



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **L. M. H.**
zastoupená advokátem Mgr. Daliborem Lípou,
sídlem Jugoslávská 856/2, Karlovy Vary,

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí,**
sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 303340-2/2022-VO ze dne 25. 3. 2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí č. j. 303340-2/2022-VO ze dne 25. 3. 2022 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 18 418 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Dalibora Lípy.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný nově posoudil důvody, pro které žalobkyni nebylo uděleno krátkodobé vízum rodinného příslušníka

občana EU. Žalovaný shledal předchozí rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Abuji (dále také „zastupitelský úřad“) v souladu s důvody uvedenými v § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Dospěl tedy k závěru, že žalobkyni správně nebylo uděleno krátkodobé vízum, neboť uzavřela manželství s občanem ČR pouze za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt na území EU. V souzené věci se soud musel zabývat tím, zda správní orgány dostatečným a přesvědčivým způsobem prokázaly, že manželství žalobkyně je účelové.

II. Řízení před správními orgány

2. Zastupitelský úřad rozhodnutím o žádosti č. ABUJ 2021 12 21 0004 ze dne 7. 3. 2022 zamítl žádost žalobkyně o udělení krátkodobého víza jako rodinného příslušníka občana EU, neboť se žalobkyně dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat vízum k pobytu na území tím, že účelově uzavřela manželství podle § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
3. Žalobkyně následně požádala o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. V té době již u žalovaného probíhalo jiné řízení o žádosti žalobkyně, neboť rozhodnutím zastupitelského úřadu o žádosti č. ABUJ 2021 10 26 0002 ze dne 10. 12. 2021 byla také zamítnuta žádost žalobkyně o udělení krátkodobého víza jako rodinného příslušníka občana EU. Obě žádosti se týkaly téhož předmětu a týchž účastníků, a proto je žalovaný spojil do jednoho řízení. Žalovaný rozhodnutím č. j. 303340-2/2022-VO ze dne 25. 3. 2022 poté rozhodl tak, že obě rozhodnutí zastupitelského úřadu jsou v souladu s § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Žádosti žalobkyně tedy nevyhověl.

II. Řízení před soudem

II. a) Žaloba

4. Proti rozhodnutí žalovaného o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza žalobkyně brojila žalobou. V té předně namítla, že nesouhlasí s tím, že by účelově uzavřela manželství, a tím by se dopustila obcházení zákon o pobytu cizinců s cílem získat vízum k pobytu na území. Žalovaný bez jakékoliv opory v zákoně spojil dvě řízení o jejích žádostech do jednoho, přičemž v každém řízení byl jiný skutkový stav. Postup žalovaného nebyl v souladu se zákonem o pobytu cizinců, zásadami správního řádu ani zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Svůj závěr žalovaný opřel o § 154 správního řádu, který se však na danou věc nevztahoval. Spojení dvou řízení do jednoho činilo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť nebylo zřejmé, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s jednotlivými námitkami žalobkyně. Žalobkyně měla za to, že žalovaný účelově vyčkával s vydáním rozhodnutím v prvním řízení o žádosti žalobkyně, aby mohl obě zamítnout v rámci jednoho rozhodnutí. Dále žalobkyně namítla nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaný rozhodl na základě skutečností, které nebyly obsaženy ve správních spisech a zcela v rozporu se skutečným skutkovým stavem, nehledě na to, že důkazy předložené jí nebo jejím manželem nebyly žalovaným zohledněny. Žalovaný své rozhodnutí omezil především na skutečnosti, které žalobkyně uvedla při prvním pohovoru, při němž sdělila i některé nepřesnosti. Ty však byly dodatečně vysvětleny jí či jejím manželem v rámci dalších pohovorů. Na udělení vstupního víza měla jako rodinný příslušník občana EU právní nárok. Žalovaný se ani neřídil souborem indikativních kritérií obsažených ve sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na

území členských států (dále také „sdělení Komise“), na které sám odkazoval a vytvořil si pro hodnocení kritéria vlastní.

II. b) Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Předně nesouhlasil s tím, že by správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná. Skutkový stav byl zjištěn řádně, v souladu se všemi důkazy, které žalobkyně či její manžel předložili včetně paralelních pohovorů, které s nimi byly učiněny. Ke spojení výše uvedených řízení došlo z důvodu totožných předmětů, hospodárnosti řízení, minimálního zatěžování dotčených osob a procesní ekonomie. Ke každé žádosti byly žalobkyní doloženy jiné důkazy, spojením došlo k úplnému zjištění skutkového stavu. S námitkou žalobkyně, že tím byla zkrácena na svých právech, nemohl žalovaný souhlasit, neboť v každém případě by žalovaný vycházel ze všech pohovorů provedených s ní či jejím manželem. Zákon o pobytu cizinců neupravoval situaci, kdy ve stejné věci probíhají dvě řízení, žalovaný proto postupoval podle zásady subsidiarity zakotvené v § 1 odst. 2 správního řádu. Soubor indikativních kritérií obsažených ve sdělení komise byl pouze podpůrný, dále dotvořený judikaturou správních soudů.

II. c) Ústní jednání

6. Účastníci řízení setrvali při ústním jednání na svých procesních postojích: žalobkyně považovala žalobu za důvodnou, žalovaný za nedůvodnou. S ohledem na jejich skutkovou i právní argumentaci se soud dotázal žalobkyně, v čem přesně spočívá tvrzené zkrácení na procesních právech. Žalovaného se soud dotázal, v jakém jazyce zastupitelský úřad vedl pohovory s žalobkyní, a zda může stručně shrnout tzv. indikativní kritéria, která považuje za naplněná.
7. K doplnění skutkového stavu soud provedl důkaz e-mailovou komunikací zástupce žalobkyně se zastupitelským úřadem (č. l. 13 soudního spisu). Tato komunikace není obsahem správního spisu, soud však uvěřil, že jde o komunikaci autentickou. Žalovaný ostatně vůči tomuto důkazu nic nenamítl. Zbylé důkazní návrhy soud považoval za nadbytečné, neboť měly oporu v správním spisu, kterým zásadně není třeba provádět důkaz, popřípadě za nevýznamné pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí (soud by jimi nedoplňoval zjištění skutkového stavu, ale již by nahrazoval činnost správního orgánu).

II. d) Složení soudu

8. Věc žalobkyně se týká neudělení krátkodobého víza – nové posouzení důvodů jeho neudělení podle § 180e zákona o pobytu cizinců je pouze zvláštním opravným prostředkem (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 92/2013-41 ze dne 31. 10. 2013). O přezkumu napadeného rozhodnutí tedy měl podle § 31 odst. 2 soudního řádu správní („s. ř. s.“) rozhodovat samosoudce. Samosoudkyni byla věc také původně přidělena, následně však byla z důvodu domněle mylného zápisu přidělena k rozhodnutí senátu. O tomto obsazení soudu byli účastníci informováni a nevznesli proti němu námitky. S ohledem na tento postup a skutečnost, že o předchozí věci žalobkyně sp. zn. 77 A 87/2021 soud již v senátu rozhodoval, soud i tuto věc projednal v senátu. Nejde o postup optimální, s ohledem na okolnosti případu však směřoval rozhodnutí bez dalších průtahů a účastníci jím nemohli být poškozeni (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 6 As 165/2015-38 ze dne 26. 7. 2016, č. 3450/2016 Sb. NSS, odst. 41).

III. Posouzení věci

9. Žaloba je důvodná. Správní orgány přesvědčivě neprokázaly, že manželství žalobkyně je účelové. Jejich hodnocení se sice částečně opírá o indikativní kritéria ze sdělení Komise, nevysvětluje však relevanci některých skutečností, některé skutečnosti hodnotí vnitřně rozporně a některé pomíjí.

III. a) Procesní námitky

10. Žalobkyně předně namítla, že žalovaný porušil její procesní práva tím, že spojil dvě řízení o jejích žádostech o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza (jedno řízení bylo zahájeno na základě žádosti, dřívější řízení o žádosti „obživlo“ po kasaci ze strany krajského soudu). Tomu soud nepřisvědčil.
11. Souběh rozhodování o téže věci ve víceru řízení je obecně nežádoucí. To platí tím spíše, pokud jde zároveň rozhodování i ze stejného důvodu. Pokud by se na případ žalobkyně uplatnil správní řád, bylo by vedení dvou řízení o žádosti o totéž krátkodobé vízum důvodem překážky litispendence podle § 48 odst. 1 správního řádu vedoucí k zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. e) téhož zákona. V souzené věci je však toto ustanovení vyloučeno, stejně jako je vyloučena celá část II. a III. správního řádu (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
12. Za toho stavu by zastavení řízení bylo možné – *pokud by to bylo potřebné* – na základě přiměřeného použití § 66 odst. 1 ve spoj. s § 177 a § 154 správního řádu. V souzené věci žalobkyně netvrdila, že by zastavení řízení o jedné z žádostí bylo potřebné a není ani jinak zřejmé, proč by to mu tak mělo být. Žalovaný tedy nepochybil, pokud tak nepostupoval. To platí tím spíše, že souběh rozhodování o dvou žádostech o stejné právo vyřešil jinak: spojením věcí za přiměřeného použití § 140 ve spoj. s § 177 a § 154 správního řádu. Obecně nežádoucí souběh rozhodování o téže věci z téhož důvodu tedy žalovaný odstranil, pro což měl i zákonnou oporu v procesním předpisu.
13. Z argumentace žalobkyně uplatněné v žalobě pak ani neplyne, jak ji toto spojení věcí fakticky zkrátilo či mohlo zkrátit na procesních či hmotných právech. K dotazu soudu při ústním jednání žalobkyně uvedla, že šlo o řízení o žádostech z různé doby, k nimž byly opatřeny jiné podklady. Údaje v jednotlivých podkladech se mohou lišit, protože se v mezidobí změnila situace. Z pohledu žalobkyně takto nashromážděné podklady oslabují její postavení, protože jí zastupitelský úřad a žalovaný kladou k tíži případné neshody údajů.
14. Ani s tím se soud neztotožnil. Námitky žalobkyně totiž ve své podstatě nezpochybňují samotný postup žalovaného v řízení, ale jeho schopnost rozumně vyhodnotit podklady tímto postupem získané. Pokud žalobkyně měla přístup ke všem pokladům pro rozhodnutí a mohla se k nim vyjádřit, její procesní práva nemohla být zkrácena. Jinou otázkou je, že žalovaný si spojením dvou věcí s podklady z různých období ztížil práci, neboť to vyžadovalo náročnější práci při hodnocení podkladů. Právě při tom žalovaný pochybil, což soud vysvětlil níže. Nejde nicméně o *vadný postup* při spojení řízení o žádostech, ale *vadné hodnocení* důkazů a dalších podkladů.
15. Soud tedy neshledal postup žalovaného vadným, a ani neshledal, že by tento postup sám o sobě vůbec mohl mít nepříznivý vliv na rozhodnutí ve věci samé.

III. b) Základní východiska hodnocení

16. Zákonný důvod rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza upravuje § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Podle něj se cizinci, který žádá o krátkodobé vízum jako rodinný příslušník občana EU, sám není občanem EU a hodlá doprovázet nebo následovat občana EU na území, krátkodobé vízum neudělí, jestliže se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat vízum k pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství.
17. Uzavřením sňatku žalobkyně získala postavení rodinného příslušníka občana EU [§ 15a odst. 1 písm. a) ve spojení s § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců]. Z tohoto titulu jí přísluší právo na vstup a pobyt v ČR přiznané směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států („směrnice 2004/38/ES“).
18. Bližší definici pojmu účelový sňatek nebo postup při jejich odhalování, směrnice neobsahuje.
19. V rozhodovací praxi je ustáleno, že pokud cizinec získá právní status manžela unijního občana a správnímu orgánu doloží vznik manželství, je na něj nutné pohlížet jako na rodinného příslušníka unijního občana, aniž by musel prokazovat pravost uzavřeného manželství. Teprve v případě, pokud se správnímu orgánu podaří na základě řádných skutkových zjištění jednoznačně prokázat, že výlučným účelem sňatku bylo získání výhodnějšího pobytového oprávnění a že manželé nemají a neměli v plánu vést společně manželský život, je možné uvažovat o účelovém manželství. Jinými slovy, důkazní břemeno ohledně doložení nabytého právního statusu leží na cizinci, *za skutkové prokazování účelovosti manželství je plně odpovědný správní orgán.*
20. Pokud cizinec řádně doloží uzavření sňatku, platí vyvratitelná domněnka, že manželství neuzavřel s úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců. Důkazní břemeno ohledně prokázání opaku leží výhradně na správních orgánech. *Pokud tedy správní orgány nedokáží prokázat, že k uzavření manželství v daném případě došlo výlučně za účelem získání práva volného pohybu a pobytu, musí vízum udělit.*
21. Za účelem zamezení vytváření zbytečných zátěží a překážek Evropská komise vymezila soubor tzv. indikativních kritérií, která poukazují na to, že je zneužití práv nepravděpodobné (pozitivní kritéria), anebo naopak nasvědčují tomu, že existuje možný úmysl zneužít práva přiznaná směrnicí výlučně s cílem obejít vnitrostátní právní předpisy upravující přistěhovalectví (negativní kritéria).
22. Mezi pozitivní indikativní kritéria patří to, že:
 - manžel, který je státním příslušníkem třetí země, by bez problémů získal právo pobytu sám nebo již legálně pobýval v členském státě občana EU předtím,
 - pár byl před sňatkem v dlouhodobém vztahu,
 - pár měl společné bydliště/domácnost po dlouhou dobu,
 - pár přijal vážný dlouhodobý právní nebo finanční závazek se společnou odpovědností (hypotéka na bydlení atd.).
23. Naopak v rámci negativních indikativních kritérií lze zohlednit to, že:
 - pár se před svatbou nikdy nesetkal,
 - pár se neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání nebo důležité osobní informace, které se jich týkají,
 - pár nemluví společným jazykem, kterému oba rozumí,
 - důkaz o peněžní částce nebo daru předaných aby došlo k uzavření sňatku

(s výjimkou peněz nebo darů předaných jako věno v kulturách, kde je to běžnou praxí),

- v minulosti jednoho nebo obou manželů existuje důkaz o předchozích účelových sňatcích nebo jiných formách zneužití a podvodu, jejichž účelem bylo nabytí práva pobytu,
- rozvoj rodinného života pouze v době přijatého příkazu k vyhoštění,
- pár se rozvedl krátce potom, co dotyčný státní příslušník třetí země získal právo pobytu.

24. Tato kritéria by však správní orgány měly považovat za podpůrná, jejichž naplnění nezbavuje povinnosti řádně zjistit skutkový stav a hodnotit jej ve všech souvislostech. Bez ohledu na naplnění či nenaplnění indikativních kritérií proto správní orgány musí zjistit skutkový stav v takovém rozsahu, aby o závěru o účelovosti manželství v konkrétním případě neexistovaly důvodné pochybnosti.
25. Již v předchozí věci žalobkyně se soud vyjádřil k formálním požadavkům na kvalitu rozhodnutí v obdobných věcech (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 77 A 87/2021-79 ze dne 24. 11. 2021). Napadené rozhodnutí je výsledkem řízení o žádosti žalobkyně o nové posouzení důvodů neudělení víza ve smyslu § 180e zákona o pobytu cizinců. Přímé uplatnění celé druhé a třetí části správního řádu tedy bylo vyloučeno § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tím je vyloučena i úprava formálně-obsahových náležitostí správního rozhodnutí obsažená v části druhé správního řádu, zejména v § 67 a § 68 správního řádu. Tato úprava tedy na napadené rozhodnutí nedopadá a bez dalšího není možné jejím pohledem hodnotit napadené rozhodnutí. To ovšem neznamená, že by snad po formálně-obsahové stránce mohlo být napadené rozhodnutí vybudováno zcela nahodile. Z části první správního řádu, jejíž použití v projednávané věci není vyloučeno, zejména pak z její hlavy II, lze dovodit základní standardy, kterým musí každé správní rozhodnutí dostát. Mezi ně patří i rozhodování bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Potřeba posuzovat důkazy jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti je samotnou podstatou hodnocení důkazů, aniž by bylo třeba to výslovně normovat § 68 odst. 3 správního řádu, jehož přímé použití je ve věci vyloučeno.

III. c) Posouzení věci samé

26. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že stěžejními důvody, které jej vedly k závěru o účelovosti sňatku, byly nesrovnalosti ve výpovědích manželů a okolnost jejich seznámení a následného uzavření sňatku. Krajský soud má za to, že tyto skutečnosti samy o sobě, ani ve svém souhrnu dostatečně neprokazují, že by výlučným důvodem sňatku byla snaha žalobkyně získat právo pobytu v ČR, resp. EU.
27. Se žalovaným v zásadě lze souhlasit, že žalobce a jeho manželka nespĺňujú pozitívni indikativní kritéria dlouhodobosti vztahu před sňatkem, dlouhodobého soužití či společného dlouhodobého závazku, která by poukazovala na nepravděpodobnost zneužití práva. To však ještě neznamená, že se jedná o účelový sňatek. Znamená to pouze tolik, že správní orgány měly otázce případné účelovosti sňatku věnovat bližší pozornost.
28. To lze ilustrovat na kritériu dlouhodobého právního či finančního závazku: žalobkyně s manželem vskutku nemá například hypotéku. To ovšem neznamená nic. S ohledem na okolnosti případu by totiž bylo spíše překvapivé, pokud by manželé společnou hypotéku měli. Manžel žalobkyně dlouhodobě podniká v České republice, kde i žije. Podle jeho nevyvrácených tvrzení má však i dům v X, kde žalobkyně bydlí. Oproti tomu se

žalobkyně doposud věnovala misijní činnosti a drobnému prodeji jídla (posléze obchodu s potravinovými doplňky). Za toho stavu není zřejmé, proč by manželé měli mít nějaký společný dlouhodobý právní či finanční závazek a co o jejich manželství vypovídá, že takový závazek nemají. Možná prostě není potřeba, protože manželství může již být materiálně zcela zabezpečeno.

29. Nedostatečné jsou úvahy správních orgánů, zda by žalobkyně sama bez problému získala oprávnění k pobytu v ČR. Údajný nesoulad mezi poskytnutými informacemi se žalovaná nepokusila nijak ověřit, aby bylo zřejmé, že tento nesoulad skutečně žalobkyni znevěrohodňuje. S žalobkyní bylo v průběhu času vedeno několik pohovorů, rozdílné informace při pohovorech poskytnuté tak mohly být způsobeny změnou situace. Například rozporná informace o zaměstnání a výši zisku žalobkyně nemusí vypovídat o tom, že žalobkyně lže, ale o tom, že v době původního pohovoru nebyla zaměstnána a následně se zaměstnanou stala. Podle protokolu o pohovoru z 27. 1. 2021 žalobkyně uvedla, že je misionářka a živí se prodejem jídla na ulici. Podle protokolu z 26. 10. 2021 žalobkyně uvedla, že má vlastní společnost a „obchoduje v potravinách“, dříve byla misionářkou. Tyto informace sice nejsou v souladu, nejsou ovšem ani nutně v rozporu. Doplňující otázky žalobkyni položeny nebyly, takže z dosavadních podkladů není možné zjistit, zda si žalobkyně skutečně protirečí, nebo zda v čase změnila způsob obživy.
30. K tomu soud připomíná, že je odpovědností správních orgánů, aby relevantní skutečnosti zjistily a řádně vyhodnotily. Pokud tak neučinily, jejich pochybení musí nutně jít k jejich tíži, neboť žalobkyni svědčí domněnka, že manželství neuzavřela s úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců.
31. Z negativních indikativních kritérií lze uvažovat o naplnění dvou: pár se před svatbou nikdy nesetkal a pár se neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání nebo důležité osobní informace, které se jich týkají,
32. První z těchto kritérií *stricto sensu* naplněno není, protože se pár před svatbou nesporně setkal například v lednu 2020. Setkal se nicméně v jednotkách případů. V této souvislosti žalovaný zároveň připouští, že se žalobkyně s manželem před svatbou několikrát setkali, ale zároveň uvádí, že se před svatbou nikdy nesetkali. Jeho hodnocení zjištěného skutkového stavu je tedy vnitřně rozporné a ve zjevném rozporu s podklady pro rozhodnutí.
33. V okolnosti prvního setkání podstatné rozpory nepanují. Oba manželé uvedli, že se poprvé seznámili v roce 2016, v lednu 2020 začal jejich vzájemný vztah. Pak je protismyslné, aby žalobkyně předkládala vzájemnou komunikaci z roku 2016; nikdy netvrdila, že spolu v tomto roce nějak zvláště komunikovali. Žalovaný dále uvedl, že v České republice nepůsobí náboženská organizace Church of Miel. Význam tohoto poznatku není soudu zřejmý, protože oba manželé tvrdili, že se při náboženské příležitosti setkali v Beninu. Zda náboženská organizace působí i v České republice nijak nevypovídá o tom, zda působí v Beninu.
34. Neshoda o osobních údajích a osobních informacích jako další z negativních indikativních kritérií je vskutku dána, nicméně žalovaný nijak nehodnotil významnost této neshody a nakolik jde o informace pro žalobkyni důležité. K tomu soud uvádí několik příkladů nedostatků úvah správních orgánů, protože jeho úkolem není – při zjevně nedostatečném hodnocení skutkového stavu – vyjadřovat ke každé skutkové jednotlivosti:
35. Žalobkyně neznala město, ve kterém její manžel bydlí (Ch.), ale znala ulici (G.). K tomu

žalovaný neučinil žádnou úvahu o tom, zda se to u adres v zahraničí, nadto na jiném kontinentu, nemůže z pochopitelných důvodů stát. Dále žalobkyně uvedla, že manžel byl třikrát ženatý, ve skutečnosti byl ženatý dvakrát. To je neshoda, zjevně však žalobkyně věděla, že manžel byl ženatý vícekrát. Žalobkyně také správně uvedla, že manžel má tři děti, nesprávně uvedla mužské pohlaví jednoho z nich a neznala však jejich věk. Blížší hodnocení žalovaného opět absentuje, takže soud jen poukazuje na to, že dcery manžela žalobkyně se jmenují D., F. a Y. Pokud by to byli synové, mužské varianty jejich jmen by byly D., F. a Y. Možnost pochopitelné záměny pohlaví u některého z dětí manžela žalobkyně se tak jeví jako nemalá. Žalobkyně nevěděla, že má občanství ČR, nicméně uvedla, že má trvalý pobyt. I zde absentuje hodnocení významu takové neznalosti.

36. Mezi další vytčené neshody mezi manželi patří jejich neznalost vzájemných výdělkových poměrů. K tomu soud obecně konstatuje, taková znalost není vlastní ani každému manželství, kde jsou oba manželé občany ČR. Tím spíše, pokud jsou hmotné potřeby manželů dostatečně uspokojeny. I zde chybí podrobnější hodnocení toho, jaký zvláštní význam tato skutečnost má *v konkrétních skutkových poměrech souzeného případu*.
37. Soud proto připomíná, že žalobkyně věděla, jaké má její manžel vzdělání a čím se živí – věděla, že je zřejmě úspěšný podnikatel v mezinárodní dopravě (což implikuje *dostatečné příjmy*). Proč by nutně musela vědět i výši příjmu manžela není soudu zřejmé. Soud odmítá závěr žalovaného, že manžel žalobkyně nevěděl, jaký příjem má žalobkyně. Zde opět není zřejmé, proč by úspěšný český podnikatel potřeboval vědět, jaký příjem má jeho manželka, beninská misionářka a drobná podnikatelka. Především však jsou závěry žalovaného nesrozumitelné, protože srovnává příjem a obrát. Žalobkyně při pohovoru dne 26. 10. 2021 uvedla, že její *výplata* v obchodu s potravinami činí 100 000 až 122 000 CFA franků. Její manžel téhož dne uvedl, že odhaduje její *roční obrát* na 2 400 000 CFA franků. Částka uvedená manželem je tedy přibližně dvojnásobná oproti částce uvedené žalobkyní (pokud výplatou žalobkyně myslela výplatu za měsíc, což pro nedostatek doplňujících otázek ze strany zastupitelského úřadu lze jen odhadovat). Tyto údaje ovšem nejsou v nesouladu, protože zisk a obrát jsou odlišné ekonomické pojmy vypovídající o odlišných skutečnostech. Nelze je tedy bez dalšího srovnat.
38. Závěry žalovaného jsou ovšem nepřesvědčivé, i kdyby soud pominul, že žalovaný srovnává obrát a zisk. V poměrech souzeného případu totiž jde o částky v absolutní hodnotě jednotek tisíc Korun českých. Podle přepočtu žalovaného tvrdí žalobkyně zisk přibližně 4 500 Kč měsíčně, její manžel jej odhaduje na 7 400 Kč měsíčně. Zde je opět třeba se ptát, zda ve skutečnosti nejde o částky pod rozlišovací úroveň manžela žalobkyně, popřípadě obou manželů.
39. Obecně pak lze říci, že záznamy o pohovoru s žalobkyní mají jen omezenou vypovídací hodnotu. Žalovaný při ústním jednání před soudem sice kladl důraz na jejich obsahovou i formální kvalitu, ale přisvědčit mu v tom nelze. Z větší části v záznamech absentují doplňující otázky, které by žalobkyni konfrontovaly s jejími předchozími výpověďmi, aby bylo možné ověřit, zda si skutečně protirečí, případně aby bylo možné zjistit, co žalobkyně míní.
40. Ve věci nebylo sporné, že žalobkyně na zastupitelském úřadu česky neodpovídala. V této souvislosti žalobkyně namítala nedostatky při tlumočení z francouzštiny do češtiny přes angličtinu. Jakkoliv si takové nedostatky lze dobře představit (srov. scénu tlumočení z albánštiny/marinovenetštiny do francouzštiny přes několik třetích jazyků in: *Le Magnifique*, Francie, Itálie, 1973), podstatné je, že ze záznamů o pohovoru vůbec neplyne,

zda k tlumočení vůbec došlo. K dotazu soudu při ústním jednání žalovaný nebyl schopen sdělit, v jakém jazyce byl pohovor veden. I kdyby tedy soud záznamu o pohovoru přiznal povahu veřejné listiny, nemůže z jejího obsahu bez dalšího vycházet, protože bylo v řízení před soudem prokázáno (resp. nebylo sporné), že pohovor neproběhl česky, jak je zaznamenán. Pak ovšem nelze ani přeceňovat údajné nesoulady mezi jednotlivými údaji uvedenými v záznamech.

41. Celkově tak lze říci, že napadané rozhodnutí bylo v základu vystavěno na uplatnění indikativních kritérií. Žalovaný v něm uvádí některá doplněná skutková zjištění, nicméně není jasné, jak tato zjištění hodnotí jednotlivě, ani v jejich vzájemném souhrnu. Zároveň pak se nevypořádává s dalšími skutkovými tvrzeními a důkazy žalobkyně.
42. Například ve vztahu k pozdějším pohovorům z 26. 10. 2021 a 1. 3. 2022 žalovaný uvedl, že se manželé „rok a půl od svatby se seznámili se základními osobními informacemi“. Toto konstatování však následně žalovaný nijak skutkově ani právně nehodnotil. Pak ale není jasná relevance této úvahy: žalobkyně a jejím manžel již znají informace, které správní orgány očekávají, že budou znát. To vypovídá o tom, že manželství je účelové, nebo o tom že (již) není účelové?
43. Dále žalovaný žalobkyni vytýká, že nedoložila jiné fotografie o vzájemném soužití, než jsou fotografie ze svatby. To sice odpovídá obsahu spisu, nicméně není zřejmé, zda zastupitelský úřad či žalovaný žalobkyni k doložení takových fotografií vyzvali. To bylo jejich procesní povinností.
44. V souzené věci jde o řízení o žádosti. V něm by obecně bylo povinností žadatele, aby označil důkazy o okolnostech ze svého soukromého života. Tak tomu není v případě hodnocení účelovosti manželství. Žalobkyně prokázala, že je manželkou občana EU (ČR), svědčí jí tedy domněnka, že toto manželství uzavřela v souladu s právem. Za toho stavu je důkazní iniciativa na správním orgánu, který – při nejmenším – musí žalobkyni vyzvat, aby nějaké fotografie ze svého soukromého života předložila. Pokud tak správní orgán neučiní, skutkový stav o vzájemném soužití manželů nemohl být zjištěn (*non liquet*). Správní orgán tudíž neprokázal účelovost manželství a žalobkyni nadále svědčí domněnka, že manželství uzavřela v souladu s právem.
45. Z doplněného dokazování před soudem k tomu plyne, že zastupitelský úřad žalobkyni vyzval k předložení komunikace s manželem za období leden 2020 až duben 2021 a otisků razítek v cestovním pasu. K předložení fotografií zastupitelský úřad žalobkyni nevyzval, a to ani přes upozornění zástupce žalobkyně, že je připraven předložit i další podklady, pokud správní orgány budou potřebovat (srov. *e-mailovou komunikaci na č. l. 13 soudního spisu*).
46. Žalovaný dále nijak nehodnotil poznatky o pobytu manžela žalobkyně v Beninu. Pravděpodobně na základě výpovědi žalobkyně při pohovoru z 26. 10. 2021 dospěl k závěru, že manžel žalobkyně v Beninu po svatbě strávil čtyři měsíce v průběhu jednoho roku. Zda je to málo či dost žalovaný explicitně nehodnotil. Soudu se třetina roku se nejeví jako zcela zanedbatelný časový úsek bez dalšího vypovídající o účelovosti manželství.
47. Stejně tak žalovaným opakovaně kladený důraz na neplnění účelu manželství není přesvědčivým argumentem. Žalobkyně jasně (a souladně s manželem) vysvětlila, že nezná Českou republiku a neví, zda jí bude vyhovovat zdejší prostředí. Z toho důvodu chce na krátkodobé vízum přicestovat do ČR, zplodit zde s manželem dítě a vrátit se do Beninu.
48. Z toho pohledu tedy míní naplnit jeden z hlavních zákonných účelů manželství,

nevylučuje ani naplnění dalších hlavních účelů (hlavním účelem manželství je *založení rodiny, řádná výchova dětí a vzájemná podpora a pomoc*, srov. § 655 občanského zákoníku). Záměr vést společnou domácnost, který žalovaný u manželů postrádá, pak je sice možná obvyklým a přirozeným jevem v manželství, není však nezbytný – taková povinnost manželky stanovená v § 92 větě druhé obecného zákoníku občanského byla již opuštěna. Společné žití ve smyslu § 687 odst. 2 občanského zákoníku, tj. vytváření osobního společenství, manželé nevylučují.

49. Napadené rozhodnutí pak zcela postrádá hodnocení komunikace manželů založené ve správním spisu v podobě snímků obrazovky mobilního telefonu zobrazující vzájemné hovory a komunikaci v aplikaci WhatsApp. Z ní je i bez znalosti francouzštiny zjevné, že její podstatnou část tvoří zasílání biblických citátů. To je možná neobvyklé, s ohledem na příběh manželů to však není nutně nevýznamné. Každopádně jde o opomenutý podklad pro rozhodnutí. Soud ho tedy nebude hodnotit za žalovaného a na jeho základě přezkoumávat napadené rozhodnutí.

IV. Závěr

50. Za obvyklého běhu věcí by soud výše uvedené vady kvalifikoval především jako podstatné vady řízení odůvodňující zrušení napadeného rozhodnutí. Protože se však na postup žalovaného neuplatní část II. a III. správního řádu vymezující obvyklé požadavky na správní řízení, soud ve shodě se svými předchozími závěry ve věci žalobkyně sp. zn. 77 A 87/2021 konstatuje, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro nedostatky v hodnocení skutkového stavu. Některé podklady pro rozhodnutí byly hodnoceny nepřesvědčivě, některé izolovaně bez přihlédnutí ke vzájemné souvislosti a okolnostem konkrétního případu a některé byly zcela opomenuty. Za toho stavu správní orgán neprokázal, že manželství žalobkyně bylo uzavřeno účelově s cílem získat vízum k pobytu na území České republiky.
51. Z toho důvodu soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu, že dosavadní skutkové úvahy správních orgánů byly nedostatečné (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). K odstranění vytčených nedostatků žalovaný zváží, jaké skutečnosti obecně mohou vypovídat o účelovosti sňatku a jaká je relevance těchto skutečností v souzeném případě. Na základě toho zváží, zda je schopen z dosavadních podkladů pro rozhodnutí učinit nová relevantní skutková zjištění, popřípadě dosavadní skutková zjištění lépe popsat a zasadit je jejich kontextu tak, aby byla zřejmá jejich relevance (tj. hodnotit důkazy jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti). Zároveň zváží, zda je schopen doplnit dokazování bez dalšího zdržení v řízení a nadměrného zatěžování žalobkyně. Je totiž obtížně akceptovatelné, aby opakující se nedostatky v činnosti správních orgánů dopadaly především na žalobkyni, které opakovaně musela cestovat z Beninu na zastupitelský úřad v Nigeru. Po tomto hodnocení žalovaný uváží, zda je schopen *urychleně* rozhodnout o tom, že manželství žalobkyně je uzavřeno *vylučně* za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt.
52. V této souvislosti soud klade důraz na to, že žalobkyni *prima facie* svědčí právo na krátkodobé vízum rodinného příslušníka občana EU. Je na správních orgánech, aby prokázaly, že existuje důvod, pro který by žalobkyni toto právo výjimečně nemělo být přiznáno. Již dvakrát se jim to nepodařilo. Nedostatky v jejich činnosti ovšem nemohou dlouhodobě bránit žalobkyni v tom, aby své právo mohla fakticky využít, neboť by to *ohrožovalo účinné uplatňování unijního práva*. Pokud tedy žalované ministerstvo a zastupitelský úřad nejsou schopny ze skutkových či procesních důvodů řádně a urychleně

rozhodnout o neudělení krátkodobého víza z důvodu podle § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců, musí urychleně rozhodnout o jeho udělení.

53. Pro toto konstatování soud nemusel provést úplné posouzení všech relevantních skutkových okolností, jako je tomu ve věcech mezinárodní ochrany (srov. rozsudek velkého senátu SD EU ze dne 29. 7. 2019 ve věci C-556/17 Torubarov). O věci je totiž bez dalšího možné rozhodnout na základě pravidel o (objektivním) důkazním břemenu, i pokud nebude skutkový stav zjištěn na základě provedení dokazování. Žalobkyni svědčí domněnka neúčelovosti manželství, nedostatky skutkových zjištění tak jsou řešeny touto domněnkou ve prospěch žalobkyně.
54. Jestliže by správní orgány opětovně krátkodobé vízum žalobkyni neudělily (již potřetí) a jejich rozhodnutí opětovně před soudem neobstálo (již potřetí), lze od soudu očekávat rozhodnutí přímo o věci samé na základě přiměřeného užití úvah Soudního dvora vyjádřeních v odst. 54–78 rozsudku ve věci Torubarov. Jiný postup by neposkytoval efektivní ochranu právům žalobkyně, která jí plynou z právního řádu EU (čl. 5 a 6 směrnice 2004/38/ES ve spoj. s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie). Toto konstatování je ve věci žalobkyně závazné, a to i pro i krajský soud v případném dalším řízení o žalobě (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Azs 16/2021-50 ze dne 23. 2. 2022, č. 4321/2022 Sb. NSS, odst. 39).
55. Procesně úspěšná žalobkyně má vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
56. Náhrada nákladů řízení před soudem se skládá ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu, odměny za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, žaloba jako podání ve věci samé, replika k vyjádření žalované, účast na jednání před soudem). Na náhradě hotových výdajů náleží 1 200 Kč za čtyři režijní paušály a 1 418 Kč cestovních výdajů (180 km s průměrnou spotřebou benzínu 9 l/100 km). Na náhradě za promeškaný čas náleží 400 Kč za čtyři promeškané půlhodiny na cestě z Karlových Varů do Plzně a zpět [§ 13 odst. 4, 5 a § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu].
57. Celkově tedy náhrada nákladů řízení dosahuje výše 18 418 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Mgr. Dalibora Lípy do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku

Poučení:

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

Jestliže kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí nebude svým významem podstatně přesahovat vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (srov. rozsudek NSS č. j. 10 As 360/2021-59 ze dne 30. 11. 2021, č. 4289/2022 Sb. NSS).

Plzeň 9. prosinec 2022

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu