



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: T. N. H.
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha,
proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-35177-4/SO-2021 ze dne 12. 4. 2021,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-18604-12/PP-2020 ze dne 13. 1. 2021 zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu a stanovilo jí lhůtu 60 dnů k vycestování. Důvod pro zamítnutí ministerstvo shledalo v tom, že žalobkyně nedoložila doklad prokazující rodinné vazby k občanu Evropské unie. K odvolání žalobce žalovaná toto rozhodnutí ministerstva vnitra potvrdila a odvolání zamítla.

2. Proti rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou. V ní namítla, že žalovaná v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu nepřezkoumala odvolání v rámci odvolacích námitek, neboť se nevypořádala s námitkami žalobkyně směřujícími k porušení § 2 správního řádu a dále §174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány obou stupňů nezohlednily sociální a ekonomické vazby žalobkyně. Dále žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost pro chybějící řádné odůvodnění, jak ho vyžaduje § 68 odst. 3 správního řádu, a to též pro nezohlednění osobního života žalobkyně. Dále má žalobkyně napadené rozhodnutí za rozporné s § 50 odst. 3 správního řádu, jelikož vyzdvihlo pouze okolnosti svědčící v její neprospěch. Nejobsáhleji žalobkyně namítla nedostatečně zjištěný skutkový stav a nedostatečné, resp. nesprávné posouzení přiměřenosti. Stran námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu: žalobkyně navrhla důkazy, a to jak v prvostupňovém, tak v odvolacím řízení. V obou případech byly neprovedeny, čímž správní orgány porušily § 3 správního řádu. Žalobkyně konkrétně navrhla důkaz výsledkem jí i jejího druha. Vzhledem k nižší formalizaci jejich vztahu pokládala tento důkaz za spolehlivější zdroj informací než různé druhy listinných důkazů, které nepřispívají k materiálnímu posouzení věci. Navíc přece jen nějaký listinný důkaz předložila, a to v podobě potvrzení o zajištění ubytování. Toto potvrzení dokládá sdílení společné domácnosti mezi žalobkyní a jejím druhem. Zároveň tvrdila konkrétní skutečnosti o jejich vztahu, a proto splnila podmínky k jeho uznání za partnerský ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. I tak ale mohly správní orgány zjistit potřebné aspekty tohoto soukromého poměru nejspolehlivěji právě prostřednictvím výsledků, jež ovšem neprovedly. V dané souvislosti žalobkyně upozornila na rozpor napadeného rozhodnutí s § 2 odst. 4 správního řádu. Svým jiným rozhodnutím v obdobné věci totiž žalovaná zavázala prvostupňový správní orgán k výsledku účastníka řízení a jeho družky. Stran námitky nedostatečného a nesprávného posouzení přiměřenosti: podle žalobkyně byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života jak jí, tak jejího druha. Této povinnosti nezprostil správní orgány závěr o tom, že druh žalobkyně není jejím partnerem podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podstatné je, že jejich vztah byl ve správním řízení tvrzen i doložen. Proto měly posoudit přiměřenost dopadů v podobě jejich hrozícího odloučení. Správní orgány k posouzení přiměřenosti váže rovněž mezinárodněprávní úprava, přesněji čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Závěrem žaloby žalovaná namítla důvod pro zamítnutí žádosti, který měl spočívat v nedoložení náležitostí uvedených v § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. S odkazem na výše rozepsanou žalobní argumentaci je žalobkyně přesvědčena, že se nedopustila tohoto pochybení.
3. Žalovaná ve vyjádření zdůraznila důvod zamítnutí žádosti žalobkyně: nedoložila doklady, které by bylo možné dalším dokazováním ověřit. Nereagovala přitom na výzvu ministerstva vnitra k odstranění této vady. Doklady, a to o ubytování a zdravotním pojištění, doložila až po vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a nahlédnutí do spisu. Výslech tvrzeného druha navrhla obecně v rámci svého vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Žalobkyně tedy podle názoru žalované nepředložila doklad prokazující její rodinnou příslušnost k občanu EU podle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvu vnitra tak nezbylo, než žádost žalobkyně zamítnout. Řízení iniciovala žalobkyně svou žádostí, což předpokládalo její aktivitu při zjišťování skutkového stavu. Této roli žalobkyně nedostála, když přes poučení ministerstva nepředestřela určitá tvrzení, která by šlo prokázat. K námitce žalobkyně, že se žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou o zásahu do jejich práv a oprávněných zájmů podle § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, žalovaná odkázala na odpovídající část odůvodnění napadeného

rozhodnutí, kde se tímto zabývala. Postupu žalované svědčí též judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta účastníkům správních řízení přisoudila povinnost namítat a tvrdit konkrétní důvody v těch případech, kde zákon výslovně nestanovuje povinnost posuzovat přiměřenost dopadů. Bez součinnosti žalobkyně nemohly správní orgány znát všechny rozhodné skutečnosti. Ty ovšem neupřesnily žalobkyně ani v žalobě. V ní totiž nadále chyběla specifikace rozsahu, v jakém hrozí narušení jejího soukromého a rodinného života.

Posouzení věci

4. Žaloba není důvodná. Žalobkyně ve správním řízení neuvedla konkrétní okolnosti, které by svědčily o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU. V této souvislosti přes výzvu správního orgánu pouze obecně navrhla důkazy výsledky, aniž by však byla schopna vysvětlit, co konkrétně má být takovým důkazem zjištěno.
5. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra mimo jiné zamítne žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, jestliže žadatel *nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3*. Podle § 87b odst. 3 písm. b) tohoto zákona je žadatel k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu povinen předložit doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU.
6. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se za rodinného příslušníka občana EU považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem EU trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti.
7. V souzené věci byl věci spor právě o to, zda žalobkyně předložila doklad o tom, že má s občanem EU trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti. Žalobkyně měla za to, že k tomu postačí, pokud označila odpovídající důkaz – výslech jejího druha a jí samotné.
8. Tato námitka není důvodná. Jak žalovaný správně uvedl, touto otázkou se soud zabýval již v rozsudku č. j. 77 A 151/2020-124 ze dne 5. 5. 2021. Na závěrech tam uvedených soud setrvává:
9. Prvotní povinnost správního orgánu zjišťovat skutkový stav neznamena, že by účastníci řízení neměli povinnost se na zjišťování skutkového stavu podílet. Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu) a jsou povinni i jinak spolupůsobit se správním orgánem mj. i při opatřování podkladů pro rozhodnutí (§ 50 odst. 2 správního řádu). To platí tím spíše v řízení o žádosti, kde je skutkový stav znám především žadateli. Ten tedy musí být aktivní jak ve vztahu ke skutkovým tvrzením, tak důkazním návrhům. O to více to platí, jestliže rozhodné otázky se vztahují k rodinnému a soukromému životu, jehož podrobnosti nemá správní orgán jak jinak zjistit (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 95/2013-41 ze dne 6. 11. 2013).
10. Dokazování na návrh účastníka má přitom svá pravidla. Jedním z nich je uplatnění způsobilého důkazního návrhu. Ten předpokládá nejprve skutkové tvrzení, k němuž se tento návrh upíná. Teprve na základě takového tvrzení je totiž správní orgán schopen posoudit, zda jde o důkazní návrh potřebný ke zjištění skutkového stavu věci nebo ne. Jestliže z důkazního návrhu není zřejmé, k čemu by měl sloužit (co jím má být prokázáno), jeho provedení by bylo v rozporu s požadavkem rozumně a efektivně vedeného řízení.
11. Uvedené platí i pro provedení důkazu výsledkem svědka či účastníka řízení. Tento důkaz

není určen k tomu, aby při něm účastník teprve uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení. Návrh výsledku tak nemůže nahradit konkrétní tvrzení účastníka řízení. Jedná se o důkazní prostředek, který je nutno využít zejména tam, jsou-li o skutkovém stavu pochybnosti (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 147/2013-29 ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 Azs 161/2020-45 ze dne 30. 7. 2020).

12. Bylo tedy na žalobkyni, aby předložila důkazy o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU, nebo alespoň aby takové důkazy označila. Jestliže však chtěla, aby takové důkazy byly provedeny, měla k nim i uvést, co konkrétně jimi má být zjištěno. To neučinila, přestože o tom byla poučena a měla k tomu v řízení dostatek prostoru.
13. V řízení o žádosti byla totiž žalobkyně vyzvána již 7. 10. 2020, aby doložila mimo jiné to, že je rodinným příslušníkem občana EU. K tomu ji správní orgán i poučil, jakými důkazy to například může prokazovat. Zároveň ji poučil i o tom, že důkaz svědeckým výpověďmi může být proveden pouze, pokud žalobkyně uvede konkrétní skutečnosti, které by jím měly být zjištěny. Na tuto výzvu ve stanovené lhůtě nereagovala a až dne 15. 12. 2021 navrhla prostřednictvím svého advokáta výslech svůj a svého druhu s tím, že žijí ve společné domácnosti trvalým partnerským životem. K tomu také navrhla provedení pobytové kontroly.
14. Je tedy přiléhavý závěr správních orgánů o tom, že žalobkyně netvrdila žádné konkrétní okolnosti, které by svědčily o tom, že má trvalý partnerský vztah s občanem EU a žije s ním ve společné domácnosti. Jakkoliv navrhla nějaké důkazy, nebyla schopna vysvětlit, k čemu konkrétně by tyto důkazy měly sloužit. To vše ač byla řádně a podrobně poučena i zastoupena advokátem. Za toho stavu nebyl důvod tyto důkazy provádět, což správní orgány řádně odůvodnily.
15. Je přitom bez významu, že žalobkyně vypočetla, co všechno žalobkyně předložit nemohla. Jistě neexistuje jediná společenská norma toho, co by každý druh a družka museli mít společného (úcty, dluhy, fotky aj.). Jistě je možné pochopit zdráhání se vydat osobní či intimní informace. Stěží však lze – bez bližšího vysvětlení žalobkyně – uvěřit tomu, že její vztah je natolik specifický, že neexistuje žádný jiný důkaz než výslechy jejího druhu a jí samotné a že zároveň není schopna ani blíže určit, co konkrétního o společném soužití by tímto výslechem mělo být zjištěno.
16. K tomu ostatně ani při ústním jednání nezazněla jediná konkrétní informace o tom, proč žalobkyně nepředložila vůbec nic, přestože se na to soud cíleně dotázal. Výsledný stav je tedy takový, že žalobkyně se domáhala přiznání práva pobytu z důvodu trvalého avšak neformalizovaného vztahu s občanem EU. O tomto vztahu však přes poučení správních orgánů a přes dotaz soudu neuvedla nic konkrétního patrně v přesvědčení, že by to byl nadměrný zásah do jejího soukromí. Pakliže si své soukromí střeží tak pečlivě, stěží může očekávat, že na něm lze vystavět veřejnoprávní oprávnění.
17. Soud tedy setrvává na tom, že žalobkyně mohla a měla uvést při nejmenším, kde a kdy se s druhem poznali, jaký způsobem se podílí na vedení společné domácnosti, čeho si na sobě s druhem cení a v čem se jejich vztah projevuje jako trvalý. To nejsou informace nijak excesivní, které by běžně nemohly podat i jiné páry, tím spíše po předchozím uvážení a s profesionální právní pomocí. K prokázání takových tvrzení by pak jistě bylo možné i provést výslechy, pokud by tedy žalobkyně skutečně žádné jiné důkazy navrhnout nemohla.

18. Bez významu byl navržený důkaz provedením pobytové kontroly. Z ní by při běžném průběhu nemohlo vyplynout, že je domácnost *společná* a že je vztah žalobkyně vážný („partnerský“) a trvalý. Neprovedení tohoto důkazu správní orgány odůvodnily dostatečně. Obdobné lze uvést k předloženému potvrzení o ubytování, z něhož vyplývá toliko ubytování na téže adrese, nikoliv společná domácnost a vážný a trvalý vztah.
19. Ministerstvo vnitra tedy po právu zamítlo žádost žalobkyně podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců protože nepředložila doklady či důkazy prokazující, že je rodinným příslušníkem občana EU. Rozhodnutí žalovaného je proto v souladu se zákonem.
20. Odkaz žalobkyně na jiné rozhodnutí žalované v obdobné věci není pro posouzení věci významný, neboť žalobkyně netvrdila, že by se nyní napadené rozhodnutí odchylovalo od ustálené správní praxe. Co je však podstatnější, odkazovaná věc není ani srovnatelná, neboť tam komise dospěla k závěru, že již v řízení o žádosti byly uvedeny nějaké konkrétní okolnosti o vzájemném soužití, které byl možné svědeckými výpověďmi dokazovat. To v souzené věci dáno nebylo.
21. K námitce žalobkyně, že napadené rozhodnutí nepřiměřeným způsobem zasahuje do jejího rodinného a soukromého života (včetně notoricky známé citace judikturních kritérií), lze jen odkázat na výše uvedené. Žalobkyně svůj rodinný a soukromý život nijak konkrétně neprokazovala, takže z povahy věci ani neprokázala, že nějaký takový život na území ČR má. Za toho skutkového stavu nemůže být napadené rozhodnutí nepřiměřené.
22. Zákon o pobytu cizinců u rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. a) tohoto zákona nepředpokládá posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do života cizince. Nepředpokládá tedy vážení zájmu ČR na tom, aby cizinec opustil její území, oproti právem chráněným zájmům tohoto cizince vztahujícím se právě k území ČR (zejména podle čl. 8 Evropské úmluvy).
23. Ve správním soudnictví je ustáleno, že taková úprava vyjadřuje (legitimní) úvahu zákonodárce, že některá rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců typově mají nízké či zanedbatelné dopady do soukromého a rodinného života cizinců. Podmínky zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že ve většině případů, kde není posuzování přiměřenosti výslovně předepsáno, lze předpokládat, že rozhodnutím o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života. Takovou situaci ovšem nelze s ohledem na rozličnost skutkových příběhů vyloučit a nelze tedy ani vyloučit přednostní aplikaci některého z mezinárodních, zejména lidskoprávních závazků ČR podle čl. 10 Ústavy.
24. Korektivem je tedy posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí na soukromý a rodinný život cizince, i když to zákon o pobytu cizinců nestanoví, a to tam, kde cizinec takové námitky uplatní. (srov. např. rozsudky NSS č. j. 6 Azs 96/2015-30 ze dne 25. 8. 2015, č. j. 5 Azs 47/2016-57 ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35 ze dne 24. 7. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30 ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 310/2019-32 ze dne 12. 12. 2019, č. j. 2 Azs 144/2020-33 ze dne 23. 7. 2020).
25. V řízení před ministerstvem ovšem žalobkyně takové námitky neuplatnila. Po zamítnutí žádosti žalobkyně v odvolání pouze obecně odkázala na soužití s druhem, aniž by ho opět jakkoliv prokazovala (srov. i § 82 odst. 4 správního řádu). Za toho stavu žalovaná dospěla ke správnému závěru, že žalobkyně svou pasivitou způsobila nejen nemožnost věcného posouzení žádosti samotné, ale také přiměřenosti výsledného rozhodnutí.

Závěr

26. Z uvedených důvodů soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a úspěšné žalované nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 9. února 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu