



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **N. M. H.**
bytem
zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Praha 1, Opletalova 25

proti

žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/43

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2016 č.j. MV-34016-4/SO-2016

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 10. 12. 2015 č.j. OAM-17103-36/PP-2014 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky (dále jen „žádost“) podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“).

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobce žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie, resp. státního občana České republiky podle ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., které reaguje na článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (dále jen „Směrnice“), podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt „partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah“. Podle uvedeného ustanovení musí být splněny tři podmínky: musí se jedna o vztah trvalý, vztah povahy obdobné vztahu rodinnému a jeho účastníci musí spolu žít ve společné domácnosti. Žalovaný na tomto místě poukázal na výklad pojmu „partner“ podle Směrnice, který zaujal NSS v rozhodnutí ze dne 16. 4. 2010 č.j. 5 As 6/2010-63. NSS uvedl, že Směrnice užívá pro vztah označení „rodinný“, tudíž jeho obsahem je souhrn vzájemných práv a povinností vyplývajících ze zákona manželům, zejména zákonná vyživovací povinnost, existence společné domácnosti. Pojem společné domácnosti nelze přitom ztotožňovat pouze se společným bydlením na stejné adrese, ale společné podílení se na chodu domácnosti, zabezpečování a úhradě společných potřeb. Stejný obsah pojmu „partner“ je podle NSS nutno vnímat i v dalším textu Směrnice. Je-li tudíž ve Směrnici v čl. 3 užito pojmu „partner“, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, nelze pod tento pojem podřadit jakoukoli osobu, resp. jakýkoli vztah, ale pouze takový, který znaky „partnerského soužití“ naplňuje. Je tedy nutno zabývat se nejen tím, zda cizinec žije ve společné domácnosti s občanem EU, ale také tím, zda lze vztah mezi nimi považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, který musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný. Vždy musí jít o vztah mezi určitými osobami, které mají dlouhodobou citovou či jinou vazbu.
3. Žalovaný konstatoval, že v posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana EU žalobcem uplatňováno z titulu sdílení společné domácnosti s družkou paní P. H. T. T. Skutečnosti vyplývající z předloženého spisového materiálu však svědčí o tom, že účastníci řízení neprokázali, že by společně uhrazovali náklady na společné potřeby. Žalobce naplnění této podmínky neprokázal. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010 č.j. 11 Ca 192/2009-50 žalovaný zdůraznil, že účastník řízení (žalobce) je povinen hodnověrným způsobem doložit existenci vedení společné domácnosti.
4. Pobytovou kontrolou bylo potvrzeno společné soužití žalobce a jeho přítelkyně. Z výpovědí žalobce a jeho přítelkyně nicméně nebylo prokázáno, že spolu sdílí společnou domácnost, ale pouze to, že spolu bydlí na stejné adrese.
5. Pokud žalobce namítl, že správní orgán I. stupně měl přistoupit k výsledkům rodičů přítelkyně žalobce, měl-li za to, že existence společné domácnosti nebyla dostatečně prokázána, žalovaný uvedl, že žalobce v průběhu správního řízení před prvostupňovým orgánem jejich výslech nenavrhoval, přičemž se jedná o důkazy, které žalobce mohl uplatnit dříve. Řízení podle § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., je řízením o žádosti cizince, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek. Pouze z tvrzení cizince může správní orgán zjistit a ověřit splnění podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života cizince a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou

základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace prokazující existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému.

6. K námitce ohledně nesprávného hodnocení z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobce žalovaný konstatoval, že do rodinného života žalobce nebude zasááno, protože neprokázal, že je rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zákona č. 326/1999 Sb. Zdůraznil, že správní orgán I. stupně se zabýval také stupněm integrace žalobce, délkou jeho pobytu na území ČR, jeho věkem, zdravotním stavem a ekonomickými poměry. Hodnotil tedy přiměřenost důsledků rozhodnutí jeho důvodům za využití kritérií obsažených v § 174a zákona č. 326/1999 Sb. Neztotožnil se s názorem, že správní orgán je povinen posuzovat přiměřenost důsledků rozhodnutí podle § 174a zákona č. 326/1999 Sb., ve všech případech, kdy je vydáváno meritorní rozhodnutí. V daném případě nebyl žalobce rodinným příslušníkem občana EU, a tedy mu z povahy věci nemohlo být vydáno povolení k přechodnému pobytu, které je vázáno na statut rodinného příslušníka občana EU. Zamítavým rozhodnutím tak žalobci nemohla vzniknout žádná újma a toto rozhodnutí nemohlo mít dopad do rodinného života žalobce.
7. Uvedl dále, že při zachování principu souladnosti právního řádu bylo nutno vycházet z tehdy platného občanského zákoníku, který definoval v § 115 pojem domácnosti a který v navazujících ustanoveních hovořil také o společné domácnosti.
8. Žalovaný rovněž konstatoval, že žalobce byl správním orgánem I. stupně vyzván k doplnění podané žádosti takovým způsobem, aby byly tvrzeny, osvědčeny či doloženy takové rozhodné skutkové okolnosti, z nichž by existence vedení společné domácnosti vyplývala. Zdůraznil, že správní orgán I. stupně nemůže bez znalostí konkrétních skutkových okolností pojmout výzvu k odstranění vad žádosti podrobnějším způsobem, neboť na rozdíl od účastníka řízení znalostí takových rozhodných skutečností nedisponuje.
9. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že výrok rozhodnutí ministerstva je řádně odůvodněn a odůvodnění není možno považovat za nesrozumitelné. Z odůvodnění rozhodnutí ministerstva je jednoznačně seznatelné, které otázky správní orgán I. stupně považoval za rozhodné, a zároveň z něj vyplývá vzájemná souvislost úvah vedoucích k zamítnutí žádosti.
10. Žalobce v žalobě proti napadenému rozhodnutí nejprve obecně konstatoval rozpor tohoto rozhodnutí s požadavky dle § 68 odst. 3 a dle § 89 odst. 2 správního řádu. Uvedl dále, že žalovaný opomenul zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, a poukázal na rozpor napadeného rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva s § 174a zákona č. 326/1999 Sb.
11. V prvním žalobním bodě žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný podle něj v podstatě toliko aproboval rozhodnutí ministerstva a současně bagatelizoval důvodnost odvolacích námitek a s většinou z nich se vypořádal velmi stručně.

12. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nedostatečné zjištění skutečného stavu věci správním orgánem prvního stupně, které následně aproboval žalovaný. Obě rozhodnutí tak nedostala zásadě materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu.
13. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl rozpor s § 87b v návaznosti na § 15a zákona č. 326/1999 Sb. Uvedl, že v dané věci nebyly dány podmínky pro zamítnutí žádosti. Žalobce již v rámci odvolání uváděl, že podmínku podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., splnil. Správnímu orgánu v prvním stupni předložil 12 společných fotografií, z nichž je jasné vidět, že rozhodně nejsou z jednoho časového období, neboť jde o fotografie z procházek, společných chvil, kdy žalobce hraje své družce na kytaru, z restaurací i ze společného vaření. To že na fotografiích chybí datum pořízení a místo, nemůže být kladeno k tíži žalobce, jelikož fotografie byly doloženy správnímu orgánu 30. 3. 2015 a výslech žalobce s jeho družkou byl uskutečněn 16. 6. 2015. Pokud správní orgán požadoval konkretizaci doložených fotografií, mohl se dotázat na potřebné informace při konání výslechu dne 16. 6. 2015.
14. Žalobce dále namítl, že správní orgán prvního stupně a následně žalovaný nesprávně dovodili, že nebyl prokázán vztah obdobný vztahu rodinnému mezi žalobcem a jeho družkou. Správní orgán prvního stupně se však přepjatě formalisticky zaměřil na pár otázek, kde žalobce a jeho družka vypověděli v rámci svých výsledků trochu odlišně, nicméně z jejich výsledků je patrné, že oba spolu chtějí nadále žít a plánují společnou budoucnost. S družkou plánují v brzké době uzavřít sňatek a pochybnosti správního orgánu jsou proto nepřezkoumatelné a v rozporu s provedenými výsledky. Žalobce a jeho družka odpověděli na spoustu dotazů týkajících se společného bydlení, trávení společného času i provozu domácnosti. Pokud oba uvedli i stejný festival a film v kině, který naposled navštívili, tak je nepochopitelné, že správní orgán přes všechna tato fakta nepovažoval vztah žalobce a jeho družky za prokázaný. Zpochybnil-li správní orgán sdílení společné domácnosti, jedná se o nepochopitelný omyl, neboť pobytová kontrola prokázala, že spolu sdílí společnou domácnost. Měl-li správní orgán prokázání sdílení společné domácnosti za nedostatečné, měl přistoupit k výsledkům rodičů družky žalobce, kteří s nimi bydlí ve společné domácnosti. Neprovedení jejich výsledku, díky kterému nebyl dostatečně prokázán skutkový stav, nelze klást k tíži žalobce, naopak se jedná o pochybení správního orgánu, který v pochybnostech měl k výsledku přistoupit, a pokud tak neučinil, jednal v rozporu s § 3 správního řádu.
15. Za naprosto nesprávný a v rozporu se správní praxí označil žalobce přístup správního orgánu, který žalobce vyzval k doložení písemných dokladů prokazujících existenci vztahu obdobnému vztahu rodinnému. Není žádného dokladu, který by existenci takového vztahu potvrzoval. Naprosto logické je naopak prokazovat existenci takového vztahu provedením výsledku účastníka a případně dalších osob. Povinnost účastníka řízení označit rozhodné skutečnosti pro vyhovění žádosti nelze směřovat s povinností náležitě zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud provedené důkazy, jako je pobytová kontrola a výsledky účastníků, hovoří jednoznačně ve prospěch existence vztahu obdobného vztahu rodinnému, a správní orgán se přesto uchýlí k zamítnutí žádosti, je třeba rozhodnutí ministerstva i napadené rozhodnutí označit za nezákonné a pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Za situace, kdy bylo dostatečně prokázáno, že

žalobce má nárok na povolení k přechodnému pobytu, se břemeno tvrzení a důkazní přesouvá na správní orgán, pokud tento chce prokázat, že je zde dán důvod pro zamítnutí žádosti.

16. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl, že rozhodnutím ministerstva i napadeným rozhodnutím došlo k nepřipustnému zásahu do práva na sloučení rodiny ve smyslu práva EU a také do práva na respektování soukromého a rodinného života, jak je vykládá ve vztahu k čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod ESLP. Při ztrátě pobytového oprávnění by žalobce byl nucen opustit svou družku, stejně jako zemi, kterou si zvolil jako svůj domov. Žalobce odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2013 č.j. 8 As 68/2012-39, podle něhož je přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění) z povahy věci intenzivnější než přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu, neboť v prvním případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce. Poukázal rovněž na rozhodnutí NSS ze dne 20. 6. 2012 č.j. 5 As 6/2012-29, v němž byla judikována povinnost obecných soudů svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit jejich případné odmítnutí. Dle žalobce jsou totožné závěry aplikovatelné i na rozhodnutí správních orgánů. Obdobně odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2007 č.j. 4 Ads 17/2017-66.
17. V pátém žalobním bodě žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí s právem Evropské unie, neboť je v naprosto zřetelném rozporu s účelem a smyslem Směrnice, z níž pramení tento pobytový status a jeho implementace do českého právního řádu. Zákon č. 326/1999 Sb., je třeba v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora EU vykládat eurokonformně na základě doktríny tzv. nepřímého účinku, tedy vykládat zákonná ustanovení vždy ve světle účelu směrnice.
18. V šestém žalobním bodě žalobce namítl nepřiměřenost dopadu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů do soukromého a rodinného života žalobce. Uvedl, že správní orgán prvního stupně se otázkou přiměřenosti vůbec nezabýval a žalovaný jeho rozhodnutí nesprávně potvrdil. Dle žalobce nelze takto formalisticky pouze uvést, že na tento důvod pro zamítnutí žádosti se nevztahuje povinnost zkoumání přiměřenosti. Povinnost zkoumat přiměřenost vyplývá mj. z předpisů ústavněprávní síly a ze základních zásad správního práva obecně. Nelze přijmout přepjatý formalismus, který ve věci tak citlivé, jako je zamítnutí žádosti o pobyt druhá české občanky, zaujaly správní orgány obou stupňů, aniž by šetřily základních práv a oprávněných zájmů, jakož i účelu a smyslu právní úpravy.
19. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že pokud žalobce žádal o povolení k přechodnému pobytu na území ČR za účelem vedení společné domácnosti, a zároveň tak tvrdil, že splňuje podmínku uvedenou v § 15a zákona č. 326/1999 Sb., tedy že žije ve společné domácnosti s paní P. H. T. T. v rodinném vztahu obdobném vztahu druh-družka, bylo na žalobci, aby ve správním řízení jednoznačně a nade vší pochybnost prokázal, že s paní P. H. T. T. vede společnou domácnost. V daném případě nebylo doloženo vedení společné domácnosti ve smyslu § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, resp. ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb. Žalobce byl přitom vyzván správním orgánem I. stupně k doplnění podané žádosti takovým způsobem, aby byly tvrzeny, osvědčeny či doloženy takové rozhodné skutkové okolnosti, z nichž by

existence vedení společné domácnosti vyplývala. Žalovaný zopakoval, že správní orgán nemůže bez znalostí konkrétních skutkových okolností pojmout výzvu k odstranění vad žádosti podrobnějším způsobem. Ohledně žalobních námitek pak žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí.

20. Dne 20. 6. 2019 se věci konalo ústní jednání před soudem. Zástupce žalobce při něm odkázal na podanou žalobu a navrhl, aby soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Setrval na své stěžejní námitce, že trvalý vztah s družkou i vedení společné domácnosti žalobce prokázal, a to jednak předložením 12 ks fotografií, jednak bylo splnění této zákonné podmínky prokázáno pobytovou kontrolou. Zdůraznil, že je v podstatě komplikované doložit existenci trvalého vztahu, a proto byl důležitý zejména výslech žalobce a jeho družky. Žalobce a jeho družka se shodli v odpovědích na spoustu zásadních otázek, shodně uvedli, že společně navštívili festival a šli do kina, mají společného psa. Družka žalobce potvrdila, že žalobce přispívá pravidelnou měsíční částkou na hrazení společných nákladů, tj. na vedení společné domácnosti, přičemž je zřejmé, že žalobci nebude vystavovat příjmové pokladní doklady o přijetí těchto částek. Pokud měl správní orgán prvního stupně za to, že výslech žalobce a jeho družky a předložené fotografie jsou nedostatečné, měl iniciovat provedení dalších pobytových kontrol a vyslechnout sousedy či rodiče družky.
21. Žalovaný při jednání před soudem odkázal na písemné vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí žaloby. Akcentoval, že v posuzované věci nebyla prokázána trvalost, pevnost a intenzita vztahu mezi žalobcem a jeho přítelkyní. Žalobcem předložené fotografie neobsahovaly data jejich pořízení, ač žalobce byl o tom ve výzvě poučen. Z výslechů žalobce a jeho přítelkyně vyplynuly nikoli zanedbatelné rozpory, žalobce mj. nevěděl, že jeho přítelkyně má příjem z brigády.
22. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
23. Podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., v relevantním znění rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu.
24. Podle § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., v relevantním znění k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou.
25. Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., v relevantním znění ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

26. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
27. Předně soud považuje za nutné zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační, přičemž je to žalobce, kdo vymezuje hranice soudního přezkumu. Žalobní bod je způsobilý přezkumu v té míře obecnosti, v níž je formulován. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta. Řada žalobních námitek je totiž natolik obecná, že se jimi soud mohl zabývat pouze v obecné rovině.
28. V prvním žalobním bodě žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s argumentací, že žalovaný bagatelizoval důvodnost odvolacích námitek a s většinou z nich se vypořádal velmi stručně. Žalobce však neuvedl, jaké konkrétní odvolací námitky žalovaný „odbyl“ a v jakém ohledu se jimi zabýval nedostatečně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přitom přesvědčivě vyložil důvody, které jej vedly k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí ministerstva. K tomu soud dodává, že z judikatury správních soudů i Ústavního soudu vyplývá, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicitě* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13 a ze dne 21. 12. 2011, č.j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2774/09 a ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). První žalobní námitka tedy důvodná není.
29. Ve druhém žalobním bodě se žalobce rovněž omezil na pouhé obecné konstatování nedostatečně zjištěného skutečného stavu věci, aniž by rozvedl, jaké relevantní skutečnosti absentovaly v hodnocení skutkového a právního stavu věci. Nutno zdůraznit, že řízení podle § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., je řízením o žádosti cizince, který by měl vyvinout dostatečnou procesní aktivitu a správnímu orgánu předložit pro danou věc vyčerpávající tvrzení, jakož i důkazy, o něž tato tvrzení opírá, chce-li se svou žádostí uspět. Rozsah, v jakém je správním orgánem posuzován skutkový a právní stav, se tedy odvíjí od aktivního nebo naopak pasivního přístupu žadatele ve správním řízení. Správnímu orgánu totiž nelze klást k tíži, pokud žadatel opomněl uvést některé další významné skutečnosti, o nichž správní orgán objektivně nemohl vědět, a jejichž existenci tudíž nemohl prověřovat. Zásada materiální pravdy zakotvená v § 3 správního řádu je definována a její (přípustné) meze jsou nastaveny korektivem „důvodných pochybností“, které však nelze chápat

optikou žadatele v tom smyslu, že skutkový stav bude neúplně zjištěn vždy, nebude-li možno žádosti vyhovět. Soud tedy ani tuto námitku nemohl akceptovat.

30. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nesprávné posouzení podmínky stanovené v § 87b v návaznosti na § 15a zákona č. 326/1999 Sb. Soud předesílá, že žalobce podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení rodiny s občanem EU. Ve smyslu § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., byl proto žalobce povinen předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU. Pojem „rodinný příslušník občana EU“ je mj. definován v § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., podle kterého je jím cizinec, který *má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti*. Legální definice rodinného příslušníka občana EU tedy vyžaduje splnění dvou podmínek, a to 1) trvalého vztahu, který je obdobný vztahu rodinnému a 2) soužití ve společné domácnosti. Obě tyto podmínky musí být splněny kumulativně (viz rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010 č.j. 5 As 6/2010-63). NSS v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2015 č.j. 4 Azs 151/2015-35 vyložil, že: *„(T)rvalost partnerského vztahu obdobného vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, lze hodnotit především dle délky časového trvání vztahu a jeho kvality, zohlednit lze např. i plány společné budoucnosti partnerů, jejich rodinné poměry (...)*“. V rozhodnutí ze dne 8. 10. 2015 č.j. 5 Azs 162/2015-29 NSS poukázal na doktrínu, která „domácnost“ chápe jako *„(s)polečenství fyzických osob (...), které musí splňovat dva znaky: a) faktické trvalé soužití dvou nebo více fyzických osob a současně b) spotřební charakter takového společenství. Jím je stav, kdy každá z osob trvale spolu žijících přispívá podle svých možností na úhradu společných potřeb. Společným potřebami rozumíme potřeby vymezené rámcem domácnosti, tedy rámcem obvyklých potřeb, společných osobám tvořícím toto společenství. Nejčastěji půjde o úhradu základních životních potřeb (strava, bydlení atd.), navíc sem však mohou patřit i zbytné potřeby, které účastníci společenství spojili ke společné úhradě. Pojem domácnost je tedy definován prostřednictvím společenství fyzických osob, existence společného bydlení, ačkoli se předpokládá, není nezbytným pojmovým znakem domácnosti*“. K tomu soud dodává, že spotřební společenství, které je znakem společné domácnosti, nelze chápat úzce jen ve významu finančního příspěvku na náklady bydlení, ale i ve významu osobní, cíleně soustavné a nikoli nahodilé péče o údržbu a fungování společné domácnosti v širším smyslu, než jsou faktické hranice konkrétního obydlí.
31. Pobytová kontrola sama o sobě existenci společné domácnosti nemůže prokázat, a žalobce se tedy mylí, pokud namítl, že v tomto směru jde o dostatečný důkaz. Šetřením na místě lze prověřit, zda žadatel (vůbec) fakticky bydlí na udané adrese, popřípadě to, zda na této adrese bydlí i občan EU, kterého žadatel označil za svého partnera. Jde však zpravidla pouze o prvotní indicii, která může (a nemusí) v řetězci dalších důkazů vést k závěru o (ne)existenci společné domácnosti. V daném případě bylo pobytovou kontrolou pouze zjištěno, že žalobce a jeho přítelkyně mají na uvedené adrese své osobní věci, z čehož bylo možno usuzovat na jejich společné soužití. Tento závěr však nelze chápat tak, že pobytovou kontrolou bylo potvrzeno též společné soužití v širším významu vedení společné domácnosti jakožto spotřebního společenství, neboť jiné skutečnosti než umístění osobních věcí zjištěny (prověřovány) nebyly.
32. Z výsledků žalobce a jeho přítelkyně vyplynulo, že žalobce se sice na chodu domácnosti finančně podílí příspěvkem, který přítelkyni platí v hotovosti, ona sama však žádným

finančním obnosem na společné soužití nepřispívá, přitom vypověděla, že 5 let brigádně (při studiu) pracuje. Z prostředků, které žalobce pravidelně hradí, nakupují jídlo a hygienické potřeby, oblečení a obuv si kupují každý sám. Přítelkyně žalobce ve své výpovědi nepotvrdila, že by jí žalobce kupoval něco nad rámec základních potřeb. Žalobce nemá přístup k financím své přítelkyně, která se svými prostředky hospodaří sama na svém bankovním účtu. Oba bydlí v bytě, jehož majitelkou je matka přítelkyně žalobce. Náklady spojené s užíváním bytu platí majitelka bytu. Lze konstatovat, že výpovědi žalobce a jeho přítelkyně existenci společné domácnosti ve smyslu spotřebního společenství spolehlivě neprokázaly. Finančním příspěvkem, jakož i údržbou (úklidem) bytu žalobce spíše (jednostranně) kompenzuje pouze faktické bydlení a užívání prostor bytu, nikoli společné hospodaření s přítelkyní, která se na vzájemném spotřebním společenství nepodílí, ač vlastními finančními prostředky disponuje. Závěr správních orgánů obou stupňů, že žalobce neprokázal sdílení společné domácnosti s občankou EU, tak má oporu ve výsledcích provedeného dokazování.

33. Přisvědčit nelze ani námitce, že z provedených výsledků je jednoznačně patrné, že žalobce a jeho přítelkyně spolu chtějí nadále žít a plánují spolu budoucnost. Přítelkyně žalobce vypověděla, že se snaží dostudovat a až pak bude myslet na rodinu. Zároveň uvedla, že neví, zda žalobce něco plánuje s ní. Vypověděla, že je ráda, že přítele (žalobce) má, ale ještě je dost času. Naproti tomu žalobce vypověděl, že pokud bude mít povolen pobyt, chtěl by jít na vysokou školu, pak si najít práci, aby se mohl postarat o přítelkyni, kterou si chce vzít. Na trvalost vztahu lze usuzovat podle okolností daného případu z mnoha různých hledisek. Jak konstatoval NSS v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2015 č.j. 4 Azs 151/2015-35: „*(T)rvalost partnerského vztahu je přirozeně možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z předpokládaného budoucího vývoje vztahu a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Významným vodítkem pro její posouzení mohou být informace, kdy vztah vznikl, za jaké situace, jak dlouho již vztah trvá, jak se v průběhu času vyvíjel a jaké významné okolnosti jej provázely. Stejně tak důležité je ale posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera. Jinými slovy, kvantitativní stránka vztahu pro účely § 15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona je zpravidla naplněna tehdy, pokud lze u posuzovaného vztahu již mluvit o určité společné minulosti a zároveň vše nasvědčuje tomu, že vztah bude i v budoucnosti nadále pokračovat. Při posuzování trvalosti partnerského vztahu má ovšem primární význam samotné plynutí času, které svědčí ve prospěch trvalosti vztahu, pokud pouto mezi partnery dosahuje stále dostatečné intenzity. (...) Pokud vykládané ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona přidává k této základní „trvalosti“ obsažené v pojmu společná domácnost požadavek trvalosti vztahu mezi cizincem a občanem EU, pak tomu nelze rozumět jinak, než že se jedná o požadavek určité kvalifikované trvalosti.“ Z výpovědí žalobce a jeho přítelkyně vyplývá, že jejich vzájemné pouto (dosud) nedosáhlo takové intenzity, která by svědčila o pevně ukotveném vztahu, který by oba partneři shodně vnímali jako perspektivní. Přitom vztah obdobný vztahu rodinnému musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se Směrnicí vymezuje (viz rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010 č.j. 5 As 6/2010-63). Nelze také přehlédnout, že žalobce se s přítelkyní seznámil teprve v září 2014 a již v listopadu 2014 podal žádost odůvodněnou sloučením rodiny s občanem EU. I když nelze vyloučit, že vztah mezi žalobcem a jeho přítelkyní se posléze mohl vyvíjet směrem k trvalému soužití se společně plánovanou budoucností, v řízení před správním orgánem*

takový skutkový stav věci najevo nevyšel. Namítl-li žalobce, že s přítelkyní plánují v brzké době uzavřít sňatek, jde o tvrzení, které nebylo v průběhu správního řízení prokázáno a vzhledem k tomu, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), není možné k této (nové) skutkové okolnosti přihlížet.

34. Soud nesdílí přesvědčení žalobce, že splnění podmínky podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., doložil (též) 12 fotografiemi, na nichž je zachycen se svou přítelkyní, a že správní orgán měl v případě, že požadoval konkretizaci těchto fotografií, potřebné informace získat dotazy v rámci provedených výsledků. Fotografie, přestože mohou dokumentovat určitý okamžik, samy o sobě a bez kontextu s dalšími důkazy nemohou mít zásadní důkazní sílu. Fotografie, které žalobce předložil, nebyly opatřeny datem jejich pořízení, a proto z nich nebylo možno zjistit, v jakém časovém období byly pořízeny a zda skutečně dokumentují trvalý vztah mezi žalobcem a jeho přítelkyní. Lze dodat, že i pokud jsou fotografie opatřeny datem, kdy vznikly, půjde zpravidla jen o podpůrný důkaz, jehož důkazní hodnota bude záviset na tom, zda je trvalost vztahu prokázána též dalšími důkazy, resp. zda jiné důkazy existenci trvalého vztahu nezpochybňují. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, neboť, jak soud vyložil výše, existence trvalého vztahu a vedení společné domácnosti nebyla spolehlivě prokázána ani provedením výsledků žalobce a jeho přítelkyně.
35. Přisvědčit nelze ani námitce, že přístup správního orgánu prvního stupně, který žalobce vyzval k doložení písemných dokladů potvrzujících existenci vztahu obdobného vztahu rodinnému, byl nesprávný a v rozporu se správní praxí. Správní orgán prvního stupně nikterak nepochybil, vyzval-li žalobce v souladu s dikcí ustanovení § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., k předložení dokladu potvrzujícího, že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU. Výzva k doložení této podstatné náležitosti neobsahovala rigidní pokyn k předložení toliko písemného dokladu, žalobci byl naopak příkladmo poskytnut přehled důkazních prostředků, kterými lze v obecné rovině prokazovat uvedenou náležitost, výsledky svědků nebyly vyloučeny.
36. Nedůvodná je i námitka, že správní orgán prvního stupně měl přistoupit k výsledkům rodičů přítelkyně žalobce či sousedů, pokud pokládal prokázání sdílení společné domácnosti za nedostatečné. NSS v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2015 č.j. 4 Azs 151/2015-35 zdůraznil, že na cizinci spočívá břemeno tvrzení a břemeno důkazní, aby prokázal ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., jak žití ve společné domácnosti, tak existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému, přičemž je nutné prokázat faktický stav, nikoli vycházet pouze ze stavu formálního. Žalobce důkaz výsledkem rodičů přítelkyně v řízení před správním orgánem prvního stupně nenavrl. Zjištěný skutkový stav, z něhož správní orgán vycházel, je tak důsledkem procesní pasivity žalobce, nikoli důsledkem postupu, kterým by správní orgán porušil § 3 správního řádu.
37. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítl nepřípustný zásah do práva na sloučení rodiny ve smyslu práva EU a také do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy ochrany lidských práv a základních svobod. Tato veskrze obecná žalobní námitka se obsahově kryje s námitkou v šestém žalobním bodě, a proto soud odkazuje na argumentaci k šestému žalobnímu bodu uvedenou níže.

38. V pátém žalobním bodě žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí s účelem a smyslem Směrnice. Podle čl. 3 odst. 2 písm. b) Směrnice platí, že „*aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah*“. NSS v již zmíněném rozhodnutí ze dne 17. 9. 2015 č.j. 4 Azs 151/2015-35 vyložil, že: „*(P)řestože cizinecký zákon obsahuje v § 15a odst. 3 písm. b) i druhou podmínku – „život ve společné domácnosti“ – není tento dodatečný požadavek s ohledem na citované rozhodnutí Soudního dvora (rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, Rahman a další, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 – pozn. soudu) v rozporu se směnicí.*“ Správní orgány obou stupňů při aplikaci ust. § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., nevybočily z mezí, jež toto ustanovení stanoví, a v souladu s ním posuzovaly, zda žalobce naplnil zákonná kritéria určující, kdo je rodinným příslušníkem občana EU pro účely vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb. Nutno dodat, že žalobce neprokázal vedení společné domácnosti ani existenci trvalého vztahu s občanem EU.
39. V šestém žalobním bodě žalobce namítl nepřiměřenost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, pokud jde o dopady do soukromého a rodinného života. K této námitce soud uvádí, že aplikované ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., neukládá správnímu orgánu, aby posuzoval přiměřenost dopadů jeho rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele. Jak ale vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012 – 39 (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015 – 30), i přes to, že právní úprava výslovně nestanoví povinnost zkoumat dopady rozhodnutí do sféry účastníka řízení, nelze na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života s ohledem na závazky plynoucí z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod rezignovat ani v těchto případech, byť na něj nejsou kladeny tak vysoké nároky (jako např. u rozhodnutí o správním vyhoštění). V rámci soudního přezkumu takového rozhodnutí správních orgánů je však nutno reflektovat, že „*(s)myslem přímé aplikace Úmluvy (...) je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do nich přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány*“. Jedná-li se přitom o řízení zahájené na žádost, „*po správním orgánu nelze požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, a to i pokud jde o nepřiměřenost tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života, pokud sám stěžovatel takové skutečnosti ani neoznačí*“.
40. Lze shrnout, že správní orgány jsou i při zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., obecně povinny zabývat se dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V těch případech, kdy tak zákon výslovně nestanoví, však nelze považovat za pochybení způsobující nepřezkoumatelnost, resp. nezákonnost správního rozhodnutí, absenci úvah o jeho zásahu do soukromého a rodinného života žadatele v situaci, kdy z vyjádření účastníků, spisového materiálu či jiné úřední činnosti správního orgánu nejsou dány indicie nasvědčující nutnosti provedení těchto úvah. K tomu, aby správní orgán mohl provést reálnou úvahu o přiměřenosti dopadů jeho rozhodnutí, je totiž nutná aktivita samotného žadatele, který by měl rozkrýt

všechny významné aspekty svého pobytu na území ČR a z toho plynoucí pevnost a trvalost vazeb, které si zde vytvořil.

41. V nyní projednávané věci se správní orgán prvního stupně otázkou, zda důsledky rozhodnutí budou přiměřené ve smyslu § 174a zákona č. 326/1999 Sb., zabýval. Vycházel přitom ze spisového materiálu a cizineckého informačního systému. Šetřením zjistil, že žalobce je svobodný a na území ČR nepobývá žádný z členů jeho rodiny. Žalobce v odvolání proti rozhodnutí ministerstva pouze obecně uvedl, že má na území družku, její rodinu, kterou považuje za svoji, a spoustu přátel. Ani v rámci žalobních námitek žalobce nevyklíčil bližší skutkové okolnosti týkající se jeho vazeb k území ČR na straně jedné a intenzity pojetí s domovskou zemí na straně druhé.
42. Pokud tedy žalobce v průběhu správního řízení před správními orgány neuváděl žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly svědčit o nepřiměřenosti dopadů zamítavého rozhodnutí, nelze správním orgánům vyčítat, že se touto otázkou ve vztahu k nekonkretizovaným osobním a rodinným poměrům žalobce blíže nezabývaly. V postupu žalovaného, resp. ministerstva tak nelze v tomto směru spatřovat pochybení s dopady na zákonnost napadeného rozhodnutí.
43. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
44. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. června 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu