



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **X. X.**, narozená x.
bytem x.
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.,
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2021, č.j. 138578-4/SO-2021

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 14. 4. 2021, č.j. OAM-13776-26/PP-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o udělení povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

„zákon o pobytu cizinců“) a žalobkyni byla stanovena lhůta k vycestování z území České republiky 35 dnů od právní moci rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný odůvodnil své rozhodnutí tím, že žalobkyně ani přes opakovanou výzvu prvostupňového orgánu nedoložila zákonné náležitosti žádosti, které by prokazovaly splnění podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců, a proto prvostupňový orgán správně zamítl žádost žalobkyně. Žalobkyně byla vyzvána, aby doložila dvě fotografie, doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU a originál rodného listu syna, avšak žalobkyně pouze opakovaně žádala o prodloužení lhůty a požadované nedoložila. Řízení je ovládáno dispoziční zásadou a prvostupňový orgán je povinen rozhodovat ke dni vydání napadeného rozhodnutí a nemohl ani prominout neodstranění vady žádosti.
3. Pro vyhovění žádosti musí být prokázána jednoznačná, odůvodněná a trvalá závislost na péči občana EU. Zdravotní stav žalobkyně a její závislost na péči třetí osoby bylo třeba prokázat vyjádřením odborného lékaře, nelze jej prokazovat výsledkem žalobkyně či jejích příbuzných. Z lékařské zprávy, kterou žalobkyně doložila, však nevyplývá, že je žalobkyně závislá na péči svého syna a že by nebyla schopná běžného života a uspokojování svých potřeb.
4. Ke splnění podmínek ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je také třeba, aby byla žalobkyně potomkem nebo předkem občana EU nebo jeho manžela, což se sice v případě žalobkyně dá předpokládat, ale žalobkyně nedoložila originál rodného listu syna, nýbrž pouze konverzi. Ačkoliv obecně platí, že pokud má být správnímu orgánu předložen dokument v listinné podobě, je tato povinnost splněna předložením jeho výstupu z konverze, dle speciální úpravy musí být matriční doklad předložen v originále a autorizovaná konverze nepostačuje. Nadto při konvertování je třeba identifikovat a zaznamenat bezpečnostní prvky, kterými se dokument před převedením vyznačoval, avšak v doložce konverze rodného listu nejsou žádné zajišťovací prvky uvedeny.
5. Fotografie požadované prvostupňovým orgánem byly doloženy až v rámci odvolání, aniž by žalobkyně prokázala důvod, kvůli kterému nebylo možné požadované náležitosti doložit dříve. Žalobkyně sice argumentovala tím, že prodělala onemocnění COVID-19 a musela dodržovat karanténní opatření, ale bylo její povinností doložit fotografie spolu s podáním žádosti a od té doby uběhl již rok. V průběhu odvolacího řízení již nebylo možné k nově doloženým dokladům přihlédnout, neboť by tím postrádala smysl koncentrace řízení.
6. Žalovaný zdůraznil, že správní orgány nemají vždy povinnost zkoumat přiměřenost dopadů vydaného rozhodnutí. Článek 8 Úmluvy nezakládá právo na pozitivní plnění ze strany státu. Zásahem do rodinného a soukromého života může být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu s výjimkou případů, kdy by nepřiměřeným zásahem byla již pouhá nutnost vycestování. Správní orgány však nezakázaly žalobkyni pobyt na území České republiky, žádost o jiný druh pobytového oprávnění nebo jeho získání za splnění podmínek.
7. Žalovaný uzavřel, že žalobkyně byla poučena, jakými vadami její žádost trpí a jak je odstranit, avšak žalobkyně požadované náležitosti nedoložila, přestože jí byla opakovaně prodlužována lhůta.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

