ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **A. P.** proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. T.**, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2022, č. j. MV-77560-4/SO-2022, o kasační stížnosti žalované proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, ze dne 16. 2. 2023, č. j. 59 A 54/2022-32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 5. 2022, č. j. MV-77560-4/SO-2022 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), výrokem I. na základě odvolání žalobkyně potvrdila I. a II. výrok rozhodnutí ze dne 5. 3. 2022, č. j. OAM-1953-6/PP-2022 (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), a výrokem II. odvolání proti výroku III. prvostupňového správního rozhodnutí jako nepřípustné zamítla. Výrokem I. prvostupňového správního rozhodnutí bylo podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), rozhodnuto o zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť žalobkyně

nebyla v době podání žádosti oprávněna pobývat na území. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území České republiky do třiceti dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Výrokem III. prvostupňového rozhodnutí byl podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), vyloučen odkladný účinek odvolání.

[2] Zrušení obou správních rozhodnutí pro jejich nezákonnost se žalobkyně domáhala žalobou. Namítala účelový diskriminační výklad zákona o pobytu cizinců, opomenutí zásady přiměřenosti v něm zakotvené, nesprávně provedené dokazování a zásah do lidských práv. Uvedla, že je zdravotnicí s čistým trestním rejstříkem, veškeré vazby má v České republice a žádost podala za účelem sloučení se svým rodinným příslušníkem – druhem, se kterým žije ve společné domácnosti a plánuje s ním založit rodinu. Proto bylo třeba věc posuzovat v souladu s předpisy chránícími postavení rodinných příslušníků EU. Žalobkyně nemohla podat žádost o krátkodobý pobyt na zastupitelském úřadě v Moskvě, neboť ten je v dané době nepřijímal. Správní orgány namísto této „*knížecí*“ rady měly použít správního uvážení a umožnit podání žádosti o přechodný pobyt v ČR; takový postup plyne i z evropských směrnic chránících rodinné vazby evropských občanů. Ty by měly být aplikovány i na případ žalobkyně, neboť žije ve společné rodinné domácnosti ve vztahu obdobnému vztahu manželskému s občanem EU, a naplňuje tak zákonné znaky podle § 15a zákona o pobytu cizinců. Důvodem pro výjezdní příkaz žalobkyně bylo pozdní podání žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty; stalo se tak z příčin, na které ze značné míry neměla vliv. Navíc z důvodu války došlo *de facto* ke zrušení diplomatických vztahů mezi ČR a Ruskou federací a situace na zastupitelském úřadě je taková, že žalobkyně by za svým druhem nemohla přicestovat v nejbližších měsících či dokonce letech. Žalobkyně uvedla, že byla porušena zásada přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců a k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j 10 Azs 127/2018-30. Dodala, že je nutné zkoumat, zda je odepření pobytu přiměřené vzhledem k dopadům do jejího soukromého a rodinného života.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „*krajský soud*“) výrokem I. rozsudku zrušil výrok I. napadeného rozhodnutí. Ve zbytku pak žalobu výrokem II. zamítl. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, což je vada, ke které soud musí přihlédnout z úřední povinnosti. Za klíčovou otázku pro posouzení věci označil přiměřenost napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Uvedl, že žalovaný si v posouzení odporuje, když na jedné straně cituje dle názoru krajského soudu již překonanou judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30) hovořící o posuzování přiměřenosti jen v případech rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, na druhé straně, patrně vědom si existence judikatury opačné, se alespoň stručně otázkou přiměřenosti rozhodnutí zabývá, když uvádí, že v důsledku vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky automaticky nemusí dojít k rozdělení partnerů a neshledává porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“).

[4] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, poukazuje krajský soud na to, že povinnost posuzovat

přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života cizince ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců u rozhodnutí, jímž správní orgán zamítá žádost o povolení k přechodnému pobytu, plyne přímo z čl. 8 Úmluvy. Konstatoval, že proto bylo třeba se přiměřeností rozhodnutí zabývat, přičemž v případě, kdy by byla shledána nepřiměřenost s ohledem na soukromý a rodinný život účastníka řízení, může takové posouzení vést i k udělení pobytového oprávnění, na něž by účastník správního řízení jinak právo neměl.

[5] Prvostupňový správní orgán se dle krajského soudu přiměřeností rozhodnutí nezabýval vůbec a způsob, jakým tak učinil žalovaný, byl zcela nedostatečný. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 9 Azs 30/2018-45, pak označil krajský soud za nepřípadný, neboť v něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě žalobce nejde o skutečné trvalé rodinné poměry. Opravdovostí a trvalostí vztahu žalobkyně a jejího druha se ale správní orgány vůbec nezabývaly a současně jej ani nezpochybnily.

[6] Krajský soud uzavřel, že tento nedostatek je nutné odstranit. Správní orgány musí posoudit, zda vazba žalobkyně na území ČR k jejímu druhovi je skutečná a trvalá. Pokud ano, je třeba zhodnotit, co by rozhodnutí podle § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 zákona o pobytu cizinců o zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky pro tuto vazbu znamenalo, a to včetně zhodnocení toho, zda má žalobkyně jako občanka Ruské federace reálnou šanci získat na území České republiky jiné pobytové oprávnění.

II. Kasační stížnost žalované a vyjádření k ní

[7] Proti I. výroku napadeného rozsudku podala žalovaná (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, ve které navrhla jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a nedostatečného odůvodnění stran soudem vytýkaného postupu správních orgánů.

[8] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nezohlednil podstatnou okolnost, a sice změnu právní úpravy v oblasti vstupu a pobytu cizinců účinnou od 2. 8. 2021, zejména pak změnu v definici rodinných příslušníků občanů EU, která byla nově rozčleněna způsobem odpovídajícím Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „*směrnice*“). Rodinní příslušníci občanů EU jsou nově definováni v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy zahrnují rodinné příslušníky občanů EU definované v čl. 2 směrnice. V § 15a odst. 3 téhož zákona je definována další skupina rodinných příslušníků vycházející z čl. 3 odst. 2 směrnice o tzv. osobách oprávněných. Rozsah práv přiznaný oběma skupinám přitom není ani ve směrnici, ani v české právní úpravě totožný. Směrnice na řešený případ nedopadá, jelikož deklarovaný partner žalobkyně není občanem EU, který by využil práva volného pohybu, avšak v rámci národního dorovnání je případ v souladu s § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců posuzován podle totožných zákonných ustanovení.

[9] Krajský soud nepřezkoumatelnost konstatoval na základě posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně,

avšak dle stěžovatelky pominul, že důvodem pro zamítnutí byla skutečnost, že žalobkyně podala žádost v době, kdy nebyla oprávněna pobývat na území. Žalobkyně je toliko osobou oprávněnou, které má být usnadněn vstup, případně usnadněna možnost získat pobytové oprávnění; z tohoto důvodu se nelze spokojit se stručným odůvodněním napadeného rozsudku odkazujícím na judikaturu vztahující se k předchozí právní úpravě, přičemž závěr, že judikatura dopadá i na novou právní úpravu, není odůvodněn. Krajský soud pominul, že správní orgány jsou povinny postupovat podle platných právních předpisů.

[10] Postup předestřený krajským soudem, tedy zachování zacházení svědčícího privilegované skupině rodinných příslušníků občanů EU i u osob oprávněných, by popíral smysl unijní i české právní úpravy, která tyto dvě skupiny rozlišuje. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 9. 2022, ve věci C-22/21. Ke smyslu a účelu zákona pak stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 10 Azs 348/2020-33. Poukazuje také na to, že ze závěru krajského soudu plyne, že zákonem stanovené podmínky jsou indikativní; to by ale závazné právní normy ztrácely skutečný význam.

[11] S odkazem na důvodovou zprávu k zákonu o pobytu cizinců stěžovatelka shrnuje, že prvostupňový správní orgán postupoval v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že žalobkyni nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně je vdaná, z titulu uzavřeného manželství s občanem Ruské federace nelze dovodit, že by jí svědčilo právo pobytu rodinného příslušníka občana EU. Když v žádosti uvedla svého druha, občana ČR, bylo zřejmé, že se považuje za rodinného příslušníka občana ČR ve smyslu § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán se s ohledem na § 87e odst. 1 písm. i) bod 1 téhož zákona podrobně vypořádal s otázkou neoprávněného pobytu žalobkyně v době podání předmětné žádosti; na území pobývala neoprávněně od 13. 11. 2021. Z platné právní úpravy v tomto případě správnímu orgánu neplyne povinnost výslovně se zabývat otázkou dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, pokud je zjištěn stav věci nezbytný pro rozhodnutí. Žalobkyně přitom před prvostupňovým správním orgánem neuplatnila žádné konkrétní námitky. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS.

[12] V podaném odvolání žalobkyně uplatnila námitku nesprávnosti rozhodnutí s ohledem na zásadu přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců, kde uvedla, že má v České republice nejbližší rodinné a osobní vazby, žije zde její druh a nejbližší přátelé. V současné době nemá jinou možnost než pobývat na území České republiky, a to nejen z důvodu společného soužití s druhem, ale i s ohledem na to, že by v Ruské federaci riskovala politické pronásledování a nemožnost znovu přicestovat zpět na území České republiky. Stěžovatelka uvádí, že se se všemi jejími námitkami řádně vypořádala. Navíc se jednalo o žádost o udělení přechodného pobytu, neboť žalobkyně v daný moment nedisponovala žádným pobytovým oprávněním. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že dopady zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastnice řízení nemohou být takové intenzity, jako v případě, že by se jednalo o zrušení dříve přiznaného práva. K tomu odkázala na závěr Evropského soudu pro lidská práva, který k možnému porušení čl. 8 Úmluvy mimo jiné uvedl, že pouze za zcela výjimečných okolností bude

vyhoštění rodinného příslušníka občana EU, který sám není státním příslušníkem, představovat porušení článku 8 Úmluvy. Stěžovatelka uzavírá, že krajský soud svým závěrem vyloučil postup dle platných právních předpisů, aniž by k tomu uvedl řádné odůvodnění.

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti opakuje svoji žalobní argumentaci. Znovu poukazuje na skutečnosti, které by měly dle jejího názoru být při posouzení její žádosti brány v potaz, a sice že žije v České republice od října 2019, pracovala v nemocnici a měla zaměstnaneckou kartu, o kterou kvůli pozdnímu dodání prodloužení smlouvy staniční sestrou přišla, neboť jí bylo správním orgánem řečeno, že smlouvu není možné dodat později. Následně žalobkyně s ohledem na svou vazbu k panu T. požádala o přechodný pobyt. Navíc má negativní poměr k politickému režimu v Ruské federaci a je účastnicí protestů, proto požádala i o azyl; řízení však ještě není skončeno. Opakuje, že v České republice má nejbližší vazby a nemá jinou alternativu než pobývat v ČR. Návratem do Ruska by riskovala pronásledování a nemožnost vrátit se zpět. Je rozvedená a žije se svým druhem panem T., se kterým plánuje založit rodinu. Umí česky, nemá dluhy vůči státu. Dodává, že boj o život v České republice ji stojí mnoho psychických i fyzických sil a prosí Nejvyšší správní soud, aby umožnil meritorní projednání její žádosti u prvostupňového správního orgánu a potvrdil zrušení zastavení řízení krajským soudem.

[14] Osoba zúčastněná na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s., za stěžovatelku jedná pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. O nepřezkoumatelný rozsudek se může jednat v případě nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Stěžovatelka spatřuje vadu napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud nezabýval změnou právní úpravy v oblasti vstupu a pobytu cizinců, zejména pak definicí rodinných příslušníků občana EU, a neodůvodnil, proč se na věc uplatní stávající judikatura Nejvyššího správního soudu.

[19] Rozsudek je přezkoumatelný. K obsahu pojmu samotného se Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjadřoval, odkazuje proto na své rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003,

č. j. 2 Ads 58/2003-75, dle kterého „[z]*a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně je jeho výrok vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.* […] *Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“

[20] Přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomu přistupovat zcela dogmaticky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Platí, že z odůvodnění jako celku musí být jasný názor soudu na aspekty rozhodované věci. Nelze *„povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009-98). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozsudku nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které není způsobilé přezkumu pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro něž bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[21] Proto je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jak krajský soud rozhodl, rozsudek není vnitřně rozporný a netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; krajský soud se napadeným rozhodnutím zabýval a jasně uvedl, proč je shledal nepřezkoumatelným a přistoupil k jeho zrušení. Případná nesprávnost právního názoru krajského soudu je otázkou věcného posouzení a nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost nespatřuje Nejvyšší správní soud ani v absenci řešení otázky dopadu změny právní úpravy na judikaturu, kterou své rozhodnutí krajský soud podpořil.

[22] Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[r]*odinným příslušníkem občana Evropské unie se 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.*

[23] Podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[r]*odinným příslušníkem občana Evropské unie se 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.

[24] Stěžovatelčino tvrzení o významné změně právní úpravy zákona o pobytu cizinců týkající se vymezení rodinných příslušníků občana Evropské unie je bezpochyby správné. S účinností od 2. 8. 2021 jsou rodinní příslušníci občana EU ve smyslu čl. 2 směrnice definováni v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V § 15a odst. 3 je pak upravena další skupina rodinných příslušníků občanů EU, která vychází z čl. 3 odst. 2 směrnice; jedná se o tzv. osoby oprávněné. V právním postavení osob dle odst. 1 a odst. 3 (a dle čl. 2 a čl. 3 směrnice) existují rozdíly. Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen *„důvodová zpráva“*), k tomu uvádí: *„Zatímco v případě rodinných příslušníků občana Unie (čl. 2) existuje právo na vstup, v případě tzv. oprávněných osob toto právo dáno není. Směrnice v čl. 3 hovoří pouze o tom, že členské státy mají v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadnit vstup a pobyt těchto osob. Směrnice 2004/38 sice umožňuje členským státům přijmout příznivější ustanovení, avšak v tomto směru není na místě obě skupiny zcela zrovnoprávnit. Česká republika zcela v souladu s požadavky směrnice oprávněným osobám zjednoduší podmínky pro jejich vstup a pobyt oproti ostatní státním příslušníkům třetích zemí, ale nebudou mít již nadále zcela totožné postavení jako rodinní příslušníci občanů EU dle čl. 2 směrnice 2004/38.“*

[25] Dříve aplikovaná právní úprava ztotožňovala oprávněné osoby a rodinné příslušníky občanů Evropské unie, což neodpovídalo textu směrnice; proto zákonodárce přistoupil k této změně. Je důležité podotknout, že pod definici rodinných příslušníků byli v rámci vnitrostátního dorovnání rovněž zahrnuti všichni rodinní příslušníci občanů České republiky; to zůstalo zachováno. Rovněž § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců zahrnuje i další rodinné příslušníky občanů České republiky. Stěžovatelka má pravdu v tom, že žalobkynin druh není občanem EU, který by využil práva volného pohybu, a proto směrnice na posuzovaný případ přímo nedopadá. Z důvodu vnitrostátního dorovnání je však případ žalobkyně posuzován podle týchž zákonných ustanovení.

[26] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí správních orgánů do rodinného a soukromého života účastníků řízení není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30). V rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, Nejvyšší správní soud uvedl, že skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně neukládá správním orgánům povinnost posoudit přiměřenost dopadů jejich rozhodnutí dle příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života účastníků řízení, znamená pouze tolik, že zákonodárce vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Rozsudek však dodává, že nelze *„současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit*

přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy.“

[27] Článek 8 Úmluvy vyžaduje, aby správní orgány posuzovaly přiměřenost dopadů do rodinného a soukromého života cizince i ve správním rozhodnutí, jímž správní orgán zamítá žádost o povolení k přechodnému pobytu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, či ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 Azs 314/2020-52), jako je tomu v právě projednávané věci. Přiléhavá tudíž není ani námitka stěžovatelky, že se nejedná o správní vyhoštění. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, pak plyne, že podmínky § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že „*ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy, takovou situaci však nelze a priori vyloučit.*“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 7 Azs 66/2023-33, dovodil, že o nepřiměřeném zásahu do soukromého a rodinného života lze uvažovat i v případě cizince, u něhož správní orgán dospěl důvodně k závěru, že není rodinným příslušníkem občana EU ani s ním nemá vztah obdobný vztahu rodinnému. Citovaný rozsudek také potvrzuje, že skutečnost, že cizinec pobývá na území neoprávněně, nevyvazuje z povinnosti posoudit zásah negativního rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života.

[28] Stěžovatelkou zmiňovaná změna zákona o pobytu cizinců nemá na tyto judikaturní závěry vliv, neboť povinnost zabývat se dopadem do soukromého a rodinného života žadatele plyne z čl. 8 Úmluvy. S ohledem na to nespatřuje Nejvyšší správní soud pochybení krajského soudu v tom, že se v odůvodnění napadeného rozsudku nezabýval dopadem změny právní úpravy na judikaturu, z které vycházel. Argumentace předestřená stěžovatelkou tyto závěry nijak nevyvrací Na tom nemění nic ani její odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2022, č. j. 10 Azs 348/2020-33. Rozsudek se týká neudělení trvalého pobytu, který představuje nejvyšší pobytové oprávnění. Uvádí, že je „*namístě se ptát, jaký dopad bude mít pro žalobcův soukromý a rodinný život to, že nedostane* právě *trvalý pobyt.*“ Pokud má žadatel možnost získat jiné pobytové oprávnění, lze snáze dospět k závěru, že zásah nebude nepřiměřený. V případě žalobkyně, která žádala o přechodný pobyt, se stěžovatelka otázkou možnosti jiného pobytového oprávnění nezabývala. Závěry rozsudku nejsou bez dalšího aplikovatelné na nyní posuzovaný případ. Závěr, že udělení pobytového oprávnění nelze odůvodnit *pouhým odkazem na ochranu soukromého a rodinného života žadatele*, není nikterak v rozporu s výše řečeným.

[29] Kasační soud nijak nepopírá, že stěžovatelkou zmiňovaná změna právní úpravy je pro praxi významná. Z pohledu zákona o pobytu cizinců jsou kategorie dle odst. 1 a odst. 3 § 15a odlišeny jiným typem dokladu a některé procesní a pobytové postupy se liší. Rozdíly v postavení obou skupin jsou shrnuty v důvodové zprávě, na jejíž znění stěžovatelka rovněž odkazuje; osoby podle odst. 3 například nebudou moci požádat o trvalý pobyt dříve než po 5 letech pobytu na území, nebudou pro účely hlavy X upravující správní vyhoštění pokládány za rodinné příslušníky občanů EU nebo budou povinny k žádosti o prodloužení doby platnosti průkazu osvědčujícího jako přechodný pobyt (tedy každých 5 let) doložit úhrnný měsíční příjem rodiny a doklad o cestovním zdravotním pojištění.

[30] K § 87b a § 87e odst. 1 písm. i) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, což jsou ustanovení, podle kterých byla podána a následně zamítnuta žalobkynina žádost, pak důvodová zpráva uvádí: *„osobě v postavení rodinného příslušníka občana EU podle ustanovení § 15a odst. 3 bude její žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítnuta, pokud ji cizinec podává z nelegálního pobytu na území, při setrvání na území „pouze" na základě výjezdního příkazu nebo jako držitel krátkodobého víza. (Výjimkou bude krátkodobé vízum vydávané podle § 20. Právě díky tomuto typu krátkodobého víza budou moci na území ČR přicestovat cizinci podle § 15a odst. 3, aby mohli následně podat ministerstvu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. O vydání povolení k přechodnému pobytu tak mohou osoby uvedené v ustanovení § 15a odst. 3 žádat výlučně na území České republiky, a to buď v době jejich bezvízového pobytu, nebo v době, kdy na území pobývají na základě krátkodobého víza vydaného podle ustanovení § 20.) Cílem zamítnutí takto podané žádosti je boj proti zneužívání postavení údajného rodinného příslušníka občana ČR/EU k legalizaci nelegálního pobytu na území ČR. Obdobná konstrukce byla do zákona o pobytu cizinců vložena poslaneckým pozměňovacím návrhem v roce 2017. Ústavní soud ji však svým nálezem zrušil, a to proto, že představoval porušení čl. 36 Listiny. To Ústavní soud spatřoval ve skutečnosti, že řízení o žádosti cizince bylo „pouze" zastaveno (procesní rozhodnutí). Žádost, resp. postavení cizince, však nebyly předmětem posuzování „ve věci". Absentující rozhodnutí ve věci tak nemohlo být předmětem odvolání, ani následného přezkumu před správními soudy. Ačkoli aktuální návrh míří na prakticky shodnou množinu cizinců jako ustanovení zrušené Ústavním soudem, již výslovně počítá s tím, že bude rozhodováno ve věci (žádost se zamítne). Protože přísnější pravidla platí jen pro kategorii osob vymezenou v § 15a odst. 3, musí nutně docházet k hmotněprávnímu posouzení, minimálně k určení toho, zda nejde o osobu v postavení podle § 15a odst. 1 nebo 2. Současný návrh zapracoval výhrady zmíněné v nálezu Ústavního soudu. Návrh je tak plně v souladu se závěry zmiňovaného nálezu."*

[31] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zamítnutí žádosti v případě, kdy žadatel pobývá na území neoprávněně, je v souladu se zákonem. Avšak ze změny zákona ani ze znění důvodové zprávy, na které stěžovatelka poukazuje, nijak nevyplývá, že by se neměla zabývat přiměřeností dopadu rozhodnutí na život žalobkyně. To dovozuje důvodová zpráva pouze ve vztahu k § 87e odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy v případě, kdy existují důvody pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodů ochrany společnosti před infekčním onemocněním. Stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že ignoruje zákonné podmínky pro udělení přechodného pobytu; tak tomu však není. Krajský soud pouze uložil stěžovatelce, aby se zabývala přiměřeností dopadu rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobkyně. Požaduje, aby zvážila, zda tento nebude nepřiměřeným s ohledem na tvrzenou vazbu k druhovi žalobkyně, a na základě toho o žádosti znovu rozhodla a své rozhodnutí řádně a přezkoumatelně odůvodnila. Krajský soud tedy v žádném případě stěžovatelce neuložil, aby ignorovala, že jsou tu dány zákonné důvody pro zamítnutí žádosti. Tyto však nejsou jedinou rozhodující okolností.

[32] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že žalobkyně neuplatnila žádnou konkrétní námitku, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že nepřiměřenost dopadů není na první pohled nemyslitelná, a že veškeré námitky uvedené v odvolání byly řádně vypořádány.

[33] Jak totiž konstatoval NSS v rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 Azs 405/2021-34:

„*I takové řízení je* […] *založeno na zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Naplnění této zásady znamená zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality, zásadou ochrany dobré víry, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 5 As 42/2011-112, ze dne 31. 7. 2007, č. j. 4 Azs 44/2007-124, ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 Ads 35/2007-92, ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 24. 6. 2013, č. j. 5 As 160/2012-44, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018-29*“. Stěžovatelce lze sice přisvědčit, že míra a intenzita poměřování dopadů na právo na soukromý a rodinný život cizince obecně závisí na množství a kvalitě informací, které dal cizinec správnímu orgánu k dispozici (např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2021, č. j. 10 Azs 398/2021-47, a ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 Azs 405/2021-34), avšak v posuzované věci je tato míra nedostatečná.

[34] Žalobkyně v odvolání mimo jiné tvrdila, že v době jejího řádného pobytu v únoru 2020 navázala vztah obdobný vztahu rodinnému s občanem ČR, se kterým žije ve společné domácnosti, a uvedla jeho identifikační údaje. Doplnila, že má nejbližší rodinné i osobní vazby v ČR, a že návratem do Ruska by riskovala politické pronásledování a nemožnost přicestovat zpět s vhodným vízem s ohledem na to, že konzulární služby ČR v Moskvě neumožňují získat vhodné pobytové oprávnění pro soužití s druhem, se kterým nyní plánují založení rodiny. S ohledem na administrativní vytížení z důvodu vojenského konfliktu je navíc situace na zastupitelském úřadě v Moskvě taková, že by nemohla v nejbližších měsících či dokonce letech za svým druhem přicestovat zpět. Konstatovala, že mezi ní a jejím druhem je silná citová vazba a nutnost vycestovat by nepřiměřeně zasáhla do jejích lidských práv i práv rodinných příslušníků na ochranu rodiny. Dle Nejvyššího správního soudu nelze *a priori* nepřiměřený dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně vyloučit, obzvláště když se stěžovatelka ani nezabývala tím, zda má žalobkyně možnost získat jiné pobytové oprávnění, aby mohla být zachována vazba s jejím druhem v případě, že se skutečně jedná o trvalý partnerský vztah, který směřuje k založení rodiny. Se všemi těmito skutečnostmi se stěžovatelka tedy měla vypořádat. Ta však pouze uvedla, že z důvodu nesplnění zákonných podmínek nebyla povinna zkoumat trvalost partnerského vztahu, že „*zásah do soukromého a rodinného života účastnice řízení nelze označit za nepřiměřený, a to z důvodu, že správní orgány jsou povinny respektovat zákonná ustanovení*“, a že „*napadeným rozhodnutím poté automaticky nemusí dojít k rozdělení partnerů.*“

[35] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem stran nedostatečnosti odůvodnění a nutnosti posouzení vazby žalobkyně k jejímu druhovi, občanovi ČR. V případě zjištění, že tato je skutečná a trvalá, souhlasí Nejvyšší správní soud i s tím, že je nutné hodnotit dopady zamítnutí žádosti na tuto vazbu, včetně zvážení toho, zda je pro žalobkyni možné získat na území České republiky jiné pobytové oprávnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod ani pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Žalobkyni v řízení před Nejvyšším správním soudem žádné účelně vynaložené náklady nevznikly, proto jí soud náhradu nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nemá podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť jí nebyla soudem uložena žádná povinnost spojená s náklady.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. srpna 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu