



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobce: N. H. N., nar. x. x. xxxx, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, bytem v ČR T.,
zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1,

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 1. 2020, č. j. X,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 17. 1. 2020, č. j. X, a jemu předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 10. 2019, č. j. X, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16 342 Kč, k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 1. 2020, č. j. X (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 10. 2019, č. j. X,

kterým byla výrokem I. dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta jeho žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť k žádosti nepředložil náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a výrokem II. podle § 87e odst. 4 citovaného zákona byla žalobci stanovena lhůta 30 dnů od právní moci k vycestování z území.

Žaloba

2. Žalobce nejprve obecně namítal, že žalovaná nepřezkoumala odvolání v rámci odvolacích námitek, v čemž spatřoval porušení § 89 odst. 2 správního řádu. Konkrétně se žalovaná dostatečným způsobem nevypořádala s námitkou směřující k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. V důsledku toho je rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost žalobce dále spatřuje ve skutečnosti, že rozhodnutí není v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu řádně odůvodněno.
3. Žalobce opakovaně navrhoval provedení výsledku své osoby a své partnerky M. H., jelikož partnerský vztah lze jen obtížně doložit formálními doklady. Nelze očekávat, že spolu budou partneři společně kupovat nábytek či dovolené, jen aby správnímu orgánu dokázali, že spolu sdílí finance a plánují společnou budoucnost. Žalobce dostal své povinnosti, když předložil správnímu orgánu výslech své partnerky provedený v řízení o vyhoštění a čestnými prohlášení řadou osob včetně osoby sdílejícími s nimi ubytování. Závěr správních orgánů o tom, že nebylo prokázáno společné bydlení obou osob, je naprosto nepodložený a v rozporu s prokázaným skutkovým stavem. Správní orgány měly rovněž k dispozici nájemní smlouvu, ze které vyplývá, že žalobce a jeho partnerka sdílejí společnou domácnost. Správní orgány přehlíží, že vzhledem k absenci pobytového statusu není žalobce oprávněn vydělávat peníze, a tak se na rodinném rozpočtu nemůže podílet finančně, ale zapojuje se spíše nemateriálně. Žalovaná při posouzení věci vyzdvihovala pouze okolnosti svědčící v neprospěch žalobce, namísto toho, aby objektivně zhodnotil skutkové okolnosti svědčící v neprospěch i prospěch žalobce. Správní orgány se rovněž řádně nevypořádaly s vyjádřením žalobce k výsledkům, kde mnohé nedostatky ve výpovědích byly vysvětleny.
4. Žalobce je přesvědčen, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, a to primárně na základě § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti. Správní orgány odmítají možnost přiznání postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie na základě výše specifikovaného ustanovení, neboť v řízení nebyla dostatečně prokázána trvalost a opravdovost partnerského vztahu, respektive že nebyly doloženy doklady toto prokazující. Žalobce je přesvědčen, že k posouzení splnění podmínek zákona o pobytu cizinců nelze přistupovat tak, jak to činí správní orgán, tedy naprosto formalisticky. Žalobce doložil v průběhu řízení řadu rozličných dokumentů dokládajících společný partnerský život s M. H., která pokud nebyla pro správní orgány dostačující, měla být nanejvýš uvedena do kontextu v rámci navrhovaných výsledků. Zamítnutí žádosti z důvodu nedoložení dokladů dokládajících trvalé partnerské soužití je

nejen přepjatým formalismem ve smyslu trvání na dokazování naprosto nesmyslným a neefektivním způsobem nepřiléhavým individuální situaci účastníka správního řízení, ale zejména dokazuje naprosté nepochopení smyslu příslušných ustanovení.

5. I podle Nejvyššího správního soudu není jediný společenský úzus, který by všichni museli následovat, co se týče společenských vztahů. Tím méně lze pak po partnerech vyžadovat, aby dokládali např. společný bankovní účet, nákup automobilu, smlouvu o zájezdu či faktury z hotelu, jak vyžaduje správní orgán. Správní orgány kontinuálně s železnou pravidelností vyžadují po účastnících řízení dokládání partnerského vztahu způsobem, kterému by ani běžný občan v dlouholetém partnerském svazku nedostál. Takovéto požadavky jsou nejen nesmyslné, ale v rozporu se smyslem a účelem zákona. Žalobce připomenul, že správní soudy v mnoha případech již definovaly, že otázku vztahu obdobného vztahu rodinnému je nutno posuzovat materiálně a nikoliv vycházet z formálního posouzení. Žalobce a jeho partnerka žijí skromným, neokázalým způsobem, a to mj. skrze existenci nezletilých dětí. Existenci svého vztahu doložili na hranici představitelných možností a není bohužel v jejich možnostech pořídit si zájezd či automobil jen v reakci na požadavek správního orgánu. To, že správní orgán tento typ dokladů explicitně požaduje a při jejich nedodání reaguje zamítnutím žádosti, považuje žalobce za účelový, nezákonný postup hraničící se zvůlí správního orgánu.
6. Žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodiny. Vzhledem k tomu, že žalobce pobývá na území na základě fikce povolení k přechodnému pobytu (která mu mj. byla udělena až na základě dostatečného prokázání autenticity jeho partnerského vztahu) lze pravomocné nevyhovění žádosti o povolení k přechodnému pobytu de facto považovat za jeho ukončení. Posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života v napadeném rozhodnutí je naprosto nedostatečné, a to přesto, že bylo povinností správních orgánů toto posouzení provést a že žadatel tento rozpor namítal. Napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu pro rozpor s § 174a zákona o pobytu cizinců a § 3 správního řádu nezákonné a nepřezkoumatelné.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti žalobci o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky nebude nepřiměřeně zasaženo do jeho soukromého a rodinného života, neboť žalobce nepředložil hodnověrný důkaz prokazující, že je možno na něho pohlížet jako na rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tudíž vyhodnotila, že žalobcem tvrzený vztah nemůže považovat za skutečnou rodinnou vazbu na občana Evropské unie, jejíž zpretrhání by bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. V daném případě nebyl žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a tedy mu z povahy věci nemohlo být vydáno povolení k přechodnému pobytu, které je vázáno na statut rodinného příslušníka občana Evropské unie. Zamítavým rozhodnutím o žádosti o povolení k přechodnému pobytu tak nemohla žalobci vzniknout žádná újma. Neudělením povolení k přechodnému pobytu nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života žalobce, jelikož ten může pobývat na území České republiky v rámci jiného druhu pobytu, po splnění zákonných podmínek.
8. Žalovaná dále uvedla, že řízení o povolení k přechodnému pobytu na území, je řízením o žádosti cizince podle § 44 a násl. správního řádu, a neřídí se tedy zásadou vyšetřovací. Je

proto zcela na něm, aby správnímu orgánu předkládal důkazy k prokázání svých tvrzení a poskytoval potřebnou součinnost tím spíše, pokud byl na nedostatky podané žádosti a způsob jejich odstranění upozorněn. Ze spisového materiálu žalovaná zjistila, že žalobce nepostupoval při prokazování postavení rodinného příslušníka podle zaslané výzvy k odstranění vad podané žádosti a rovněž nedoložil věrohodné důkazy prokazující jeho postavení rodinného příslušníka. Žalovaná uzavřela, že důkazy označené k prokázání partnerského vztahu ve výzvě ze dne 30. 5. 2019 (vyjádření o okolnostech seznámení a průběhu partnerského vztahu, doklady o společných dovolených, doklad o společném finančním závazku, doklad o hospodaření se společnými finančními prostředky, doklad o hrazení finančních závazků jednoho z účtu toho druhého atd.), jsou v případě opravdu existujícího trvalého partnerského vztahu s občanem Evropské unie nepochybně skutečností doložitelnou.

Jednání před soudem

9. Při jednání zástupce žalobce setrval na podané žalobě a shrnul žalobní argumentaci. Dále uvedl, že se žalovaná v rozhodnutí nevyjádřila ke vztahu žalobce a dětí, o které se stará a je s nimi v pravidelném kontaktu. Závěrem navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
10. Žalovaná rovněž setrvala na svém právním názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí a vyjádření k žalobě a navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Posouzení věci krajským soudem

11. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
12. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
13. Žaloba je důvodná.
14. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 29. 5. 2019 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Jako účel pobytu uvedl „*společné soužití s občanem EU- družka*.“ Spolu s žádostí předložil žalobce správnímu orgánu mimo jiné občanský průkaz paní M. H., své partnerky, písemné prohlášení o průběhu partnerského vztahu sepsaný paní H. a dále doklad nazvaný „Potvrzení splnění podmínky dle § 15a odst. 2 písm. b) z. č. 326/1999 Sb.“, ve kterém žalobce a jeho partnerka uvádí, že je mezi nimi trvalý partnerský vztah a že spolu žijí ve společné domácnosti. Součástí správního spisu je dále doklad o provedené pobytové kontrole na adrese X, ve kterém je uvedeno, že při pobytové kontrole byla zastižena paní Č., která sdělila, že se svými dětmi od února 2019 obývá jednu místnost a druhou místnost obývá paní H. s žalobcem a dvěma dětmi s tím, že paní H. zde žije od února 2019 a žalobce od března 2019. Ve správním spisu je dále založena výzva správního orgánu na odstranění vad žádosti ze dne 19. 6. 2019, ve které byl žalobce vyzván k doložení dokladu prokazujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a zároveň byl poučen, že neodstranění podstatných vad žádosti ve stanovené lhůtě je důvodem pro zamítnutí žádosti. Správní orgán žalobce ve výzvě poučil podle § 15a zákona o pobytu cizinců, kdo je považován za rodinného příslušníka občana

Evropské unie a jaké doklady je nutné doložit. Následně žalobce správnímu orgánu předložil čestná prohlášení paní M. Č. a M. M., ve kterých je uvedeno, že paní M. H. je zamilovaná do žalobce a bydlí spolu., a fotografie žalobce a paní H.. Žalobce správnímu orgánu zaslal protokol ze dne 31. 7. 2019, č. j. X o výsledku svědka paní M. H. ve věci správního vyhoštění žalobce.

15. Na základě shromážděných podkladů vydal správní orgán I. stupně dne 14. 10. 2019 pod č. j. X rozhodnutí, kterým zamítl žalobcovu žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, jelikož žalobce k žádosti nepředložil náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a dále byla žalobci stanovena lhůta 30 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území. V rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že ve výzvě k odstranění vad žádosti byl žalobce poučen o tom, jakými podklady může správnímu orgánu doložit, aby splnil svou povinnost tvrdit a prokázat, že je rodinným příslušníkem občana ČR s tím, že výsledek může být proveden pouze tehdy, pokud budou tvrzeny konkrétní skutečnosti, z nichž má vyplývat existence a trvalost vztahu. Správní orgán I. stupně nerozporoval, že mezi žalobcem a jeho družkou je partnerský vztah, avšak nebylo prokázáno, že tento vztah je trvalý. V době podání žádosti jejich vztah trval 2 měsíce, v době vydání rozhodnutí 6 měsíců. Rovněž ve společné domácnosti žije dle předložených podkladů žalobce od května 2019 (tedy maximálně 2 měsíce po jejich seznámení). Žalobce nedoložil žádné skutečnosti, které by prokazovaly povahu, pevnost a intenzitu jejich vztahu. Družka žalobce při výsledku uvedla, že platí nájem a žalobce jí dle svých možností finančně přispívá. Tyto skutečnosti však neprokázali. Ohledně společné budoucnosti družka v prohlášení uvedla, že nerada plánuje společnou budoucnost, protože to pak nevyjde, a uvedla, že nevylučuje možnost, že se s žalobcem vezmou. Postoj žalobce není dle správního orgánu znám, jelikož se k těmto otázkám nevyjádřil. Neprovedení výsledků odůvodnil správní orgán tak, že žalobce netvrdil, co má být výsledkem prokázáno. Navíc z předložených dokladů nevyplývá, že by vztah byl trvalý, a i proto nebylo přistoupeno k výsledkům, jelikož ani výsledky by nemohlo být prokázáno, že se jedná o vztah trvalý, když vyšlo najevo, že se jedná pouze o známost trvající několik měsíců.
16. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které byla žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 17. 1. 2020, č. j. X, zamítnuto a rozhodnutí bylo potvrzeno. V rozhodnutí žalovaná uvedla, že obě podmínky uvedené v § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců musí být splněny současně. Je tedy nutné zkoumat nejen, zda cizinec žije ve společné domácnosti s občanem Evropské unie, ale také tím, zda lze vztah mezi nimi považovat za trvalý partnerský vztah. Žalovaná se ztotožnila se správním orgánem I. stupně, že doložení nájemní smlouvy, čestných prohlášení o existenci vztahu a fotografií samo o sobě neprokazuje trvalost partnerského vztahu. Uvedené doklady zejména nijak nedokládají průběh a vývoj vztahu do podání žádosti a po něm a zejména z nich není patrné od kdy je možné jejich soužití považovat za trvalé a nedokládá ani splnění podmínky společné domácnosti. Za partnerský vztah se považuje soužití dvou osob, které mají k sobě úzké citové vazby, sdílejí společnou domácnost a sdružují finanční prostředky ke společnému uhrazování svých potřeb, obdobně jako v případě manželství nebo registrovaného partnerství. Takový neformální svazek navíc musí vykazovat trvalost z hlediska jeho povahy, pevnosti a intenzity. Vzhledem k podmínce trvalosti, je nepochybně možné a z hlediska prokázání takového vztahu i nezbytné, aby partneři prokázali společnou minulost, vzájemnou blízkost i představy o společné budoucnosti. Břemeno důkazní v takovém případě tíží cizince. Rovněž ani existence společné domácnosti žalobce s občankou České republiky nebyla nijak věrohodně důkazně doložena. Společnou

domácnost musí tvořit dvě nebo více fyzických osob, a tyto osoby musí spolu trvale žít a společně uhrazovat náklady na své potřeby. Dle žalované je zcela na žalobci, aby správnímu orgánu předkládal důkazy k prokázání svých tvrzení a poskytoval potřebnou součinnost tím spíše, pokud byl na nedostatky podané žádosti a způsob jejich odstranění upozorněn. Žalobce nepostupoval při prokazování postavení rodinného příslušníka podle zaslané výzvy k odstranění vad podané žádosti a rovněž věrohodné důkazy prokazující jeho postavení rodinného příslušníka nedoložil. Žalovaná se dále vyjádřila k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do života žalobce v tom směru, důsledkem zamítnutí žádosti není nucený rozchod žalobcem s paní M. H. a žalobce může podat novou žádost o pobytové oprávnění. Žalobci nebyl zakázán pobyt na území a zamítavé rozhodnutí tak nepředstavuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého ani rodinného života.

17. V daném případě byla aplikována následující zákonná ustanovení.
18. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců účinného do 1. 8. 2021 platí: *„Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.“*
19. Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: *„Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce.“*
20. Podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí: *„K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je žadatel povinen předložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.“*
21. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí: *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.“*
22. Soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti, v jejímž rámci žalobce jednak tvrdil, že žalovaná v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu nepřezkoumala rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rámci odvolacích námitek, konkrétně těch, jež směřovaly do posouzení přiměřenosti dopadů uvedeného rozhodnutí do jeho soukromých a rodinných poměrů ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, jednak že v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu není napadené rozhodnutí řádně odůvodněno, pokud se týká neprovedení jím navrhaných důkazů.
23. V tomto ohledu soud předesílá, že vada nepřezkoumatelnosti je závažnou vadou správního rozhodnutí, která, jak už vyplývá z jejího označení, brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Žalobce dle obsahu svých námitek míří na nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Právě ta je totiž způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a

jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36).

24. Pokud jde o prvou část námitky nepřezkoumatelnosti týkající se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správního orgánu I. stupně do soukromých a rodinných poměrů žalobcových, soud ze správního spisu zjistil, že v doplnění svého odvolání původně blanketně podaného dne 16. 10. 2019, žalobce tvrdil, že správní orgán I. stupně nedbal své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců a touto otázkou se vůbec nezabýval.
25. Z napadeného rozhodnutí se pak podává, že žalovaná tuto odvolací námitku uvedla v rekapitulaci obsahu odvolání na straně 3 napadeného rozhodnutí. Její vypořádání se pak nachází v posledním odstavci strany 6 a na celé straně 7 tohoto rozhodnutí. Žalovaná zde konstatuje, že zákon o pobytu cizinců nepočítá s tím, že by v případě daného rozhodnutí bylo nutno zkoumat otázku přiměřenosti jeho dopadů z úřední povinnosti. S ohledem na to, že žalobce sám tvrdil skutečnosti týkající se možného zásahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně v odvolání, byla tato povinnost, jak je traktována v judikatuře Nejvyššího správního soudu, přesto aktivována. Následně žalovaná uvádí konkrétní důvody, o něž opírá svůj závěr, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepředstavuje nepřiměřený zásah do žalobcových soukromých a rodinných poměrů (srovnej 2. a 3. odstavec strany 7 napadeného rozhodnutí).
26. Za takové situace se nelze se žalobcem ztotožnit v názoru, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, neboť se žalovaná nezabývala přezkumem rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rámci vznesených odvolacích námitek. Žalobcova námitka týkající se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromých a rodinných poměrů byla žalovanou přezkoumatelně vypořádána.
27. Dále se soud zabýval otázkou, zda žalovaná, resp. správní orgán I. stupně (z textu žaloby není zjevné, kterému z těchto správních orgánů je námitka přičtena) řádně odůvodnila své rozhodnutí neprovést žalobcem navržené důkazy. I v tomto směru lze předeslat, že podle § 52 správního řádu platí: *„Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“* Z citovaného ustanovení vyplývá, že navrhování důkazů k prokázání svých tvrzení je nejen právem účastníků, ale dokonce jejich povinností, byť její možné nesplnění bude sankcionováno toliko případně negativním rozhodnutím ve věci. Důležitost této povinnosti je akcentována právě zejména v řízeních vedených o žádosti, kde je to právě účastník, jenž aktivně usiluje o kladný výsledek takového řízení. Procesní reflexí této povinnosti je naopak povinnost správního orgánu ve smyslu druhé věty citovaného § 52 správního řádu rozhodnout, které důkazy ve věci provede a které nikoli, a ovšem toto své rozhodnutí také náležitě odůvodnit. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se jedná o esenciální náležitost odůvodnění správního rozhodnutí. Žalobci lze tedy dát za pravdu potud, že pokud by žalovaná skutečně neodůvodnila svá rozhodnutí ohledně jeho důkazních návrhů, zatížila by své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
28. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá především to, že žalobce tuto námitku neuplatnil ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně; není proto překvapivé, že se jí žalovaná nezabývala. Nejedná se tu o postup odporující § 89 odst. 2 správního řádu, jenž vymezuje rozsah přezkumné činnosti odvolacího správního orgánu. Aby soud učinil zadost své povinnosti vypořádat uplatněnou žalobní námitku zcela, zabýval se ještě otázkou, zda své povinnosti odůvodnit své rozhodnutí i z hlediska rozhodnutí o provedení či neprovedení navržených důkazů, dostál správní orgán I. stupně.

Žalobci se jedná výslovně o důkaz výsledkem jeho a jeho partnerky, M. H.. Ze správního spisu je zjevné, že žalobce tento důkazní návrh vsutku učinil ve svém vyjádření po seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Uvedl přitom, že tyto výsledky navrhuje provést za účelem „*řádného zjištění skutkového stavu dle § 3 správního řádu, neboť jediné pochybnosti, které může správní orgán mít, se mohou vyskytovat právě v oblasti charakteru jejich vzájemného vztahu. Tuto skutečnost však nejde osvědčit jinak než právě provedením (dalšího) výsledku.*“ Správní orgán I. stupně však výsledky neprovedl. Na straně 7 jeho rozhodnutí k tomu uvádí, že výsledky neprovedl proto, že žalobce neuvedl žádná konkrétní tvrzení, která by jimi měla být prokazována. Na podkladě uvedeného je tedy třeba konstatovat, že správní orgán I. stupně řádně odůvodnil, z jakého důvodu žalobcem navržené důkazy výsledkem jeho a jeho partnerky neprovedl. Žalobcův názor, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v tomto směru nepřezkoumatelné, proto neobstojí.

29. Přestože soud neshledal ve vztahu k rozsahu odůvodnění neprovedení navrhovaných výsledků nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neztotožnil se však již se závěry správních orgánů o tom, že navrhované výsledky k důkazu neprovede. Soud je toho názoru, že neprovedení navržených výsledků vedlo v projednávané věci k tomu, že skutkový stav nebyl náležitě zjištěn, a že závěry správních orgánů o tom, že žalobce nesplnil podmínky pro udělení pobytu, jsou předčasné.
30. Povinnost řádného zjištění skutkového stavu věci vychází z § 3 správního řádu, ze kterého plyne, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, je povinností správního orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V této souvislosti soud uvádí, že řádné zjištění skutkového stavu neznamená úplné zjištění skutkových okolností daného případu, neboť správní orgány jsou povinny se s ohledem na potřebnou procesní ekonomii soustředit na klíčové okolnosti skutkového děje umožňující jim rozhodnout. Jednoznačně pak nejsou správní orgány povinny provést všechny důkazy, které snad účastník řízení navrhuje; to plyne z § 52 správního řádu. Správní orgány jsou však povinny provést takové (nejen žalobcem navržené) důkazy, které jsou potřebné pro zjištění stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu, a to tím spíš, když nelze rozhodné skutečnosti zjistit jiným způsobem. Soud se dále zcela ztotožňuje s názorem správních orgánů, že dokazování na návrh účastníků řízení lze zásadně provádět toliko poté, co navrhuující účastník řízení označí tvrzení, které má v úmyslu důkazem prokazovat. Jen tento postup zaručuje efektivitu celého řízení, neboť mj. umožňuje správnímu orgánu dostát své povinnosti rozhodnout, které účastníkem navržené důkazy provede a které nikoli, jak plyne z § 52 správního řádu. Jiným způsobem, než označením konkrétního tvrzení, k jehož prokázání má důkaz sloužit, nemůže správní orgán posoudit relevanci důkazního návrhu. Tento postup pak ostatně respektuje i prostou logiku dokazování, v níž se tvrzení prokazuje důkazem, nikoli naopak, tedy že by tvrzení vyplývalo z důkazu. Je však třeba současně přihlídnout ke kontextu věci, neboť ani ta skutečnost, že se určité správní řízení vede na žádost, neznamená, že by správní orgán mohl zcela rezignovat na svou povinnost řádně zjistit skutkový stav věci v rozsahu, který stanoví § 3 správního řádu. V tomto ohledu nemají správní orgány postavení soudů, nejsou nezúčastněnými činiteli rozhodujícími o určité žádosti; při svém postupu musejí vždy dbát mimo jiné veřejného zájmu, a to i veřejného zájmu na řádně zjištěném skutkovém stavu. Bylo by stejným pochybením, pokud by správní orgány bezmyšlenkovitě prováděly všechny účastníky navržené důkazy, jako kdyby fakticky bránily zjištění skutkového stavu věci se šablonovitým odkazem na to, že účastník zcela nekonkretizoval, jaké tvrzení má určitý

důkaz prokazovat, je-li tato skutečnost očividná nebo vyplývá-li zřetelně z kontextu vedeného správního řízení nebo zkrátka z potřeby řádně objasnit skutkový stav věci, což je povinnost správních orgánů vyplývající z jejich úřední povinnosti. Rozhodování o provádění důkazů je proto třeba činit uvážlivě, nikoli šablonovitě a mechanicky.

31. V projednávané věci došlo k zamítnutí žalobcovy žádosti proto, že přes poučení a výzvu správního orgánu I. stupně nepředložil doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU. Zcela zásadní roli v průběhu tohoto správního řízení tedy sehrála výzva k odstranění vad žádosti ze dne 19. 6. 2019. V ní bylo konstatováno, že žalobce dosud předložil listinu „potvrzení o splnění podmínky dle § 15a odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.“ (zde se jedná o ručně sepsanou listinu, v níž žalobce a jeho partnerka prohlašují, že spolu mají trvalý partnerský vztah a že žijí ve společné domácnosti) a čestné prohlášení žalobcovy družky, M. H., v němž je popsáno jejich seznámení dne 13. 3. 2019 a dosavadní průběh jejich vztahu. Správní orgán I. stupně v této výzvě žalobci sděluje, že tyto listiny nepovažuje za průkazné ohledně tvrzení o trvalosti jejich partnerského vztahu a ohledně společné domácnosti, a vyzývá jej k předložení dalších listin. Je pak skutečností, že správní orgán I. stupně žalobci předestřel celou paletu možných důkazů, které by mohly k prokázání trvalosti partnerského vztahu mezi ním a jeho družkou sloužit, přičemž jej skutečně poučil i o tom, že případný důkaz výsledkem jeho a jeho družky provede jen při existenci způsobitelného skutkového tvrzení.
32. Žalobce na tuto výzvu předložil správnímu orgánu I. stupně protokol o výsledku své družky ze dne 31. 7. 2019 pořízený ve správním řízení o jeho správním vyhoštění. Podstatné pro posuzovanou věc je, že obsahem tohoto protokolu je popis seznámení se žalobcem a dalšího průběhu jejich vztahu v zásadě stejně, jak bylo žalobcem a jeho družkou tvrzeno i v předmětném správním řízení. Dále žalobce předložil sadu celkem osmi fotografií zachycujících jeho a jeho družku při trávení volného času. Dle jejich popisu tyto fotografie pocházejí z období května až června 2019.
33. Nepřesvědčivě pak vyznívá odůvodnění neprovedení žalobcem navrhovaných výsledků jeho a jeho družky s tím, že by jím stejně mohla být potvrzena toliko „několikaměsíční známost“, nikoli trvalý partnerský vztah. Je tomu tak proto, že žalobce od počátku správního řízení, tedy již od podání své žádosti, tvrdil a prokazoval, že počátek jeho partnerského vztahu s družkou se datuje březnem 2019. Tato informace byla součástí ručně psaného čestného prohlášení žalobcovy družky, jež bylo připojeno k žádosti. Zcela konzistentně byla tato informace dále žalobcem tvrzena i prokazována v dalším průběhu řízení, a to i důkazy, které správní orgán zjevně provedl (fotografie, protokol o výsledku žalobcovy družky v jiném správním řízení). Je proto s podivem, že správní orgán I. stupně při tomto stavu věci některé důkazy provede a jiné neprovede jen s tím odůvodněním, že žalobce dalšími důkazními návrhy stejně nemohl prokázat trvalost partnerského vztahu, když se mělo jednat toliko o několikaměsíční známost. Jak již soud uvedl, nikdy v průběhu správního řízení nebylo žalobcem tvrzeno o délce jeho vztahu s družkou nic jiného, než že počal v průběhu měsíce března 2019. Pokud již toto samotné tvrzení automaticky v očích správního orgánu I. stupně vylučovalo, aby byla žádost žalobce úspěšná, bylo by procesně správné, aby vůbec nadále neprobíhalo dokazování a další vedení řízení, které zatěžovalo i třetí osoby. Správní orgán I. stupně i při tomto stavu věci například nechal provést v místě žalobcova tvrzeného bydliště dvě pobytové kontroly (18. 6. 2019 a 28. 6. 2019), přestože zjevně musely být v logice odůvodnění jeho rozhodnutí zcela neúčelné. Soud však konstatuje, že další provádění dokazování správním orgánem I. stupně považuje naopak za správné, protože délka partnerského vztahu je toliko jednou z indicií, která může nasvědčovat tomu, zda se skutečně jedná o trvalý partnerský vztah ve

smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nebo ne; zákon nicméně nestanoví žádnou časovou hranici, před jejímž dosažením se o takový trvalý partnerský vztah jednat nikdy nemůže. Právě proto je třeba na otázku naplnění podmínek § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců usuzovat i ze zjištění vycházejících ze širší palety provedených důkazů.

34. Soud je pak toho názoru, že celým průběhem dokazování správní orgán I. stupně naopak v žalobci vzbudil očekávání, že v délce vztahu nespátříje okolnost pro kladné rozhodnutí o jeho žádosti fatální. Navíc tím, že nakonec k důkazu provedl i protokol o výsledku jeho družky pocházející z jiného správního řízení (svědčí o tom i výslovné vyjádření správního orgánu I. stupně na straně 5 jeho rozhodnutí), projevil, že vyjádření jeho družky může být pro projednávanou věc relevantní. Tím spíše měl provést i výsledek samotného žalobce, neboť situace, kdy je ohledně kvalit konkrétního partnerského vztahu prováděno dokazování toliko výsledkem jednoho z partnerů, není sama o sobě standardní, tím méně, pokud jeho výsledky odpovídají skutkovým tvrzením, o něž se žádost od počátku opírá. Zejména však platí, že výsledkem obou partnerů mohl správní orgán I. stupně získat další informace, které by následně mohl využít při zjišťování skutkového stavu, např. už jenom obsahovým porovnáním výpovědí obou partnerů. Že tuto možnost správní orgán I. stupně nevyužil, považuje soud v kontextu projednávané věci za závažné pochybení.
35. Požadavek na provedení výsledku žalobce byl dle názoru soudu zdůrazněn i tím, že pobytové kontroly, které byly provedeny na adrese Trstěnice 15, v podstatě nezpochybnilly základní žalobcova tvrzení, totiž existenci partnerského vztahu, společné bydlení a společné soužití žalobce a jeho partnerky. To ostatně uznal i správní orgán I. stupně, když na straně 5 svého rozhodnutí konstatoval, že žalobce a jeho družka „*zde patrně společně žijí*“; oproti tomu žalovaná za stejné důkazní situace konstatovala na straně 5 napadeného rozhodnutí, že „*ani existence společné domácnosti...nebyla věrohodně důkazně doložena*“. V hodnocení tohoto aspektu partnerského vztahu žalobce a jeho družky se tedy správní orgány obou stupňů liší, a to za stejného stavu provedení dokazování. Nejedná se přitom o marginální odlišnost, neboť z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že otázce existence vedení společné domácnosti a spoluzití přikládají zásadní význam. Za takové situace zde tedy byly poměrně významné indicie, které měl správní orgán vyhodnotit jako další důvod pro provedení navrhovaného výsledku žalobce, na základě kterého by správní orgány zjistily skutečnosti ohledně skutkového stavu tak, aby dostály své povinnosti plynoucí z § 3 správního řádu, a to aniž by k tomu bylo nutné určité, zcela konkrétní tvrzení žalobce. Žalobcův výsledek byl nutný pro správné zjištění skutkového stavu věci. V tomto směru soud konstatuje, že žalobní námitku týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu shledal důvodnou, neboť správní orgány měly provést právě přinejmenším výsledek žalobce (pokud se spokojily s provedením k důkazu protokolu o výsledku jeho družky z jiného správního řízení).
36. Ohledně námitky nesměřující na nedostatečné a nesprávné posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodiny lze uvést, že za situace, kdy soud dospěl k závěru, že ve věci nebyl ze strany správního orgánu dostatečně zjištěn skutkový stav, nelze považovat za správně provedené ani hodnocení této otázky. Posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce musí vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu věci, tím spíše, že se v projednávané věci jedná právě o posouzení kvalit vztahu žalobce a jeho družky, tedy otázky klíčové i pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Toto posouzení tedy provedou správní orgány znovu na základě výsledků doplněného

dokazování.

37. Soud uzavírá, že z důvodu nedostatečně zjištěného stavu věci přikročil ke zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. pro identifikovanou vadu řízení. Jelikož zjištěnou vadou trpí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaná by jí nemohla odstranit v rámci odvolacího řízení, zrušil soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. rovněž rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení. Pokud jde o závazný právní názor podle § 78 odst. 5 s. ř. s., bude na správních orgánech, aby náležitě doplnily zjišťování skutkového stavu věci, zejména, aby provedly žalobcem navržený výsledek, a následně aby učinily nový závěr ve věci, a to včetně zohlednění přiměřenosti možného dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodiny.

Náklady řízení

38. Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, soud přiznal k jeho návrhu náhradu nákladů řízení podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 16 342 Kč. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání a podání žaloby, účast na soudním jednání) a třikrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 2 142 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

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

Plzeň 29. září 2021

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu