



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **F. F.**, žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2023, č. j. MV-136746-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2024, č. j. 48 A 7/2023-94,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2024, č. j. 48 A 7/2023-94, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) výrokem I. rozhodnutí ze dne 23. 6. 2023, č. j. OAM-5018-11/PP-2023, zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce nebyl v době podání žádosti oprávněn podle tohoto zákona pobývat na území České republiky. Současně byla žalobci stanovena lhůta k vycestování z území České republiky v délce 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (II. výrok) a byl vyloučen odkladný účinek odvolání (III. výrok).

[2] Žalovaná shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobce proti I. a II. výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítla a toto rozhodnutí potvrdila, odvolání proti třetímu výroku zmíněného rozhodnutí jako nepřípustné zamítla.

II.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který jej v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud předně upozornil na to, že žalobní námitky byly formulovány velice obecně a poukázal na ustálenou judikaturu, podle níž čím obecnější je žalobní bod, tím obecněji k němu soud přistoupí, neboť není na místě, aby za žalobce domýšlel argumenty.

[5] Dále se krajský soud zabýval námitkou nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí a v souvislosti s tím připomněl, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života účastníků řízení není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, ale vznes-li cizinec námitku nepřiměřenosti, je správní orgán povinen se jí zabývat. Žalovaná však tomuto požadavku nedostála, a v otázce posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce je proto napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud jednak nesouhlasil se závěrem žalované, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen se přiměřeností zabývat. Sama žalovaná se sice k přiměřenosti dopadů v napadeném rozhodnutí stručně vyjádřila, její závěry však považoval krajský soud za nedostatečné. Posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce totiž podle krajského soudu mělo předcházet posouzení toho, zda je jím tvrzená vazba k jeho družce skutečná a trvalá. Tím se však žalovaná v napadeném rozhodnutí nijak nezabývala. Dospěla toliko k závěru, že žalobce nemá v České republice významné vazby, a zásah do jeho soukromého a rodinného života tedy nebude nepřiměřený, a to aniž zjišťovala, jakou povahu má vztah žalobce a jeho družky. Přiměřenost tedy podle krajského soudu posuzovala „naslepo“, čímž napadené rozhodnutí zatížila vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Posouzení tohoto vztahu v rámci řízení o překlenovacím štítku městský soud nepovažoval za dostatečné a doplnil, že posouzení osobních poměrů vyžaduje i čl. 3 odst. 2 písm. b) 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 (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Zbylé žalobní námitky (o nezohlednění kritické politické situace v zemi žalobcova původu a o důvodech opožděného podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu) krajský soud neshledal důvodnými, námitku o nerespektování § 2 odst. 4 správního řádu pak posoudil jako opožděně uplatněnou.

III.

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka předně uvádí, že krajským soudem odkazovaná judikatura není přílehlavá na nyní projednávanou věc, neboť v jednom z judikátů se řešil případ otce nezletilého občana České republiky, v němž byla žádost zamítnuta z důvodu možného ohrožení veřejného pořádku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 3 314/2020-52) a v druhém případě spočívá rozdíl v rozsahu a konkrétnosti uplatněných námitek směřujících k nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (rozsudek 8. 8. 2023, č. j. 2 Azs 50/2023-31).

pokračování

[8] Stěžovatelka dále namítá, že § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců nestanoví správním orgánům povinnost automaticky posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí a takovou povinnost nelze automaticky dovodit ani z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Stěžovatelka se přitom s námitkou, kterou žalobce uplatnil v odvolání, vypořádala a vycházela nejenom ze skutečností uvedených žalobcem, ale i ze zjištění správního orgánu prvního stupně. Zdůrazňuje, že byl zjištěn důvod, pro který nebylo možné žádosti žalobce vyhovět podle § 87e odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců (v době podání žádosti nebyl žalobce oprávněn pobývat na území), a za takové situace nebyl dán prostor pro to, aby správní orgán prvního stupně pokračoval v řízení a prováděl ze své iniciativy další šetření. Stěžovatelka připomíná, že z čl. 8 Úmluvy ani z navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva neplyne obecná povinnost státu povolit cizinci pobyt na území nebo vydat konkrétní typ povolení k pobytu. K samotné aktivaci uvedeného článku navíc podle stěžovatelky není dostatečné vznesení pouze obecných námitek. Stěžovatelka je přesvědčena, že pokud žalobce usiloval o to, aby byl jeho rodinný a soukromý život v řízení posouzen i přesto, že byl dán zákonný důvod pro zamítnutí žádosti, bylo na něm, aby správním orgánům předestřel podrobná tvrzení k této otázce. Podle stěžovatelčina mínění však k uvedenému v žalobě zazněla tatáž obecná námitka, jako v odvolání. Žalobce ke svému soukromému a rodinnému životu na území kromě prohlášení družky a doložení fotografií v řízení před správním orgánem prvního stupně žádné konkrétní skutečnosti neuvedl. Jeho obecnou námitku proto stěžovatelka stejně obecně v napadeném rozhodnutí vypořádala. Je tedy přesvědčena, že se přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce řádně zabývala a svůj závěr také řádně odůvodnila, přičemž byla vázána rozsahem uplatněných námitek i konkrétními tvrzeními žalobce. Stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud rozšiřoval žalobní body a domýšlel jejich odůvodnění, a to v souvislosti s úvahami o porušení čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES.

[9] Stěžovatelka odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 Azs 284/2023-39, publ. pod č. 4624/2024 Sb. NSS, a ze dne 12. 7. 2024, č. j. 4 Azs 411/2023-60, z nichž dovozuje, že bylo na žalobci, aby v řízení tvrdil a doložil, že zamítnutí jeho žádosti odporuje čl. 8 Úmluvy. Pokud se omezil na obecná tvrzení spočívající v tom, že v České republice pobývá od roku 2016, má zde sociální, ekonomické i rodinné vazby, má zde přátele, se kterými spolupracuje a na území domovského státu žádné vazby nemá, podrobnější posouzení dopadů rozhodnutí správním orgánům sám znemožnil. Stěžovatelka trvá na tom, že informace z osobní sféry žalobce v případě řízení vedeného na žádost není správní orgán povinen sám aktivně zjišťovat. Nesouhlasí s tím, že krajský soud dovodil její povinnost zabývat se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce z čl. 8 Úmluvy, ze směrnice 2004/38/ES a související judikatury Nejvyššího správního soudu, aniž by byla v žalobě vznesena příléhavá žalobní námitka, ani s tím, že ji v dalším řízení krajský soud zavázal ke zjišťování a posuzování existence a trvalosti partnerského vztahu žalobce, když jí žádá taková povinnost neplyne z právních předpisů.

IV.

[10] Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné.

[12] Vzhledem k tomu, že ve věci rozhodoval u krajského soudu specializovaný samosoudce, Nejvyšší správní soud se v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by ji jako nepřijatelnou. Pro vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, v němž neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele* vyložil.

[13] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že se přijatelností kasační stížnosti zabývá i v situacích, kdy je stěžovatelem žalovaný správní orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Azs 56/2016-85, či ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016-55). Konkrétně v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, publ. pod č. 1143/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že kasační stížnost podanou žalovaným správním orgánem lze považovat za přijatelnou, „*pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele.*“

[14] Stěžovatelka v souvislosti s přijatelností její kasační stížnosti namítá, že se krajský soud dopustil zásadních pochybení při výkladu hmotného a procesního práva a že se odklonil od ustálené judikatury. Jelikož v projednávané věci nelze *prima facie* vyloučit, že se krajský soud takového pochybení dopustil, přijal Nejvyšší správní soud kasační stížnost k meritornímu přezkumu; kasační stížnost je tedy přijatelná.

[15] Nejvyšší správní soud poté posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejprve shrnuje podstatné skutkové okolnosti případu. Žalobce podal dne 3. 4. 2023 žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87b zákona o pobytu cizinců, a to jako druh paní M. F. (dále jen „družka“), občanky České republiky, ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) téhož zákona (podle kterého se *rodinným příslušníkem občana EU rozumí cizinec, který má s občanem EU nebo se státním občanem České republiky přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah*). Ke své žádosti žalobce doložil mimo jiné 15 nedatovaných fotografií a čestné prohlášení družky, v němž uvedla, že s žalobcem udržuje partnerský vztah.

[18] Správní orgán prvního stupně dále zjistil, že žalobce měl v minulosti na území České republiky udělenou řadu pobytových oprávnění, platnost posledního však skončila ke dni

pokračování

30. 7. 2022. Od té doby žalobce sice pobýval na území České republiky, nedisponoval však žádným platným pobytovým oprávněním vydaným podle zákona o pobytu cizinců. Tak tomu bylo i ke dni podání nyní projednávané žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Za dané situace správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že není splněna jedna z podmínek pro podání žádosti vyplývajících z § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců, tedy aby v době podání žádosti cizinec byl oprávněn pobývat na území. S ohledem na uvedené žádost zamítl.

[19] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, v němž v souvislosti s nepřiměřeností dopadů zamítavého rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života (právě otázka posouzení přiměřenosti správními orgány je v nyní projednávané věci sporná) uvedl, že *„vycestování za výše uvedených okolností představuje opatření zcela krajního rázu a tento postup žadatel vnímá jako nepřiměřený, neboť narušuje jeho další rodinné soužití a představuje citelný zásah do základních lidských práv.“* Nic dalšího v souvislosti s nepřiměřeností rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nenamítal.

[20] Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí obsáhle, avšak bez bližšího provázání s projednávanou věcí, citovala judikaturu správních soudů vztahující se k otázce posouzení přiměřenosti. Konkrétně k samotné věci pak uvedla, že žalobce nepředložil žádné relevantní důkazy, které by svědčily o nepřiměřenosti zamítavého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a že mu nic nebrání podat žádost o jiné pobytové oprávnění. Dále uvedla, že žalobce má v zemi původu své rodiče a 3 děti. V České republice má pouze družku, přičemž neuvedl, co brání případnému udržování vztahu v zemi jeho původu. Stěžovatelka shrnula, že žalobce nemá v České republice takové vazby, které by činily rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřiměřeným. Budoval-li si zde žalobce soukromé vazby, činil tak s vědomím, že zde nemá oprávnění k pobytu. Podle stěžovatelky má žalobce větší sociální vazby k zemi původu, kde prožil většinu života. Na základě uvedeného stěžovatelka dospěla k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobce.

[21] Žalobce posléze k otázce přiměřenosti v žalobě uvedl následující: *„Žalobce naopak zastává názor, že mu svědčí důvody pro setrvání na území Česká republika, neboť z důvodu výrazně zhoršené bezpečnostní situace v Senegalu nemůže vycestovat z území Česká republika, kde má navíc svou družku a sociální vazby od r. 2016. (...) Žalobce považuje v kontextu s výše uvedeným nutnost vycestování z území Česká republika za nepřiměřený zásah do jeho rodinné a osobní vazby. (...) Na závěr žalobce uvádí, že v rozhodnutí správního orgánu spatřuje nepřiměřený zásah do soukromého života, neboť po celou dobu předchozího pobytu řádně plnil účel, za kterým mu byl pobyt na území České republiky povolen, dodržoval zákony České republiky.“*

[22] Krajský soud na základě uvedené námitky dospěl k tomu, že závěry stěžovatelky stran přiměřenosti dopadů správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce jsou nedostatečné, neboť posouzení přiměřenosti mělo předcházet posouzení toho, zda je vazba žalobce k jeho družce skutečná a trvalá. K uvedenému krajský soud dospěl na základě závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Azs 50/2023-31, který se rovněž zabýval zamítnutím žádosti o vydání povolení

k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

[23] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že krajský soud ve svých závěrech vybočil z mezí žalobcem uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), když poukázal na to, že stěžovatelka měla pečlivě posoudit osobní poměry žalobce mimo jiné proto, že to vyžaduje čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES, aniž takové tvrzení žalobce v žalobě uplatnil. Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda žalobce uplatnil žalobní bod, který odpovídá důvodu, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky, popř. zda bylo povinností krajského soudu se daným aspektem případu zabývat z úřední povinnosti.

[24] Nejvyšší správní soud v souvislosti s tím nejprve připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je přísně ovládáno dispoziční zásadou (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, publ. pod č. 2/2004 Sb. NSS). Tato zásada se projevuje mimo jiné tím, že soud je povinen (a současně oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí zásadně jen v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž žalobce vymezuje „program“ projednání věci soudem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS, a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, publ. pod č. 4007/2020 Sb. NSS).

[25] V souvislosti s požadavky na formulaci žalobního bodu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 488/2005 Sb. NSS, uvedl, že z žalobního bodu musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Toto ustanovení žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

[26] Je pravdou, že v projednávané věci žalobce vznesl námitku nepřiměřeného dopadu napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života nanejvýše obecně, až na samé hranici projednatelnosti. Formulace žalobního bodu (ve smyslu shora uvedené judikatury) je nicméně i podle Nejvyššího správního soudu konkrétní alespoň v té míře, že je z ní zjevné, že se vztahuje k individuální žalobcově situaci (s ohledem na odkaz na jeho družku a jeho další sociální vazby na území České republiky trvající od roku 2016). Tedy nejedná se o žalobní bod, který by mohl podat jakýkoliv žalobce (opačně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2017, č. j. 2 Azs 346/2016-24, či ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2 Azs 391/2018-34).

[27] Z uvedeného vyplývá, že zkoumal-li krajský soud posouzení otázky přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce v napadeném rozhodnutí, nepřekročil tím rámec uplatněných žalobních bodů, jimiž byl povinen se zabývat. V uvedeném posouzení pak není limitován ani rámcem právní úpravy, na kterou k tomuto žalobnímu bodu poukázal samotný žalobce. Z uvedeného důvodu tím, že krajský soud

pokračování

vyslovil k posuzovanému žalobnímu bodu navazující úvahu, v níž dovodil, že stěžovatelčin postup naráží na unijní právo, nevybočil z mezí žalobního bodu týkajícího se nepřiměřenosti dopadu o rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. V tomto ohledu tedy krajský soud nepochybil a napadené rozhodnutí přezkoumal v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. Námitku překročení rámce žalobních bodů tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou.

[28] Nejvyšší správní soud současně neshledal, že by napadený rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, jak namítá stěžovatelka v kasační stížnosti. Již v minulosti totiž dovodil, že nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Uvedeným požadavkům napadený rozsudek dostál. Stěžovatelka ostatně ani sama neupřesňuje, v čem konkrétně tuto vadu shledává. Samotný nesouhlas stěžovatelky se závěry vyslovenými krajským soudem v napadeném rozsudku pak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá.

[29] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy nebyl neplněn, neboť napadený rozsudek není zatížen vadou nepřezkoumatelnosti ani jinou vadou řízení s vlivem na jeho zákonnost.

[30] Stěžovatelka dále dovozuje naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z toho, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil. Má za to, že se s námitkou uplatněnou žalobcem v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně týkající se jeho nepřiměřeného dopadu do žalobcova soukromého a rodinného života vypořádala dostatečně, a to zejména s ohledem na obecný a stručný ráz této námítky. Nebyla přitom povinna sama aktivně zjišťovat informace z osobní sféry žalobce, nesdělil-li je sám.

[31] Podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců, *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, v době podání této žádosti není podle zákona o pobytu cizinců oprávněn pobývat na území.*

[32] Citované ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo jeho novelizací provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. a nabylo účinnosti od 2. 8. 2021. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení vyplývá, že jeho cílem je boj proti zneužívání postavení údajného rodinného příslušníka občana EU k legalizaci nelegálního pobytu na území České republiky a že se jedná o reakci zákonodárce na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17. Ústavní soud tímto nálezem zrušil § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců jako protiústavní, neboť toto ustanovení stanovilo správním orgánům povinnost [v obdobných případech jako výše citovaný § 87e odst. 1 písm. i) bod 1.] zastavit řízení, čímž podle Ústavního soudu bylo cizincům odnímáno právo na

soudní ochranu tím, že o jejich žádosti nebylo rozhodováno meritorně. V důvodové zprávě je pak zdůrazněno, že nová právní úprava již počítá se zamítnutím žádosti, tedy s meritorním rozhodnutím, čímž zákonodárce vyhovuje výhradám Ústavního soudu. Současně důvodová zpráva poukazuje na to, že přísnější pravidla pro podávání žádostí o přechodný pobyt platí pouze pro kategorii cizinců vymezených v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[33] Z výše citovaného § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že správním orgánům neukládá povinnost zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince *ex lege* tak, jak to činí některá jiná ustanovení zákona o pobytu cizinců. To však samo o sobě ještě neznamená, že by správní orgány nebyly povinny se touto otázkou zabývat, neboť tato povinnost rovněž plyne z čl. 8 Úmluvy. Judikatura Nejvyššího správního soudu v souvislosti s tím již opakovaně dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení čl. 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyžaduje či nikoli (viz přehled judikatury v rozsudku ze dne 27. 1. 2021, č. j. 6 Azs 321/2020-41, bod 11). K aktivaci tohoto článku je však zapotřebí, aby žadatel (v projednávaném případě tedy žalobce) vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do jeho soukromého či rodinného života (viz např. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, či ze dne 12. 7. 2024, č. j. 4 Azs 411/2023-60) a s takovou námitkou je pak správní orgán povinen se vypořádat.

[34] V nyní projednávané věci žalobce tuto námitku nepřiměřenosti sice vznesl, učinil tak ale poprvé až v odvolání. Tím tedy aktivoval čl. 8 Úmluvy a povinnost žalované se případnou nepřiměřeností zabývat, jak ostatně správně dovodil i krajský soud v napadeném rozsudku. S dalšími úvahami a závěry krajského soudu týkajícími se této otázky se však již Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[35] Předně je třeba připomenout, že bylo věcí samotného žalobce dostatečně konkrétně tvrdit a také prokázat, že jeho vazby na území České republiky jsou natolik silné, že by trvání na negativním rozhodnutí o jeho žádosti [navzdory jednoznačnému naplnění zákonného důvodu pro její zamítnutí podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců] bylo nepřiměřené. Je to totiž vždy sám cizinec, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života, a může tak nejlépe vylíčit specifika těchto sfér jeho života do té míry, aby mohla být položena „na misku vah“ proti jiným zájmům. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu daného cizince či příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli cizince. S ohledem na uvedené bylo v žalobcově zájmu sdělit, nejlépe již správnímu orgánu prvního stupně, konkrétní a individualizované informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a případně i způsobílé převážít nad jinými zájmy a hledisky.

[36] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že po příslušných správních orgánech nelze požadovat, aby k holé námitce nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života vznesené bez bližšího upřesnění k individuální situaci konkrétního cizince, zde žalobce (byť jí je „aktivován“ čl. 8 Úmluvy a správní orgán takovou

pokračování

námítku nemůže jen tak pominout) pouze z vlastní iniciativy vyhledávaly všechny relevantní skutečnosti a důkazy, které by případně mohly svědčit o nepřiměřenosti rozhodnutí, pokud takové informace neoznačí a neprokáže sám cizinec. Jak již uvedeno, je na samotném cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o tom, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání negativního správního rozhodnutí (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011-60, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012-21).

[37] Z uvedeného důvodu bylo v zájmu žalobce, aby již správnímu orgánu prvního stupně, popř. následně žalované, přednesl co nejpodrobněji a nejpřesvědčivěji, jaké všechny negativní dopady bude zamítavé správní rozhodnutí mít na jeho soukromý a rodinný život. Místo toho se však omezil na jedno obecné tvrzení o existenci družky a blíže nespecifikovaných sociálních vazeb (viz výše odst. [17] a [19]). Žalovaná, která byla v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu oprávněna rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přezkoumávat jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, tak nemohla na uvedenou obecnou odvolací námítku reagovat jinak než se stejnou mírou obecnosti, jakou této námitce věnoval sám žalobce. V postupu správního orgánu prvního stupně ani v postupu stěžovatelky tak Nejvyšší správní soud nespatřuje pochybení, které by ústilo v nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. S ohledem na známé skutečnosti a obecnost žalobcem vznesené námítky stěžovatelka posoudila přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce dostatečně a důvody, pro které nepřiměřenost rozhodnutí nedovodila, v napadeném rozhodnutí odůvodnila přezkoumatelným způsobem.

[38] Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něž se stěžovatelka s námitkou nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nevypořádala dostatečně. Skutečnost, že podle krajského soudu postupovala „naslepo“, lze přičítat k tíži pouze a jen samotnému žalobci. Ten totiž nenabídl žádná relevantní a dostatečně konkrétní tvrzení, která by o případné nepřiměřenosti mohla svědčit a jimiž by byla stěžovatelka povinna se zabývat a vypořádat se s nimi. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom vyplývá, že správní orgány partnerský vztah mezi žalobcem a jeho družkou nijak nezpochybňovaly a z uvedeného důvodu nebylo potřebné se více věnovat ani fotografiím, které žalobce předložil správnímu orgánu prvního stupně. S ohledem na to, že žalobce ke svému tvrzenému partnerskému vztahu nic bližšího neuvedl, stěžovatelka dospěla (na základě dalších informací z žalobcova soukromého a rodinného života, které jí byly známy) k tomu, že zamítavé rozhodnutí nebude znamenat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Tyto závěry nebyl s to žalobce vyvrátit ani v žalobě, v níž opět jen ve vší stručnosti (jak dovodil i krajský soud) poukázal na existenci jeho partnerského vztahu s družkou, o němž pochyby nepanovaly. S ohledem na to pak bylo také nadbytečné blíže zkoumat, zda tvrzená vazba k jeho družce je skutečná a trvalá, jak vyžadoval krajský soud.

[39] S krajským soudem tedy nelze souhlasit ani v tom, že stěžovatelka byla povinna nejprve důkladně zkoumat a zjišťovat stálost a trvalost partnerského vztahu žalobce a jeho družky, neboť taková povinnost stěžovatelce neplyne ze zákona ani z ustálené judikatury. Naopak je v rozporu s výše popsáním rozložení důkazního břemene a povinností tvrzení při aktivaci čl. 8 Úmluvy. Zejména s ohledem na zcela obecnou a stručnou námítku obsahující pouhou zmínku o existenci partnerského vztahu a s ohledem na to, že existence

tohoto vztahu nebyla sporná, považuje Nejvyšší správní soud požadavky, které krajský soud v tomto směru klade na stěžovatelku, za přehnané. Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že jediné, co žalobce v odvolání v souvislosti s nepřiměřeností uvedl, bylo, že „*vycestování za výše uvedených okolností představuje opatření zcela krajního rázu a tento postup žadatel vnímá jako nepřiměřený, neboť narušuje jeho další rodinné soužití a představuje citelný zásah do základních lidských práv.*“ Takto formulovaná námitka obsahující obecné fráze jako „*rodinné soužití*“ a „*citelný zásah*“, aniž by tyto pojmy jakkoliv rozváděla a blíže upřesňovala v kontextu žalobcova individuálního případu, zcela jistě nejsou způsobilé založit správním orgánům povinnost provést rozsáhlé šetření ohledně žalobcova soukromého a rodinného života.

[40] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud povinnost stěžovatelky zkoumat primárně trvalost a stálost vztahu žalobce dovodil z ojedinělého rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 50/2023-31. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v jednom konkrétním případě na základě konkrétního skutkového stavu a specificky tvrzených skutečností uložil správním orgánům zabývat se v dalším řízení blíže posouzením vazby tvrzeného rodinného příslušníka a občana EU, však ještě neznamená, že je tuto povinnost třeba dovozovat ve všech případech zamítavých rozhodnutí vydávaných podle § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1. zákona o pobytu cizinců. O tom ostatně svědčí i to, že na podobný postup, jaký zvolil druhý senát v odkazovaném rozsudku, Nejvyšší správní soud nenavázal ve svých dalších rozhodnutích, v nichž bylo aplikováno uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců (k tomu viz rozsudek ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 Azs 284/2023-39, či již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Azs 411/2023-60). Jedná se o povinnost, kterou nelze vyvodit ze zákona a kterou Nejvyšší správní soud v odkazovaném případě dovodil z konkrétní nastalé situace a potřeby blíže ověřit vazby cizince na území s ohledem na jeho konkrétní tvrzení. Taková situace však v nyní projednávaném případě nenastala, neboť žalobce ohledně svých vazeb na území i svého vztahu s partnerkou netvrdil téměř nic (na což ostatně sám krajský soud v úvodu odůvodnění napadeného rozsudku sám upozornil).

[41] V případě odkazovaném krajským soudem (tedy v rozsudku č. j. 2 Azs 50/2023-31) žadatelka uváděla řadu konkrétních tvrzení a námitek týkajících se jejího partnerského vztahu a soužití s partnerem na území České republiky, popisovala jejich vztah i případné obtíže vztahující se k jejímu potenciálnímu vycestování a další skutečnosti. Na základě těchto tvrzení tedy příslušný krajský soud uložil správním orgánům tuto vazbu blíže zvážit a znovu posoudit, zda na základě daných tvrzení nelze dojít k závěru, že by negativní rozhodnutí skutečně mělo nepřiměřený dopad na soukromý a rodinný život žadatelky, čemuž v dané věci Nejvyšší správní soud přisvědčil.

[42] Oproti tomu v nyní projednávaném případě ze strany žalobce nezazněla žádná konkrétní tvrzení vztahující se k partnerskému či jakémukoliv jinému vztahu, který si na území České republiky vybudoval. Pokud tedy krajský soud v nynějším případě vyžaduje shodný postup, jaký byl nutný v případě řešeném v rozsudku č. j. 2 Azs 50/2023-31, zcela tím popírá rozložení povinnosti tvrzení a důkazní povinnosti v nynějším řízení, jak o něm bylo pojednáno výše. S ohledem na skutečnost, že v dané věci žalobce vznesl stručnou a obecnou námitku o nepřiměřenosti rozhodnutí, která byla na samé hranici projednatelnosti (o čemž nepochyboval ani krajský soud), požadavkem, aby se správní orgány dané otázce více věnovaly, nedůvodně přenesl důkazní břemeno a břemeno tvrzení

pokračování

z žalobce na správní orgány, aniž by k tomu vyvstal jakýkoliv opodstatněný důvod. Naopak bylo na žalobci, jak již uvedeno výše, aby přesvědčivě a úplně tvrdil skutečnosti a předkládal důkazy svědčící o nepřiměřenosti rozhodnutí a v takovém případě by bylo na správních orgánech, aby se těmito tvrzeními a důkazy zabývaly a zvážily je oproti důvodu negativního rozhodnutí a aby přijaté závěry ve svých rozhodnutích také řádně, s ohledem na individuální skutkové okolnosti případu, a srozumitelně odůvodnily. Z postupu zvoleného žalobcem ve správním řízení ve vztahu k otázce přiměřenosti rozhodnutí (obecná argumentace a s výjimkou společných fotografií s družkou absence jakýchkoliv důkazů) a z následné obecné formulace žalobních námitek o téže otázce se přitom jeví, že jeho skutečným cílem je spíše pozdržet následky samotného zamítavého rozhodnutí než skutečně prokázat, že rozhodnutí o jeho žádosti představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života.

[43] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů v otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. S ohledem na obecnost a stručnost námitek, které vznesl ve správním řízení žalobce, je napadené rozhodnutí přezkoumatelné a obsahuje dostatek důvodů k této otázce. Nesprávný je tudíž i navazující závěr krajského soudu, jímž stěžovatelku zavázal ke zjišťování vazeb žalobce na území navzdory jeho značné pasivitě ve správním řízení a navzdory tomu, že to byl právě žalobce, jemuž v tomto směru svědčila povinnost tvrdit a prokázat nepřiměřenost rozhodnutí.

[44] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

VI.

[45] Kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud žalobu znovu přezkoumá, přitom však vezme v úvahu rozložení břemene tvrzení a břemene důkazního v otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu

