



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Jana Jiráka a Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: T. T. N.
st. příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2022, č. j. MV-161192-4/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jako družka občana České republiky.

2. Ministerstvo vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 15. 7. 2022, č. j. OAM-17583-14/PP-2021, žádost žalobkyně zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně nebyla v době podání žádosti oprávněna podle tohoto zákona pobývat na území České republiky. Současně byla žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území České republiky ve délce 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Odkladný účinek proti povinnosti v uvedené lhůtě vycestovat byl Ministerstvem vnitra vyloučen. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně ve včas podané žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Bezprostředně po svém podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. Zároveň před nástupem do výkonu trestu odnětí svobody disponovala povolením k trvalému pobytu, které jí bylo zrušeno v době, kdy byla omezena na osobní svobodě. Proti zamítavému rozhodnutí o udělení mezinárodní ochrany se bránila žalobou, která byla zamítnuta, přičemž kasační stížnost byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta. Vzhledem ke skutečnosti, že jak podání žaloby, tak podání kasační stížnosti má odkladný účinek, byla žalobkyně po celou dobu vedeného řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany oprávněna pobývat na území České republiky, respektive byla strpěna na území České republiky podle zákona č. 325/1999 Sb. o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“). V době, kdy byla na území České republiky strpěna, podala žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Jelikož tedy byla v předmětné době oprávněna pobývat na území České republiky podle zákona o azylu, nebylo možné považovat její pobyt za neoprávněný či nelegální.
4. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců je třeba s ohledem na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, vykládat tak, aby plně respektovalo soukromý a rodinný život každého cizince. Otázka existence faktické rodinné vazby tak nemůže být vyloučena z přezkumu odvolacího správního orgánu a soudu. Opačný přístup by zcela popíral změnu právní úpravy v návaznosti na předmětný nálezh Ústavního soudu. Správní orgány jsou povinny se existencí trvalého partnerského vztahu zabývat a v souvislosti s tím učinit relevantní skutková zjištění. V případě žalobkyně však správní orgány rezignovaly na povinnost zjistit skutkový stav věci, neboť se omezily na zjištění, že v době podání žádosti pobývala na území České republiky bez oprávnění k pobytu vydaného dle zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv k doložení partnerského vztahu nebyla vůbec vyzvána, sama aktivně tvrdila relevantní skutečnosti a předkládala důkazy k prokázání svých tvrzení. Správní orgány se existencí trvalého partnerského vztahu mezi žalobkyní a jejím partnerem odmítly bez řádného odůvodnění zabývat. V tomto směru považuje napadené rozhodnutí taktéž za nepřezkoumatelné.
5. Žalobkyně považuje za nesprávný závěr žalovaného, že ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 7-123, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 05 Svazek 005 S. 46 – 61,

dále jen „směrnice“), pro ni nevyplývá právo svobodného pobytu a pohybu na území členských států Evropské unie. Žalobkyni sice nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice, nicméně směrnice se vztahuje i na partnery, s nimiž má občan unie řádně doložený trvalý vztah. Tím, že správní orgány existenci trvalého partnerského vztahu nezkoumaly (jakož ani neprovedly žádné důkazy), dopustily se porušení směrnice a žalobkyni upřely její právo svobodného pohybu a pobytu na území členských států Evropské unie.

6. Nutnost posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu i tam, kde zákon o pobytu cizinců tuto povinnost neukládá. K aktivaci článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) stačí, pokud cizinec námitku nepřiměřenosti vznesl, a tato námitka není nesmyslná či zdánlivá. V průběhu správního řízení žalobkyně i její partner tvrdili podstatné okolnosti, ze kterých bylo možné usuzovat na nepřiměřenost zásahu do jejího a partnerova základního práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i v čl. 8 Úmluvy. Žalobkyně správnímu orgánu poskytovala veškerou nezbytnou součinnost, kterou po ní lze rozumně požadovat. I přes to se však správní orgán I. stupně nezabýval žádným z hledisek posuzování přiměřenosti. Úvahy o možnosti realizace styku s partnerem ze strany žalované jsou čistě hypotetické a vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně přitom na území České republiky pobývá minimálně od roku 2006, kdy naposledy vstoupila na její území. Samotná délka pobytu naznačuje, že kromě rodinné vazby s partnerem si zde vytvořila také další společenské vazby a sociální zázemí, jejichž zprůtrhání a narušení může žalobkyni způsobit významnou újmu. Žalovaná vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tomto ohledu neodstranila.
7. Závěrem žalobkyně namítla, že se správní orgány dopustily vady řízení tím, že s jejím partnerem nejednaly jako s účastníkem řízení. Řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie se přímo dotýká nejen žalobkyně, ale taktéž přímo zasahuje do práv jejího partnera. Závěr žalované, že nespátřuje přímé dotčení na právech a povinnostech partnera, považovala za rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu. K tomu odkázala na rozsudek ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52.
8. Na základě výše uvedeného proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí, v němž vypořádala i námitky vznesené v žalobě. Byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně, přičemž napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, bylo dostatečně a řádně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy. Žalobkyně podala žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu v době, kdy nebyla oprávněna pobývat na území České republiky, a to v důsledku dříve vydaného rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu.
10. Skutečnost, že žalobkyně byla strpěna na území dle § 78b zákona o azylu neznamena, že by byla oprávněna na území pobývat podle zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni bylo

umožněno setrvat na území do pravomocného rozhodnutí o podané kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem. Kasační stížnost byla odmítnuta usnesením ze dne 13. 1. 2022, které nabylo právní moci dne 17. 1. 2022. Po dobu, kdy žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu, tj. od 9. 2. 2020 do 17. 1. 2022, se na ni zákon o pobytu cizinců nevztahoval, viz § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

11. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí posoudil, zda je žalobkyni možné považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěl k závěru, že žalobkyně žádá o pobyt jako rodinný příslušník občana České republiky podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců (tedy jako družka). V tomto případě je ovšem jedním ze zákonných důvodů pro zamítnutí žádosti skutečnost, že rodinný příslušník není oprávněn pobývat na území podle zákona o pobytu cizinců. Jelikož správní orgán I. stupně zjistil u žalobkyně existenci tohoto důvodu pro zamítnutí její žádosti, bylo další šetření ve věci zcela nadbytečné.
12. Žalobkyni z titulu tvrzené rodinné vazby k občanu České republiky neplyne právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států Evropské unie. Toto právo mají občané Evropské unie, přičemž jejich rodinní příslušníci mají tato práva odvozená od postavení konkrétního občana Evropské unie. Správní orgán I. stupně v řízení posoudil, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana České republiky ve smyslu § 15a odst. 1, resp. odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který odpovídá úpravě zakotvené v čl. 2 odst. 2 směrnice. V čl. 3 odst. 2 směrnice jsou definovány další osoby (mimo jiné druh či družka), kterým má být usnadněn vstup a pobyt na území členského státu, ale za podmínek definovaných v jeho právní úpravě. Je tedy ponecháno na národní legislativě členských států, jaké konkrétní podmínky pro udělení pobytového oprávnění v případě rodinné vazby druh/družka stanoví.
13. Posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života cizince, při rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu dle § 87e odst. 1 písm. i) bod 2 zákona o pobytu cizinců, není zakotveno. Ze systematického výkladu zákona proto vyplývá, že v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu se přiměřenost jeho dopadů neposuzuje. Ze spisového materiálu je zřejmé, že původní žalobkyní deklarovaný vztah s J. Z. vznikl až poté, co byl žalobkyni pravomocně zrušen trvalý pobyt. Její druhý tvrzený vztah s A. P. pak vznikl až v době, kdy jí muselo být zřejmé, že její pobyt na území České republiky je nejistý a trvalost vztahu je ohrožena. Jiné vazby na území České republiky žalobkyně v průběhu správního řízení neuvedla. Tvrzené vazby tak žalobkyně začala budovat až poté, co jí byl zrušen trvalý pobyt a stanovena povinnost z území vycestovat. Žalovaná je přesvědčena, že v tomto případě neexistují žádné zvláštní okolnosti, které by měly vést k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené, resp. v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny.
14. Druh žalobkyně není a ani nemůže být žadatelem o přechodný pobyt, tzn. že ani není účastníkem řízení. Žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky může podat pouze rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám občanem Evropské unie není. Účastenství se odvíjí od hmotněprávního nároku či poměru k věci. Přímé dotčení na právech a povinnostech druhu žalobkyně žalovaná nespatřuje.
15. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

16. V replice ze dne 9. 12. 2022 žalobkyně uvedla, že argumentace žalované týkající se naplnění zákonného důvodu podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců, se přičítá jak smyslu, tak účelu právní normy. Žalobkyně byla vzdáleným rodinným příslušníkem ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice, kterému sice nesvědčí právo na vstup a pobyt na území členských států, avšak jeho vstup a pobyt by měly členské státy Evropské unie usnadňovat. V době řízení o její kasační stížnosti byla na území České republiky strpěna podle zákona o azylu. V době podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu tak nebylo možné považovat její pobyt za neoprávněný. Ustanovení § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců zcela zjevně míří na osoby neoprávněně pobývajících na území České republiky. To však není její případ.
17. K délce pobytu a existenci sociálního zázemí se přiklání obavy z návratu do země původu a existence trvalého partnerského vztahu s občanem České republiky. Chtěla-li žalovaná zpochybnit existenci partnerského vztahu s jejím partnerem, bylo její povinností v tomto směru učinit potřebné dokazování. To však správní orgány neučinily, přičemž zatížily řízení závažnými vadami při zjišťování skutkového stavu. Nedostatečně zjištěný skutkový stav neumožňoval vymezit a definovat intenzitu hrozící újmy žalobkyni a jejímu partnerovi. Vady řízení činí napadené rozhodnutí také nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

V. Posouzení věci

18. Žaloba není důvodná.
19. Žalobkyně disponovala povolením k trvalému pobytu, které ji však bylo ke dni 17. 6. 2019 pravomocně zrušeno podle § 87l odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť byla odsouzena pro spáchání zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy dle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) trestního zákoníku k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 7 let. Současně byla žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území České republiky v délce 30 dnů ode dne propuštění z výkonu trestu. Z něj byla podmíněně propuštěna dne 17. 1. 2020, avšak z území České republiky ve stanovené lhůtě nevycestovala. Namísto toho dne 9. 2. 2020 požádala o udělení mezinárodní ochrany. Ministerstvo vnitra tuto žádost dne 5. 10. 2020 zamítlo. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně neúspěšně bránila žalobou u krajského soudu v Ústí nad Labem a následně kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud odmítl usnesením ze dne 13. 1. 2022. Dne 26. 10. 2021 žalobkyně požádala o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU. Tuto žádost správní orgán I. stupně zamítl a žalovaná potvrdila žalobou napadeným rozhodnutím. S ohledem na zrušení trvalého pobytu žalobkyně dne 17. 6. 2019 se na žalobkyni nevztahuje fikce pobytového oprávnění dle § 87y odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců [viz § 87y odst. 3 téhož zákona].
20. Podle § 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.

Podle odst. 2 téhož ustanovení se rodinným příslušníkem občana Evropské unie dále rozumí cizinec, který je ke státnímu občanu České republiky přihlášenému k trvalému pobytu na území ve vztahu uvedeném v odstavci 1 písm. a) až d).

Konečně podle odst. 3 téhož ustanovení se rodinným příslušníkem občana Evropské unie dále rozumí cizinec, který

a) je příbuzným občana Evropské unie nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území a

1. je v zemi, z níž pochází, osobou vyživovanou tímto občanem Evropské unie nebo státním občanem České republiky,

2. je v zemi, z níž pochází, členem domácnosti tohoto občana Evropské unie nebo státního občana České republiky, nebo

3. u kterého vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Evropské unie nebo státního občana České republiky, nebo

b) má s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah.

21. Podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců zamítne ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, jestliže žadatel, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo odst. 2, v době podání této žádosti není podle tohoto zákona oprávněn pobývat na území.
22. Posledně citované ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo novelizací provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. a nabylo účinnosti dne 2. 8. 2021. Z důvodové zprávy vyplývá, že šlo o reakci zákonodárce na nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, který zrušil § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců jako protiústavní. Důvodem byla skutečnost, že původní úprava ukládala Ministerstvu vnitra v daném případě zastavit řízení (nikoliv zamítnout žádost). Tím ovšem bylo cizincům odnímáno ústavní právo na soudní ochranu, neboť o jejich žádosti nebylo rozhodováno meritorně. V důvodové zprávě je zopakován sledovaný cíl uvedené právní úpravy, tedy boj proti zneužívání postavení údajného rodinného příslušníka občana ČR nebo EU k legalizaci nelegálního pobytu na území ČR, a současně se poukazuje na to, že nová právní úprava již počítá se zamítnutím žádosti, tedy s meritorním rozhodnutím, čímž zákonodárce vyhověl výhradám Ústavního soudu.
23. Předmětnou novelizací došlo také k podstatné změně týkající se postavení rodinných příslušníků občanů Evropské unie. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie jsou nyní rozděleni do dvou kategorií, přičemž toto rozdělení odpovídá právě směrnici č. 2004/38/ES. První kategorii rodinných příslušníků upravuje § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a druhou kategorií upravuje potom odst. 3 předmětného ustanovení. Třetí odstavec odpovídá tzv. oprávněným osobám ve smyslu směrnice, konkrétně čl. 3 odst. 2. Jedná se o vzdálenější rodinné příslušníky, kterým má být vstup a pobyt na území konkrétního členského státu usnadněn, avšak za podmínek definovaných v právní úpravě konkrétního členského státu. Postavení těchto osob tedy nemusí být stejné jako postavení

rodinných příslušníků dle § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Soud přitom považuje za nesporné, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců; ostatně sama výslovně žádala o přechodný pobyt jako rodinný příslušník ve smyslu § 15a odst. 3 tohoto zákona. U této druhé kategorie rodinných příslušníků zákon o pobytu cizinců stanovuje několik procesních odlišností, přičemž jednou z nich je i podmínka obsažená ve výše citovaném § 87e odst. 1 písm. i) tohoto zákona. Správní orgán I. stupně v rámci řízení zjistil, že žalobkyně tuto podmínku nesplňuje, a proto její žádost bez dalšího zamítl. S tímto závěrem se soud zcela ztotožňuje: ostatně žalobkyně ani netvrdí, že by disponovala oprávněním k pobytu dle zákona o pobytu cizinců. Argumentace žalobkyně proti tomuto závěru nemůže obstát.

24. Žalobkyně předně tvrdí, že v době podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu byla na území strpěna ve smyslu § 78b zákona o azylu jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany. Její pobyt tak nelze považovat za nelegální a správní orgán I. stupně nebyl oprávněn její žádost zamítnout.
25. Podle § 2 písm. a) o pobytu cizinců se tento zákon nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.
26. Soud považuje za nesporné, že žalobkyně byla v době podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu v postavení žadatelky o mezinárodní ochranu, respektive byla na území strpěna ve smyslu § 78b zákona o azylu. Její kasační stížnost přitom Nejvyšší správní soud odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 13. 1. 2022, které nabylo právní moci dne 17. 1. 2022. Žalobkyně tak v době od podání žádosti o mezinárodní ochranu až do doby pravomocného rozhodnutí o podané kasační stížnosti nepobývala na území nelegálně, avšak pouze ve smyslu zákona o azylu. Zákon o pobytu cizinců však pro povolení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie vyžaduje, aby měl žadatel oprávnění k pobytu podle tohoto zákona, a nikoliv podle jiného právního předpisu. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně nebyla v době podání žádosti oprávněna pobývat na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců, neboť její trvalý pobyt jí byl zrušen. Námitka je nedůvodná.
27. Žalobkyně dále namítá, že základní otázkou, která má být v rámci správního řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie řešena, je existence partnerského vztahu mezi ní a jejím partnerem. Správní orgán I. stupně, jehož postup byl žalovanou potvrzen, však tuto otázku vůbec neposuzoval. Jeho postup přitom neodpovídá požadavkům plynoucím z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, který zrušil předchozí právní úpravu pro její protiústavnost.
28. Soud se s uplatněnou argumentací žalobkyně neztotožňuje. Zákon o pobytu cizinců u osob dle § 15a odst. 3 tohoto zákona jako podmínku zakotvuje, že žadatel musí na území České republiky pobývat oprávněně. Žalobkyně však na území oprávněně dle zákona o pobytu cizinců nepobývala. Z předmětného nálezu Ústavního soudu plyne, že v předchozí právní úpravě chybělo meritorní posouzení žádosti, což neumožňovalo následný přezkum odvolacím orgánem a správním soudem. V tom Ústavní soud spatřoval protiústavní odepření soudní ochrany. Aktuální právní úprava zákona o pobytu cizinců však meritorní posouzení garantuje tím, že se řízení nezastavuje, ale žádost se zamítá. To je právě případ žalobkyně, neboť její žádost byla zamítnuta dle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Tato právní úprava umožňuje jak přezkum v rámci odvolacího řízení (v rámci

něhož odvolací orgán přezkoumá, zda došlo k zamítnutí žádosti v souladu se zákonem) tak i následně případný přezkum soudem. O tom nepochybně vypovídá i případ žalobkyně, neboť se jí díky aktuální úpravě dostává soudního přezkumu důvodnosti zamítnutí její žádosti. V situaci, kdy bylo postaveno na jisto, že žalobkyně v době podání žádosti nebyla oprávněna pobývat na území České republiky podle zákona o pobytu cizinců, nebyly správní orgány dále povinny zkoumat trvalost partnerského vztahu žalobkyně. Zkoumání této podmínky totiž postrádalo jakýkoliv smysl, neboť její žádost musela být bez dalšího zamítnuta. V tomto směru tedy soud neshledal žalobkyní namítané procesní pochybení správních orgánů nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav.

29. Z práve uvedeného vyplývá též nedůvodnost námitky žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, neboť se bez řádného odůvodnění nezabývaly samotnou existencí partnerského vztahu mezi ní a jejím partnerem. Zákon konkrétně a jednoznačně stanovuje, v jakých případech má správní orgán zamítnout žádost žadatele o vydání povolení k přechodnému pobytu. Pokud tedy žadatel nesplní některou z podmínek vyžadovaných zákonem, považuje soud za nadbytečné, aby se správní orgán zabýval samotnou existencí partnerského vztahu, neboť tento závěr by na posouzení předmětné žádosti nemohl ničeho změnit. Ani v jiných ohledech nejsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná. Napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je srozumitelné, vnitřně strukturované a ve sporných otázkách dostatečně odůvodněné. Žalovaná reagovala na všechny podstatné aspekty projednávané věci a relevantní námitky, které ve správním řízení žalobkyně vznesla. Napadené rozhodnutí obsahuje rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.
30. Nedůvodnou shledal soud také námitku, že správní orgány upřely žalobkyni právo na svobodný pohyb a pobyt na území členských států Evropské unie ve smyslu směrnice. Jak již soud uvedl výše, žalobkyně požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což odpovídá kategorii oprávněných osob upravených v čl. 3 odst. 2 směrnice. U těchto osob přitom směrnice ponechala na členských státech, jakou úpravu zvolí. Postavení těchto osob totiž není stejné jako rodinných příslušníků ve smyslu § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Českým zákonodárcem zvolenou podmínku oprávněnosti pobytu přitom nelze mít za rozpornou s požadavky směrnice ani s ústavním pořádkem. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně tuto podmínku nesplňovala, nelze mít za to, že by jí bylo upřeno její právo na svobodný pohyb a pobyt ve smyslu směrnice.
31. Dále se soud zabýval námitkou, že správní orgány nedostatečně a nesprávně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejího druhu zaručeného čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny. Dle § 174a zákona o pobytu cizinců platí, že „*přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*“ Nejvyšší správní soud však ve své judikatuře dovodil, že s ohledem na aplikační přednost závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy jsou správní orgány povinny posoudit přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života cizince i tehdy, pokud to zákon výslovně nestanoví. Předpokladem pro tento postup je, že cizinec již ve správním řízení vznesl konkrétní námitku svědčící o nepřiměřenosti následků rozhodnutí do sféry jeho soukromého či rodinného života a z okolností případu

nelze takový zásah bez bližšího posouzení vyloučit. Teprve pak se správní orgány musí s touto námitkou vypořádat (viz k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 Azs 310/2019-32, ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31, či ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39).

32. Žalobkyně v rámci řízení před správním orgánem I. stupně vůbec netvrdila, že by případné negativní rozhodnutí o její žádosti pro ni mělo mít nepřiměřené dopady do soukromého či rodinného života. Následně v rámci podaného odvolání namítla, že správní orgán I. stupně nedostál povinnosti posoudit právě přiměřenost svého rozhodnutí ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Dále uvedla, že jde o citelný zásah, neboť rozhodnutí stanovuje žalobkyni povinnost opustit území České republiky ve stanovené lhůtě. Žalobkyně přitom předložila správnímu orgánu I. stupně čestné prohlášení svého partnera a společné fotografie, z nichž bylo možné usuzovat, že zamítnutí její žádosti a její nucené přesídlení do země původu znemožní partnerům sdílení společné domácnosti a významným způsobem naruší jejich rodinný život.
33. Podle názoru soudu správní orgán I. stupně nijak nepochybil, pokud se přiměřeností dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně nezabýval. V žádném případě nebylo jeho povinností dovozovat případný zásah z fotografií nebo z čestného prohlášení partnera žalobkyně. Bylo výlučně na žalobkyni, aby uvedla konkrétní okolnosti svědčící takovému zásahu, což neučinila. Pokud jde o odvolací řízení, pak v něm již žalobkyně tuto otázku vznesla a žalovaná proto byla povinna se s ní vypořádat. Soud má přitom za to, že s ohledem na relativně obecná tvrzení žalobkyně se žalovaná touto námitkou zabývala dostatečně. Soud k tomu odkazuje na s. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Shodně s žalovanou soud zdůrazňuje, že vztah s J. Z. i následně s A. P. žalobkyně dle svých tvrzení navázala v době, kdy byla propuštěna z výkonu trestu odnětí svobody, nebyla oprávněna pobývat na území České republiky dle zákona o pobytu cizinců a byla jí uložena povinnost opustit území, kterou nerespektovala. V době vzniku vztahu s A. P. již věděla, že její žádost o mezinárodní ochranu byla neúspěšná a žaloba proti příslušnému rozhodnutí byla zamítnuta Krajským soudem v Ústí nad Labem. Pobyt žalobkyně na území České republiky byl tedy krajně nejistý. Pokud v takovém případě navázala partnerský vztah, musela si být vědoma skutečnosti, že jeho kvalita je přímo ohrožena možným nuceným vycestováním z území České republiky. V takové situaci ovšem, nelze hovořit o tom, že by – v zásadě očekávatelná – rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované mohla významněji zasáhnout do práva žalobkyně dle čl. 8 Úmluvy. Žalobkyně přitom neuvedla žádné další okolnosti, které by mohly vést k jinému posouzení této otázky; tvrzení o údajných vytvořených společenských vazbách a sociálním zázemí jsou v tomto ohledu naprosto obecná. Naopak veškeré další zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že k tvrzenému zásahu dojít nemohlo (především krátkodobost vztahu s A. P. a skutečnost, že ostatní rodinní příslušníci žalobkyně žijí v zemi jejího původu). Námitka není důvodná.
34. Závěrem se soud zabýval námitkou, že správní orgány nejednaly s partnerem žalobkyně jako s účastníkem řízení. Dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu „*může žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech. Nemůže se dovolávat porušení práv někoho jiného (viz již rozsudek ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, a navazující judikatura). [...] Zákon o pobytu cizinců k účastenství neobsahuje speciální úpravu, proto je třeba vyjít z § 27 správního řádu. V případě rodinných příslušníků cizinců, o jejichž pobytu správní orgány rozhodují, je třeba zpravidla uvažovat o účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Dané ustanovení zakládá účastenství na základě přímého dotčení, resp. potenciální hrozby*

takového dotčení. Takové dotčení se vztahuje přímo k rodinnému příslušníkovi. Ten jediný tak mohl být dotčen na procesních právech tím, že s ním správní orgány nejednaly jako s účastníkem řízení. Pouze on se tedy smí bránit proti tomu, že nebyl vzat jako účastník řízení“ (rozsudek ze dne 8. 3. 2023, č. j. 10 Azs 12/2023-67).

35. V zásadě tedy procesní pochybení spočívající v opomenutí určité osoby jako účastníka řízení může v žalobě namítat výlučně tento opomenutý účastník. Pokud tak učiní někdo jiný, soud se touto námitkou nemůže zabývat. Nejvyšší správní soud nicméně v citovaném rozsudku doplnil, že soud je ovšem povinen takovou námitku vypořádat, pokud ji žalobce vznesl v kontextu dalších žalobních bodů, které již mohou souviset s jeho právy – např. že se opomenutí rodinných příslušníků jako účastníků správního řízení projeví v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.
36. V projednávané věci žalobkyně v žalobě v části III.A.6 namítla, že správní orgány nejednaly s jejím partnerem jako s účastníkem řízení. Pokud by tato námitka byla posuzována samostatně, pak by se jí soud nemohl zabývat, neboť ji v zásadě může uplatnit pouze partner žalobkyně. Z ostatních částí žaloby je nicméně zřejmé, že žalobkyně toto procesní pochybení spojovala též s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem – konkrétně s neposouzením trvalosti partnerského vztahu a s nepřiměřeností dopadu rozhodnutí od soukromého a rodinného života žalobkyně. Již ve správním řízení přitom žalobkyně za tímto účelem navrhovala výslech svého partnera. V takové situaci je na místě, aby se soud vznesenou námitkou zabýval.
37. Ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rodinní příslušníci cizinců jsou účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (srov. např. rozsudek ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Azs 314/2020-52). Správní orgán I. stupně a posléze i žalovaný se proto dopustili vady řízení, pokud nejednali s partnerem žalobkyně jako s účastníkem řízení. Tato vada řízení však neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí – jak soud již výše podrobně rozvedl, v projednávané věci bylo nevyhnutelné žádost žalobkyně zamítnout podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Nebylo proto namístě jakkoliv doplňovat skutkový stav ohledně existence trvalého partnerského vztahu. Současné skutečnosti uváděné žalobkyní k nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života nebyly dostatečné pro závěr, že by k takovému zásahu vůbec mohlo dojít. Ani v jednom případě tak nebylo nutno provádět výslech partnera žalobkyně. Neúčast partnera žalobkyně ve správním řízení se tedy mohla dotknout výlučně jeho (procesních) práv, které by však musel napadnout žalobou on sám; ve vztahu k žalobkyni tato procení vada neměla žádný dopad na její veřejná subjektivní práva a nemohla vést k jinému posouzení její žádosti.
38. Žalobkyně k žalobě připojila čestné prohlášení svého partnera ze dne 10. 10. 2022 a jejich společnou fotografii, aniž uvedla, zda tyto listiny navrhuje k důkazu, případně jakou právně významnou skutečnost jimi hodlá prokazovat. Ani soud sám neshledal důvod se těmito listinami jakkoliv zabývat nebo je provádět k důkazu; ostatně obdobné fotografie i čestné prohlášení jsou součástí správního spisu, jímž se důkaz v soudním řízení správním neprovádí.

VI. Závěr a náklady řízení

39. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
40. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 28. listopadu 2023

Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu