



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobce: **H. F. A. A.**
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti žalované ze dne 4. 5. 2018, č. j. MV-36314-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí ze dne 1. 3. 2018, č. j. OAM-6616-41/PP-2017, sp. zn. MV-62249-9/OAM-2017, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále též „zákon o pobytu cizinců“), a to podle § 87e odst. 1 písm. e) téhož zákona, neboť žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že žalovaná porušila své povinnosti odvolacího orgánu zejména tím, že při odůvodnění napadeného rozhodnutí nepostupovala dle § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaná také nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Oba správní orgány pak porušily i další zásady činnosti správních orgánů, zejména ty uvedené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Oba správní orgány se nevypořádaly s otázkou přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
3. Důvod pro zamítnutí žádosti spočívající v tom, že žalobce neprokázal, že by byl rodinným příslušníkem občana EU, neodpovídá skutečnosti. Sdílení společné domácnosti a vztah obdobný vztahu rodinnému není možné prokázat nějakým exaktním důkazním prostředkem, např. listinou. K danému závěru je nutné dojít na základě jednotlivě propojených zjištění, která při vzájemném posouzení osvědčí existenci společné domácnosti vedené několika osobami. Sdílení společné domácnosti, tedy i existenci vztahu mezi žalobcem a jeho partnerkou, a trvalost vztahu, přitom prokazuje zcela jistě provedený výsledek. To, že partneři z pracovních důvodů nežijí trvale ve společné domácnosti, pak nemůže být na překážku.
4. V řízení o žádosti je povinností účastníka řízení přispívat k prokázání tvrzených skutečností, to však neznamená, že by správní orgán mohl být zcela pasivní. Ten i bez návrhu provádí důkazy, které lze ve věci provést, a dle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce přitom jednoznačně uvedl, na základě čeho se cítí být rodinným příslušníkem občana EU, a předložil k prokázání vztahu jednoznačné doklady. Pokud správní orgán pochyboval o existenci vztahu, byl povinen provést důkazy nezbytné ke zjištění skutečného stavu věci. Ministerstvo však relevantní skutečnosti nezjistilo a rezignovalo i na zjištění skutečného stavu věci provedením řádného dokazování. Žalovaná tento postup aprobovala. Napadené rozhodnutí je projevem libovůle, nikoliv správního uvážení.
5. Žalovaná se nevypořádala s odvolacími námitkami. Shodně s ministerstvem konstatovala, že mezi žalobcem a jeho družkou nebyla prokázána taková vazba, která by potvrzovala trvalost vztahu. Vůbec však nepřijala doložené důkazy a sama žádné neprovedla. Takto formalisticky situaci nelze posuzovat. Stejně tak se ministerstvo nezabývalo přiměřeností zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, popř. pouze povrchně a bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem. Žalovaná vyloučila nutnost posuzování této přiměřenosti, když uvedla, že s ohledem na absenci vztahu s občanem Evropské unie nemůže být takový zásah způsoben. Takové posouzení však neodpovídá požadavkům zákona. Správní rozhodnutí jsou proto stejně jako řízení, která předcházela jejich vydání, zatížena nezákonností.
6. Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě ze dne 23. 7. 2018 žalovaná v podrobnostech odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a spisový materiál. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

8. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí ministerstva včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
9. V projednávané věci správní orgány zjištěný skutkový stav vyhodnotily tak, že žalobce skutečně se svou partnerkou O. R. udržuje existující vztah, zároveň však dospěly k závěru, že tento vztah nedosahuje kvalit trvalého a dostatečně intenzivního vztahu ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, popř. tak, jak toto ustanovení interpretuje judikatura. Soud se s tímto hodnocením ztotožnil.
10. Aby mohl být cizinec považován za rodinného příslušníka Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí kumulativně splňovat dvě podmínky. Jednak musí mít cizinec s tímto příslušníkem trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, jednak s ním musí žít ve společné domácnosti. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak břemeno tvrzení i důkazní ohledně obou podmínek spočívá na cizinci (viz např. rozsudky ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 433/2017-30, ze dne 6. 10. 2016, č. j. 7 Azs 75/2016-37, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, nebo ze dne 5. 1. 2011, č. j. 1 As 109/2010-76; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z této judikatury přitom rovněž vyplývá, že správní orgány jsou v řízení povinny 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 (viz také např. rozsudek ze dne 2. 11. 2016, č. j. 6 Azs 216/2016-44).
11. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce k žádosti o povolení k přechodnému pobytu ze dne 2. 5. 2017 mj. přiložil osvědčení o rozvodu manželství ze dne 12. 4. 2017 a nájemní smlouvu o nájmu bytu ze dne 11. 4. 2017 (nájemkyní byla O. R., společně s ní však byt mohl užívat i žalobce, a nájem byl sjednán do 1. 7. 2017). Dne 3. 5. 2017 pak správnímu orgánu osobně doložil společné čestné prohlášení s O. R., že spolu bydlí na uvedené adrese, a přiložil tři společné fotografie. Ve správním spise je dále založeno sdělení policie o výsledku šetření, dle které bylo na předmětné adrese dne 18. 5. 2017 zjištěno, že zvonek u vchodových dveří ani u bytu není označen jmény uvedených osob, je tomu tak pouze u poštovní schránky. Sousedé uvedli, že v bytě bydlí paní s přítelem. Dne 19. 5. 2017 byla provedena opětovná kontrola, v bytě však nebyl nikdo zastižen. Následnou kontrolou dne 20. 5. 2017 byla v bytě zastižena družka žalobce, která uvedla, že žalobce není přítomen a pracuje v Praze jako obsluha v restauraci. Dne 22. 5. 2017 byl na místě zastižen i žalobce, který potvrdil, že v bytě žije i se svou družkou a pracuje v Praze. Dne 7. 6. 2017 byl proveden výslech žalobce, během něhož uvedl, že se s družkou seznámil v srpnu 2016 na diskotéce, od 1. 5. 2017 žijí společně v bytě, který platí spolu nebo si společně rozdělí náklady. S družkou nemají společný účet. Žalobce se s družkou chtěl oženit a byl již domluven v Praze (viz protokol č. j. OAM-6616-12/PP-2017). Téhož dne byla vyslýchána i

družka žalobce, která se v odpovědích zpravidla shodovala s žalobcem; k svatbě uvedla, že ji chtějí, ale neměli na řešení čas, děti neplánují (viz protokol č. j. OAM-6616-13/PP-2017). Žalobci byla následně dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čehož využil, k podkladům se však nevyjádřil. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. OAM-6616-18/PP-2017, ministerstvo zamítlo žádost žalobce z důvodu obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu. Toto rozhodnutí však následně žalovaná k odvolání žalobce zrušila rozhodnutím ze dne 9. 11. 2017, č. j. MV-117284-4/SO-2017, a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení, neboť skutková zjištění ministerstva závěr o obcházení zákona bez důvodných pochybností neprokazovala.

12. Po vrácení věci ministerstvo opět provedlo výsledky žalobce a jeho družky a požádalo policii o provedení pobytové kontroly. Policie pak provedla na prověřované adrese celkem 4 kontroly, avšak ani jednou nebyl v bytě nikdo zastížen. Jméno žalobce a jeho družky bylo stále uvedeno pouze na poštovní schránce. Dle sdělení sousedů v bytě bydlí O. R. a navštěvuje ji její dcera, chodí za ní více návštěv, a jedna sousedka uvedla, že žalobce viděla jen párkrát v dřívější době. Žalobce během výslechu ze dne 18. 1. 2018 mj. uvedl, že s družkou plánuje svatbu, dokonce měli domluvený termín, avšak z důvodu pracovní vytíženosti se svatba neuskutečnila. Dojíždí za družkou, pracuje v Praze, spolu jsou zhruba 3-4x za měsíc. Nájemné platí dle domluvy. Nemají společný majetek, vybavení do bytu kupovali dle domluvy. Nemají společný účet (viz protokol č. j. OAM-6616-32/PP-2017). Téhož dne byla opět vyslechnuta i družka žalobce, která mj. potvrdila, že jsou s žalobcem zhruba rok a půl, vídají se dle časových možností a že svatbu plánují (viz protokol č. j. OAM-6616-33/PP-2017). Žalobce dále doložil aktuální smlouvu o nájmu bytu, a to od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2018. Žalobci bylo následně umožněno se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, čehož využil, k podkladům se však nevyjádřil.
13. Tvrzení žalobce o porušení povinnosti správních orgánů zjistit všechny rozhodné skutečnosti není opodstatněné. V projednávaném případě byly možnosti správního orgánu prokázat takové skutečnosti jako je trvalost vztahu nebo vedení společné domácnosti značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života. Správní orgán tak může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) v průběhu celého řízení „pustí“. Ministerstvo trefně podotklo, že hodnověrné prokázání těchto skutečností (např. listinnými důkazy) je velmi svízelné, a proto poskytlo žadateli možnost tyto skutečnosti aktivně prokázat svou výpovědí a výpovědí partnerky (str. 3 odst. 5 rozhodnutí ministerstva).
14. Z výše uvedené rekapitulace vyplývá, že při zjišťování existence, resp. kvalitativní a kvantitativní stránky tvrzeného vztahu žalobce a jeho partnerky, pak správní orgány vycházely zejména z tvrzení samotného žalobce, jakož i z provedených výsledků a pobytových kontrol. Ministerstvo tak žalobci umožnilo, aby svá tvrzení a důkazy mohl v řízení uplatnit, a takto navržené důkazy poté i provedlo. Nebylo však již jeho zákonnou povinností poučovat žadatele o tom, jaký konkrétní doklad má předložit za účelem prokázání toho, že mezi ním a občankou ČR/EU je trvalý vztah obdobný rodinnému (k tomu blíže viz např. str. 9 a 10 rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2014, č. j. 9 A 118/2011-39, jehož závěry jsou plně aplikovatelné i na projednávaný případ; www.nssoud.cz). Žalovaná pak v odvolacím řízení opětovně posoudila skutečnosti zjištěné ve správním řízení ve vztahu k podmínkám stanoveným v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a závěry ministerstva aprobovala. Dle názoru soudu tak správní orgány

relevantním způsobem zjišťovaly stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Z výsledků žalobce a jeho partnerky byl náležitě zjištěn stav věci a bylo možné posoudit, zda jejich partnerský vztah je či není trvalý ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a další podklady a skutečnosti nebylo třeba zjišťovat. Nebylo pak již otázkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, pokud správní orgány dospěly k závěru, že vztah žalobce a jeho družky není vztahem trvalým.

15. Pokud totiž § 15 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců odkazuje na trvalé soužití, 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 Azs151/2015-35, a č. j. 6 Azs 216/2016-44). Kasační soud konstatoval, že ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, který je předchůdcem posuzovaného ustanovení, je třeba při aplikaci neurčitého právního pojmu *trvalý vztah* 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 souvisejí 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 (viz zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Azs 151/2015-35). Uvedené judikturní závěry lze vztáhnout i na novelizované ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť jednak ze systematického hlediska § 15a odst. 3 písm. b) tohoto zákona nahrazuje, jednak v textu ustanovení je nyní výslovně odkazováno na trvalý partnerský vztah.
16. Jak bylo již uvedeno výše, ministerstvo nerozporovalo, že vztah žalobce a jeho družky je existujícím partnerským vztahem, otázkou však bylo, zda se jedná o vztah trvalý ve smyslu zákona o pobytu cizinců (str. 6 rozhodnutí ministerstva). Posuzovalo přitom nejen délku vztahu, ale i jeho povahu, pevnost a intenzitu, jakou je tento vztah naplňován, a zároveň dle možností očekávání jeho trvání do budoucna a případné vyústění vztahu ve svazek manželský. Zejména z výsledku zjistilo, že žalobce podniká v Praze, zatímco jeho družka pracuje ve Znojmě, vidí se tedy velmi zřídka, žádné konkrétní společné plány týkající se společného života či bydlení partneři nemají, a svatbu sice plánují, avšak mají moc práce a není čas. Vzhledem k tomu, že k výsledkům a pobytovým kontrolám docházelo opakovaně v průběhu správního řízení o žádosti, získalo ministerstvo i dostatečný podklad pro závěr, že vztah trvající od roku 2016 se nijak zásadně nevyvíjel. Rovněž nebylo možné hovořit o „investování“ do společné budoucnosti. Za celou dobu trvání vztahu si partneři nepořídili movitou či nemovitou věc vyšší hodnoty, a neměli žádné finanční, osobní či jiné závazky (str. 8–9 rozhodnutí ministerstva). Žalovaná tyto závěry potvrdila, přičemž se přesvědčivě vypořádala se všemi námitkami žalobce. Uvedla, že od podání žádosti žalobce se jeho vztah s partnerkou nijak nevyvinul, tráví spolu minimum času a nezměnily se ani okolnosti majetkové. Poukazovala také na rozpory ve výpovědích žalobce a jeho partnerky na otázku, jak často v měsíci se vidí. Ve vzájemných souvislostech poté zjištěné skutečnosti

vedly žalovanou k závěru, že jejich vztah není natolik pevný a intenzivní, aby žalobci bylo přiznáno postavení rodinného příslušníka Evropské unie. Předmětný vztah tak nebylo možné označit jako trvalý partnerský vztah dle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože žalobci nenáleželo postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie na jeho žádost.

17. Dospělo-li ministerstvo, resp. žalovaná, k závěru, že trvalost vztahu nebyla prokázána, nebylo povinno blíže zkoumat ani naplnění další podmínky kvalifikovaného partnerského vztahu obsažené v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy sdílení společné domácnosti. Ministerstvo mělo sice i o této podmínce určité pochybnosti, konstatovalo však, že se jí již nezabývalo, neboť primárně nebyla splněna podmínka trvalosti vztahu.
18. Soud považuje výše předestřené závěry ministerstva i žalované za logicky, srozumitelně a přesvědčivě vyjádřené a mající dostatečnou oporu v obsahu správního spisu. Také není patrné, že by správní orgány porušily § 68 odst. 3 správního řádu a žalovaná i § 89 odst. 2 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí uvedly důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů řídily, a informace o tom, jak se vypořádaly s návrhy a námitkami. Námitka nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí je tedy rovněž lichá.
19. Závěrem soud doplňuje, že co se týče povinnosti zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, ta z § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, výslovně nevyplývala. Ani z § 174a zákona o pobytu cizinců tento požadavek nelze dovodit. Je pravdou, že dle rozhodovací praxe správních soudů má správní orgán, za určitých okolností, i v takových případech povinnost tuto otázku posuzovat, neboť to plyne z přímo aplikovatelného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016-53, nebo ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 433/2017-29). Správní orgány tak mají povinnost posuzovat přiměřenost, i když to zákon o pobytu cizinců nevyžaduje, pokud to žadatel v daném řízení namítá nebo namítá porušení čl. 8 Úmluvy. Tak tomu však v projednávaném případě nebylo. Žalobce během řízení o žádosti ani v odvolacím řízení netvrdil ani nedoložil konkrétní skutečnosti, ze kterých by dovozoval nepřiměřenost rozhodnutí s ohledem na svou konkrétní rodinnou a osobní situaci, a to ani v řízení před soudem. Také správní spis nijak nesvědčí o výjimečnosti situace žalobce. K posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce tedy v nynější věci skutečně nebyl důvod. Jakkoli tak ministerstvo poněkud zjednodušeně uvedlo, že přiměřenost zásahu posuzovat ani nemůže, a žalovaná se k přiměřenosti vůbec nevyjádřila, správní orgány nepochybily, pokud přiměřenost blíže neposuzovaly. Ministerstvo si nicméně v tomto kontextu správně povšimlo, že žalobce při druhém výslechu konstatoval, že má i jiné možnosti, jak si zajistit pobytové oprávnění, např. skrze podnikání.

V. Závěr a náklady řízení

20. Soud shledal námitky žalobce nedůvodnými. V řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti. Z těchto důvodů zdejší soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
21. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na

náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 23. března 2021

JUDr. Zuzana Bystrická v.r.
předsedkyně senátu