



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **T. S.**, narozená dne X
státní občanka Ruské federace
bytem X

zastoupená advokátkou JUDr. Irenou Strakovou
sídlem Karlovo náměstí 287/18, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 30. 1. 2019, č. j. MV-151316-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se 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.“), domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2019, č. j. MV-151316-4/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Napadeným rozhodnutím byl změněn výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra,

odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 17. 10. 2018, č. j. OAM-5511-16/PP-2017, tak, že žádost žalobkyně byla zamítnuta dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) z důvodu, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců (v prvostupňovém rozhodnutí byl chybou v psaní nesprávně uveden neexistující § 87b odst. 1 písm. e) tohoto zákona).

Žaloba

2. Žalobkyně předně namítala, že postup správních orgánů je v rozporu s právními předpisy, byla porušena povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v nezbytném rozsahu, nedostatečně byl zjištěn rozhodný skutkový stav a nebyly provedeny důkazy, to vše s odkazem na § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a § 2 odst. 1 a 4, § 3, § 50 odst. 2 a 3 a § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).
3. Žalobkyně dále namítala, že v řízení před správními orgány byla zastoupena advokátem, přičemž o zaslání výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 11. 4. 2018 dle § 45 odst. 2 správního řádu a vyrozumění k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, které byly doručovány do datové schránky jejího zástupce, nevěděla. K tomu dodala, že obě písemnosti byly doručeny fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu.
4. Žalobkyně současně tvrdí, že závěr žalované, že není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, je založen pouze na tom, že nedoložila podklady. Žalovaná neprokázala, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Žalovaná také neprovedla šetření v místě bydliště žalobkyně a pana M. K., přítele žalobkyně.
5. V poslední žalobní námitce žalobkyně uvedla, že vydáním napadeného rozhodnutí bylo zasaženo do osobního a rodinného života žalobkyně a jejího přítele.

Vyjádření žalované

6. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu zamítnout.
7. Jelikož žalobkyně v řízení podala pouze blanketní odvolání, které ani po výzvě neodůvodnila, posuzovala žalovaná soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy.
8. Žalobkyně byla v průběhu správního řízení zastoupena zmocněncem, a to na základě plné moci ze dne 10. 4. 2017. Správní orgán I. stupně tak nepochybil, pokud doručoval tomuto zástupci žalobkyně.
9. Pro podrobnosti žalovaná odkázala na část III. napadeného rozhodnutí a na obsah správního spisu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích

uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Nehledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i z moci úřední.

11. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas v intencích § 51 s. ř. s.

Obsah správního spisu

12. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
13. Dne 10. 4. 2017 podala žalobkyně správnímu orgánu I. stupně žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Do žádosti jako důvod podání uvedla „§ 15a – sdílení společné domácnosti“. K žádosti připojila fotografii, cestovní doklad, doklad (potvrzení) o zajištění ubytování a prohlášení žalobkyně a pana M. K., že spolu sdílejí společnou domácnost. K žádosti žalobkyně dále připojila plnou moc pro zastupování pro pana Mgr. Ing. P. K. C. (dále jen „zmocněnec“) ze dne 10. 4. 2017.
14. Dne 12. 4. 2018 odeslal správní orgán I. stupně žalobkyni výzvu k odstranění vad žádosti (výzva ze dne 11. 4. 2018, č. j. OAM-5511-11/PP-2017). Ty měla žalobkyně odstranit předložením dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců a doložením dokladu o zdravotním pojištění. Uvedená výzva byla doručena zmocněnci žalobkyně fikcí dne 23. 4. 2018. Žalobkyně na výzvu nereagovala.
15. Dne 25. 7. 2018 odeslal správní orgán I. stupně žalobkyni výzvu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu (vyrozumění ze dne 24. 7. 2018, č. j. OAM-5511-14/PP-2017). Uvedená výzva byla doručena zmocněnci žalobkyně fikcí dne 6. 8. 2018. Žalobkyně ani na tuto výzvu nijak nereagovala.
16. Rozhodnutím ze dne 17. 10. 2018, č. j. OAM-5511-16/PP-2017, byla žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území správním orgánem I. stupně zamítnuta podle „§ 87b odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců“ z důvodu, že není rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a zákona o pobytu cizinců. Prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno zmocněnci žalobkyně dne 24. 10. 2018.
17. Dne 24. 10. 2018 podala žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání s tím, že jej odůvodní do 30ti dnů ode dne, kdy bude jejímu zástupci umožněno nahlédnout do spisového materiálu. Zároveň zmocněnec žalobkyně podáním ze dne 24. 10. 2018 požádal o nahlédnutí do spisu. Obě podání byla doručena správnímu orgánu I. stupně dne 29. 10. 2018.
18. Správní orgán I. stupně zaslal žalobkyni dne 1. 11. 2018 výzvu k odstranění vad odvolání a zároveň ji vyzval k nahlížení do spisu (vyrozumění ze dne 31. 10. 2018, č. j. OAM-5511-18/PP-2017). Výzva byla zmocněnci žalobkyně doručena dne 8. 11. 2018. Protože žalobkyně na výzvu nijak nereagovala, postoupil správní orgán I. stupně dne 30. 11. 2018 její blanketní odvolání spolu se spisovým materiálem žalované.
19. Žalovaná napadeným rozhodnutím potvrdila prvostupňové rozhodnutí jako věcně správné, změnila však nesprávně citované ustanovení zákona o pobytu cizinců ve výroku prvostupňového rozhodnutí, tak, že část výroku rozhodnutí ve znění „§ 87b odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců“ změnila a nahradila uvedením § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť § 87b odst. 1 písm. e) výše uvedený zákon neobsahuje a jeho uvedení

ve výroku prvostupňového rozhodnutí tak bylo zřejmou nesprávností na straně správního orgánu I. stupně.

Posouzení žaloby

Porušení správního řádu

20. Co se týče namítaného porušení několika ustanovení správního řádu, žalobkyně k tomu neuvedla žádné konkrétní tvrzení. Uvedené námitky jsou pouze obecného rázu bez vazby na konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Žalobce je přitom v rámci formulace žalobních bodů povinen vylicit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným dopustit, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (viz již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 92/2005-58). Obdobně např. v rozsudku ze dne 17. 2. 2006, č. j. 8 Azs 134/2005-44, Nejvyšší správní soud konstatoval, že za žalobní body nelze považovat ani prostý výčet paragrafů správního řádu, které údajně žalovaná porušila, ani jejich parafrázi bez jakékoliv specifikace. Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Není přípustné, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel argumenty nebo vyhledával skutečnosti, které žalobu podporují.
21. Soud tak mohl tyto námitky žalobkyně posuzovat pouze v obecné rovině, přičemž je neshledal důvodnými, jelikož žádné pochybení žalované spočívající v porušení jmenovaných ustanovení správního řádu neidentifikoval.

Doručování písemností v řízení před správním orgánem I. stupně

22. K námitce žalobkyně, že v řízení před správními orgány byla zastoupena, avšak o zaslání výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 11. 4. 2018 a vyrozumění k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu ze dne 24. 7. 2018, které byly doručovány do datové schránky jejího zástupce, nevěděla, soud uvádí následující.
23. Ze skutečnosti, že žalobkyně byla pro správní řízení v projednávané věci zastoupena zmocněncem na základě plné moci, vyplývá, že se na úpravu doručování aplikuje § 33 a § 34 správního řádu.
24. Podle § 33 odst. 1 správního řádu si účastník řízení může zvolit zmocněnce v rozsahu plné moci ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Dle § 34 odst. 2 správního řádu pak platí, že se písemnosti doručují pouze zástupci, s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2008, č. j. 4 As 39/2008-46). V pochybnostech o rozsahu zastoupení dle § 34 odst. 3 správního řádu platí, že je zástupce oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.
25. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že žalobkyně byla v řízení zastoupena zmocněncem na základě plné moci ze dne 10. 4. 2017. V souladu s § 34 správního řádu byly proto písemnosti vydané v řízení správními orgány doručovány tomuto zmocněnci, a to na adresu uvedenou v plné moci. Nejde přitom k tíži správního orgánu, pokud zmocněnec žalobkyni jako zmocnitele neinformoval o obsahu doručovaných písemností a z nich

vyplývající povinností. V řízení přitom nebylo namítáno, že by se zmocněnci nedařilo doručovat. Důvody, které by svědčily o tom, že by se zmocněnci žalobkyně nedařilo doručovat, neshledal ani soud.

26. Soud dává žalobkyni za pravdu, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 11. 4. 2018, č. j. OAM-5511-11/PP-2017, a vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ze dne 24. 7. 2018, č. j. OAM-5511-14/PP-2017, byly zmocněnci žalobkyně doručeny na základě tzv. fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že *„jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.“* Na základě uvedené právní úpravy soud neshledal, že by správní orgán I. stupně při doručování jakkoliv pochybil, což ostatně nijak konkrétně netvrdila ani žalobkyně v podané žalobě. K tomu soud poznamenává, že další doručované písemnosti (prvostupňové rozhodnutí a výzva k odstranění vad odvolání ze dne 31. 10. 2018) zmocněnec řádně převzal na své doručovací adrese.
27. Soud neshledal, že by správní orgány v řízení při doručování písemností pochybily, pokud je doručovaly zmocněnci žalobkyně, jehož zmocnění vzniklo svobodným projevem vůle žalobkyně na základě podpisu plné moci ze dne 10. 4. 2017. Závěr o tom, že byly písemnosti v řízení žalobkyni prostřednictvím jejího zmocněnce řádně doručeny, pak nijak nevyvrací to, že některé byly doručeny na základě tzv. fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu, zatímco další byly doručeny do vlastních rukou zmocněnce.
28. Žalobní námitka není důvodná.

Postavení žalobkyně jako rodinného příslušníka občana Evropské unie

29. Dále žalobkyně namítala, že konstatování žalovaného o tom, že není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, je založené pouze na tom, že nedoložila podklady. Žalovaná neprokázala, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Žalovaná také neprovedla šetření v místě bydliště žalobkyně a pana M. K.
30. Podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, platí, že *„na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Ministerstvo žádost zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a nebo s ním společně nepobývá na území.“*
31. Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, se *„rodinným příslušníkem občana EU pro účely tohoto zákona rozumí jeho manžel, rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje, potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela občana Evropské unie a potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt.“*
32. Podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, se *„za rodinného příslušníka občana EU se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana EU neuvedeným v odstavci 1, pokud*
- 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem EU ve společné domácnosti,*

2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, nebo

3. se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana EU.“

33. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 1. 8. 2021, se „za rodinného příslušníka občana Evropské unie považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.“

34. Citovaná ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců vložena za účelem transpozice směrnice 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, konkrétně jejího čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 2. Tyto dva články vymezují dvě skupiny rodinných příslušníků občanů EU, které se od sebe odlišují co do oprávnění, které jim směrnice přiznává. Zatímco rodinní příslušníci dle čl. 2 odst. 2 za splnění příslušných podmínek požívají práva vstupu a pobytu v hostitelském členském státě uvedeného občana, rodinným příslušníkům dle čl. 3 odst. 2 (tedy tzv. „širší rodině“ občana EU) má být vstup a pobyt pouze usnadňován (srov. bod 19 rozsudku Soudního dvora EU ze dne 5. 9. 2012, ve věci C-83/11, *Rahman*).

35. Správní orgán I. stupně zkoumal v projednávané věci předně to, zda žalobkyně splňuje § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

36. K tomu soud uvádí, že aby mohl být cizinec považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí splňovat dvě podmínky. Jednak musí mít trvalý partnerský vztah s občanem Evropské unie, který není manželstvím, jednak s tímto občanem musí žít ve společné domácnosti. Z textu zákona jednoznačně vyplývá, že obě tyto podmínky musí být splněny současně, tedy kumulativně. Břemeno tvrzení i důkazní ohledně splnění obou podmínek přitom spočívá na cizinci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2011, č. j. 1 As 109/2010-76, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, či ze dne 6. 10. 2016, č. j. 7 Azs 75/2016-37). Správní orgán je však v řízení povinen vést účastníka řízení k tomu, aby v řízení mohl uplatnit důkazy k prokázání svých tvrzení, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců. V nezbytném rozsahu pak musí navržené důkazy provést, zejména tím, že vyslechne svědky a vyzve účastníka k předložení relevantních listinných důkazů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 Azs 216/2016-44).

37. Pokud § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců zmiňuje vedle sebe požadavek na trvalost vztahu a nutnost soužití ve společné domácnosti, jehož znakem je rovněž trvalé soužití, pak je třeba tento pojem vyložit tak, že zde zákonodárce formuloval požadavek na určitou kvalifikovanou trvalost. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, který je předchůdcem posuzovaného ustanovení (srov. čl. IV odst. 1 zákona č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003

Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), při aplikaci neurčitého právního pojmu trvalý vztah v kontextu vztahu druha a družky je třeba vycházet z toho, že zatímco u manželství je závažnost a trvalost vztahu (byť nikoli nerozlučitelnost) dána již právním úkonem, kterým snoubenci do takového stavu po zralé úvaze a s vědomím všech následků vstupují, neformálnímu soužití, v němž partneři buď nechtějí nebo pro různé překážky nemohou takovýmto úkonem osvědčit jeho trvalost, je třeba pečlivě zkoumat jak jeho kvantitativní, tak i kvalitativní stránku. U kvantitativní stránky vztahu je hodnocena trvalost posuzovaného vztahu, u kvalitativní stránky především jeho hloubka. Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisejí a nelze je striktně oddělovat. Trvalost partnerského vztahu je možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z jeho předpokladatelného budoucího vývoje a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Důležité je rovněž posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera.

38. Na základě uvedených hledisek je v projednávaném případě nutno hodnotit způsob, kterým žalobkyně coby žadatelka o povolení k přechodnému pobytu prokázala naplnění podmínek stanovených v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, stejně jako procesní aktivitu správních orgánů obou stupňů a to, jak hodnotily zjištěné skutečnosti.
39. V projednávaném případě je především nutno konstatovat, že správní orgán I. stupně splnil svou povinnost vést žalobkyni k doložení povinných náležitostí její žádosti. K tomu soud uvádí, že přestože je řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu řízením o žádosti, s nímž se obecně vzato pojí vyšší důraz na procesní aktivitu účastníků (na rozdíl od řízení z moci úřední, kde je naopak obstarání všech potřebných důkazů věcí především správních orgánů), z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ani v tomto typu řízení nemohou správní orgány zcela neaktivně vyčkávat, jakými přílohami žadatel-cizinec svou žádost doprovází.
40. V dané věci správní orgán I. stupně výzvou ze dne 11. 4. 2018 vyzval žalobkyni, aby odstranila vady své žádosti spočívající mj. v doložení dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Výzva obsahuje detailní poučení, jakým způsobem je možno tuto vadu žádosti odstranit a představuje žalobkyni i škálu důkazních prostředků, které může za účelem vyhovění výzvě navrhnout (viz předně str. 2 této výzvy). Správní orgán I. stupně zároveň zcela srozumitelně poučil žalobkyni o tom, že jí doložené čestné prohlášení ze dne 30. 3. 2017, ve kterém prohlásila, že je ve vztahu s panem M. K., s nímž sdílí společnou domácnost, a dále čestné prohlášení z téhož dne, ve kterém pan M. K. uvedené skutečnosti potvrdil, jako listinné důkazy k prokázání toho, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie, nepostačují. V tomto směru soud neshledal, co by měl ohledně postupu v řízení správnímu orgánu I. stupně vytknout.
41. Žalobkyně sama pak ani přes adresnou výzvu správnímu orgánu I. stupně žádné další důkazy sloužící k prokázání skutečnosti, že je rodinným příslušníkem svého přítele ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kromě svého čestného prohlášení a čestného prohlášení přítele nepředložila. Za této situace správní orgány v dané věci správně aplikovaly § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, se závěrem, že pro nenaplnění tam stanovených předpokladů je dán důvod pro zamítnutí žádosti stanovený v § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

42. Soud připomíná, že v projednávané věci bylo rozhodováno o žádosti žalobkyně, správní řízení nebylo zahajováno z moci úřední. V rámci tohoto řízení ani nebylo rozhodováno o uložení či neuložení povinnosti ani o otázce trestního obvinění, ale o tom, zda bude žalobkyni vydáno povolení k přechodnému pobytu či nikoliv. K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu musí žadatel dle § 87b zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, cestovní doklad, fotografie, doklad o zdravotním pojištění; a doklad o zajištění ubytování na území. Doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie je tedy nezbytnou náležitostí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34). Bylo tak především na žalobkyni jako na žadatelce, aby předložila správnímu orgánu potřebné podklady pro rozhodnutí. Neodstranění tohoto pochybení nemůže být dáváno k tíži samotnému správnímu orgánu. Současně nečinnost žalobkyně spočívající v nedoložení zákonem výslovně vyžadovaných podkladů, a to ani přes adresnou výzvu správního orgánu I. stupně, nemůže vést k závěru, jak jej prezentuje žalobkyně ve správní žalobě, že by zde existovala povinnost správních orgánů rozhodujících ve věci nedostatečnost podkladů za žalobkyni jakkoliv *ex offo* odstraňovat.
43. Závěr o tom, že v řízení o žádosti leží důkazní břemeno hlavně a především na žadateli, který má sám zájem na tom, aby doložil všechny podklady ve prospěch vyhovění jeho žádosti, pak podporuje též ustálená judikatura správních soudů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013-41:

*„řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění shora rozvedených zákonných podmínek. Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vši vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv EU. **Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) v průběhu celého řízení pustí. Iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele** a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace, prokazující existenci trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému stěžovatele a občana EU. **Neochota nebo nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje**“* (zvýraznění doplněno soudem).

44. Nevyhovění žádosti žalobkyně s odkazem na to, že nebyly z její strany doloženy nezbytné podklady, pak rovněž nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jak se žalobkyně bez bližšího zdůvodnění domnívá.

45. K tomu soud uvádí, že nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z formulace námitky uplatněné žalobkyní, která je formulována toliko v obecné rovině, by šlo usuzovat, že má žalobkyně na mysli nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Ta může být způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Žádnou z výše uvedených forem nepřezkoumatelnosti soud v projednávané věci neshledal. Žalobkyně přitom konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti ve své žalobě neuváděla; skutečnost, že správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, neboť tuto skutečnost hodnověrně nedoložila, nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezpůsobuje.

46. Žalobní námitka není důvodná.

Zásah do soukromého a rodinného života

47. Pokud jde o možný zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, z § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že není povinností správních orgánů, aby každé rozhodnutí bylo posouzeno i optikou své přiměřenosti. Toto ustanovení zní: „[p]řiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“ Nevyžaduje-li zákon, aby konkrétní rozhodnutí bylo posouzeno z hlediska své přiměřenosti, jedná se o vyjádření názoru zákonodárce ohledně typově nízké závažnosti dopadů takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Ve shodě s dlouhodobě ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30) je však nutno konstatovat, že to ještě samo o sobě neznamená, že by byly správní orgány absolutně zproštěny povinnosti přiměřenost dopadů takového rozhodnutí v konkrétním případě zkoumat, neboť je nutno, aby byly respektovány mezinárodní závazky České republiky, v těchto případech jmenovitě čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) zakotvující právo na soukromý a rodinný život. Ustanovení čl. 8 Úmluvy je přímo aplikovatelné a má přednost před zákonem. V případě, kdy zákonodárce vyhodnotil možné dopady do soukromého a rodinného života určitého typu rozhodnutí jako nízké, je však třeba, aby se správní orgány relevantním způsobem dozvěděly, že je na místě se jimi i přesto zabývat. V rozsudku ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, Nejvyšší správní soud uvedl, že je věcí účastníka správního řízení, aby v takové situaci porušení článku 8 Úmluvy, respektive nepřiměřenost dopadů takového rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života namítl. Tím je pak založena povinnost správních orgánů se touto otázkou zabývat i přesto, že to zákon obecně nevyžaduje.

48. Ze shora citovaného ustanovení § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, o které správní orgány svá rozhodnutí opřely, vyplývá, že v tomto případě zákon posouzení

přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně nevyžadoval. V souladu s rekapitulovanými judikatorními závěry by tak musela potřeba takové posouzení provést buď vyplývat z obsahu správního spisu, nebo by musela být založena alespoň relevantními tvrzeními žalobkyně. Žádná z uvedených možností ale naplněna nebyla. Proto správní orgány nepochybily, když posouzení přiměřenosti dopadů svých rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně neprovedly.

49. Pokud žalobkyně zcela v obecné rovině uvádí, že bylo napadeným rozhodnutím zasaženo do jejího soukromého a rodinného života jejího a též do soukromého a rodinného života jejího přítele, soud především uvádí, že nepřehlédl, že žalobkyně tuto svou námitku odůvodňuje tvrzením, které v řízení nebylo prokázáno (existencí trvalého a hlubokého vztahu s jejím přítelem), což byl primární důvod negativního rozhodnutí o její žádosti. Správní orgány nemohly dospět k závěru, že jejich rozhodnutí založené na skutečnosti, že žalobkyně neprokázala existenci trvalého partnerského vztahu, je nepřiměřené z toho důvodu, že brání žalobkyni uskutečňovat trvalý partnerský vztah.
50. Žalobkyně pak ani ve správním řízení, ani v řízení o žalobě netvrdila žádné výjimečné skutečnosti, že by snad bylo možno uvažovat o porušení mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě plynoucích z čl. 8 Úmluvy zakotvující právo na rodinný život.
51. Ani tato námitka tedy není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

52. Z výše uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. (výrok I).
53. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalované žádné náklady řízení nevznikly (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). 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. dubna 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu