalobkyně svým jednáním naplnila důvod pro zamítnutí její žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, konkrétně zda se podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

(dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), dopustila podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území.

2. Žalobkyně podala 21. 9. 2020 Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**ministerstvo**“) žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců, a to za účelem soužití s rodinným příslušníkem (dále jen „**žádost**“). V žádosti byl účel pobytu uveden jako „sňatek a společné bydlení s manželem“. Jako adresu místa pobytu na území žalobkyně uvedla X, avšak k žádosti doklad o zajištění ubytování na území nepředložila. Žalobkyně pak v průběhu řízení ministerstvu předložila několik potvrzení o zajištění ubytování – mimo jiné doklad z 11. 3. 2021 o zajištění ubytování právě na adrese X, vystavený Y (dále jen „**Potvrzení o ubytování v Y**“).
3. Rozhodnutím č. j. OAM-17219-39/PP-2020 z 3. 9. 2021 ministerstvo žalobkyninu žádost zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (dále jen „**rozhodnutí ministerstva**“), neboť se dopustila podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu. Zároveň jí byla dle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců stanovena povinnost vycestování z území České republiky 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Bylo totiž zjištěno, že Potvrzení o ubytování v Y předložené žalobkyní bylo paděláno. Při posouzení dopadů rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života ministerstvo poukázalo na možnost pobývat na území České republiky i bez víza v délce 90 dní, případně možnost žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.
4. Žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva odvolání, v němž mimo jiné uvedla, že ministerstvo posoudilo věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá. Žalobkyně totiž měla na zmíněné adrese fakticky zajištěno ubytování, pouze jí nemohlo být Potvrzení o ubytování v Y z formálních důvodů vydáno. Rovněž ministerstvo chybně nerozhodlo podle skutkového stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí, protože před jeho vydáním žalobkyně předložila nájemní smlouvu potvrzující zajištění jejího ubytování na adrese Z; podmínky pro udělení dlouhodobého pobytu proto splnila. Nakonec žalobkyně považovala rozhodnutí ministerstva za nepřezkoumatelné co do posouzení dopadů do soukromého a rodinného života, jelikož nijak neodůvodnilo, proč manželský vztah není dostatečně pevný a intenzivní.
5. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím žalobkynino odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Se skutkovými zjištěními a právním hodnocením ministerstva se plně ztotožnila a dodala, že předložení nového potvrzení o zajištění ubytování nemůže zhojit fakt, že byl v průběhu řízení předložen padělaný doklad. Dále pak konstatovala, že otázka dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně byla ze strany ministerstva zhodnocena dostatečně. Ministerstvo se ani nedopustilo přepjatého formalismu; když jsou splněny zákonné požadavky pro zamítnutí žádosti o přechodný pobyt, je správní orgán povinen tak jednat.

II. Argumentace účastníků řízení.

6. Žalobkyně v žalobě uplatňuje obdobné námitky jako v odvolání. Rozvíjí, že se ministerstvo při aplikaci § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců řídilo literou zákona a gramatickým výkladem, aniž by vzalo v potaz směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „**směrnice**“) a

rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). V dané věci by měl být v souladu s rozhodovací praxí SDEU a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) aplikován test pro použití § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, jako je tomu v případě použití výhrady veřejného pořádku. Smyslem tohoto ustanovení je totiž ochrana veřejného pořádku před podvodným jednáním. Závěry SDEU, jak je vyložil NSS, se pak promítají do čl. 27 odst. 2 směrnice, dle kterého se musí při aplikaci opatření na ochranu veřejného pořádku (a tedy i podvodného jednání) postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti. Žalobkyně uvedla, že při aplikaci na daný skutkový stav nedošlo k dostatečně závažnému ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, proto není aplikace § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců namístě. Dále poukázala na svou bezúhonnou minulost a spořádaný život. Nakonec dodala, že posléze předložila bezvadný doklad o ubytování. I z tohoto důvodu její jednání nelze klasifikovat jako podvodné s cílem získat povolení k přechodnému pobytu.

7. Žalobkyně dále uvedla, že na ubytovně v Y fakticky pobývala, což byla ochotna prokázat navrhovanými důkazními prostředky v odvolacím řízení, které však žalovaná neprovedla, ba se ani s těmito návrhy v napadeném rozhodnutí nevypořádala.
8. V rámci návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby pak žalobkyně poukazuje na dopady do svého života vzniklé v důsledku vydání napadeného rozhodnutí. S manželem se seznámila v roce 2020, což v tomtéž roce stvrdili sňatkem. Za tuto dobu se jejich vztah prohloubil, tráví spolu každý den a vše spolu sdílí. V případě odloučení se od manžela na několik měsíců by došlo k osobní újmě a narušení manželského soužití. Na Ukrajině žalobkyně nemá zázemí. Ačkoliv byla tato tvrzení žalobkyně uplatněna jako důvody pro přiznání odkladného účinku žaloby, soud je posoudí rovněž i jako možné důvody nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně.
9. Ve vyjádření k žalobě žalovaná plně odkázala na napadené rozhodnutí. Dodala, že žalobkyně odpovídala za pravdivost předkládaných dokladů a porušením této povinnosti nezbylo než její žádost dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců zamítnout. Žalovaná ve vyjádření k návrhu na odkladný účinek žaloby uvedla, že nenahraditelná újma by žalobkyni vznikla toliko v případě správního vyhoštění z území České republiky. To sice může být důsledkem zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu, nicméně je o něm rozhodováno v samostatném správním řízení, při kterém právní úprava řízení o správním vyhoštění zaručuje zkoumání dopadu vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění z hlediska nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobkyně (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). K tomu odkázala na judikaturu NSS i zdejšího soudu a dodala, že nevydáním povolení k přechodnému pobytu žalobkyni nedojde automaticky ke znemožnění styku s jejím manželem.

III. Posouzení věci soudem.

10. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

11. Soud vyrozuměl podle § 34 s. ř. s. o probíhajícím řízení žalobkynina manžela, P. N., a umožnil mu uplatnit ve lhůtě 15 dnů práva osoby zúčastněné na řízení. Žalobkynin manžel však této možnosti nevyužil.
12. Ve věci soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím žalobkyně po poučení soudem nevyslovila nesouhlas a žalovaná s tímto postupem ve vyjádření k žalobě výslovně souhlasila. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Zároveň nebylo navrženo provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou.
13. K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je žadatel povinen dle § 87b odst. 3 písm. a) ve spojení s § 87a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců předložit doklad o zajištění ubytování na území.
14. Žalobkyně v rámci své žádosti uvedla jako adresu místa pobytu na území „X“, avšak doklad potvrzující zajištění ubytování na této adrese nepředložila. Posléze 29. 9. 2020 žalobkyně doložila doklad o zajištění ubytování na adrese „XY“, vystavený V. G. (vlastníkem nemovitosti) na období od 21. 9. 2020 do 20. 9. 2022. Dále žalobkyně předložila v pořadí třetí doklad o zajištění ubytování, a to Potvrzení o ubytování v Y, jehož adresa se shodovala s adresou uvedenou žalobkyní v žádosti. Potvrzení bylo vystaveno jak na její jméno, tak i jméno jejího manžela. Dokument obsahoval ověřovací doložku pro legalizaci z 12. 3. 2021, ze které je zřejmé, že dokument podepsal manžel žalobkyně, pan P. N. K tomu bylo předložena Smlouva o ubytování, kterou uzavřel žalobkynin manžel s Y 21. 10. 2020. Ze smlouvy vyplývá, že P. N. má zajištěno ubytování v ubytovně pro zaměstnance – jedno lůžko v dvoulůžkovém pokoji.
15. Ministerstvo obdrželo 23. 6. 2021 vyjádření od Y. Dle této písemnosti byl P. N. skutečně zajištěn pobyt na ubytovně pro zaměstnance a pobýval zde legálně. Zaměstnankyně, referentka bytové správy, která má oprávnění vystavovat a potvrzovat dokumenty související s ubytováním, panu N. potvrdila tiskopis podpisem a razítkem „Y“. Tento tiskopis, tedy Potvrzení o ubytování v Y, byl předložen k potvrzení pouze na jméno P. N.; žalobkyni si na tiskopis pan N. dopsal sám a potvrdil razítkem nemocnice pocházejícím z pavilónu č. X, kde pracuje jako sanitář. Žalobkyni na ubytovně není bydlení zajištěno a není k tomu ani oprávněna, neb není zaměstnankyní nemocnice. Může však pana N. kdykoliv navštěvovat. Dále bylo ve vyjádření uvedeno, že na pokoji s panem N. bydlí pan P. a sám pan N. není oprávněn vystavovat nebo potvrzovat jakýkoliv dokument týkající se ubytování zaměstnanců nemocnice.
16. Podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území.
17. V dané věci není sporu o tom, že bylo Potvrzení o ubytování v Y zfalšováno. Soud se ztotožňuje se správními orgány, že jméno žalobkyně bylo na dokument dopsáno až po jeho potvrzení nemocnicí. Sama žalobkyně dané podvodné jednání přiznává, pouze dle jejího názoru nebylo natolik závažné, aby jí byla žádost zamítnuta dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se ani nesnaží zbavit odpovědnosti s odkazem na skutečnost, že fakticky byl dokument padělán jejím manželem, nikoliv ní. Jakkoliv tuto skutečnost žalobkyně nenamítá, soud pro úplnost uvádí, že žadatelka byla odpovědná za

dokumenty předložené k její žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Žalobkyně věděla, že Potvrzení o ubytování v Y bylo padělané, a přesto je ministerstvu předložila, čímž se dopustila podvodného jednání.

18. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb. účinném od 1. 8. 2018, kterým se mění zákon o pobytu cizinců, platí: *„Důvod pro zamítnutí spočívající v podvodném jednání vychází z článku 35 směrnice 2004/38/ES, který členským státům umožňuje přijmout účinná a nezbytná opatření, aby zabránily zneužití práv nebo podvodu. Co lze považovat za podvod pak blíže rozvádí zejména Sdělení Komise z roku 2009. Podle tohoto sdělení může být podvod pro účely směrnice definován jako úmyslné uvedení v omyl nebo jiná forma klamavého jednání, kterých se dotýká osoba dopustí za účelem získání práva volného pohybu a pobytu dle směrnice. V kontextu směrnice je podvod chápán zejména jako padělání dokladů nebo nepravdivé doložení hmotněprávních skutečností týkajících se podmínek, které jsou spojeny s právem pobytu.“*
19. Podle čl. 35 směrnice platí, že *„[č]lenské státy mohou přijmout potřebná opatření k odeprání, pozastavení nebo odnětí jakéhokoli práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člancích 30 a 31.“*
20. Žalobkyně přitom odkazuje na rozsudek NSS č. j. 2 Azs 156/2018-49 z 26. 9. 2018, který s odkazem na SDEU hovoří o nutnosti stanovit *„[...] obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti; tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti“*. Dle žalobkyně se uvedený test aplikuje i na její případ, neboť smyslem § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je ochrana veřejného pořádku před podvodným jednáním, kterým se žadatel pokouší získat určitou neoprávněnou výhodu. S poukazem na citovaný rozsudek NSS pak žalobkyně odkazuje na znění čl. 27 odst. 2 směrnice, dle kterého *„[o]patření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo související s generální prevencí, nejsou přípustná“*. Nakonec žalobkyně odkazuje na rozsudek NSS č. j. 5 Azs 383/2019-40 z 14. 2. 2020, dle kterého je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci a zároveň je třeba přihlédnout ke všem relevantním okolnostem v projednávané věci, které mohou mít vliv na posouzení hrozby budoucího porušení veřejného pořádku. Tyto teze žalobkyně aplikuje na svůj případ a dovozuje, že v jejím jednání nelze spatřovat dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Oba jsou s manželem bezúhonní a vedou spořádaný život, v případě padělání dokladu se jednalo o pouhý exces v jejich chování. Žalobkyně přitom na ubytovně Y fakticky pobývala, nemocnice jí pouze odmítla potvrzení vydat, neboť nebyla jejím zaměstnancem.
21. Soud konstatuje, že žalobkyní citovaná judikatura není na danou věc přílehlavá. Již ze znění zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že „veřejný pořádek“ a „podvodné jednání“ jsou odlišnými důvody pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu [srov. znění § 87e odst. 1 písm. e) a f)], a nelze tak pojem „podvodné jednání“ podřazovat pod

veřejný pořádek a aplikovat na něj stejné principy. Také směrnice upravuje oba instituty v odlišných kapitolách. Zatímco zneužití práva, pod něž spadá i odepření práva v případě podvodného jednání, je upraveno v čl. 35, nacházejícím se v kapitole VII Závěrečná ustanovení, omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku je upraveno v kapitole VI směrnice. I z toho je zřejmé, že pravidla pro posouzení narušení veřejného pořádku nelze přenášet na případy podvodného jednání.

22. Narušení veřejného pořádku bude v praxi typicky představovat například páčání trestné činnosti (srov. například usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 3 As 4/2010-151 z 26. 7. 2011), nicméně ne každá trestná činnost bude považována za narušení veřejného pořádku. Proto je na místě aplikace testu výhrady veřejného pořádku, přiměřenosti a zohlednění individuálních okolností cizince. Jednání ve smyslu § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců však představuje „speciální“ podvodné jednání konané výhradně za účelem získání konkrétního pobytového oprávnění – nikoliv tedy jakékoliv podvodné jednání. Logicky pak z důvodu specifčnosti naplnění podstaty podvodného jednání nebudou kladeny takové nároky na zjišťování individuálních okolností případu, jako je tomu u narušení veřejného pořádku, pod kterým si lze představit rozličnou činnost žadatele. Proto ani směrnice, která hovoří o tomto podvodném jednání v čl. 35, dále neodkazuje na čl. 27 odst. 2, ze kterého cituje žalobkyně. Čl. 27 odst. 2 se totiž vztahuje jen a pouze na narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Žalobkyně ostatně ani sama neuvedla, z jakého důvodu je potřeba test výhrady veřejného pořádku aplikovat i na podvodné jednání.
23. Výše uvedené však neznamená, že by na opatření dle § 87 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, tedy opatření představující zamítnutí žádosti o přechodný pobyt, nebyl kladen požadavek přiměřenosti. Ostatně vyplývá to z již citovaného čl. 35 směrnice, dle kterého členskému státu mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoli práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člancích 30 a 31 (tomuto požadavku se bude soud podrobně věnovat níže).
24. Již citovaná důvodová zpráva popisuje podvodné jednání dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve smyslu směrnice „[...] *zejména jako padělání dokladů nebo nepravdivé doložení hmotněprávních skutečností týkajících se podmínek, které jsou spojeny s právem pobytu.*“ Jednání žalobkyně je proto modelovým případem neudělení pobytu z důvodu podvodu. Zkrátka byl padělán doklad týkající se podmínek, které jsou spojeny s právem pobytu. Skutečnost, že žalobkyně i její manžel vedou jinak spořádaný život a jsou bezúhonní, na dané věci nemůže nic změnit. Citované ustanovení nevyžaduje jako podmínku předchozí chování žadatele či odsouzení za trestný čin. Vztahuje se na klamavé chování související výhradně s tou konkrétní žádostí o pobyt, kterého se žalobkyně zcela zjevně dopustila. Není ani podstatné, zda se jednalo o exces, jelikož zákon nevyžaduje žádnou formu recidivy. To by mohlo být relevantní pouze v případě narušení veřejného pořádku dle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, pro tento důvod však žalobkynina žádost zamítnuta nebyla. Soud navíc dodává, že žalobkyně paradoxně odkazuje na svůj spořádaný a bezúhonný život, ale na druhé straně přiznává, že na ubytovně s manželem žije „na černo“, tedy i přes zákaz ubytovávat zde osoby, kteří nejsou zaměstnanci nemocnice.
25. Žalobkyně pak dále uvádí, že se dopustila podvodného jednání na základě protichůdných informací ze strany zaměstnanců ministerstva ohledně dokladu a částečně nepochopení

informace správního orgánu ohledně „dopsání“ jejího jména do ubytovací smlouvy. Tato tvrzení však žalobkyně nijak nekonkretizovala a především neprokázala. Navíc je třeba zopakovat, že žalobkyně je při podání žádosti povinna postupovat v souladu se zákonem o pobytu cizinců a odpovídá za předložené dokumenty.

26. Není přitom rozhodný ani faktický stav pobytu žalobkyně. Jednou z podmínek pro udělení povolení k přechodnému pobytu je předložení potvrzení o ubytování. Zásadní je, že se žalobkyně v souvislosti s tímto dokladem dopustila podvodného jednání a naplnila dikci § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Je bezpředmětné, zda se žalobkyně na adrese uvedené v padělaném dokumentu fakticky nacházela či ne; naplnila totiž důvod pro neudělení pobytového oprávnění, a to nikoliv z důvodu nepředložení potvrzení o ubytování či neprokázání faktického místa ubytování, nýbrž z důvodu padělání potvrzení. Žalobkyně v odvolání uvedla, že v případě pochybností o jejím faktickém pobytu je „[...] případně ochotna poskytnout veškerou součinnost včetně návrhu výsledku svědků nebo např. předložení údajů z mobilní aplikace zaznamenávající geolokaci mého pravidelného pobytu na adresu X“. V žalobě pak namítá, že se s těmito návrhy žalovaná nikterak nevypořádala. Soud přisvědčuje, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí není explicitně vyjádřeno odmítnutí těchto – ne zcela konkrétních – důkazů, ale z obsahu celého rozhodnutí je zřejmé, že faktický pobyt žalobkyně nebyl pro danou věc rozhodný. Ministerstvo ani žalovaná ostatně ve svých rozhodnutích neuzavřeli, zda se na adrese v Y žalobkyně fakticky zdržovala či ne, protože to nesouviselo s důvodem pro zamítnutí její žádosti. Samotná fakticita ubytování totiž k získu pobytového oprávnění nepostačuje: zákon vyžaduje předložení „dokladu o zajištění ubytování na území“, tedy právního titulu k užívání určitého prostoru sloužícího k bydlení. Pokud žalobkyně tvrdí, že takový doklad nemohla získat, neboť v daném místě bydlela na černo, pak tuto zákonnou podmínku jednoduše nesplňovala a nelze připustit, aby tento nedostatek podmínek pro vyhovění žádosti mohla nahradit podvodným jednáním.
27. Žádný význam tak nemá ani to, že žalobkyně své jednání posléze „napravila“ tím, že předložila ministerstvu „řádné“ potvrzení o ubytování na jiné adrese (Z). Tento dokument nemůže zhojit fakt, že se žalobkyně dopustila podvodného jednání, a to právě za tím účelem, aby získala pobytové oprávnění, jsouc si vědoma, že bez tohoto dokumentu zákonné podmínky pro jeho získání nesplní. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců by postrádalo smysl, kdyby k nápravě podvodného jednání stačovalo předložení nového dokladu poté, co správní orgány podvod odhalí. Žalobkynino jednání naopak přesně naplňuje definici zneužití práva, u nějž dává směrnice členských států možnost odeprít právo směrnicí jinak přiznané.
28. Ohledně posouzení dopadů rozhodnutí do cizincova soukromého a rodinného života obecně platí, že zákon o pobytu cizinců toto posouzení u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění většinou výslovně požaduje, zatímco u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění tak činí jen v některých případech [u zamítnutí žádosti o přechodný pobyt jde o důvod dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona, srov. odst. 2 téhož ustanovení]. Obecnou povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do cizincova soukromého a rodinného života nelze dovodit ani z § 174a zákona o pobytu cizinců. Jak na základě podrobného jazykového, systematického, historického i teleologického výkladu konstatoval NSS v rozsudku č. j. 9 Azs 288/2016-30 ze 4. 1. 2017, toto ustanovení pouze upřesňuje hlediska, jimiž se má správní orgán při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života zabývat, rozhodně z něj nevyplývá, že by se přiměřenost měla posuzovat u každého

rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 433/2017-29 z 31. 1. 2018).

29. Pro nynější věc však povinnost posoudit tyto dopady vyplývá jednak z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“), jednak z již citovaného čl. 35 směrnice. Zároveň je třeba podotknout, že rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje v obecné rovině daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (k tomu srov. blíže rozsudky NSS č. j. 7 As 112/2011-65 z 22. 9. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112 z 9. 11. 2011, či č. j. 8 As 68/2012-39 z 6. 8. 2013 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/11 z 24. 4. 2012). Rozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určena přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince, jenž nemůže důsledky své případné pasivity přenášet na správní orgán (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 144/2020-33 z 23. 7. 2020). Míra konkrétnosti skutkových tvrzení tak určuje intenzitu a hloubku, v jaké je správní orgán povinen se přiměřeností zásahu do života žadatele zabývat (například rozsudek NSS č. j. 1 Azs 310/2020-37 ze 4. 3. 2021).
30. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobkyně námitku nepřiměřenosti zásahu do jejího života v řízení před ministerstvem výslovně vznesla, pouze v rámci svého výsledku uvedla, že by pro ni odloučení od manžela znamenalo stres. Ministerstvo pak ve svém rozhodnutí konstatovalo, že vztah žalobkyně a jejího manžela neshledalo za natolik trvalý a zpřetrhání jejich soužití není v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Žalobkyně nikdy na území nedisponovala pobytovým oprávněním a nelze ani dospět k tomu, že by její aktuální pobyt na území byl natolik dlouhý, aby došlo ke společenské a kulturní integraci a ke zpřetrhání vazeb k jejímu domovskému státu. Nevyhověním žádosti není žalobkyni znemožněn pobyt v ČR, neboť zde může pobývat i bez víza až 90 dnů, případně může žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem. Nic jí nebrání v tom být s manželem v kontaktu a navštěvovat ho. Žalobkyně k tomuto odůvodnění v odvolání uvedla, že je nepřezkoumatelné, neboť dopady zamítnutí její žádosti nebyly dostatečně posouzeny. Údajně nízká intenzita manželského soužití s odkazem na krátkou dobu pobytu žalobkyně na území ČR nemůže být postačující. Doplnila, že se s manželem seznámili v únoru 2020 a návštěvy každé tři měsíce s následujícím tříměsíčním odloučením neodpovídají manželskému soužití. Žalovaná pak v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyně nepředložila žádné relevantní důkazy k prokázání nepřiměřenosti dopadů. Dále odkázala na judikaturu NSS, dle které je cizinec povinen podrobit se pobytovým režimům nastaveným členským státem a která rovněž hovoří o tom, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.
31. Správní orgány tedy přiměřenost zamítnutí žádosti s ohledem na okolnosti žalobkynina jednání i s ohledem na její soukromé a rodinné poměry posoudily. Jejich odůvodnění je sice poměrně stručné, ale odpovídá rozsahu žalobkyniných tvrzení a požadavkům čl. 35 směrnice dostojí.
32. Žalobkyně proti tomuto odůvodnění v samotné žalobě nijak nebrojí, pouze obecně poukazuje na nutnost aplikovat zásadu přiměřenosti. V návrhu na přiznání odkladného účinky žaloby uvádí, že se s manželem seznámila v roce 2020, což v tomtéž roce stvrdili

sňatkem. Za tuto dobu se jejich vztah prohloubil, tráví spolu každý den a vše spolu sdílí. V případě odloučení se od manžela na několik měsíců by došlo k osobní újmě a narušení manželského soužití. Na Ukrajině žalobkyně nemá zázemí. Ačkoliv byla tato tvrzení uplatněna jako důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě, je třeba je posoudit rovněž z hlediska posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života.

33. Žalobkyně v průběhu soudního řízení nenabídla žádné nové významné skutečnosti nad rámec těch uvedených ve správním řízení, a soud se ztotožňuje s jejich hodnocením ze strany správních orgánů. Je nepochybné, že opuštění území ČR bude pro žalobkyni představovat jistý dopad do soukromého a rodinného života, neboť zde po dobu více než dvou let žije se svým manželem. Tato samotná skutečnost však neznamená, že tyto dopady jsou nepřiměřené, a je třeba se zabývat žalobkyninou situací v širších souvislostech. Žalobkyně uzavřela manželství v září 2020, po sedmi měsících známosti, v době, kdy její pobyt na území ČR nebyl nijak upraven a kdy nemohla s jistotou spoléhat na to, že jí bude uděleno pobytové oprávnění. Manželé tak museli počítat také s alternativou, že žalobkynin pobyt na území nebude nadále nijak upraven. Žalobkyně zároveň nepobývá na území tak dlouho, aby si zde utvořila vazby natolik silné a pozbyla vazeb v zemi původu, že by se nemohla vrátit na Ukrajinu; naopak z jejího výsledku uskutečněného ve správním řízení vyplývá, že na Ukrajině má syna, o kterého se stará její matka. Žalobkyně ani neuvádí žádné okolnosti, které by vyžadovaly její soustavnou přítomnost v ČR, například nutnost péče o děti nebo její či manželův zdravotní stav. Osobní styk žalobkyně s jejím manželem pak lze realizovat v rámci bezvízového styku, jenž – jak si je žalobkyně vědoma – umožňuje návštěvy po dobu 90 dnů v jakémkoli 180denním období.
34. Ačkoli takový stav samozřejmě není z hlediska manželského soužití ideální, je třeba jej hodnotit také v kontextu toho, že žalobkyně se v řízení o žádosti o pobytové oprávnění dopustila podvodného jednání právě za tím účelem, aby pobytové oprávnění získala. Jistě si lze představit i závažnější příklady podvodného jednání (např. účelový sňatek), na druhé straně však nebyly zjištěny ani zvláště závažné dopady do žalobkynina života. Soud proto souhlasí s žalovanou, že dopady zamítnutí žalobkyniny žádosti, jež vyplynuly z žalobkyniných tvrzení, nejsou natolik významné, aby je bylo možno označit za nepřiměřené všem okolnostem věci.
35. Závěrem soud považuje za vhodné vyjádřit se k žalobkyni uložené povinnosti vycestovat z území České republiky ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí ministerstva, a to ve světle principu *non-refoulement*. Dnes je totiž již notorií, že na Ukrajině probíhá od 24. 2. 2022, kdy na její území vpadla vojska Ruské federace, válečný konflikt (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 537/2021-31 z 10. 3. 2022 a na něj navazující rozsudky č. j. 8 Azs 336/2021-33 z 25. 3. 2022, č. j. 1 Azs 36/2022-31 z 24. 3. 2022, č. j. 9 Azs 13/2022-32 z 31. 3. 2022 či č. j. 3 Azs 337/2021-33 z 3. 11. 2022). Tento konflikt si doposud vyžádal bezpočet obětí nejen bojových operací, ale i vražd, mučení a dalších zločinů spáchaných příslušníky invazních vojsk na civilním obyvatelstvu (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 89/2022-24 z 14. 4. 2022). Navrácení žalobkyně na Ukrajinu by ji proto mohlo vystavit nebezpečí vážné újmy na životě či zdraví, jakož i případnému nelidskému či ponižujícímu zacházení. Bylo by proto v rozporu se závazkem *non-refoulement* plynoucím z čl. 2 a 3 Úmluvy. Pokud by k takové situaci došlo, je nezbytné i bez výslovné námitky žalobkyně přihlídnout ke skutečnostem, k nimž došlo až po

napadeném rozhodnutí, neboť to vyžaduje přímá aplikace článků 2 a 3 Úmluvy (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Azs 337/2021-33 z 3. 11. 2022).

36. Skutkově obdobnou věcí se zabýval NSS ve svém rozsudku č. j. 3 Azs 235/2022-27 z 18. 11. 2022, ve kterém byl stěžovatelce zrušen trvalý pobyt, a zároveň jí byla stanovena povinnost vycestovat z území ve lhůtě 60 dní. Navíc zde řešený případ je pro cizince „příznivější“, neboť mu není rušen pobyt na území, navíc ani trvalý, ale „pouze“ je mu zamítnuta žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Zdejší soud nevidí důvodu, proč se od nosných závěrů NSS v poslední zmíněném rozsudku odchýlit, a proto z nich při hodnocení zde řešeného případu vychází a z velké části je přejímá. NSS shledal, že *„[s]těžovateli uložená povinnost vycestovat ve lhůtě 60 dnů z území ČR však sama o sobě v rozporu se závazkem non-refoulement není. Stěžovateli se touto povinností neukládá navrátit se do země původu, nýbrž ‚jen‘ vycestovat z území ČR. Dostát závazku non-refoulement lze přitom například i navrácením cizince do bezpečné třetí země. S takovou možností ostatně výslovně počítá úprava v § 179 odst. 5 ve spojení s § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců v případech, kdy by jinak bylo vyloučeno užití důvodů znemožňujících vycestování v důsledku mj. zvlášť závažné trestné činnosti cizince (§ 179 odst. 3 téhož zákona).“* Válka na Ukrajině však představuje bezprecedentní situaci a je nutno proto zkoumat, zda není namístě výrok ukládající povinnost vycestovat ve světle principu *non-refoulement* zrušit.
37. Uložení povinnosti vycestovat ve stanovené lhůtě dle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců je obligatorní náležitostí rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Jak je uvedeno v odůvodnění výše, podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně byly splněny. V tomto směru nemá případná nemožnost vycestovat do země původu s ohledem na zásadu *non-refoulement* relevanci. Dále je třeba rozlišovat uložení povinnosti vycestovat jako zákonný důsledek zamítnutí pobytového oprávnění od jejího nuceného výkonu. V posuzované věci má žalobkyně k dispozici účinné prostředky, jak výkonu takové povinnosti po dobu trvání důvodů znemožňujících její vycestování zabránit. Žalobkyni byl současně se stanovením lhůty k vycestování udělen výjezdní příkaz, na základě něhož je ve lhůtě k vycestování oprávněna pobývat na území ČR (k povaze výjezdního příkazu srov. např. rozsudek č. j. 8 Azs 303/2019-49 z 27. 10. 2021). Žalobkyně v této lhůtě může iniciovat řízení, v nichž bude zohledňována právě nemožnost jejího vycestování. V tomto ohledu se nabízí možnost žádat o udělení mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a možnost žádat o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců. I v případě, že by žalobkyni nebyla udělena doplňková ochrana, po dobu platnosti víza ke strpění pobytu nebude možné povinnost vycestovat ve stanovené lhůtě uloženou rozhodnutím žalovaného vykonat. Po odpadnutí důvodu znemožňujícího vycestování a zrušení platnosti víza k dlouhodobému pobytu za účelem strpění lze postupovat analogicky podle úpravy správního vyhoštění (§ 120a odst. 5 zákona o pobytu cizinců), tj. vydat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu ve věci stanovení nové lhůty k vycestování.
38. NSS ve svém rozsudku č. j. 5 Azs 89/2022-24 z 14. 4. 2022 neshledal případným odkazovat cizince, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění, na možnost navrhnout správním orgánům vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, obdobně jako neshledal ve výše zmiňovaných věcech mezinárodní ochrany adekvátním řešením odkázat žadatele na možnost podání nové žádosti o mezinárodní ochranu. *„Takový postup by neposkytoval dostatečné právní záruky, že nedojde k nucenému vycestování žalobce do země*

původu, a bylo by navíc v rozporu se zásadou hospodárnosti ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu provádět nové řízení a vydávat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu ve věci, v níž již bylo řízení vedeno a rozhodnutí vydáno, pokud mohou správní orgány (včetně Ministerstva vnitra příslušného pro vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování žalobce) v tomto probíhajícím řízení znovu posoudit, zda v daném případě existují důvody znemožňující vycestování žalobce ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců.“ V uvedené věci se ovšem jednalo o uložení správního vyhoštění cizinci pobývajícimu na území neoprávněně. V takovém řízení má policie podle § 120a zákona o pobytu cizinců povinnost vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179 téhož zákona). V nyní posuzované věci jde však o řízení o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, jehož zákonná úprava povinnost (ale ani možnost) obstarat si takové stanovisko nestanovuje.

39. Ostatně Ústavní soud rovněž konstatoval, že: „[...] zrušení povolení k přechodnému pobytu představuje podstatně menší zásah do práv cizinců než v případě jejich vyhoštění, neboť není spojeno se zákazem pobytu na území ČR. Stěžovatelka může usilovat o získání jiného pobytového oprávnění na území ČR. Správní orgány i soudy přilehavě poukázaly na to, že například může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění jejího pobytu na území ČR podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování brání překážka na její vůli nezávislá.“ (usnesení sp. zn. I. ÚS 7/22 z 3. 5. 2022), a na tento závěr navázal NSS nedávným rozsudkem č. j. 7 Azs 269/2022-27 z 8. 11. 2022, v němž konstatoval: „Rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu je oproti jiným typům rozhodnutí mírnější povahy s nejmenším zásahem do práv jednotlivých účastníků řízení (srov. s účinky správního vyhoštění dle § 118 zákona o pobytu cizinců nebo povinností opustit území dle § 50a téhož zákona). Ukončení přechodného pobytu a stanovení lhůty k vycestování vede k tomu, že cizinci je stanovena určitá doba, po kterou je na daném území ‚tolerován‘ (obdobně působí i samotný výjezdní příkaz). Jakkoliv má vydání výjezdního příkazu vést primárně k přípravě na vycestování cizince z území ČR, nemůže-li cizinec vycestovat, má právo v době platnosti výjezdního příkazu požádat o povolení k přechodnému pobytu, mj. o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců (vyjma důvodu podle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona, k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012-32).“ O to spíše tyto závěry platí na žalobkynin případ, kdy jí byla „pouze“ zamítnuta její žádost o udělení povolení k přechodnému pobytu, jež samo o sobě představuje opět o něco mírnější zásah do práv cizinců než je v případě zrušení jejich přechodného pobytu.
40. Soud proto seznal, že žalobkyně má k dispozici právní prostředky zajišťující, že nedojde k jejímu bezodkladnému vycestování do země původu, a tudíž ke způsobení vážné újmy na jejím právu na život a právu nebýt podrobena mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. Soud proto v dané věci vydáním napadeného rozhodnutí případné porušení čl. 2 a 3 Úmluvy neshledal a rozhodl tedy v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení.

41. Žalobkyně v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu vědomě předložila padělané potvrzení o zajištění ubytování na území ČR, které je povinnou náležitostí žádosti. Oprávněná osoba žalobkyni ve skutečnosti povolení k ubytování neudělila. Žalobkyně se tak dopustila podvodného jednání s cílem získat předmětné povolení, a ministerstvo proto její žádost dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců zamítlo. Na podvodné jednání

se pak nepoužije čl. 27 odst. 2 směrnice týkající se narušení veřejného pořádku, který klade důraz na osobní chování dotyčného jednotlivce představující ohrožení zájmu společnosti. Žalobkyni totiž bylo žádost zamítnuta z důvodu podvodného jednání, nikoliv nebezpečí narušení veřejného pořádku, což je jiný důvod stanovený v § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Je pak irrelevantní, zda později předložila řádně vystavené potvrzení o ubytování. Stejně tak není významné, zda žalobkyně na místě, pro které bylo paděláno potvrzení, fakticky pobývala. Stěžejní je, že se dopustila podvodného jednání a naplnila tak podmínku pro zamítnutí její žádosti. Soud má rovněž za to, že důsledky zamítnutí žádosti do žalobkynina soukromého a rodinného života nebudou nepřiměřené a zároveň nedojde k porušení čl. 2 a 3 Úmluvy. Jelikož soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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 14. března 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu