



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci

žalobce: **M. M.**, narozen xx. xx. xxxx, státní příslušnost Srbská republika, v České republice bytem P.,
zastoupený Mgr. Zuzanou Kapplerovou, advokátkou, se sídlem Prešovská 170/5, 301 00 Plzeň,

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2019, č. j. MV-116653-4/SO-2019,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2019, č. j. MV-116653-4/SO-2019 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítnuto

odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 17. 6. 2019, č. j. OAM-20454-28/PP-2018, kterým byla zamítnuta jeho žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců a z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. e) téhož zákona, neboť se dopustil podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Současně mu byla dle § 87e odst. 4 téhož zákona stanovena lhůta k vycestování z území České republiky 35 dnů od právní moci rozhodnutí.

Žaloba

2. Žalobce nejprve namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřoval v tom, že stojí na stanovisku žalované, že nedoložil podklady prokazující jeho postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně měl rovněž postupovat nesprávně, když porušil zásady správního řízení. Žalobce vytkl správním orgánům i přepjatý formalismus, v jehož rámci jím poskytnuté doklady a tvrzení správní orgán I. stupně neakceptoval jako dostatečné pro prokázání vazeb na rodinného příslušníka EU. Žalobce byl přesvědčen, že splnění podmínek pro kladné vyřízení žádosti prokázal zejména doložením všech zákonem předepsaných náležitostí, provedenou pobytovou kontrolou, výsledkem své osoby a přítelkyně. Žalobce nesouhlasil ani se závěry správního orgánu I. stupně, když z předložených důkazů zcela jednostranně a bez opory ve zjištěném skutkovém stavu vyvozoval pouze závěry svědčící v neprospěch žalobce, mimo jiné i to, že se dopustil podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu.
3. Žalobce dále vyjádřil svůj nesouhlas s názorem žalované, že žádost byla zamítnuta s ohledem na zjištěný faktický stav věci, neboť podle jeho názoru nebyly zohledněny veškeré skutečnosti případu jako trvalost vztahu s jeho přítelkyní M. S.. Tu žalobce prokazoval společnými fotografiemi, čestnými prohlášeními sebe, své přítelkyně i dalších osob. Žalobcova tvrzení podpořily i výsledky provedené pobytové kontroly, při níž bylo zjištěno, že se žalobce s přítelkyní na adrese zdržuje a je znám i sousedům, jeho jméno je uvedeno jak na zvonku, tak na poštovní schránce. Z toho důvodu závěr správních orgánů, že žalobce vztah s přítelkyní pouze předstírá, či že jejich vztah není trvalý, je v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.
4. Poté žalobce namítl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo přepjatě formalistické, když poskytnuté doklady a tvrzení neakceptoval jako dostatečné pro prokázání vazeb na rodinného příslušníka, který je občanem EU. Žalobce je přesvědčen, že do žádosti doložil všechny požadované náležitosti, a že prostřednictvím výsledku jeho přítelkyně a provedenou pobytovou kontrolou bylo prokázáno sdílení společné domácnosti s jeho přítelkyní, která je občanem EU a jeho rodinným příslušníkem. Žalobce namítl, že v rozporu se smyslem a účelem zákona a se zásadou materiální pravdy rezignoval správní orgán I. stupně na správné a spravedlivé řešení, když se zabýval především splněním podmínek stanovených §

15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, které fakticky znevýhodňují žadatele, jehož rodinným příslušníkem je občan Evropské unie, oproti žadatelům o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území podle § 42a odst. 1 písm. f) téhož zákona. Přepjatý formalismus shledal dále i v tom, když správní orgán I. stupně na základě vysokého věku přítelkyně a délky jejich vztahu učinil závěr, že žalobce nesplňuje podmínky kladného vyřízení žádosti a za tímto účelem se dopustil podvodného jednání. Správní orgán I. stupně založil veškeré závěry na skutečnosti, že mezi partnery je velký věkový rozdíl, a tudíž nemůže jít o trvalý a hluboký vztah. To, jak podotkl žalobce, mu nepřísluší hodnotit, natož přičítat k jeho tíži, stejně jako neznalost skutečného věku přítelkyně. K tomu ještě uvedl, že neměl důvod přítelkyni ohledně věku nevěřit. Rovněž výpovědi žalobce a přítelkyně, které se lišily ohledně přesných okolností jejich seznámení nelze jednoznačně hodnotit jako důkaz prokazující, že vztah mezi nimi není trvalý a skutečný, když samotné seznámení obou partnerů ještě nutně nemuselo v danou chvíli ani jednomu z nich připadat jako počátek budoucího intenzivního partnerského vztahu. Tudíž nešlo o zážitek natolik hodný zapamatování, aby mohl být následně přesně a shodně interpretován. Nad rámec uvedeného žalobce uvedl, že si je vědom zásady, podle níž se rozhoduje o žádosti podle skutkového stavu ke dni podání žádosti, uvedl však, že vztah s přítelkyní trvá i nadále a zvažují svatbu.

5. Dále žalobce namítl, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s jeho odvolacími námitkami. V nich jednak tvrdil, že žalovaná nepodložila svůj závěr o tom, že správní orgán I. stupně rozhodl správně na základě vzájemných znalostí žalobce a jeho přítelkyně, a současně se nevypořádala ani s tím, že ostatní důkazy předložené žalobcem či zjištěné v průběhu řízení nasvědčovaly jednoznačně ve prospěch závěru o jejich dlouhodobém a trvalém vztahu. Kromě toho se žalovaná dále nevypořádala ani s námitkou, že správní orgánu I. stupně nevzal v potaz výsledky pobytové kontroly. Žalobce právě zjištění plynoucí z provedené pobytové kontroly, jakými jsou společné bydlení, označené zvonky a schránka a všeobecně známá skutečnost jejich soužití, považuje za základní předpoklad pro trvalý vztah. Žalovaná však tyto skutečnosti zcela opominula. Žalobce také namítl, že přes doložení všech podkladů nutných pro kladné vyřízení jeho žádosti, správní orgány obou stupňů zcela bezdůvodně, proti smyslu zákona a bez opory v jakémkoliv právním předpisu pominuly veškeré důkazy, které podporovaly tvrzení žalobce o trvalosti jeho vztahu, a založily své rozhodnutí pouze na skutečnostech, které ji zpochybňují, a v důsledku toho i postavení žalobce dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Z těchto důvodů považoval žalobce rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v rozporu se zjištěnými skutečnostmi a tento nesoulad založil nezákonnost napadeného rozhodnutí.
6. Žalobce také namítl, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích vůbec nepřihlédly ke zcela zjevně nepřiměřenému zásahu do soukromého, osobního a rodinného života žalobce. Nepřiměřenost žalobce spatřoval zejména v znemožnění či ztížení hledání zaměstnání a v zabránění práva na realizaci rodinného života s přítelkyní na území ČR, kde má vybudované zázemí. Pokud by tedy žalobce musel vycestovat, znamenalo by to nenapravitelný zásah do jeho rodinného života.

7. V průběhu řízení před soudem žalobce doložil ještě oddací list, deklarující uzavření manželství s přítelkyní.
8. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Vyjádření žalované

9. Ve vyjádření k žalobě **odkázala žalovaná** na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K žalobním námitkám dále sdělila, že správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že žalobce neprokázal trvalost vztahu s přítelkyní zejména na základě rozporů ve výpovědích obou partnerů v otázkách týkajících se jejich vztahu. Podrobný výčet těchto rozporných výpovědí obsahuje odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž řízení před správním orgánem I. stupně a posléze před žalovanou tvoří jeden celek. K samotnému řízení žalovaná poukázala na povinnost žalobce prokázat splnění požadavků § 15a zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti správní orgány obou stupňů nezpochybnilly aktuální soužití žalobce s jeho přítelkyní, avšak neshledaly, že by šlo o trvalý partnerský vztah ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Výsledky pobytové kontroly byly vzaty v potaz, přesto i ty prokázaly pouze stav v té době aktuální. Totéž platí o předložených čestných prohlášeních. Žalovaná také nesouhlasila s tím, že by učiněné závěry vycházely pouze z věkového rozdílu žalobce s jeho přítelkyní, nýbrž ze skutečnosti, že žalobci nebylo známo mnoho faktů týkajících se jeho přítelkyně (vnoučata, finanční prostředky pocházející z důchodu). Žalovaná již v napadeném rozhodnutí uvedla, že „závažné plány do budoucna lze stavět pouze na znalosti všech, tuto budoucnost podmiňujících, faktorech“. K otázce trvalosti vztahu žalovaná odkázala na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Správní orgány obou stupňů tak v intencích této judikatury postupovaly správně, když kromě aktuální existence deklarovaného vztahu posuzovaly i jeho délku trvání.
10. K otázce posuzování přiměřenosti dopadů do soukromých a rodinných poměrů žalobce uvedla žalovaná, že provedení tohoto posuzování nad rámec stanovených kritérií by bylo v rozporu se smyslem ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, které je v tomto směru implementací směrnice 2004/38/ES. Pokud podle žalované chce žalobce i nadále pobývat na území ČR, může tak učinit prostřednictvím jiného pobytového oprávnění. Na základě výše uvedené argumentace žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Posouzení věci krajským soudem

11. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili a soud neshledal důvody pro jeho nařízení (§ 51 s. ř. s.). Ve věci nebylo nutno provádět dokazování, byť žalobce implicitně k důkazu v průběhu řízení navrhl oddací list, z něhož vyplývá, že žalobce a jeho přítelkyně byli dne 4. 1. 2020 oddáni. Je tomu tak proto, že podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního se přezkum napadeného rozhodnutí soudem upíná ke skutkovému a právnímu stavu,

který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž ve věci se nejedná o žádnou z možných výjimek z tohoto pravidla.

12. Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí tedy vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
13. Žaloba nebyla shledána důvodnou.
14. Při rozhodování věci vycházel soud ze správního spisu, z něhož vyplývá, že dne 21. 11. 2018 podal žalobce žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K žádosti připojil mimo jiné i své čestné prohlášení, čestné prohlášení své přítelkyně a dalších osob o společném soužití a fotografie zachycující oba partnery při společných chvílích.
15. Správní orgán I. stupně i přes připojené podklady k žádosti vyzval žalobce k odstranění vad žádosti. Ty měl žalobce odstranit předložením dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Za tímto účelem nechal správní orgán I. stupně také provést pobytovou kontrolu na adrese uváděné žalobcem. Z této kontroly vyšlo najevo, že se žalobce na uvedené adrese zdržuje se svou přítelkyní, a to od 24. 9. 2018. Z dotazů na sousedy bylo zjištěno, že pár znají a pravidelně ho potkávají. Domovní zvonek i poštovní schránka byly řádně označeny. Dne 11. 12. 2018 předložil žalobce čestná prohlášení paní D., Ch. a pana S., potvrzující jeho soužití s přítelkyní.
16. Navzdory do té doby zjištěnému stavu věci, správní orgán I. stupně opět vyzval žalobce k odstranění vad žádosti, konkrétně k předložení dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Současně ho poučil o způsobu odstranění vytýkané vady žádosti a o následcích jejího případného neodstranění.
17. V reakci na výzvu k odstranění vad žádosti předložil žalobce čestné prohlášení přítelkyně o vedení společné domácnosti a úhradě nákladů, kopie žádostí o podporu v nezaměstnanosti a o zprostředkování zaměstnání a aktuální smlouvu se Všeobecnou zdravotní pojišťovnou o základním zdravotním pojištění cizinců.
18. Žalobce byl vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Bylo mu rovněž umožněno nahlédnout do správního spisu. Svého práva seznámit se využil, nikoliv již práva vyjádřit se.
19. Správní spis dále obsahuje protokoly o výsledku žalobce a jeho přítelkyně.
20. Z protokolu o výsledku žalobce ze dne 25. 3. 2019 se mj. podává, že ten po seznámení se s údaji vedenými ke své přítelkyni uvedl, že správní orgány chybně evidují rok jejího narození, neboť je jí pouze 48 let (a nikoli 64, jak by vyplývalo z uvedeného údaje, pozn. soudu). V další části této otázky uvedl, že se seznámili na facebooku někdy v polovině července 2018, kde byli ve stejné skupině a psali si. Prvně se viděli až 24. 9. 2018 v Rovini v Chorvatsku u moře, kde jeho přítelkyně trávila dovolenou se svou kamarádkou, přítelkyně jej musela vyzvednout na hranicích, kde mu pohraničníci dělali potíže. Poté spolu strávili tři dny v Rovini a následně se vydali do Plzně, kde spolu začali žít. K otázce, zda byl někdy mezi rokem 2016 a srpnem 2018 v ČR, odpověděl, že v tomto období v ČR nebyl, pouze

20 dnů pracoval v Maďarsku. K otázce příjmů své přítelkyně uvedl, že nezná přesnou částku, ví jen to, že jí jsou peníze posílány na účet, a za 13 až 14 odpracovaných dnů dostala okolo 16 000 Kč. Na dotaz, zda má jeho přítelkyně nějaký další příjem, uvedl, že nemá. Nikdy spolu nemluví o tom, že je jeho přítelkyně již ve starobním důchodu, není to pro něj důležitá věc. Žalobce byl vyslechnut i ke znalosti rodinných poměrů žalobkyně, ke způsobu trávení volného času a ke své osobní situaci.

21. Z protokolu o výsledku přítelkyně žalobce ze dne 25. 3. 2019 se mj. podává, že dotyčná uvedla, že se se žalobcem seznámili v roce 2017, když pracoval v Praze, a to na Facebooku, přes který spolu komunikovali, poprvé se viděli na podzim 2017, kdy žalobce přijel na tři dny do Plzně z Prahy, kde pracoval ve firmě na výrobu autopotahů. Poté se pravidelně vídali před videokameru, žalobce pracoval nějaký čas v Maďarsku a pak se vrátil do Srbska, kde má dvě dcery. V roce 2018 se dohodli, že se potkají v rámci dovolené, kterou žalobcova přítelkyně tráví pravidelně v Chorvatsku. Žalobce měl nakonec problémy na hraničním přechodu ze Srbska, proto ho byla nucena odtud vyzvednout se svou kamarádkou. Pak již spolu odjeli do Plzně a od té doby spolu žijí. Na otázku, jestli byl žalobce v ČR mezi podzimem 2017 a zářím 2018, odpověděla, že nebyl, a dodala, že se viděli na podzim 2017 a pak až v září 2018 v Chorvatsku. Po konfrontaci ze strany správního orgánu I. stupně ohledně rozporu odpovědí přítelkyně s dříve doloženým čestným prohlášením, v němž uvedla, že se viděli tři dny v červnu 2018, nebyla schopna jednoznačně na tuto otázku odpovědět. Možná, že žalobce pracoval v Praze již v červnu 2017, že se viděli. Na otázku, kdy se s žalobcem prvně viděla, uvedla opět podzim roku 2017, když za ní žalobce přijel do Plzně autobusem. Společně bydlet začali 27. 9. 2018, kdy se společně vrátili z Chorvatska. Pokud jde o žalobcovu finanční situaci, jeho přítelkyně uvedla, že má účet u ČSOB, k němu ona nemá dispoziční právo, ale PIN k platební kartě zná. Platby striktně rozděleny nemají, ona vydělává 25 000 Kč čistého, žalobce 21 000 Kč čistého. Žalobce splácí půjčku v Srbsku a má dluh na výživném na své dcery. Žalobcova přítelkyně poté popsala vztahy příslušníků své rodiny se žalobcem a osvědčila, že je jí známo, že má žalobce v Srbsku dvě dcery, na které má stanovenou vyživovací povinnost. Dále žalobcova přítelkyně uvedla, že je již tři roky ve starobním důchodu, pobírá penzi ve výši 12 500 Kč. Konečně žalobcova přítelkyně popsala i způsob společného trávení volného času.
22. Následně byl žalobce opět vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim a bylo mu umožněno nahlédnout do správního spisu. Svých práv však nevyužil.
23. Dne 17. 6. 2019 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž zamítl žádost žalobce z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť není rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a téhož zákona a současně byla žádost zamítnuta podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť se dopustil podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu. Zároveň mu byla stanovena lhůta 35 dnů k vycestování z ČR. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. O odvolání bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v aktuálně žalobou napadeném rozhodnutí.
24. S jednotlivými žalobními námitkami se soud vypořádal následujícím způsobem.

25. Soud se nejprve zabýval žalobcovým tvrzením, že žalovaná se řádně nezabývala jeho odvolacími námitkami, například s tím, že řada důkazů svědčila o tom, že jeho vztah s jeho přítelkyní je intenzivní, dlouhodobý a trvalý, a nevzala v potaz výsledky pobytové kontroly.
26. Tato žalobní námitka je totiž v podstatě námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z formulace námitky uplatněné žalobcem je zjevné, že žalobce má na mysli nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Ta může být způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Je tedy namístě se touto námitkou zabývat v první řadě, neboť byla-li by shledána jako důvodná, mělo by to vzápětí zrušení napadeného rozhodnutí dle citovaného § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
27. Soud nicméně neshledal, že by se žalovaná nevypořádala se žalobcovou odvolací námitkou, že jeho vztah s přítelkyní je trvalý a dlouhodobý. Žalovaná na straně 4 a 5 napadeného rozhodnutí konstatuje, že souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že se žalobci nepodařilo trvalost a dlouhodobost jeho vztahu s přítelkyní prokázat, přičemž konstatuje, na základě jakých úvah ke svému závěru dospěla. Soud připomíná, že hodnocení důkazů ve správním řízení je ovládáno zásadou volného hodnocení důkazů, takže nelze izolovaně přihlížet pouze k těm důkazům, které vyznívají ve prospěch žádosti a ostatní přecházet (současně však nelze pochopitelně postupovat ani opačným způsobem). Nedílnou součástí provedení zásady volného hodnocení důkazů je však povinnost správního orgánu své hodnocení důkazů přezkoumatelně popsat a vysvětlit (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48). V projednávaném případě však správní orgány této své povinnosti plně dostály, když přezkoumatelně vysvětlily, jakým způsobem jednotlivé důkazy hodnotily a z jakých důvodů z nich vyvodily právě ty závěry, ke kterým dospěly. Není také pravdou, že by se žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou, v níž žalobce tvrdil, že správní orgán I. stupně nepřihlédl k výsledku pobytové kontroly. Vypořádání této námitky se totiž nachází na straně 4 napadeného rozhodnutí dole. V tomto ohledu tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ve smyslu závěrů shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu není dána. Namítá-li pak žalobce,

že společného soužití dvou osob na jedné adrese v jedné domácnosti, s uvedením obou jmen na domovním zvonku i schránce a znalosti sousedů je předpokladem pro trvalý vztah, konstatuje soud, že bylo žalobcovou povinností prokázat existenci trvalého vztahu, nikoli jeho předpokladů. I v tomto aspektu se promítá nutnost hodnotit důkazy v kontextu celé věci a nikoli izolovaně. Materiálně se s touto námitkou soud vypořádá dále v rámci žalobního bodu týkajícího se nesprávného právního posouzení a nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

28. Pokud jde o tu část této žalobní námitky, která je formulována obecně, tedy že se žalovaná nezabývala jeho odvolacími námitkami, přičemž shora uvedené dva konkrétní body jsou uvedeny pouze coby příklad, uvádí soud, že není oprávněn za účastníky řízení domýšlet či dotvářet jejich argumentaci. Není tedy věcí soudu, aby na podkladě zcela obecně formulovaného tvrzení, že nebyly uspokojivě vypořádány žalobcovy odvolací námitky, aniž by kromě dvou uvedených odvolacích námitek, žalobce dále podstatu svého tvrzení konkretizoval, prováděl celkové přeshetření způsobu, kterým byly vypořádány všechny odvolací námitky uplatněné žalobcem ve správním řízení. Takovým způsobem by byla porušena zásada rovnosti zbraní procesních stran. Proto se soud zabýval výlučně tou částí této námitky, která byla dostatečně konkretizována, přičemž vadu nepřezkoumatelnosti v napadeném rozhodnutí neshledal.
29. Stěžejní žalobní bod projednávané žaloby se týká nesprávně zjištěného skutkového stavu a právního posouzení. Žalobce tuto námitku vznáší v těle žaloby opakovaně a z více úhlů pohledu, klíčovou otázkou však v každém případě je, zda žalobce prokázal či neprokázal, že jeho vztah naplňuje hlediska stanovená v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
30. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro projednávaný případ platí: *„Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.“*
31. Dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro projednávaný případ: *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.“*
32. Aby mohl být cizinec považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu citovaného § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí splňovat dvě podmínky. Jednak s ním musí mít trvalý partnerský vztah s občanem Evropské unie, který není manželstvím, jednak s tímto občanem musí žít ve společné domácnosti. Z textu zákona jednoznačně vyplývá, že obě tyto podmínky musí být splněny současně, tedy kumulativně. Břemeno tvrzení i důkazní ohledně splnění obou podmínek spočívá na cizinci (viz např. rozsudky ze dne 5. 1. 2011, č. j. 1 As 109/2010 - 76, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015 - 35, ze dne 6. 10. 2016, č. j. 7 Azs 75/2016 - 37, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Správní orgán je ovšem v řízení povinen vést účastníka řízení k tomu, aby v řízení mohl uplatnit důkazy k

prokázání svých tvrzení, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců. V nezbytném rozsahu pak musí navržené důkazy provést, zejména tím, že vyslechne svědky a vyzve účastníka k předložení relevantních listinných důkazů (rozsudek ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 Azs 216/2016 – 44).

33. Pokud § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců zmiňuje vedle sebe požadavek na trvalost vztahu a nutnost soužití ve společné domácnosti, jehož znakem je rovněž trvalé soužití, pak je třeba tento pojem vyložit tak, že zde zákonodárce formuloval požadavek na určitou kvalifikovanou trvalost (srov. již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 151/2015 – 35 a č. j. 6 Azs 216/2016 – 44). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, který je předchůdcem posuzovaného ustanovení (srov. čl. IV odst. 1 zákona č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), při aplikaci neurčitého právního pojmu trvalý vztah v kontextu vztahu druhá a družky je třeba vycházet z toho, že zatímco u manželství je závažnost a trvalost vztahu (byť nikoli nerozlučitelnost) dána již právním úkonem, kterým snoubenci do takového stavu po zralé úvaze a s vědomím všech následků vstupují, neformálnímu soužití, v němž partneři buď nechtějí nebo pro různé překážky nemohou takovýmto úkonem osvědčit jeho trvalost, je třeba pečlivě zkoumat jak jeho kvantitativní, tak i kvalitativní stránku. U kvantitativní stránky vztahu je hodnocena trvalost posuzovaného vztahu, u kvalitativní stránky především jeho hloubka. Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisí a nelze je striktně oddělovat. Trvalost partnerského vztahu je možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z jeho předpokládatelného budoucího vývoje a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Důležité je rovněž posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera (již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Azs 151/2015 – 35).
34. Prizmatem těchto hledisek je v projednávaném případě nutno hodnotit způsob, kterým žalobce coby žadatel o povolení k přechodnému pobytu prokázal naplnění podmínek stanovených v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, stejně jako procesní aktivitu správního orgánu a to, jak správní orgán hodnotil zjištěné skutečnosti.
35. V projednávaném případě je především nutno konstatovat, že správní orgán I. stupně splnil svou povinnost vést žalobce k doložení povinných náležitostí jeho žádosti. Jak už soud shora konstatoval, přestože je řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu řízením o žádosti, s nímž se obecně vzato pojí vyšší důraz na procesní aktivitu účastníků (na rozdíl od řízení z moci úřední, kde je naopak obstarání všech potřebných důkazů věcí především správních orgánů), z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ani v tomto typu řízení nemohou správní orgány zcela neaktivně vyčkávat, jakými přílohami žadatel-cizinec svou žádost doprovodí.

36. V dané věci nicméně správní orgán I. stupně již výzvou ze dne 23. 11. 2018 vyzval žalobce, aby odstranil vadu své žádosti spočívající v prokázání, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Výzva obsahuje detailní poučení, jakým způsobem je možno tuto vadu žádosti odstranit a představuje žalobci i škálu důkazních prostředků, které může za účelem vyhovění výzvě navrhnout. Obdobnou výzvu zaslal správní orgán I. stupně žalobci ještě dne 9. 1. 2019. Nad rámec uvedeného provedl správní orgán I. stupně důkaz úředním záznamem o vykonané pobytové kontrole ze dne 27. 11. 2018 a vyslechl jak žalobce, tak jeho tehdejší přítelkyni. V tomto směru tedy není správnímu orgánu I. stupně co vytknout.
37. Žalobce sám však nepředložil správnímu orgánu žádné důkazy sloužící k prokázání skutečnosti, že je rodinným příslušníkem své přítelkyně ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců kromě svého prohlášení (sepsaného zřejmě rukou jeho přítelkyně), čestného prohlášení jeho přítelkyně, čestného prohlášení paní D., Ch. a pana S. a 11 kusů fotografií.
38. Především pak na základě porovnání obsahu výpovědí žalobce a jeho přítelkyně s obsahem jejich prohlášení přiložených k žalobcově žádosti je nutno dospět k závěru, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud diskrepance mezi údaji získanými z těchto dvou zdrojů zejména o době jejich seznámení, vyhodnotil jako velmi závažné.
39. Prohlášení žalobce i jeho přítelkyně přiložená k žádosti hovoří o tom, že se seznámili roku 2017 na Facebooku, v následné komunikaci zjistili, že mají společné povahy a názory na život. Dne 3. 6. 2018 pak žalobce přijel do České republiky za svou přítelkyní a strávil zde 3 dny, ale již tehdy spolu začali plánovat společnou budoucnost. Žalobcova přítelkyně poté odjela na dovolenou do Chorvatska, kam za ní žalobce přijel; právě tehdy se definitivně rozhodli, že spolu budou žít. Žalobce se proto vrátil se svou přítelkyní z dovolené dne 27. 9. 2018 do České republiky.
40. Naopak při výslechu před správním orgánem I. stupně nebyla žalobcova přítelkyně schopna přesvědčivě popsat, kdy se se žalobcem poprvé viděli, sdělované údaje žalobcem a jeho přítelkyní se lišily až o celý rok. Ve své výpovědi žalobcova přítelkyně zpochybnila údaje, které byly ohledně této skutečnosti obsaženy v žádosti, respektive v čestných prohlášeních k ní přiložených.
41. Výpovědi žalobce a jeho přítelkyně o počátku jejich vztahu se skutečně od sebe liší natolik významně, že tento rozdíl není možno přejít s poukazem na to, že seznámení nemuselo ani jednomu z nich připadat jako počátek budoucího intenzivního vztahu. Žalobce klade dobu seznámení do jiného roku než jeho přítelkyně, odlišně líčí i následující vývoj jejich vztahu, shodují se až v okamžiku, kdy spolu začali žít v Plzni. Nejde tedy v žádném případě o jakési „*přesné okolnosti seznámení*“, jak je uvedeno v žalobě, ale o zcela zásadní údaje, u nichž je podle názoru soudu prakticky vyloučené, že by je partneři prožívající hluboký vztah, který navíc v době výslechu trval necelé dva roky, podávali natolik odlišně.
42. Nad rámec uvedeného lze konstatovat, že z obsahu správního spisu by bylo možno poukázat na řadu dalších pochybností vzbuzujících detailů, např. naprostá neinformovanost žalobce o tom, že jeho přítelkyně již pobírá starobní důchod, ačkoli na druhou stranu žalobce tvrdí, že přesně ví, jak jsou zařízeny jejich společné

finanční záležitosti a disponuje dokonce i PIN kódem k platební kartě své přítelkyně, takže by bylo možno předpokládat, že ze způsobu, kterým tvrzeně vedou společnou domácnost, mu je zřejmé, že má jeho přítelkyně dva příjmy (tedy ze zaměstnání a z penze) atd. Žalobce ani neznal věk své přítelkyně, mýlil se v něm o plných šestnáct let, což je rovněž skutečnost nikoli nevýznamná. Tyto okolnosti dále prohlubují pochybnosti, které o pravdivosti tvrzení uvedených v žádosti žalobce poskytl.

43. Soud v tomto směru nijak nezpochybňuje výsledky provedené pobytové kontroly, které svědčí o tom, že žalobce sdílel se svou přítelkyní byt, že jeho jméno bylo uvedeno na domovním zvonku a poštovní schránce. Jedná se však toliko o naplnění jednoho znaku obsaženého v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a to znaku formálního, jehož existenci lze logicky prokázat jednodušeji než naplnění znaku materiálního, spočívajícího v trvalosti partnerského vztahu, respektive jeho povaze, pevnosti a intenzitě.
44. Správní orgány v dané věci správně aplikovaly § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěly k závěru, že pro nenaplnění tam stanovených předpokladů je dán důvod pro zamítnutí žádosti stanovený v § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a rovněž v § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Nedůvodná je žalobní námitka, podle níž je toto ustanovení pro žalobce méně příznivé oproti žadatelům o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území podle § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Tyto podmínky se vztahují ke zcela jiné situaci, ve které se žalobce zjevně nenachází a ani to netvrdí. Žalobcová žádost byla správními orgány posouzena řádně dle příslušných zákonných ustanovení, které na žalobcovu žádost dopadají.
45. Nedůvodná je i námitka, že správní orgány založily svá rozhodnutí zejména na vysokém věkovém rozdílu mezi žalobcem a jeho přítelkyní. Ze shora uvedené stručné rekapitulace důvodů zamítnutí jeho žádosti je naopak zjevné, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se opírají o logické vyhodnocení podkladů založených ve správním spise, přičemž věkový rozdíl mezi žalobcem a jeho přítelkyní nehrál sám o sobě v úvaze správních orgánů žádnou roli. Žalovaná ostatně správně na straně 4 napadeného rozhodnutí konstatuje, že správní orgán I. stupně vyšel především z výpovědi žalobce a jeho přítelkyně, přičemž detailně poukázal na podstatné nesrovnalosti jejich výpovědi, a to nejen v otázce počátku jejich vztahu, ale i v oblasti znalosti faktů o osobě partnera. To, že žalobce neznal v době svého výslechu věk své přítelkyně, je nicméně důležitou indicíí svědčící o intenzitě partnerského vztahu; soud se neztotožňuje s tvrzením obsaženým v žalobě, podle něhož žalobce neměl žádný důvod ke zjišťování skutečného stáří své přítelkyně. Znalost osoby partnera pochopitelně a především o jeho věku lze totiž považovat za zcela bazální předpoklad vážného vztahu. Žalobce se přitom, pokud jde o věk jeho přítelkyně, nemýlil v rámci snad ještě akceptovatelného rozpětí, ale o více než patnáct let. Správní orgány postupovaly správně, když i tuto zjištěnou skutečnost vzaly při svém rozhodování v potaz.
46. Žalobce se mýlí, pokud v závěru správních orgánů, že žalobce neprokázal splnění podmínek § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, spatřuje přepjatý formalismus. Soud již shora vyložil, že správní orgány vycházely z přiměřeného

výkladu obsahu této právní normy a na ni navazující judikatury. Odůvodnění svých rozhodnutí založily na posouzení výsledků provedeného dokazování, při němž nijak nepochybily. V tom, že žalobce neprokázal splnění hypotézy citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců, nelze spatřovat přepjatý formalismus.

47. Správní orgány rovněž nepochybily, pokud žalobcovu žádost zamítly rovněž proto, že dopustil podvodného jednání ve smyslu § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
48. Podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro projednávaný případ platí: *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území.“*
49. Uvedené ustanovení je transpozicí směrnice č. 2004/38/ES, respektive jejího článku 35, podle něhož: *„Členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odeprání, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člancích 30 a 31.“* V tomto smyslu navazuje tato úprava na čl. 28 preambule citované směrnice, který stanoví: *„Členské státy by měly mít možnost přijmout potřebná opatření k ochraně před zneužíváním práv nebo podvodu, a zejména před účelovými manželstvími nebo jakoukoliv jinou formou vztahů uzavíraných výlučně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt.“*
50. Správní orgán I. stupně tento svůj závěr správně a důkladně odůvodnil tím, že se jej žalobce pokusil předložením čestných prohlášení ze dne 28. 11. 2018 uvést v omyl o rozhodujících otázkách pro posouzení jeho žádosti týkajících se vztahu s jeho přítelkyní, konkrétně pak o okolnostech a době jejich seznámení. Pokud žalobce ke své žádosti přiložil podklady, především čestné prohlášení, ve kterém vyličil zcela jinou skutkovou verzi reality, než jaká posléze vyšla najevo dalším provedeným dokazováním (rozpory ve výpovědích a čestných prohlášeních, rozpory s ostatními důkazy, např. kopií cestovního pasu žalobce, podle nichž je vyloučeno, aby se žalobce za svou přítelkyní přicestoval do ČR dne 3. 6. 2018, když v té době byl v Maďarsku atd.), a to s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, nelze toto jednání hodnotit jinak než jako snahu naplňující uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců.
51. Konečně se soud zabýval žalobním bodem týkajícím se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života žalobce. Ten nepřiměřený zásah rozhodnutí správních orgánů spatřuje v tom, že žalobci bylo ztíženo či znemožněno hledání zaměstnání a zabráněno ve výkonu jeho práva na rodinný život realizovaný s jeho přítelkyní, s níž má prokazatelně hluboký a trvalý vztah.
52. Především je třeba konstatovat, že podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že není povinností správních orgánů, aby každé rozhodnutí bylo posouzeno i optikou své přiměřenosti. Toto ustanovení zní: *„Přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“* Nevyžaduje-li zákon, aby konkrétní rozhodnutí bylo

posouzeno z hlediska své přiměřenosti, jedná se o vyjádření názoru zákonodárce ohledně typově nízké závažnosti dopadů takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Ve shodě s dlouhodobě ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30) je však nutno konstatovat, že to ještě samo o sobě neznamená, že by byly správní orgány absolutně zproštěny povinnosti přiměřenost dopadů takového rozhodnutí v konkrétním případě zkoumat, neboť je nutno, aby byly respektovány mezinárodní závazky České republiky, v těchto případech jmenovitě čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvující právo na soukromý a rodinný život. Ustanovení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je přímo aplikovatelné a má přednost před zákonem. V případě, kdy zákonodárce vyhodnotil možné dopady do soukromého a rodinného života určitého typu rozhodnutí jako nízké, je však třeba, aby se správní orgány relevantním způsobem dozvěděly, že je na místě se jimi i přesto zabývat. V rozsudku ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35, uvedl Nejvyšší správní soud, že je věcí účastníka správního řízení, aby v takové situaci porušení článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive nepřiměřenost dopadů takového rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života namítl. Tím je pak založena povinnost správních orgánů se touto otázkou zabývat i přesto, že to zákon obecně nevyžaduje.

53. Ze shora již citovaných ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) a e) zákona o pobytu cizinců, o která správní orgány svá rozhodnutí opřely, vyplývá, že v tomto případě zákon posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobcových nevyžadoval. V souladu s rekapitulovanými judikatorními závěry by tak musela potřeba takové posouzení provést buď vyplývat z obsahu správního spisu, nebo by musela být založena alespoň relevantními tvrzeními žalobce. Žádná z uvedených možností ale naplněna nebyla, a proto správní orgány nepochybily, když posouzení přiměřenosti dopadů svých rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce neprovedly.
54. Uvádí-li žalobce, že mu správní orgány svým rozhodnutím zamezily v pracovním uplatnění na území České republiky, připomíná soud, že žalobce coby cizinec nedisponuje automatickým právem být účasten na domácím trhu práce. Má-li zájem být v České republice zaměstnán, může podat žádost o jiný pobytový titul, který bude tomuto jeho záměru odpovídat. Žalobci ovšem nic nebrání, aby byl zaměstnán v zemi svého původu. V tomto tvrzení tedy nelze nepřiměřenost dopadů do jeho soukromých či rodinných poměrů shledat. Totéž pak platí i o druhém důvodu, který na podporu tohoto žalobního bodu žalobce uvedl, totiž o tom, že mu správní orgány zabránily realizovat jeho právo na rodinný život se svou přítelkyní, s níž ho pojí trvalý a hluboký vztah. Soud především nepřehlédl, že žalobce tuto svou námitku odůvodňuje tvrzením, které v řízení nebylo prokázáno (tedy existence trvalého a hlubokého vztahu s jeho přítelkyní), což byl primární důvod negativního rozhodnutí o jeho žádosti. Už proto je tato námitka nedůvodná, neboť správní orgány jistě nemohly dospět k závěru, že jejich rozhodnutí založené na závěru, že žalobce neprokázal existenci trvalého partnerského vztahu, je nepřiměřené z toho důvodu, že brání žalobci uskutečňovat trvalý partnerský vztah. Žalobce ani ve správním řízení, ani v žalobě netvrdil žádné natolik výjimečné skutečnosti, že by snad bylo skutečně možno uvažovat o porušení mezinárodních

závazků České republiky, jmenovitě plynoucích z čl. 8 Úmluvy zakotvující právo na rodinný život. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.

Náklady řízení

55. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 23. března 2020

JUDr. Václav Roučka v.r.
předseda senátu