



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce: **K. I.**, nar. . . , státní příslušník Alžírské demokratické a lidové republiky, bytem K L., N., zastoupeného Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Ministerstvo vnitra, náměstí Hrdinů 1634/3, Poštovní schránka 155/50, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2015, č. j. MV-144415-4/SO/sen-2014,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2015, č. j. MV-144415-4/SO/sen-2014, se z r u š u j e a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaná je povinna do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám zástupce Mgr. Tomáše Císaře na náhradě nákladů řízení částku 10.800,- Kč.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou odeslanou dne 12. 2. 2015 podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2015, č. j. MV-144415-4/SO/sen-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 11. 9. 2014, č. j. OAM-3545-34/PP-2014, a toto rozhodnutí potvrdila. Uvedeným

rozhodnutím ministerstvo zamítlo podle § 87b v návaznosti na § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 344/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, neboť dospělo k závěru, že žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie (dále jen „EU“).

Žalobce v žalobě odkázal na své námitky uvedené v odvolání. Dále uvedl, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva jsou v rozporu se zjištěným stavem věci, procesně vadná a nepřezkoumatelná. Z § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců plyne, že je povinností cizince, který má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, hodnověrným způsobem doložit existenci takového vztahu. Žalobce hodnověrně doložil, že se slečnou M. udržuje partnerský vztah od ledna 2014 a od konce února 2014 spolu sdílejí společnou domácnost. To doložil prohlášeními několika osob a výpověďmi účastníků a svědků, fotografiemi a také šetřením Policie ČR ze dne 17. 4. 2014. Další listinné podklady byly zaslány i v rámci odvolacího řízení, včetně návrhů na doplňující výslechy. Žádné „formalizované“ podklady k prokázání vztahu druh – družka neexistují a nelze je reálně doložit. Žalobce vyvíjel maximální snahu, aby správním orgánům doložil, že je ve vztahu druha a družky, přičemž je zřejmé, že se žalobce shodoval ve skutečnostech, které o sobě druh a družka musejí znát. Správní orgány tedy nemají k dispozici nic, co by svědčilo o tom, že vztah mezi žalobci není vztahem druha a družky a že jejich tvrzení je v rozporu se spisovým materiálem. Je povinností správních orgánů konstatovat, zda tvrzení a předložené doklady svědčí o trvalém partnerském vztahu, a v případě závěru, že trvalý partnerský vztah neexistuje, odůvodnit, proč a jakým způsobem k tomuto závěru dospěly, tedy jaké skutečnosti nesvědčí o trvalém partnerském vztahu a proč proto účastníci řízení hodnověrným způsobem nedoložili existenci takového vztahu. Žalovaná nezpochybňovala skutečnost, že spolu žalobci žijí ve společné domácnosti, ale není podle ní splněna dlouhodobost vztahu, aniž by jakkoli specifikovala, v čem požadovaná dlouhodobost spočívá. S odkazy na judikaturu správních soudů žalobce také uvedl, že odvolací správní orgán je povinen vycházet ze skutkového stavu v době vydání rozhodnutí a není zřejmé, proč žalovaná nepovažovala vztah žalobců za dlouhodobý. K této otázce se nijak nevyjádřila a ani nespecifikovala, kdy již považuje vztah za dlouhodobý. Přitom k datu vydání napadeného rozhodnutí spolu žalobci udržovali vztah více jak 12 měsíců a více jak 11 měsíců spolu sdíleli společnou domácnost. Nemůže obstát argumentace žalované, že další důkazy nebyly provedeny s odkazem na ekonomii řízení a na § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Bylo povinností žalované i ministerstva opatřit si podklady pro vydání rozhodnutí, a to za součinnosti s účastníky, kteří jim přitom poskytovali součinnost maximální. Žalovaná mohla pro nadbytečnost odmítnout provedení důkazů jen proto, že má skutečnost za prokázanou nebo uvedené důkazy s projednávanou věcí skutkově nesouvisí. Tím, že je žalovaná odmítla provést, porušila závažně procesní práva žalobce. Nedůvodný je odkaz na § 51 odst. 3 správního řádu, neboť z celého odůvodnění rozhodnutí žalovaného není zjiřitelné, jakou skutečnost žalovaná považuje za tu skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Taková skutečnost podle názoru žalobce zjiřena nebyla. Správní orgány dále porušily poučovací povinnost podle § 4 odst. 2 správního řádu. Chtěly-li správní orgány doložit ještě nějaký doklad nebo prověřit nějakou skutečnost, mohly žalobce poučit konkrétním způsobem tak, aby žalobce mohl tyto skutečnosti doložit a věděl, jaké konkrétní doklady či skutečnosti po něm správní orgány vůbec požadují. Napadené rozhodnutí bylo pro žalobce překvapivé, neboť vyhověl výzvam, doložil celou řadu důkazů a s partnerkou tvrdili konzistentně stejné skutkové okolnosti. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je dále vnitřně rozporné, jestliže na jedné straně připouští, že žalobce je ve vztahu druha a družky, kteří spolu žijí, na straně druhé nemá

žalovaná za prokázaný dlouhodobý vztah obdobný vztahu rodinnému. Vztah mezi družkou a druhem je přitom vztahem obdobným rodinnému. Ministerstvo a žalovaná rovněž nezkontrolovaly přiměřenost rozhodnutí a jeho dopad do rodinného a soukromého života žalobce.

Žalovaná ve svém vyjádření stručně shrnula průběh správního řízení. K obsahu žaloby pak uvedla, že skutečnost, že se v konkrétním případě jedná o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému s občanem EU, musí tato osoba nezpochybnitelným způsobem doložit. Skutečnosti vyplývající z předloženého spisového materiálu svědčí o tom, že v posuzovaném případě není především naplněna podmínka trvalosti vztahu mezi žalobcem a paní N. M. (dále jen „partnerka“). Naplnění této podmínky nebylo žalobcem prokázáno, ačkoliv byl k doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu vyzván. Doba, která uplynula od podání žádosti do dne vydání napadeného rozhodnutí, nemění nic na tom, že žalobcem předložené potvrzení partnerky, že s žalobcem sdílí společnou domácnost a že veškeré náklady na ni hradí společně, bylo vyhotoveno dne 17. 4. 2014, a osvědčuje tedy skutkový stav pouze k uvedenému datu a nikoliv do budoucna. To platí i pro ostatní podklady, z nichž ministerstvo vycházelo. Žádný z těchto podkladů existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému mezi nimi neprokazuje. Z výpovědí je dále zřejmé, že účastníka řízení finančně podporuje jeho bratr a partnerka. Žalobce uvedl, že má úspory v domovském státě, ale je těžké je vyzvednout. Kolik platí za služby spojené s bydlením, nevěděl. Společná domácnost je trvalé soužití osob, které zejména sdílejí společnou domácnost, sdružují finanční prostředky ke společnému uhrazování svých potřeb. Charakteristické pro tento druh soužití jsou rovněž úzké citové vazby. Aby mohl žalobce být považován za rodinného příslušníka občana EU, musel by to doložit hodnověrným způsobem, např. listinnými doklady, které by bez dalšího umožnily účastníkovi řízení prokázat existenci vedení společné domácnosti. Ministerstvo zjistilo stav věci v souladu s § 3 správního řádu a postupovalo podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí ministerstva v odůvodnění obsahuje výčet podkladů pro rozhodnutí a argumentaci, proč neprovádělo další dokazování. Úvahy správního orgánu jsou uvedeny v rozsahu umožňujícím jejich přezkoumání. Ve zbytku žalovaná odkázala na závěry uvedené v odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná, podána osobou oprávněnou a že jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů přezkoumal, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěl přitom k závěru, že podaná žaloba je důvodná.

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 12. 3. 2014 žádost o povolení k přechodnému pobytu. Tu mimo jiné doprovázel listinou, kterou partnerka, občanka Slovenské republiky s povoleným trvalým pobytem na území ČR, prohlásila, že se žalobcem sdílí společnou domácnost a že veškeré náklady na společnou domácnost hradí společně. Opatřením ze dne 2. 4. 2014 ministerstvo vyzvalo žalobce k odstranění nedostatků žádosti tak, aby předložil doklad o zdravotním pojištění a doklad potvrzující účel pobytu, a poučilo jej, že takovým dokladem může být například doklad o úhradě nákladů spojených s provozem společné domácnosti, doklad prokazující společné soužití na území jiného státu nebo jakýkoli jiný listinný důkaz, který rozhodnou skutečnost (že má s partnerkou vztah obdobný vztahu rodinnému a že žijí ve společné domácnosti) nezpochybnitelně potvrdí. K žádosti ministerstva provedla dne 17. 4. 2014 Policie ČR na adrese hlášeného pobytu žalobce pobytovou kontrolu, kdy podle její zprávy ze dne 22. 4. 2014 byli zastiženi žalobce i s partnerkou, kteří Policii ČR sdělili okolnosti svého seznámení a informace vztahující se ke společnému bydlení. Dne 22. 4. 2014 žalobce předložil mimo jiné potvrzení o zajištění ubytování, úředně ověřenou kopii pojistné smlouvy, opětovně prohlášení partnerky, jakož i prohlášení dalších osob (bratra

žalobce, jeho přítelkyně, matky partnerky a jejího manžela a dvou dalších osob), která měla potvrzovat jejich vztah, a zároveň navrhl provedení výsledku těchto osob. Zároveň doložil fotografie, které mají zachycovat jeho a partnerku. Dne 6. 6. 2014 provedlo ministerstvo výsledek žalobce a partnerky, dne 8. 8. 2014 pak provedlo výsledek matky partnerky a družky bratra žalobce. Opatřením ze dne 15. 8. 2014 ministerstvo informovalo žalobce o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, čehož žalobce prostřednictvím svého zástupce dne 21. 8. 2014 využil a dne 1. 9. 2014 se vyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí a navrhl výsledek dalších osob.

Rozhodnutím ze dne 11. 9. 2014 ministerstvo žádost žalobce zamítlo. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedlo, že žalobce nepředložil požadované náležitosti, ačkoliv k tomu byl řádně vyzván a současně mu byla poskytnuta přiměřená lhůta k doložení požadovaných náležitostí. Dále uvedlo, že nedatované fotografie nebo doložená prohlášení nejsou důkazem, který by nezpochybnitelně prokázal, že je mezi nimi trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému, že sdílí společnou domácnost a společně se podílí na chodu takové domácnosti. Výpovědi svědků podle ministerstva potvrdily, že mezi žalobcem a partnerkou je vztah, avšak neprokázaly, že by se jednalo o vztah trvalý. Bylo na žalobci, aby doložil, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a že s ním sdílí společnou domácnost. Žalobce a partnerka společně sdílí společnou domácnost od 28. 2. 2014 a nebyla tak naplněna podmínka trvalosti vztahu, jestliže navíc v době podání žádosti žalobce sdílel společnou domácnost s partnerkou dva týdny. Ministerstvo uzavřelo, že v případě žalobce není naplněna „především“ podmínka trvalosti vztahu mezi žalobcem a partnerkou. Ministerstvo dospělo rovněž k závěru, že zamítnutí žádosti žalobce nebude rozhodnutím nepřiměřeným. Toto rozhodnutí bylo doručeno partnerce dne 16. 9. 2014.

Proti rozhodnutí ministerstva ze dne 11. 9. 2014 podali žalobce a partnerka dne 21. 9. 2014 odvolání, které k výzvě ministerstva doplnili podáními doručenými ministerstvu dne 4. 10. 2014 a dne 30. 10. 2014 a následně také podáním doručeným ministerstvu dne 23. 12. 2014. V odvolání účastníci namítli způsob doručení rozhodnutí ministerstva, nekonkrétnost a neurčitost jeho výroku, nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a skutečnost, že ministerstvo postupovalo v rozporu s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Ve zbytku byly odvolací důvody co do právních otázek v podstatě shodné s výše uvedenými žalobními body.

Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání žalobce a partnerky zamítla. V odůvodnění žalovaná mimo jiné uvedla, že k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit také doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU. Podle žalované jsou na vztah podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců kladeny celkem tři podmínky: musí se jednat o vztah trvalý, vztah povahy obdobné vztahu rodinnému a účastníci musí žít ve společné domácnosti. Společnou domácnost lze podle žalované charakterizovat jako trvalé soužití osob, které zejména sdílejí společnou domácnost, sdružují finanční prostředky ke společnému uhrazení svých potřeb s tím, že pro tento druh soužití jsou charakteristické úzké citové vazby. Žalobce by musel hodnověrným způsobem doložit např. listinné doklady, které by bez dalšího umožnily prokázat existenci vedení společné domácnosti. Podle žalované v posuzovaném případě není „především“ naplněna podmínka trvalosti vztahu mezi žalobcem a partnerkou. Žalobce neprokázal splnění této podmínky, ačkoliv byl k doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu vyzván. Žalovaná dále odmítla námitku nedoručení rozhodnutí ministerstva, neboť podle ní z odvolání a jeho doplnění vyplývá, že se zástupce žalobce s rozhodnutím ministerstva seznámil. Žalovaná rovněž neshledala vady výroku či odůvodnění ministerstva. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí dále doba, která uplynula od podání žádosti do vydání

rozhodnutí ministerstva, nemění nic na tom, že potvrzení partnerky bylo vyhotoveno dne 17. 4. 2014 a osvědčuje skutkový stav k uvedenému datu a nikoliv do budoucna, což platí i pro ostatní podklady pro vydání rozhodnutí. Žádný z těchto dokladů podle žalované existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému mezi žalobcem a partnerkou neprokazuje. Žalobce finančně podporuje jeho bratr a partnerka. Výslech žalobce a partnerky byl proveden, stejně jako navrhované svědecké výpovědi. Další výsledky by pouze potvrdily již známé skutečnosti ohledně seznámení a soužití žalobce s jeho družkou. Veškeré další návrhy na provedení důkazů ministerstvem by byly nadbytečné, jelikož žalobce nedoložil náležitost potvrzující existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému. Předložené listiny se vztahovaly ke sdílení společné domácnosti, nikoliv k charakteru vztahu mezi žalobcem a partnerkou. Dokladem potvrzujícím existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému není ani výpověď žalobce a partnerky a nejsou dokladem, listinou, kterou je žalobce povinen k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu předložit. Ačkoliv se ministerstvo zabývalo rovněž otázkou přiměřenosti svého rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobce, podle žalované nemá ministerstvo povinnost posuzovat přiměřenost podle § 174a zákona o pobytu cizinců v případě jakéhokoliv meritorního rozhodnutí. Žalobce není rodinným příslušníkem občana EU, nemohla mu vzniknout žádná újma a zamítnutí jeho žádosti nemohlo mít dopad do jeho rodinného života. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 13. 1. 2015.

Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana EU pro účely tohoto zákona rozumí jeho a) manžel; b) rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti; c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana EU a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana EU.

Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana EU, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců věty první je rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem EU, povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu.

Nedůvodným shledal soud žalobní bod, podle kterého se ministerstvo a žalovaná nedostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadu jejich rozhodnutí. Soud zde zcela souhlasí se žalovanou v tom smyslu, že nebylo povinností ministerstva přiměřenost svého rozhodnutí zkoumat. Zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců jasně stanovil, ve kterých případech je třeba zkoumat přiměřenost rozhodnutí vydávaných správními orgány na úseku pobytu cizinců (srov. např. § 37 odst. 2, § 56 odst. 2, § 75 odst. 2, § 77 odst. 2 zákona o pobytu cizinců aj.). Ve vztahu k zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu tak učinil v § 87e odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Pouze v těchto případech jsou pak zohledňována kritéria stanovená v § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. dikci „při posuzování přiměřenosti“). To pochopitelně neznamená, že v jiných případech, kdy není žádosti o povolení k přechodnému pobytu vyhověno, ministerstvo zkoumat přiměřenost nemá vůbec. Žalobce má pravdu v tom, že přiměřenost (proporcionalita) je základní zásadou činnosti správních orgánů, ústavně právním pravidlem. Pokud se však v případě rozhodování o pobytu cizinců jedná o případ, kdy ministerstvo či žalovaná nemají zákonem o pobytu cizinců stanovenou výslovnou povinnost zkoumat přiměřenost svého rozhodování, muselo by jít o natolik intenzivní „nepřiměřenost“, že by dosahovala ústavněprávní relevance

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 Azs 163/2015-47). To však není případ žalobce. Uvedené okolnosti by totiž cizinec musel tvrdit, pakliže by nevyplývaly ze správního spisu. Předcházející správní řízení mělo povahu řízení o žádosti, v jehož rámci neplatí tak striktní požadavky pro vyhledávání rozhodných skutečností jako v případě řízení z moci úřední, zejména v řízení o správním deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Pokud se tedy žalobce domníval, že je zde nějaké jeho právo či zájem, pro které by eventuální zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu mělo být nepřiměřené, měl to namítat v předcházejícím správním řízení, což však neučinil. Zmiňuje-li pak žalobce, byť poněkud obecně, v žalobě nepřiměřenost napadeného rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva ve vztahu k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění pozdějších protokolů, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen Úmluva“), je logické a rozumné se samo sebou, že v případě, když ministerstvo a žalovaná dospěly k závěru, že žalobce a partnerka nejsou navzájem rodinnými příslušníky ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, již nezkoumaly dopad do jejich rodinného života. Pokud je žalobce toho názoru, že by napadené rozhodnutí a rozhodnutí ministerstva byla nepřiměřená z jiných ústavně právně relevantních důvodů, musel by tyto skutečnosti v předcházejícím řízení uvést, což neučinil a konkrétním způsobem nečiní tak ani v žalobě.

Soud se nezabýval námitkou žalobce, že rozhodnutí ministerstva mu nebylo do dne podání žaloby doručeno, neboť s rozhodnutím se žalobce prokazatelně seznámil, podal proti němu odvolání a to bylo věcně projednáno. Navíc se nedoručení rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil (§ 84 odst. 2 správního řádu). Tato vada řízení navíc nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce přitom sám uvádí, že nedoručení rozhodnutí ministerstva „zřejmě“ nepůsobí nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Soud neposuzoval ani neurčitě formulovaný žalobní bod, kterým žalobce bez jakékoli konkretizace odkázal na obsah svého odvolání. Povinností žalobce je v žalobě konkrétně uvést, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; není úkolem soudu za něj dohledávat argumenty v jiných podáních, *nota bene* ani k žalobě nepřipojených.

Jako důvodný nicméně soud shledal žalobní bod, v jehož rámci žalobce namítal nedostatečné odůvodnění závěru žalované, že vztah mezi ním a partnerkou nesplňuje požadavky § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců a není proto možné na žalobce nahlížet jako na rodinného příslušníka občana EU. Aby se v konkrétním případě ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinných příslušníků občanů EU použila na cizince uvedené v citovaném ustanovení, musí být splněny dvě hmotněprávní podmínky a jedna podmínka procesní. Zaprvé musí mít cizinec s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému, zadruhé spolu musejí žít ve společné domácnosti a zatřetí tyto skutečnosti musí cizinec v řízení hodnověrným způsobem doložit.

Co se týče splnění naposled zmíněné podmínky, byl žalobce v průběhu řízení před ministerstvem vyzván k předložení „dokladu potvrzujícího účel pobytu“ a byl poučen, co takovým dokladem může například být. V této souvislosti zdejší soud připomíná, že ačkoliv měl žalobce ze zákona povinnost předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU (§ 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců), jsou možnosti cizinců – žadatelů ve vztahu s občanem EU podle § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců z povahy věci omezené. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud „*má být dokládán vztah obdobný vztahu rodinnému, jako v nyní posuzovaném případě, je zjevné, že nelze předeštit důkaz v podobě zmíněných matričních dokumentů, nýbrž je nutno využít jiné*

důkazní prostředky, ať už listinné důkazy např. v podobě fotografií, dokladů o společně strávené dovolené či jiných podobných listin soukromé povahy. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu mohou být žadatelem např. rovněž učiněny návrhy svědeckých výpovědí z žadatelova bezprostředního okolí hodnověrně prokazující citový a jiný vztah žadatele k občanu EU (a naopak), od něhož žadatel svůj pobyt odvozuje (přátelé, ošetřující lékař, u starších dětí např. učitelé v předškolních a školních zařízeních). Na tomto místě rovněž pro žadatele vyplývá dle § 50 odst. 2 in fine správního řádu při opatrování pokladů pro vydání rozhodnutí povinnost poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 30/2013-42).

V projednávané věci je nesporné, že žalobce k žádosti předložil mimo jiné prohlášení partnerky, jakož i prohlášení dalších osob (bratra žalobce, jeho přítelkyně, matky partnerky a jejího manžela a dvou dalších osob), která měla potvrzovat jejich vztah, a zároveň navrhl provedení výslechu těchto osob, doložil fotografie, které mají zachycovat jeho a partnerku. Zároveň byl proveden důkaz výslechem žalobce, partnerky a dvou svědkyň a bylo provedeno šetření v místě hlášeného pobytu žalobce, kde žalobce s partnerkou odpovídali na dotazy Policie ČR. Ze správního spisu tak nelze dovodit závěr, že by žalobce neposkytoval ministerstvu a žalované potřebnou součinnost při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí. Stejně tak nelze s ohledem na uvedené tvrdit, jak činí žalovaná, že žalobce nepředložil doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU. Žalobce určité doklady předložil a snažil se také jinak prokázat, že s partnerkou má trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a že s ní žije ve společné domácnosti. Otázka, jestli tomu tak skutečně je, je v případě rodinných příslušníků podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců věcí hodnocení ministerstva a žalované stran splnění obou hmotněprávních podmínek či hodnocení důvěryhodnosti podkladů předložených cizincem, nikoliv však otázkou splnění procesní povinnosti předložit doklady, které (podle názoru cizince) prokazují nezbytnou povahu vztahu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí či rozhodnutí ministerstva přitom ani nevyplývá, že by správní orgány jakkoliv zpochybnilы hodnověrnost žalobcem předložených podkladů. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tak nemohlo být opřeno o tvrzení, že žalobce nepředložil doklady potvrzující účel pobytu a že tedy nedoložil existenci vztahu.

V rozsudku ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, Nejvyšší správní soud k pojmu partnerského vztahu obdobného vztahu rodinnému uvedl, že „[p]ři aplikaci tohoto neurčitěho právního pojmu je třeba vždy zkoumat konkrétní okolnosti každého případu a není možné konstruovat jednotnou šablonu, kterou by bylo možné aplikovat na každý případ tvrzení o cizinci, který má být považován za rodinného příslušníka občana EU. Lze však konstatovat, že tento pojem zahrnuje v sobě dvě dílčí kritéria, která musí u posuzovaného vztahu současně existovat, aby byla naplněna první podmínka složené skutkové podstaty v § 15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona. Prvním kritériem je kvantitativní stránka vztahu, v rámci níž je hodnocena jeho trvalost, a druhým kritériem je kvalitativní stránka vztahu, u které se hodnotí, zda je posuzovaný vztah obdobný vztahu rodinnému. Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisejí a nelze je striktně oddělovat.“ Ke splnění podmínek § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců žalovaná v napadeném rozhodnutí mimo jiné uvedla, že žalobce nepředložil žádný doklad, jenž by prokazoval, že má s partnerkou trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému, a že žalobcem předložené doklady se vztahovaly „vesměš“ ke sdílení společné domácnosti, nikoliv k charakteru jejich vztahu. Na jiném místě žalovaná uvedla, že v případě žalobce není „především“ naplněna podmínka trvalosti vztahu mezi ním a partnerkou. Z napadeného rozhodnutí tak není zcela jasné, která podmínka stanovená v citovaném ustanovení nebyla v případě žalobce splněna, nicméně ve shodě s tím, co nyní žalovaná uvádí ve svém vyjádření, se soudu jeví, že napadené rozhodnutí vychází z toho, že

není splněna (kvantitativní) podmínka trvalosti vztahu, kterou posuzuje ke dni podání žádosti o přechodný pobyt, resp. že o tom nebyl předložen potřebný doklad.

Závěr o tom, že trvalost vztahu je třeba posuzovat ke dni podání žádosti o přechodný pobyt, však není jakkoliv odůvodněn a v tomto směru je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Přitom tento závěr je i nesprávný, což má za následek další zásadní vady napadeného rozhodnutí dané nedostatečným zjištěním skutkového stavu, jenž je pro věc rozhodný, a opomenutím důkazních návrhů, jichž se žalobce ve správním řízení oprávněně dovolával.

Jestliže žalovaná rozhodovala na základě skutkového a právního stavu ke dni 12. 3. 2014, pak aplikovala právní předpis (který se naštěstí v mezidobí v relevantních pasážích nezměnil) na nesprávný skutkový stav. Žalovaná neměla přehlédnout ustálený obecný princip, zastávaný doktrínou i judikaturou, že správní rozhodnutí musí být v souladu s právními předpisy a mezinárodními smlouvami účinnými v době jeho vydání (srov. např. Kadečka, S.; Skulová, S.; Průcha, P.; Havlan, P. Správní právo procesní, Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, s. 160; Horzinková, E.; Novotný, V. Správní právo procesní. Praha: Leges, 2010, s. 180; Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 195; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014, č. j. 3 Ads 37/2012-30, publikovaný pod č. 3054/2014 Sb. NSS, bod 76 a v něm zmiňovanou judikaturu) a také vycházet ze skutkového stavu k datu vydání rozhodnutí, pokud z právních předpisů nebo povahy vedeného řízení neplyne opak. Opak může plynout z přechodných ustanovení zákona (pokud jde o použitelné právo) nebo z hmotněprávních či procesních ustanovení zákona (např. v případě rozhodnutí o zamítnutí pobytové žádosti z důvodu nedostavení se k pohovoru či uložení správního vyhoštění z důvodu, že cizinec překročil nelegálně hranici). Tak tomu však v tomto případě není. Pro odlišný postup není důvodu ani z důvodu povahy vedeného správního řízení, neboť výsledek tohoto správní řízení nemá určit a právně kvalifikovat nějakou minulou skutečnost (jako by tomu mohlo být např. v případě rozhodování o žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu na určení, zda určitá osoba byla ke konkrétnímu rozhodnému datu občanem ČR). Žalovaná, stejně jako ministerstvo, tedy byla povinna rozhodovat na podkladě skutkového a právního stavu ke dni vydání jejich rozhodnutí.

V již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015 je k podmínce trvalosti vztahu uvedeno, že trvalost „partnerského vztahu je přirozeně možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z předpokládatelného 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.“ Nejvyšší správní soud pak z § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců dovozuje požadavek určité kvalifikované trvalosti, nad rámec trvalosti definující samotný pojem vztahu obdobného vztahu partnerů. Plynutí času je tedy významným hlediskem při posuzování podmínky trvalosti, byť rozhodně ne jediným, a je třeba zkoumat a hodnotit veškeré okolnosti příkladmo zmiňované Nejvyšším správním soudem.

Od doby podání žádosti do dne vydání rozhodnutí ministerstva uplynulo 6 měsíců, do dne vydání napadeného rozhodnutí pak 10 měsíců, přičemž žalobcem tvrzená délka vztahu s partnerkou je ještě o necelý měsíc delší. Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že délka vztahu je významnou skutečností pro hodnocení jeho trvalosti, nicméně není skutečností jedinou. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce v době předcházející správnímu řízení po cca pětíměsíční známosti již s partnerkou žil, byť jen velmi krátce (půl měsíce), a měl již vytvořené společenské vztahy s dalšími členy rodiny partnerky. Tyto okolnosti přitom nejsou ani v jednom z rozhodnutí zásadně zpochybněny. Z výsledků dále vyplývá například to, že žalobce a partnerka shodně uvedli, že plánují společně provozovat zařízení restauračního typu a že tak mají určitou představu o společné budoucnosti. To je přitom jedna z věcí, kterou musely správní orgány při posuzování trvalosti vztahu zvažovat, nicméně tak neučinily.

Z napadeného rozhodnutí dále nevyplývá, že by se žalovaná vypořádala s návrhem žalobce na provedení opětovného výsledku žalobce, partnerky a jejích rodičů učiněného dne 29. 12. 2014 a s přiloženým prohlášením matky partnerky o nadále trvajícím vztahu žalobce a partnerky. Žalovaná pouze v rekapitulační fázi uvádí, že takové podání bylo učiněno, jeho hodnocení, jak požaduje § 68 odst. 3 správního řádu, však z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá. Doplnit dokazování v tomto směru, pokud by žalovaná měla pochyby o tom, zda k datu vydání napadeného rozhodnutí vztah žalobce s partnerkou trvá, však bylo namístě.

Ze správního spisu vyplývá, že v případě žalobce byly v průběhu předcházejícího správního řízení zjištěny okolnosti jak ve prospěch, tak neprospěch závěru, že vztah žalobce s partnerkou je vztahem trvalým. Ačkoliv ke druhé skupině těchto skutečností patří například to, že žalobce podal žádost o udělení pobytu krátkou dobu poté, co bylo ukončeno soudní řízení ve věci mezinárodní ochrany a po krátké době trvání známosti s partnerkou, nemohlo se ministerstvo a žalovaná omezit pouze na tyto skutečnosti, nýbrž otázku trvalosti bylo třeba hodnotit ve vzájemné souvislosti se všemi rozhodnými skutečnostmi. Zvláště to platí pro žalovanou, která rozhodovala takřka rok po tvrzeném počátku vztahu mezi žalobcem a partnerkou. Stejně jako může v průběhu celého řízení o udělení přechodného pobytu partnerský vztah či jiný vztah ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců ztratit povahu vztahu v tomto ustanovení uvedenou (např. dojde k rozvodu manželství, dítě dosáhne věku 21 let, partneři spolu přestanou žít ve společné domácnosti), tak v průběhu řízení může vztah tuto povahu získat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 4 Azs 21/2016-66). Ke všem těmto skutečnostem přitom musí žalovaná jako odvolací správní orgán přihlížet, a to až do vydání rozhodnutí o odvolání. Žalovaná tak měla uvést všechny úvahy, kterými se při hodnocení těchto skutečností řídila. Co se návrhů žalobce týče, je třeba rovněž připomenout, že koncentrace řízení v odvolacím řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) se neuplatní, jestliže návrhy či důkazy uplatňované cizincem (odvolatelem) se mají týkat skutečností nastalých až v průběhu odvolacího řízení, zde konkrétně skutečnosti, že daný vztah druhá a družky trvá v odpovídající kvalitě i v době rozhodování žalované. Soud je toho názoru, že žalovaná měla povinnost zhodnotit otázku trvalosti vztahu ve světle dalšího plynutí času a při svém zvažování měla přihlídnout rovněž k dalším okolnostem zjištěným v průběhu správního řízení. Měla se rovněž vypořádat s návrhy žalobce učiněnými v odvolacím řízení. Přitom není vyloučeno, že by si žalovaná za účelem zjištění skutečného stavu věci sama obstarala některé podklady rozhodnutí (např. by požádala Policii ČR o provedení opětovného šetření v místě hlášeného pobytu, provedla výslech účastníků či svědků) nebo že by o provedení jednotlivých úkonů dožádala ministerstvo jako podřízený správní orgán (srov. § 13 správního řádu).

Vzhledem k uvedenému soud proto dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného rozhodnutí trpí zásadními nedostatky, neboť žalovaná nevysvětlila, proč se zabývá skutkovým stavem ke dni podání žádosti a staví na něm své rozhodnutí. Zároveň se nedostatečně vypořádala s návrhy žalobce na provedení dalších důkazů, které byly činěny po celou dobu předcházejícího správního řízení, a v důsledku jejich pominutí také nedostatečně zjistila rozhodný skutkový stav. Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. i bez nutnosti nařízení jednání zrušil.

V dalším řízení se žalovaná bude opětovně zabývat tím, zda jsou splněny všechny podmínky nezbytné pro to, aby bylo možno na žalobce hledět jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců [s účinností od 18. 12. 2015 ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců], a to podle aktuálního skutkového stavu ke dni vydání nového rozhodnutí. Při posuzování trvalosti vztahu přitom zohlední kritéria výše uvedená. Za tím účelem si obstará aktuální podklady. Dojde-li opětovně k závěru, že žalobce nesplňuje podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců pro to, aby na něj bylo možno nahlížet jako na rodinného příslušníka, svůj závěr žalovaná řádně odůvodní, a to ze všech hledisek, které je při tomto posuzování povinna zkoumat a takovým způsobem, který vyžaduje § 68 odst. 3 správního řádu.

Jen pro úplnost soud dále konstatuje, že pokud ministerstvo i žalovaná v odůvodnění svých rozhodnutí uvádějí, že je žalobce finančně odkázán na pomoc bratra a partnerky (patrně v souvislosti s podmínkou existence společné domácnosti, byť z odůvodnění jednoznačně neplyne, že by dospěly k závěru o její neexistenci – ministerstvo dokonce na jednom místě uvádí, že bylo na žalobci, aby soužití ve společné domácnosti doložil, na jiném pak, že s partnerkou společnou domácnost sdílí), je třeba připomenout, že společná domácnost může existovat i v případě, kdy jeden z členů domácnosti finančně nijak nepřispívá, pokud se o společnou domácnost stará jinými způsoby, jako např. výkonem domácích prací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Azs 49/2014-27). Ze správního spisu přitom vyplývá, že se žalobce podílí na úklidu, nákupu a péči o dům a zahradu, což správní orgány nezpochybnil.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná v řízení úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naproti tomu plně úspěšný, neboť napadené rozhodnutí soud zrušil. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ve výši 10.800,- Kč. Tuto částku tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení a žaloba podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění vyhlášky č. 120/2014 Sb.], dále dvě paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300,- Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky a soudní poplatek za podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 4.000,- Kč.

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 9. května 2016

JUDr. Milan Podhrázký, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Alena Lébllová