III. Žaloba

8. Žalobkyně požadovala zrušení napadeného rozhodnutí.
9. V žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť její žádost byla zamítnuta, aniž by k tomu byly důvody. Žalobkyně doložila všechny potřebné doklady dle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců včetně dokladů způsobilých k prokázání toho, že je rodinným příslušníkem občana EU. Ohledně fotografií žalobkyně vysvětlovala, že prodělala onemocnění COVID-19 a musela dodržovat karanténní opatření, ale žalovaný to nijak nezohlednil. Nelze ani očekávat, že o prodělání onemocnění má potvrzení, neboť všichni nemocní nemuseli navštívit lékaře a byli nabádáni, aby zůstali doma v karanténě. Žalobkyně doložila i originál rodného listu, resp. autorizovanou konverzi, která má platnost originálu. Jeví se, že i žalovaný se domnívá, že doložená konverze má stejné účinky jako originál, a pouze tvrdí, že předložený dokument nesplňuje formální náležitosti, protože nejsou uvedeny zajišťovací prvky. V takovém případě však měly správní orgány žalobkyni o tomto názoru poučit.
10. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími důvody a nesprávně aplikoval zákonné podmínky na individuální situaci žalobkyně. Žalovaný vyložil § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců tak, že se má jednat o faktický stav závislosti a závislost by měla být jednoznačná, odůvodněná, a trvalá, což žalobkyně splňuje, a také to doložila lékařskými zprávami z let 2019 a 2020. Žalobkyně navrhovala k důkazu i výsledky, které však správní orgány odmítly, namísto toho dogmaticky požadovaly předložení souhrnné komplexní lékařské zprávy, přestože žádný vnitrostátní právní předpis ani mezinárodní smlouva nestanoví, jaké doklady jsou způsobilé k prokázání závislosti na výživě nebo jiné nutné péči.
11. Žalovaný také měl nedostatečně posoudit přiměřenost dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Účelem právní úpravy přechodného pobytu je zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu a je proto absurdní, aby bylo žalobkyni odíráno právo na soužití se svým synem, ačkoliv splňuje zákonné požadavky, a to jenom v důsledku toho, že správní orgán dogmaticky trvá na předložení jednoho typu dokladu. Je nepřiměřené, aby takto správní orgán postupoval ve chvíli, kdy je žalobkyně již vyššího věku a její zdravotní a finanční stav ji neumožňuje se o sebe postarat a stará se o ni syn. Žalobkyně považuje postup správního orgánu za diskriminační, neboť u nesezdaných párů je možné prokazovat rodinný vztah pomocí výsledku, pobytových kontrol, jízdenek nebo společných účtenek, zatímco v jejím případě správní orgán odmítl akceptovat jiný než jím vymíněný dokument, ačkoliv prokazuje stejnou skutečnost. Odepření pobytu se synem by se významnou měrou dotklo citových vazeb žalobkyně a jejího zdravotního stavu, který je rovněž součástí soukromého života. Žalovaný nijak nezohlednil námitky žalobkyně a pouze odkázal na obecný výčet soudních rozhodnutí, která ani neaplikoval na případ žalobkyně. Skutečnost, že žalobkyně může žádat o jiné pobytové oprávnění, nevylučuje ani nelimituje právo na posouzení přiměřenosti dle čl. 8 Úmluvy. O navrhovaná pobytová oprávnění lze žádat pouze v domovském státě, ale vzhledem ke zdravotnímu stavu žalobkyně po ní nelze požadovat vycestování.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
13. Dále žalovaný uvedl, že rodný list je matričním dokladem, který je třeba doložit pouze v originále. O vadách žádosti byla žalobkyně informována výzvami, přičemž řízení o žádosti o pobytové oprávnění je ovládáno zásadou dispoziční, žalobkyně byla vyzývána k odstranění vad žádosti a poučena o následcích jejich neodstranění, přesto nebyla dostatečně prokázána ani závislost žalobkyně na péči syna.
14. V případě zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do života cizince čl. 8 Úmluvy, proto žalovaný přiměřenost dopadů rozhodnutí do života žalobkyně posoudil a dospěl k závěru, že nejsou v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

V. Jednání před soudem

15. Při jednání dne 20. 7. 2023 žalobkyně i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání a shrnuli svou argumentaci. Žalobkyně mimo jiné odkázala na nedávné rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2023 sp. zn. 8 A 6/2021, kde soud v obdobném případě označil postup žalovaného za přílišný formalismus. Zdůraznila, že poskytovala-li lékařská zpráva ze dne 23. 12. 2020 objektivní indicie o nesoběstačnosti žalobkyně, měly správní orgány přistoupit k důkazu výsledkem.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
17. Žaloba není důvodná.
18. V projednávané věci bylo sporné především, zda žalobkyně splnila podmínky pro udělení povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Dále žalobkyně spороvala postup žalovaného, který se dle jejího názoru nevypořádal s odvolacími důvody, a neposoudil dostatečně přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
19. Dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce.
20. Dle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je žadatel povinen předložit a) náležitosti uvedené v § 87a odst. 2 písm. a), c), d) a e), b) doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a c) doklad o

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

pobytu občana Evropské unie na území; to neplatí, pokud bylo občanu Evropské unie vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu nebo jde-li o rodinného příslušníka občana České republiky, který je přihlášen k trvalému pobytu na území.

21. Dle § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže a) žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3, (...).
22. Dle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží a) cestovní doklad, b) doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost a anebo studium, c) fotografie, d) doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a e) doklad o zajištění ubytování na území.
23. Dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje, c) potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela občana Evropské unie a d) 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.
24. Dle § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že a) je příbuzným občana Evropské unie 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 Evropské unie ve společné domácnosti, 2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, 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 Evropské unie, nebo b) 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.
25. Ust. § 15a zákona o pobytu cizinců bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo 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 ve věci C-83/11 z 5. 9. 2012, Rahman).

26. Z dikce § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a rovněž ze vzájemného vztahu čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES dále vyplývá, že správní orgány jsou primárně povinny posoudit, zda cizinec splňuje podmínky příbuzenství vymezené v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pouze v případě, že cizinec není v příbuzenském vztahu vůči občanu EU dle prvního odstavce daného ustanovení, připadá v úvahu aplikace odstavce 2.
27. Soud se proto zabýval otázkou, zda žalobkyně splnila podmínky stanovené v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ze znění daného ustanovení vyplývá, že pro kladné rozhodnutí o žádosti cizince je nutné, aby se jednalo o 1) potomka nebo předka anebo potomka nebo předka manžela občana EU, a aby byl tento cizinec 2) z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem EU 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.
28. V projednávané věci neměly správní orgány za prokázané splnění ani jedné z uvedených podmínek. Žalobkyně byla vyzývána k odstranění vad žádosti, a to výzvou ze dne 14. 9. 2020 č.j. OAM-13776-7/PP-2020 a ze dne 1. 2. 2021 č.j. OAM-13776-14/PP-2020. Správní orgány neměly za prokázané ani to, zda je žalobkyně předkem občana Evropské unie, jak tvrdila, ačkoliv, jak uvedl žalovaný, se to „v předmětném řízení dá předpokládat“. Za nesprávný v tomto ohledu soud považuje postup správních orgánů, které se v řízení omezily pouze na požadavek předložení listinného originálu rodného listu syna žalobkyně. Pro to, aby mohlo být vyhověno žádosti, je třeba prokázání splnění podmínek § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž zákon nikde nestanovuje, že tento požadavek lze splnit pouze prostřednictvím matričních dokladů, resp. rodných listů, jak tento požadavek formuloval prvostupňový orgán v předmětné výzvě k odstranění vad žádosti adresované žalobkyni. Ačkoliv lze obecně souhlasit se správním orgánem v tom, že právě rodné listy budou typicky vhodným důkazním prostředkem, ze kterého bude možné nejspolehlivěji seznat příbuzenský vztah mezi osobami, rozhodně se nejedná o důkazní prostředek nutný nebo dokonce jediný možný.
29. Žalobkyně nakonec doložila k důkazu rodný list syna v konvertované podobě. Konverzi provedl advokát Mgr. Petr Václavek dne 14. 7. 2020 s tím, že se jedná o vstup bez viditelného prvku. Žalovaný argumentoval především § 87w zákona o pobytu cizinců s tím, že matriční doklad musí být předložen v originále.
30. Otázku, zda požadavku § 87w zákona o pobytu cizinců vyhovuje i výstup z autorizované konverze, nedávno řešil také Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 21. 10. 2022 č.j. 57 A 117/2021-51, s jehož odůvodněním týkajícím se stěžejních argumentačních východisek se zdejší soud ztotožňuje, neboť došel k obdobným závěrům, a v těchto částech na něj odkazuje.
31. Žalovaný správně na projednávanou věc aplikoval § 22 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Na posuzovanou věc rovněž dopadá i již zmiňovaný § 87w zákona o pobytu cizinců. Z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí, jakož i z vyjádření žalovaného k žalobě vyplývá, že správní orgány vyložily § 87w zákona o pobytu cizinců tak, že jakýkoli matriční doklad předkládaný v souvislosti s žádostí o pobytové oprávnění občana EU a jeho rodinných příslušníků dle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců musí být předložen v listinném originále. Podle názoru správních orgánů se

neuplatní obecná právní úprava obsažená v § 22 zákona o elektronických úkonech, která staví na roveň dokumenty vstupující do autorizované konverze s dokumenty z této konverze vystupujícími. S takovým výkladem se však soud ztotožnit nemůže.

32. Z jazykového výkladu § 87w zákona o pobytu cizinců jakožto prvotního přiblížení k výkladu právní normy (k metodám výkladu např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 384/08) lze seznat, že zákonodárce v souvislosti s náležitostmi žádosti cizince o vydání tam vyjmenovaných pobytových potvrzení a průkazů uložil cizinci povinnost předložit v originále „*cestovní doklad a matriční doklad*“. Úmysl zákonodárce zjistit z důvodové zprávy nelze, neboť důvodová zpráva k příslušné novelizaci zákona o pobytu cizinců (provedené zákonem č. č. 222/2017 Sb.), kterážto novelizace s účinností od 15. 8. 2017 vtělila do § 87w předmětný požadavek na předložení originálu cestovního dokladu a matričního dokladu, nic k tomuto požadavku neuvádí.
33. Nelze však přehlédnout, že v této době již byla právní úprava autorizované konverze v právním řádu mnoho let přítomna. Institut autorizované konverze dokumentů zavedl do českého právního řádu zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Zákon nabyl účinnost dnem 1. července 2009 a byl odpovědí na stoupající podíl elektronické komunikace a elektronizaci veřejné správy. Zákon definuje autorizovanou konverzi jako úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru, ověření shody obsahu těchto dokumentů a připojení ověřovací doložky. Platí důležitá zákonná zásada, že dokument, který provedením konverze vznikl (zákon označuje jako „výstup“), má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl (zákon označuje jako „vstup“). Zákon dále dodává, že má-li být podle jiného právního předpisu předložen dokument v listinné podobě správnímu orgánu, nebo soudu anebo jinému státnímu orgánu, zejména aby byl užit jako podklad pro vydání rozhodnutí, je tato povinnost splněna předložením jeho výstupu. Tímto ustanovením zákon zakotvuje povinnost pro veřejné orgány přijímat konverze (výstupy). Subjekt provádějící konverzi neposuzuje a nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených ve vstupu a jejich soulad s právními předpisy. Ručí pouze za převedení obsahu listiny z jedné formy do druhé v souladu se zákonem nikoli věcně za obsah dokumentu.
34. Potřebné vodítko k výkladu § 87w zákona o pobytu cizinců soud našel v druhé části poslední věty tohoto ustanovení, jež ukládá cizinci povinnost předložit v originále i cestovní doklad. Zároveň však z § 24 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických úkonech vyplývá, že nelze provádět konverzi cestovního dokladu. Za předpokladu, že by § 87w zákona o pobytu cizinců byl v postavení *lex specialis* k § 22 zákona o elektronických úkonech, a proto by vylučoval předložení cestovního dokladu a matričního dokladu ve formě výstupu autorizované konverze, jak se domnívá žalovaný, jednalo by se v části týkající se cestovního dokladu o ustanovení od počátku zcela obsoletní. Takový výklad však neodpovídá předpokladu konzistentního a racionálního zákonodárce (k předpokladu racionálního zákonodárce viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č.j. 1 As 9/2003-90, náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, č.j. IV. ÚS 3283/18 a další). Proto je dle názoru soudu třeba vyložit § 87w zákona o pobytu cizinců tak, že jeho smyslem je především to, aby cizinci nepředkládali správnímu orgánu pouhé kopie, a netýká se výstupů autorizované konverze.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

35. Ostatně, takový závěr má oporu i v judikatuře Nejvyššího správního soudu: „nelze jakkoli rozdílně hodnotit ten který dokument jenom proto, že byl předložen v elektronické konvertované podobě a nikoli v listinné formě a naopak. Právní úprava konverze dokumentů má zajistit prostřednictvím formalizovaného postupu při konverzi shodu původního dokumentu s konvertovaným.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 As 119/2014 – 34, bod [18]). Dále pak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2021, č. j. 3 Afs 443/2019 – 73, bod [28] se uvádí: „Co se týče konverze podle § 22 zákona o elektronických úkonech, tento úkon vede k vytvoření autentické kopie, neboť proces konverze ústí ve vytvoření elektronického dokumentu, jenž je ze zákona shodný s původní listinou. Čili – slovy zákona – konvertovaný dokument má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl (§ 22 odst. 2 zákona o elektronických úkonech).“
36. Soud proto uzavírá, že požadavku § 87w zákona o pobytu cizinců na předložení originálu matričního dokladu žadatel vyhoví i tehdy, pokud předloží řádný výstup z autorizované konverze matričního dokladu. S ohledem na tento závěr není třeba, aby se soud v projednávaném případě zabýval otázkou, zda se od sebe odlišuje situace, když cizinec překládá matriční doklad týkající se jeho osoby, nebo někoho jiného, jako tomu učinil Krajský soud v Plzni ve shora zmiňovaném rozsudku.
37. V projednávaném případě však měl žalovaný rovněž za to, že výstup z konverze, který mu byl předložen, nebyl řádným, a to z toho důvodu, že v doložce výstupu konverze nebyly uvedeny zajišťovací prvky.
38. Dle § 22 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických úkonech se konverzí rozumí úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru, ověření shody obsahu těchto dokumentů a připojení ověřovací doložky, přičemž dle § 24 odst. 2 téhož zákona má být doložka připojena bezodkladně po převedení dokumentu. Doložka se považuje za součást výstupu, přičemž náležitosti doložky upravuje § 25 zákona o elektronických úkonech, mimo jiné tak, že doložka obsahuje i údaj o tom, zda vstup obsahuje viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup. Smyslem toho je, aby bylo z provedeného výstupu patrné, jakého charakteru ochranný prvek byl, neboť jeho zásadní rozlišovací vlastnost se provedením konverze může ztratit. V případě rodného listu je dle § 2a odst. 2 vyhlášky Ministerstva vnitra, kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů zajišťovacím prvkem vedle plné chemické ochrany papíru vlastní jedinečný a nezaměnitelný průběžný vodoznak lva ve štítu a lipové listy. Z toho důvodu v případě konverze rodného listu musí doložka obsahovat informaci o vodoznaku jakožto viditelném prvku, který nelze plně přenést na výstup, protože bez ní není výstup úplný a nemůže proto ani způsobovat zamýšlené právní účinky. S ohledem na to, že výstup konverze obecně má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl, je třeba bezvýhradně trvat na tom, aby výstup splňoval zákonné požadavky a konverze byla provedena řádně, a to tím spíš, že v konkrétním případě žalobkyně mělo jít o stěžejní důkazní prostředek. Z toho důvodu se soud ztotožňuje s názorem žalovaného, že žalobkyně v projednávané věci nesplnila požadavek zákona dle § 87w zákona o pobytu cizinců, neboť předložila rodný list v takové podobě, která nesplňuje požadavky na výstup z autorizované konverze.
39. K argumentaci žalobkyně předestřené při jednání před soudem dne 20. 7. 2023 soud doplňuje, že je mu znám rozsudek jiného senátu Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2023 č.j. 8 A 6/2021-51. K jeho závěrům však soud uvádí, že jimi není vázán, a připomíná,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

že každý rozsudek městského soudu reaguje na jinou skutkovou situaci a na konkrétní žalobní body. Městský soud proto nemá závěry odkazovaného rozsudku rozhodující pro posuzovaný případ.

40. Žalovaný neměl za prokázané ani splnění druhé podmínky, tedy že je žalobkyně na svém synovi závislá z důvodu uspokojování svých základních potřeb. Před samotným posouzením této otázky soud považuje za vhodné vyložit § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to zejména s ohledem na jeho novelizaci zákonem č. 314/2015 Sb.
41. Toto ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo za účelem transpozice čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice č. 2004/38/ES, podle něhož se za rodinné příslušníky občana EU považují jeho předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky. SDEU ve vztahu k pojmu „vyživovaná osoba“, resp. „závislost na péči“ občana EU, opakovaně judikoval, že „nezbytnost materiální podpory musí existovat ve státě původu nebo státě posledního pobytu takového potomka v okamžiku, kdy žádá, aby mohl uvedeného občana následovat“. K tomuto závěru SDEU dospěl jak v případě rodinných příslušníků dle čl. 2 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES (srov. bod 22 rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-423/12 z 16. 1. 2014 Reyes, nebo bod 37 rozsudku ve věci C-1/05 z 9. 1. 2007 Yunying Jia v. Migrationsverket), tak dle čl. 3 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES (srov. bod 33 rozsudku ve věci Rahman).
42. Zákon č. 314/2015 Sb. však novelizoval § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v tom směru, že pobytové oprávnění cizince váže na stav závislosti na občanovi EU, a to bez bližšího časového určení jeho vzniku, nebo na stav závislosti, který trval bezprostředně před vstupem na území v jeho domovském státě (či jiném státě, kde měl povolen pobyt). Z jazykového výkladu citovaného ustanovení vyplývá, že s ohledem na užití spojky „nebo“ je možné zařadit žadatele do kategorie rodinného příslušníka občana EU při splnění jedné z následujících hypotéz této právní normy: buďto hypotézy závislosti na výživě/péči poskytované občanem EU, nebo závislosti na výživě/péči poskytované občanem EU ve svém domovském státě bezprostředně před vstupem na území.
43. Z toho vyplývá, že stav závislosti nemusí nutně nastat a trvat v domovském státě žadatele, ale postačí samotná existence takového stavu. Tento výklad ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., dle níž byl s přihlédnutím k rozsudku ve věci Reyes „[...] více konkretizován okamžik posuzování závislosti rodinného příslušníka na občanu EU [...]. S ohledem na výše citovanou judikaturu musí nezbytnost materiální podpory existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanu EU, tedy bezprostředně před vstupem na území České republiky, a je na rodinném příslušníkovi, aby tuto závislost prokázal. Současně není vyloučeno, aby se rodinný příslušník stal závislým na občanu EU až na území [...]“.
44. Lze tedy uzavřít, že český zákonodárce se dílčím způsobem odchýlil od standardů garantovaných směrnicí č. 2004/38/ES, resp. od konstantního výkladu SDEU vztahujícího se k otázce rodinných příslušníků občanů EU. Jak již však zdejší soud uvedl ve svém rozsudku č. j. 14 A 52/2018-49 z 9. 10. 2019, neshledal takový postup zákonodárce rozporný s principy, na nichž je vystaven systém práva EU. Je totiž třeba mít na paměti, že při transpozici směrnice mají členské státy povinnost provést směrnici do národního práva a dosáhnout žádaného výsledku, přičemž disponují určitou volností ve výběru prostředků a metod, které k transpozici směrnice použijí. Tato pravidla vyplývají z čl. 288 Smlouvy o

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

fungování EU, podle něhož „směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Z uvedeného vyplývá, že členský stát má povinnost při transpozici směrnic dbát cílů, které jsou jimi vytyčeny, ovšem není vyloučeno, aby provedl užší či širší transpozici, či se od znění směrnice odchýlil, pokud to sama směrnice umožňuje. Členský stát tedy může přijmout opatření nad rámec vyžadovaný směrnicí, pokud tímto opatřením sleduje vytyčený cíl a pokud směrnice obsahuje ustanovení, kterým takový postup povolí (srov. např. Svoboda, P. Úvod do evropského práva. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 92).

45. Takovým ustanovením je v řešeném případě bod 29 směrnice č. 2004/38/ES, podle něhož „touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy“. Je tedy zřejmé, že směrnice č. 2004/38/ES zaručuje minimální standardy ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, aniž by zároveň vyloučila možnost přijmout na národní úrovni úpravu, která je pro dotčené osoby příznivější. Touto úpravou je bezpochyby i § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který za rodinného příslušníka občana EU považuje i jeho potomka nebo předka, který prokáže, že je na občanu EU závislý, a to případně až na území členského státu.
46. S ohledem na výše uvedené závěry soud zdůrazňuje, že pro řádné zjištění skutkového stavu bylo postačující, pokud žalobkyně prokázala závislost na osobní péči či výživě poskytované svým synem, přičemž nebylo nezbytné, aby se předložené důkazy vázaly na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území ČR.
47. Dále se soud zabýval jádrem sporu v projednávané věci, tedy zda bylo prokázáno, že je žalobkyně z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislá na péči nebo výživě (nebo byla bezprostředně před příjezdem do ČR) poskytované svým synem ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Soudní dvůr EU ve své rozhodovací praxi opakovaně judikuje, že stav závislosti rodinného příslušníka občana EU je třeba chápat jako faktický stav, kdy tato osoba není schopna bez materiální pomoci občana EU uspokojovat své základní životní potřeby (bod 35 rozsudku ve věci Yunying Jia v. Migrationsverket či bod 21 rozsudku ve věci Reyes). Za účelem zjištění, zda se jedná o takovou závislost, je nutné zejména posoudit, zda rodinný příslušník je či není s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci schopen uspokojovat své základní potřeby.
48. Primární odpovědnost za prokázání stavu závislosti spočívá na žadateli, který není při plnění své důkazní povinnosti jakkoliv limitován a skutkový stav může prokázat zásadně jakýmkoliv způsobem (zejména bod 41 rozsudku ve věci Yunying Jia v. Migrationsverket). Žadatel tak může předložit jakýkoliv doklad, který je s to prokázat jeho závislost na péči či výživě poskytované občanem EU, a tuto skutečnost lze správnímu orgánu osvědčit i dalšími důkazními prostředky, včetně účastnického výsledku či výsledkem svědků. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 6 As 95/2013-41 z 6. 11. 2013 „[...] je řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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.“

49. Soud konstatuje, že součástí správního spisu je ambulantní nález MUDr. X. X. ze dne 23. 12. 2020, z něhož vyplývá, že žalobkyně trpí arteriální hypertenzí, která byla kompenzována, hypercholesterolémií, ischemickou chorobou srdeční a prodělala infarkt myokardu, pro který v roce 2019 podstoupila operaci, která proběhla bez komplikací a toho času byla subjektivně bez akutních obtíží. Při ultrazvukovém vyšetření břicha nebyly zjištěny patologické změny, rovněž ani při rentgenu páteře a kyčlí. Lékařem byl doporučen konzervativní postup, přestože žalobkyně uvedla, že bydlí sama, uvádí se také, že je odkázána na pomoc syna s omezenou soběstačností. Z ambulantního nálezu MUDr. X. X. ze dne 10. 6. 2020 vyplývá obdobný zdravotní stav, bez poznámky lékaře o nesoběstačnosti. Z lékařské propouštěcí zprávy ze dne 20. 12. 2019 vyplývá, že hospitalizace proběhla bez komplikací a žalobkyně byla v dimisi předána do ambulantní péče. Z ortopedického nálezu MUDr. X. X. ze dne 19. 8. 2020 se podává, že žalobkyně trpěla bolestmi zad a pravé kyčle, na rentgenovém vyšetření se projevila spondyloza a chondroza disku. Z lékařské zprávy MUDr. X. X. X. vyplývá, že žalobkyně se dostavila na Kardiologii na Bulovce z důvodu bolesti v oblasti sacro-coxigeální. Z lékařské zprávy z neurologického vyšetření ze dne 24. 6. 2020 vyplývá, že byl žalobkyni diagnostikován vetebrogenní algický syndrom LS páteře, artralgie a iritace bez senzomotorického deficitu, žalobkyni byl doporučen konzervativní postup spočívající v nahřívání, cvičení a užíváním analgetik.
50. Pokud jde o otázku závislosti žalobkyně na nutné péči jejího syna z důvodu jejího zdravotního stavu, ztotožňuje se soud se závěry správních orgánů. Je nesporné, že zdravotní stav žalobkyně není příznivý, avšak zjištěné skutečnosti nesvědčí o tom, že není schopna zajistit své základní potřeby bez osobní péče svého syna. Ze správního spisu vyplynulo pouze to, že žalobkyně trpí určitými zdravotními obtížemi včetně kardiologických, bydlí sama a dle ambulantního nálezu MUDr. X. X. ze dne 23. 12. 2020, je soběstačná pouze omezeně, v jiných lékařských zprávách se tato informace neobjevuje. Takový důkazní stav však neodůvodňuje závěr o tom, že by žalobkyně byla závislá na nutné péči svého syna.
51. Za nosný důkaz, který by takový závěr umožnil, by typicky mohla sloužit především komplexní lékařská zpráva. K jejímu předložení byla žalobkyně ostatně opakovaně vyzvána (výzva ze dne 14. 9. 2020 č.j. OAM-13776-7/PP-2020 a ze dne 1. 2. 2021 č.j. OAM-13776-14/PP-2020), prvostupňový orgán konkrétně požadoval souhrnnou lékařskou zprávu vydanou odborným lékařem (případně praktickým na základě vyjádření odborných lékařů) nebo zdravotnickým zařízením, ve které lékař popíše zdravotní stav a vyjádří se především k oblastem jako je mobilita, schopnost orientace, stravování, oblékání, hygiena,

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

péče o domácnost a učiní pak závěr o tom, zda a v jaké míře je žalobkyně závislá na pomoci druhých osob při uspokojování základních potřeb. Prvostupňový orgán přitom vycházel z § 8 zákona č. 326/1999 Sb., o sociálních službách, dle kterého se osoba považuje za závislou na pomoci jiné osoby, pokud je zařazena do jednoho ze stupňů závislosti na pomoci jiné osoby. Zařazení do určitého stupně závislosti na schopnosti osoby zvládat zákonem stanovené úkony běžného života uvedené v § 9 tohoto zákona (mobilita, orientace, komunikace, stravování, apod.).

52. Z lékařských zpráv předložených žalobkyní sice vyplývají určitá zjištění ohledně jejího nepříznivého zdravotního stavu, ale neumožňují učinění závěru o tom, že by žalobkyně potřebovala každodenní péči druhé osoby. Je sice pravdou, že ve zmíněném ambulantním nálezu je také uvedena obecná poznámka, že žalobkyně je odkázána na pomoc syna s omezenou soběstačností, v jiných lékařských zprávách se však tato informace neobjevuje ani ve formě doporučení. Z ambulantního nálezu MUDr. X. X. ze dne 23. 12. 2020 však naopak vyplývá, že žalobkyně žije sama, a také většina tam uvedených nálezů byla lékaři zhodnocena jako v normě. Dále je z lékařských zpráv zjevné, že žalobkyně prodělala infarkt myokardu, jenž si vyžádal hospitalizaci, která však proběhla bez komplikací, žalobkyně byla propuštěna v dimisi a její zdravotní stav byl úspěšně kompenzován. Žalobkyně ani netvrdila, které z jejích neduhů by snad měly nutnost péče jejího syna odůvodňovat a v jakých ohledech se necítí být soběstačnou a jak tedy probíhá obstarávání jejích potřeb v běžném, každodenním životě. Soud zde konstatuje, že záznamy o zdravotním stavu žalobkyně ani jiné dokumenty obsažené ve správním spise bez dalšího nesvědčí o nutnosti osobní péče jejího syna, občana EU, a žalobkyně tedy nesplňuje podmínku dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců co se týče závislosti na jiné nutné péči. Žalobkyně trpí určitými zdravotními potížemi, avšak nebylo zjištěno, že by tyto zakládaly nutnost osobní péče. Skutečnost, že žalobkyně může potřebovat v některých situacích asistenci jiné osoby, nelze hodnotit jako odkázanost žalobkyně na pomoc jiné osoby a nelze ji zohlednit žalobkyní předpokládaným způsobem. Pro úplnost soud uvádí, že nebyla prokázána nejen závislost na péči v době, kdy žalobkyně již pobývala na území ČR, ale ani v době před bezprostředním příjezdem na území. O jejím zdravotním stavu v době před pobytem v České republice nebylo ničeho zjištěno.
53. Pokročilý věk žalobkyně a zdravotní potíže, aniž by je soud jakkoliv bagatelizoval, k učinění závěru o závislosti žalobkyně na nutné péči syna nepostačují (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 224/2016-47 z 26. 1. 2017). Prvostupňový orgán i žalovaný přitom byli v souladu s výše citovanou judikaturou SDEU (rozsudek ve věci C-83/11 *Rahman*) povinni otázku závislosti žalobkyně na nutné péči jejího syna posuzovat ve stavu, jaký byl v době probíhajícího řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, to znamená, že nemohly přihlížet k tomu, jak se bude stav žalobkyně pravděpodobně vyvíjet v budoucnosti.
54. Pro úplnost soud konstatuje, že otázku, zda je žalobkyně dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců závislá na výživě poskytované občanem EU, žalobkyně nenastolila ani v řízení před správními orgány, kde zdůrazňovala svoji potřebu péče ze strany jejího syna a omezenou soběstačnost, ani v řízení před soudem, a proto ji soud neposuzoval.
55. Lze shrnout, že soud se ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že žalobkyně nesplnila ani druhou podmínku § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy že by byla závislá na nutné péči svého syna, resp. jeho manželky. Soud opakuje, že dle rozsudku NSS č.j. 6 As 95/2013-41 z 6. 11. 2013 je řízení dle § 87b zákona o pobytu cizinců řízením o

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

žádosti cizince. Je proto v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek. Bylo proto v zájmu žalobkyně, aby k žádosti předložila důkazy k prokázání svých tvrzení. Nemožnost nebo neochota prokázat splnění podmínek pro udělení povolení jde plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že se svojí žádostí nebude úspěšný.

56. Žalobkyně dále argumentovala, že navrhovala provedení důkazu výsledky sebe a svého syna a snachy, ale ze strany správních orgánů jí nebylo vyhověno. Žalovaný k tomu uvedl, že výsledkem nelze prokázat závislost na nutné péči jiné osoby, neboť účastníci řízení vypovídají často na základě individuálních pocitů, které nemohou být dostatečně objektivní. S tímto postojem žalovaného se soud neztotožňuje. Obecně sice platí, že je na uvážení správního orgánu, jaké důkazy provede, ale touto argumentací žalovaný nepřipustně předjímá, zda bude provedený důkaz věrohodný, ačkoliv úvaha o věrohodnosti důkazu má místo až při jeho hodnocení poté, co byl důkaz proveden. Uvedené platí tím spíš, že žalovaný vztahuje svou argumentaci k celému jednomu druhu důkazních prostředků (výslech) a nikoli ke konkrétnímu důkaznímu prostředku. Toto dílčí pochybení žalovaného však nic nemění na závěrech shora uvedených.
57. Žalobkyně rovněž uváděla, že fotografie předložila až v rámci řízení o odvolání, protože prodělala onemocnění COVID-16 musela dodržovat příslušné karanténní opatření. Taková námitka žalobkyně však není důvodná, protože řízení je ovládáno koncentrační zásadou. Uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48, uvedl, že „Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36).“
58. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. Soud neshledal důvodu se od dosavadní judikatury odchýlit. Argumentaci žalobkyně, že jí onemocnění covid-19 a karanténní opatření znemožňovaly předložit fotografie, soud považuje za nesmyslnou. Dle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců měla žalobkyně předložit fotografie spolu s žádostí, kterou podávala 16. 7. 2020, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 14. 4. 2021, přičemž soud shledává těžko uvěřitelným, že by si žalobkyně nebyla schopna během devíti měsíců obstarat fotografie, a to ani pokud žalobkyně během této doby prodělala onemocnění covid-19, u něhož však

rekonvalescence trvala obvykle řádově několik týdnů. K prodělání nemoci covid-19, případně jejímu mimořádnému průběhu žalobkyně ničeho nedoložila. Je jisté sice pravdou, že nikoliv každý nemocný navštívil lékaře, žalobkyně však ani neuváděla, že by ona sama lékaře nenavštívila. Ostatně, bez toho, aby žalobkyně navštívila lékaře nebo absolvovala laboratorní test ani nemůže s jistotou tvrdit, že onemocnění covid-19 prodělala, a pokud argumentuje onemocněním konkrétně nemocí covid-19, musí také disponovat příslušnou lékařskou zprávou nebo výsledkem laboratorního testu. Soud proto nepovažuje tuto žalobní námitku za důvodnou, protože žalobkyně předložila fotografie až v odvolacím řízení a zároveň neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení před orgánem prvního stupně.

59. Nakonec se soud zabýval námitkou směřující proti nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu, že toto představuje nepřiměřený zásah do rodinného života žalobkyně a je v rozporu s čl. 8 Úmluvy.
60. Zatímco u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění zákon výslovně ve většině případů požaduje, aby správní orgán zkoumal přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění zákon takový požadavek explicitně nestanoví, vyjma jen některých důvodů [pro případ zamítnutí žádosti o přechodný pobyt se tento požadavek vztahuje k důvodu dle § 87e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž tak stanoví odst. 2 téhož ustanovení]. Povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do 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, předmětné 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).
61. Výše uvedené však nezabavuje správní orgány povinnosti dopady rozhodnutí posoudit v souladu s čl. 8 Úmluvy, který zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. V obecné rovině však rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje 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).
62. Podle rozsudku NSS č. j. 2 Azs 433/2017-29 z 31. 1. 2018 přitom ani opomenutí posouzení přiměřenosti nutně nezakládá nezákonnost správního rozhodnutí. Z kasační stížnosti napadeného rozhodnutí Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 28/2017-54 ze 7. 11. 2011 vyplývá, že žalobce v dané věci vznesl námitku nepřiměřenosti rozhodnutí již v odvolání.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

NSS však konstatoval, že „[ž]alovaná tedy tím, že se dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele vůbec nevěnovala, zatížila své rozhodnutí vadou. Tato vada nicméně nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Smyslem přímé aplikace Úmluvy v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 Azs 348/2017-26).“

63. Žalovaný k této námitce žalobkyně vznesené již ve správním řízení uvedl, že si je vědom své povinnosti posoudit dopad do rodinného a soukromého života cizince vyplývající z judikatury NSS i v těch řízeních, ve kterých mu to zákon o pobytu cizinců přímo neukládá. V daném řízení však nebylo prokázáno, že by se žalobkyně ze zdravotních důvodů neobešla bez pomoci dalších osob, a ani nevyplývalo, že by byla žalobkyně na svém synovi finančně závislá. Prvostupňový orgán poukázal na to, že se žalobkyni nabízejí i jiné formy legálního pobytu na území ČR a zdůraznil, že zásah musí být veden do existujícího rodinného života a zpravidla by jím mohl být pouze dlouhodobý zákaz pobytu na území, neudělení pobytového oprávnění může vést k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života pouze zcela výjimečně. Prvostupňový orgán uzavřel, že žalobkyně žádala o zcela nevhodný druh pobytového oprávnění a není jí zakazován pobyt na území ČR, pouze jí byla uložena povinnost vycestovat, a proto samotné nevydání povolení k přechodnému pobytu nemůže mít za následek nepřiměřený zásah do rodinného života žalobkyně. S ohledem na obecnost námitky žalobkyně stran nepřiměřenosti žalobou napadeného rozhodnutí soud shledává takovéto odůvodnění za dostačující. Žalobkyně totiž nepřiměřenost dovozuje z dokladů o svém zdravotním stavu, věku a své závislosti na synovi a jeho manželce žijících v České republice. Prvostupňový orgán a žalovaný se přitom s těmito důkazy již vypořádali s ohledem na posouzení splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců a shledali, že žalobkyně není na synovi závislá. Soud se domnívá, že závislost na synovi pro konstatování nepřiměřenosti dopadů obecně nemusí dosahovat takové intenzity jako při posuzování splnění podmínek § 15a zákona, ale ani z tohoto hlediska není tvrzená závislost ve zde řešeném případě dostatečná pro prohlášení, že je rozhodnutí nepřiměřeným zásahem do života žalobkyně. Zároveň je třeba připomenout, že v daném případě nejedná o správní vyhoštění či o zrušení pobytového oprávnění, ale o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Z odůvodnění rozhodnutí správní orgánů je přitom zřejmé, že zdravotní stav žalobkyně není natolik závažný, aby se o sebe nemohla postarat.
64. Soud se však neztotožňuje s argumentem správních orgánů, že žalobkyně může požádat o jiné pobytové oprávnění, které bude lépe korespondovat s její rodinnou situací, protože právní nárok na jeho udělení není. Není tak jisté, že by žalobkyně jiné pobytové oprávnění získala, navíc to nic nemění na aktuální povinnosti žalobkyně vycestovat, pročez by žádost byla podávána ze zahraničí. Proto nebylo možné postavit závěr o přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí pouze na argumentu, že žalobkyně může využít těchto institutů. Správní orgány jej však odůvodnily také tím, že žalobkyně neprokázala závislost na svém synovi, a v tomto ohledu s nimi soud souhlasí. Právě touto závislostí totiž žalobkyně nepřiměřenost dopadů zamítnutí žádosti od počátku správního řízení odůvodňovala. Žalobkyně má pravdu v tom, že skutečnost, že lze žádat jiné pobytové oprávnění, nemůže vyloučit ani limitovat právo na posouzení přiměřenosti dle čl. 8 Úmluvy, avšak tato skutečnost má pro posouzení přiměřenosti relevanci v tom ohledu, že absence jiných

pobytových oprávnění, o které může cizinec s úspěchem žádat, s sebou nese intenzivnější dopad zamítnutí žádosti.

65. Žalobkyně argumentovala, že se cítí být diskriminována ve srovnání s nesezdanými páry, jejichž soužití může být prokazováno pomocí různých důkazních prostředků, zatímco po žalobkyni byly požadovány konkrétní dokumenty. Soud znovu opakuje, že v případě žalobkyně zákon nepředepisuje konkrétní důkazní prostředky, které musí být použity k prokázání, že je žalobkyně rodinnou příslušnicí občana EU dle §15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Zároveň je však třeba trvat na tom, že zjištění nutná k učinění závěru, že žalobkyně je rodinnou příslušnicí občana EU, musí být prokázána a k tomu v řízení před správními orgány nedošlo, jak již soud vyložil shora. Když správní orgány ve výzvách ze dne 14. 9. 2020 č.j. OAM-13776-7/PP-2020 a ze dne 1. 2. 2021 č.j. OAM-13776-14/PP-2020 požadovaly po žalobkyni předložení konkrétních dokumentů, jednalo se o dokumenty, kterými jsou typicky okolnosti dle §15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců prokazovány, to však nevylučuje, že by tytéž okolnosti mohly plynout i z jiných důkazních prostředků. Není proto pravdou, že by na žalobkyni byly kladeny odlišné požadavky, než na nesezdané páry.
66. Soud proto uzavírá, že správní orgány posoudily dopad rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života, a soud se s nimi ztotožňuje v názoru, že k nepřiměřenému dopadu v projednávané věci nedošlo.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
68. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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 20. července 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu