



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **S. P., roz. N.**, narozená X  
státní příslušnice Japonska  
bytem X  
  
zastoupená advokátem JUDr. Štěpánem Pastorkem  
sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3

proti

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

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

**M. P.**  
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2020, č. j. MV-177873-5/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2020, č. j. MV-177873-5/SO-2020, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 9. 2020, č. j. OAM-21797-16/PP-2019, se zrušují a věc se žalované vrací k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Štěpána Pastorka.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### Odůvodnění:

##### *Vymezení věci*

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 23. 12. 2020 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 16. 9. 2020, č. j. OAM-21797-16/PP-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 165/2020 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a zákona o pobytu cizinců. Současně byla žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území České republiky 35 dnů od právní moci rozhodnutí.

##### *Obsah podání účastníků*

3. Za první žalobkyně namítá, že v žádosti zcela konkrétně označila osobu, za jejíhož rodinného příslušníka se považuje. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem ministerstva, že předložené fotografie a popis vztahu by svědčily pouze o „trávení volného času“. Správní orgány měly v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) činit nutné kroky ke zjištění skutečného stavu věci. Ministerstvo mělo dostatečné podklady minimálně k tomu, aby provedlo výslech. Výsledek pobytové kontroly neprokazuje, že by žalobkyně nebyla rodinným příslušníkem občana České republiky. Správní orgány nezjišťovaly, proč se na dané adrese žalobkyně dočasně nezdržovala a zda sdílela (byť na jiném místě) společnou domácnost s osobou zúčastněnou na řízení (dále též jen „partner“).
4. Za druhé žalobkyně namítala, že žalovaná neměla aplikovat zásadu koncentrace s ohledem na § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle kterého ministerstvo současně stanoví povinnost vycestování. Jedná se tedy o obdobnou situaci jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 306/2014-50, dle kterého v případě rozhodnutí o ukončení trvalého pobytu a vydání výjezdního příkazu je ukládána povinnost ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu, a proto se neuplatní koncentrační zásada podle § 82 odst. 4 správního řádu. Podklady, které žalobkyně předložila v odvolacím řízení, byly nadto vyhotoveny až poté, co se žalobkyně z prvostupňového rozhodnutí dozvěděla o nutnosti prokazovat její vztah i dalšími doklady.
5. Za třetí žalobkyně namítala, že se správní orgány dostatečně nezabývaly zásahem rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života garantovaného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen

„Úmluva“). Odkaz ministerstva na rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112, je nepřipadný, neboť se týkal neudělení povolení k trvalému pobytu, což (až na výjimky) samo o sobě nevede k ukončení platnosti oprávnění pobytu cizince na území České republiky. Žalobkyně má v důsledku napadeného rozhodnutí povinnost vycestovat z území České republiky, bude odloučena od svého partnera (budoucího manžela) a jeho rodiny. Žalobkyně se s partnerem seznámila v dubnu 2019 ve Spojených státech amerických. V říjnu 2019 se žalobkyně přestěhovala za partnerem do České republiky, od té doby spolu žijí ve společné domácnosti a mají trvalý a vážný vztah.

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí. Vyjádření k žalobě se shoduje s argumentací použitou v napadeném rozhodnutí.
7. Dne 12. 5. 2021 žalobkyně soudu oznámila, že dne 24. 4. 2021 s partnerem uzavřela manželství. Dle žalobkyně tato skutečnost dokládá pravdivost tvrzení, že jejich vztah byl i v době rozhodování správních orgánů pevný a stálý.

#### *Obsah správního spisu*

8. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 18. 12. 2019 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b zákona o pobytu cizinců. K žádosti předložila prohlášení, ve kterém popsala historii vztahu s partnerem. S partnerem se potkali v dubnu 2019 ve Spojených státech amerických, od poloviny května 2019 udržují partnerský vztah. Po návratu partnera do České republiky udržovali vztah na dálku. V říjnu 2019 se žalobkyně přestěhovala za partnerem do České republiky. Žalobkyně s partnerem často navštěvují jeho rodiče, byli společně i na dovolené. Žalobkyně uvedla, že s partnerem zůstávají v jeho domě v L. u D. Partner během všedních dnů odchází do práce před 8. hodinou, zatímco žalobkyně zůstává doma, věnuje se úklidu, koníčkům a učí se česky. Pokud jde o budoucnost, žalobkyně uvedla, že se plánují přestěhovat zpět do Kalifornie. Partner totiž pracuje ve strojírenské společnosti, jež plánuje rozšířit činnost do USA. Přesunou se do USA, jakmile budou připravena jejich víza. K vyjádření přiložila rovněž 11 fotografií žalobkyně s partnerem a rodinou.
9. Ministerstvo výzvou ze dne 14. 2. 2020 vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti a mj. prokázání, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy že má trvalý partnerský vztah s občanem Evropské unie, se kterým sdílí společnou domácnost. Ministerstvo poučilo žalobkyni, že nese důkazní břemeno k prokázání splnění těchto podmínek, a uvedlo příklady důkazních prostředků, kterými může tvrzené skutečnosti prokázat. Ministerstvo konstatovalo, že k žádosti přiložené prohlášení popisující vztah žalobkyně s partnerem není samo o sobě důkazem o skutečnostech v něm uvedených. Fotografie svědčí spíše o trávení společného času, nikoliv o trvalosti vztahu. Soužití ve společné domácnosti nelze prokázat pouze dokladem, z něhož plyne, že žalobkyně bydlí s partnerem ve stejném bytě nebo nemovitosti. Je třeba předložit doklady prokazující trvalost vztahu a sdílení společné domácnosti, např. nájemní či podnájemní smlouvu, evidenční list, doklad o společné dovolené, společné investici do majetku apod. Zároveň ministerstvo poučilo žalobkyni, že může navrhnout důkaz výsledkem svým a partnerovým. Výslech však může být proveden pouze, budou-li alespoň tvrzeny konkrétní skutečnosti, z nichž má plynout trvalost vztahu a soužití ve společné domácnosti. Nebudou-li takové konkrétní skutečnosti predestřeny,

ministerstvo výslech neprovede.

10. Žalobkyně na výzvu předložila dokumenty o zdravotním pojištění a doklad o zajištění bydlení.
11. Dne 8. 6. 2020 provedlo Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytových agend (dále jen „policie“), na žádost ministerstva pobytovou kontrolu na adrese, kde měla žalobkyně pobývat společně s partnerem. Domovní schránka a zvonek nebyly označeny jménem žalobkyně. V době kontroly byl zastižen pouze partnerův děda, který dle sdělení policie uvedl, že žalobkyně na adrese již přes měsíc nebydlí. Partner žalobkyně následně telefonicky potvrdil, že se žalobkyně přestěhovala do Prahy, kde bude bydlet do poloviny července.
12. Žalobkyně nereagovala na výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí.
13. Ministerstvo dne 16. 9. 2020 vydalo prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění uvedlo, že prohlášení ani fotografie neprokazují trvalý vztah žalobkyně s občanem Evropské unie ani jejich soužití ve společné domácnosti. Další podklady žalobkyně nepředložila a nenavrhla ani provedení výslechů partnera a své osoby, ačkoliv o tom byla řádně poučena. Ministerstvo odkázalo na pobytovou kontrolu provedenou policií. Ministerstvo výslech neprovedlo, neboť nevědělo, jaké skutečnosti by měly být výsledkem prokázány. Žalobkyně neuvedla skutečnosti, které by nasvědčovaly trvalosti vztahu. Ani z předložených dokladů nevyplývá, že by vztah mezi žalobkyní a jejím partnerem byl vztahem trvalým. Ministerstvo nemá povinnost zkoumat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně podle § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť se jedná o důvod zamítnutí podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí je nicméně dle ministerstva v souladu se zásadou přiměřenosti ve smyslu čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat na území členských států. Žalobkyni nebyl uložen zákaz pobytu na území Schengenského prostoru, může na území pobývat v rámci bezvízového režimu nebo si požádat o jiný druh pobytu na území. Žalobkyně zde nemá nejbližší rodinu. Žalobkyně nedoložila doklady prokazující její postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie. Z těchto důvodů nebude rozhodnutím nepřiměřeně zasaženo do soukromého nebo rodinného života žalobkyně.
14. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Namítala, že ministerstvo vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Policie neprovedla šetření týkající se existence vztahu mezi žalobkyní a jejím partnerem. Policie měla navštívit alespoň prostor rodinného domu vevnitř. Ministerstvo mělo provést výslech žalobkyně a jejího partnera i bez návrhu. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že popis vztahu a doložené fotografie svědčí pouze o „trávení volného času.“ Žalobkyně k odvolání připojila řadu dokumentů (mj. dokument „*Historie vztahu*“ spolu s dalšími fotografiemi, výpisy z účtu, vyúčtování telefonních služeb, čestná prohlášení otce a dědy partnera žalobkyně).
15. Dne 14. 12. 2020 vydala žalovaná napadené rozhodnutí. V odůvodnění uvedla, že žalobkyně má povinnost prokázat splnění požadavků dle § 15a zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013-41. Trvalost deklarovaného vztahu nelze pobytovou kontrolou ověřit, lze pouze zjistit, zda se osoby na uváděné adrese zdržují. Adresa pobytu partnerů v Praze nebyla ministerstvu známa. Žalobkyně na výzvu ministerstva neodstranila vytýkané vady žádosti a znemožnila

tím její další posouzení, včetně posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Žalovaná nepřihlédla k dokladům předloženým v odvolacím řízení z důvodu koncentrace odvolacího řízení v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2019, č. j. 51 A 32/2018-36.

*Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu*

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
17. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
18. Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

*Posouzení žaloby*

19. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že 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.
20. Podle § 87b odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že 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, že 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 téhož zákona.
22. Podle § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí žadateli výjezdní příkaz; žadatel je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat.
23. Podle § 50 odst. 3 správního řádu platí, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
24. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
25. Za prvé žalobkyně namítá, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav. Měly

provést výslech žalobkyně a jejího partnera i bez návrhu. Správní orgány nezjišťovaly, proč se žalobkyně na uvedené adrese dočasně nezdržovala a zda sdílela společnou domácnost s partnerem, byť na jiném místě.

26. Dle judikatury je řízení o žádosti o pobytové oprávnění ovládáno dispoziční zásadou a účastníci jsou povinni předložit veškeré požadované přílohy žádosti ze své iniciativy, popřípadě po řádném poučení ze strany správního orgánu. V rozsudku ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32, NSS uvedl: *„Judikatura tedy dlouhodobě setrvává na názoru, že v případě řízení o žádosti je především na žadateli, aby vyvinul dostatečnou aktivitu pro kladné vyřízení žádosti. Naopak se v takovém řízení neuplatní zásada vyšetřovací, podle níž by bylo na správním orgánu, aby zjišťoval skutečný stav věci. Uvedené závěry plně dopadají také oblast pobytu cizinců. Ad absurdum by si správní orgány byly schopny obstarat prakticky všechny doklady samy, a požadavky v zákoně by byly touto optikou redundantní (např. doklad prokazující bezdlužnost dotazem na finanční či celní úřady; doklad o cestovním zdravotním pojištění dotazem na zdravotní pojišťovny atd.) Zákon ovšem tyto povinnosti ukládá žadateli, ne správnímu orgánu. Doklady je pak nutné s ohledem na zásadu koncentrace řízení předložit již v řízení před prvostupňovým orgánem.“*
27. Ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v řízení dle § 87b zákona o pobytu cizinců na žadatele klade v první řadě povinnost tvrdit a hodnověrně doložit kumulativní splnění dvou podmínek: 1) existenci trvalého partnerského vztahu a 2) soužití ve společné domácnosti. Primárně je to cizinec, kdo má povinnost tvrdit a prokázat splnění podmínek plynoucích z § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že důkazní břemeno nese cizinec, nicméně nezbavuje ministerstvo povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
28. Žalobkyně v příloze k podané žádosti, kterou ministerstvo označilo jako čestné prohlášení, uvedla, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních skutečností se považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie (partnera). Relativně stručně, ale přitom zcela konkrétně popsala okolnosti jejich seznámení, společné soužití v jedné domácnosti i způsob trávení společného času. Podstatná je též skutečnost, že nastínila i konkrétní plány na budoucí soužití s partnerem. Uvedená tvrzení navíc žalobkyně doplnila i fotografiemi, na nichž je např. zachycena s partnerem a které tak podporují její tvrzení.
29. Soud zčásti přisvědčuje správním orgánům v tom, že uvedené prohlášení samostatně ani ve spojení s ostatními podklady shromážděnými v průběhu řízení před ministerstvem samo o sobě neprokazuje trvalost partnerského vztahu či sdílení společné domácnosti s partnerem. Důkazní váhu této listiny skutečně nelze přeceňovat. I přesto však nelze od jeho obsahu zcela odhlížet, neboť představuje autentické vyličení skutečností a okolností týkajících se vztahu mezi žalobkyní a jejím partnerem a jejich společného soužití. Žalobkyně tím minimálně dostala své povinnosti tvrzení, přičemž se zjevně domnívala, že uvedené skutečnosti, pokud by byly prokázány, dokládají, že splňuje všechny podmínky pro udělení přechodného pobytu, neboť je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
30. Prohlášení neobsahuje každý detail partnerského soužití, což je praxi nemožné, ale poskytuje konkrétní informace o vzniku a vývoji vztahu v rozsahu cca 1,5 strany textu, což je dostatečné k vyličení základních milníků vztahu. Žalobkyně zmínila např., že se stýká s rodinnými příslušníky partnera, stará se o domácnost, učí se český jazyk a že mají

plány spolu žít i v budoucnosti. To jsou právě skutečnosti, které jsou relevantní pro posouzení trvalosti partnerského vztahu i soužití obou partnerů ve společné domácnosti. Trvalost vztahu přitom nelze hodnotit výlučně jen podle dosavadní délky jeho trvání, hodnotí se i předpokládatelný budoucí vývoj vztahu a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Významným vodítkem pro posouzení trvalosti vztahu jsou tedy informace o tom, kdy vztah vznikl, za jaké situace, jak dlouho trvá, jak se v průběhu času vyvíjel a jaké významné okolnosti jej provázely. Stejně tak důležité je ale posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35).

31. Soud nepochybuje o tom, že ministerstvo postupovalo správně, pokud vyzvalo žalobkyni k tomu, aby předložila či navrhla důkazy prokazující existenci trvalého partnerského vztahu a soužití ve společné domácnosti, jelikož samotným prohlášením nebyla tvrzení v něm uvedená prokázána. Je též pravdou, že žalobkyně zůstala pasivní a na tuto část výzvy k odstranění vad žádosti nereagovala, přestože zbylou část výzvy splnila tím, že předložila dokumenty o zdravotním pojištění a doklad o zajištění bydlení. Na druhou stranu ale v daném případě nebyly zjištěny žádné konkrétní okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že žalobkyně uváděla v prohlášení nepravdivá tvrzení. Ani náznakem nebyly zjištěny jakékoliv okolnosti nasvědčující účelovosti žádosti, tedy že žalobkyně mohla přicestovat z jiných důvodů než za účelem soužití s partnerem, se kterým se dříve seznámila za pobytu ve Spojených státech amerických. Žalobkyně ani neměla předchozí pobytovou historii, a tudíž v jejím případě nedošlo ani k žádným dřívějším porušením předpisů o pobytu cizinců. *A priori* tedy nebylo možné na podanou žádost pohlížet tak, že by vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie bránilo jakékoliv zjevné nedostatky či překážky.
32. Podle § 3 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V daném případě nebyla tvrzení žalobkyně o jejím partnerském soužití ověřena (ani vyvrácena) ani na základě pobytové kontroly provedené z iniciativy ministerstva (tedy bez návrhu žalobkyně). Stejně tak nebyla ničím zpochybněna pravdivost tvrzení, která žalobkyně uvedla v prohlášení přiloženém k žádosti, snad jen s výjimkou možného podezření, zda aktuální pobyt žalobkyně v Praze zjištěný při pobytové kontrole je skutečně jen dočasný, nebo zda došlo v mezidobí k vážnější změně skutečností. Za této situace, jelikož žalobkyně (ke své škodě) nepředložila nebo nenavrhla jiné důkazy, bylo zřejmé, že se provedení výsledků žalobkyně a jejího partnera stalo prakticky jediným v úvahu přicházejícím důkazem, kterým by mohla být předestřená tvrzení prokázána nebo vyvrácena.
33. Ministerstvo však výsledky neprovedlo, a to ze dvou důvodů. V první řadě tvrdilo, že nevědělo, jaké skutečnosti by měly být výsledkem prokázány. Podle ministerstva totiž lze provést výsledky pouze tehdy, budou-li tvrzeny konkrétní okolnosti, z nichž má vyplývat trvalost vztahu. Tento důvod však nemůže obstát, neboť žalobkyně již při podání žádosti rámcově popsala vznik vztahu s partnerem, jejich soužití ve společné domácnosti a plány na budoucí soužití, tedy okolnosti, které jsou bezpochyby významné při hodnocení trvalosti vztahu, jak již bylo shora uvedeno. Pokud by ministerstvo podmiňovalo provedení výsledků dalším doplněním tvrzení o ještě detailnější (písemný) popis partnerského soužití, prakticky by tím výsledky z velké části ztratily smysl a účel, neboť

by se *de facto* proměnily jen v ověření toho, zda jsou žalobkyně a její partner schopni ústně zopakovat obsah takového písemného vyjádření. Zcela by byl potlačen smysl takového výsledku, kterým je získání autentických a nezprostředkovaných informací o partnerském soužití od žalobkyně a jejího partnera. Soudu je přitom z vlastní úřední činnosti známo, že výsledky partnerů prováděné v řízeních podle zákona o pobytu cizinců se v obdobných případech zaměřují zejména na takové otázky, na jejichž odpovědi se partneři zpravidla nemohou dopředu domluvit, a to právě proto, aby bylo ověřeno, zda se jejich výpovědi (alespoň rámcově) shodují v podstatných okolnostech partnerského soužití.

34. Jako druhý důvod neprovedení výsledků pak ministerstvo uvedlo absenci návrhu na jejich provedení. K tomu je však třeba uvést, že správním orgánům nic nebrání v tom, aby i v řízení vedeném na žádost provedly důkazy nenavržené účastníkem, pokud nezbytnost jejich provedení vyplývá z tvrzení účastníka nebo ze shromážděných podkladů. Hlavním kritériem k takovému postupu je právě povinnost zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 a § 52 věta druhá správního řádu). S ohledem na obsah shromážděných podkladů a na tvrzení prezentovaná žalobkyní má soud za to, že ministerstvo za daných zcela specifických okolností mohlo a mělo přikročit k provedení výsledku žalobkyně a jejího partnera z vlastní iniciativy i bez výslovného návrhu žalobkyně. Při absenci jiných důkazních prostředků se totiž výsledky staly prakticky jediným důkazem, kterým bylo možné ověřit či vyvrátit tvrzení žalobkyně. A to tím spíše, že mnohé ze skutečností uvedených žalobkyní v prohlášení připojeném k podané žádosti by ani jiným způsobem nebylo prakticky možné prokázat (např. okolnosti seznámení, plány na budoucí soužití apod.). Žalobkyně sice zůstala pasivní a nereagovala v této části na výzvu ministerstva k prokázání svých tvrzení, avšak z tvrzení prezentovaných žalobkyní již při podání žádosti bylo zřejmé, jaké skutečnosti mají být oběma výsledky prokazovány a na jaké otázky se lze při výsleších zaměřit. Jediným relevantním důvodem neprovedení výsledků žalobkyně a jejího partnera přitom byla absence výslovného návrhu na jejich provedení. Za situace, kdy žalobkyně dostala břemeno tvrzení, uvedla podstatné okolnosti týkající se trvalosti partnerského soužití i bydlení ve společné domácnosti a zároveň nebyl zjištěn ani náznak nepravdivosti tvrzení či účelovosti podané žádosti, nelze než podmiňování provedení výsledků uplatněním návrhu označit za přepjatý formalismus.
35. Soud z těchto důvodů nemůže souhlasit se závěrem žalované o tom, že skutkový stav byl v daném případě řádně zjištěn v souladu s § 3 správního řádu. Za dané zcela specifické situace totiž měly správní orgány výsledky žalobkyně a jejího partnera provést, resp. se o jejich provedení alespoň pokusit. Žalobní bod je proto důvodný.
36. Za druhé žalobkyně tvrdí, že žalovaná neměla uplatnit zásadu koncentrace, neboť ministerstvo uložilo v prvostupňovém rozhodnutí žalobkyni povinnost vycestovat z území České republiky.
37. Stávající obecná úprava správního řízení klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouští jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem neúplné apelace, již je úprava správního řízení ovládána (srov. rozsudky NSS ze dne



7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27). Použití zásady koncentrace řízení má však také své výjimky. Může být omezeno dalšími zásadami správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto nelze automaticky použít v řízeních zahájených z úřední moci, v nichž má být účastníku uložena nějaká povinnost (srov. citovaný rozsudek NSS č. j. 5 As 7/2011-48).

38. V řízeních zahájených na základě žádosti je nicméně podle ustálené judikatury NSS použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění, a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017-31, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34). Na tomto závěru nic nemění ani to, že v nyní posuzovaném případě byla v řízení žalobkyni zároveň uložena povinnost. Tato povinnost totiž nebyla uložena v řízení zahájeném z moci úřední (ve kterém by se zásada koncentrace neuplatnila), ale v řízení zahájeném na žádost. Odkaz žalobkyně na rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 306/2014-50, proto není příhodný, neboť se týkal řízení o zrušení trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, které je zahajováno z moci úřední. Závěry uvedené v tomto rozsudku tedy nelze aplikovat na řízení o žádosti, byť je v rozhodnutí rovněž uložena povinnost opustit území. Uvedené závěry by se uplatnily jen na skutečnosti, na nichž závisí výrok stanovící lhůtu k vycestování z území, neboť jen na něj lze vztáhnout pravidlo obsažené ve větě druhé § 50 odst. 3 správního řádu. Ustanovení § 87e odst. 4 zákona o pobytu cizinců ovšem předpokládá existenci povinnosti vycestovat jako automatický a bezvýjimečný důsledek zamítnutí žádosti, tj. nestanoví žádné odlišné podmínky, na jejichž ověřování by se vztahovala povinnost správního orgánu zjišťovat skutkový stav i bez návrhu.
39. Tento žalobní bod proto není důvodný
40. Za třetí žalobkyně namítá, že se správní orgány dostatečně nezabývaly zásahem rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života
41. Soud vychází z toho, že § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nepředpokládá posuzování přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života cizince. Ačkoliv si je soud vědom žalobcem citované judikatury Ústavního soudu a NSS, podle níž je třeba zkoumat přiměřenost rozhodnutí z hlediska hodnocení dopadů na práva podle čl. 8 Úmluvy v řízeních o žádostech cizinců o udělení povolení k pobytu i v případech, kdy to zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví, je soud toho názoru, že v projednávané věci není aplikace tohoto pravidla na místě.
42. Z rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2018, č. j. 7 Azs 360/2018-39, plyne, že „za určitých podmínek je namístě přistoupit k posouzení dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, i pokud to zákon o pobytu cizinců výslovně nevyžaduje, a to zejména tehdy, **namítá-li cizinec nepřiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve správním řízení**“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem). Z citované mezinárodní smlouvy vyplývá

povinnost posoudit možný dopad do práva jednotlivce, jestliže hájitelným způsobem tvrdí, že existují důvody se domnívat, že toto právo bude porušeno [srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 3. 1987, *Leander proti Švédsku*, stížnost č. 9248/81, bod 77 písm. a)]. Žalovaný tak má povinnost zabývat se přiměřeností zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v těch případech, kdy to zákon sice výslovně nepředpokládá, ale cizinec v tomto směru vznese konkrétní námitku (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31). Je třeba uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení namítala neproporcionalitu zásahu do jejího práva na soukromý a rodinný život v důsledku zamítnutí žádosti pouze v odvolání, a to velmi stroze, neboť v podstatě jen odkázala na čl. 8 Úmluvy. Nad rámec tvrzení o existenci partnerského vztahu tak neuplatnila žádné další skutečnosti, které by svědčily o zásahu do jejího práva na soukromý a rodinný život. Až v žalobě pak výslovně uvedla, že zásah do soukromého a rodinného života spatřuje v tom, že by se musela na dlouhou dobu odloučit od partnera, s nímž (v době podání žaloby) již plánovala sňatek, s nejasnou vidinou návratu.

43. Soud již v rozsudku ze dne 9. 11. 2022, č. j. 51 A 39/2020-49, konstatoval, že přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie představuje „specifický typ pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců, který je navázán na skutečnost, že je cizinec rodinným příslušníkem (ve smyslu § 15a téhož zákona) občana EU, resp. občana ČR. Tato úprava je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice o volném pohybu“), která rozšířila právo volného pohybu osob (občanů EU) vyplývající z primárního práva i na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky tzv. migrujících občanů EU (tedy občanů, kteří využili svého práva volného pohybu a pobývají v jiném členském státě). Tito rodinní příslušníci pak požívají na základě dané směrnice zvýhodněného režimu oproti „běžným cizincům“, kteří musí projít běžným imigračním řízením. [...] Z vůle vnitrostátního zákonodárce (§ 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015 do 1. 8. 2021; § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v současném znění) došlo k rozšíření, a tedy nepřímé aplikaci unijního práva, i na rodinné příslušníky občanů ČR, byť nikdy práva volného pohybu nevyužili (blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013-55, body 25-27 a judikaturu tam citovanou). [...] Tento specifický typ „unijního“ pobytu, který požívá zvýhodněného režimu (vyplývajícího ze směrnice o volném pohybu a související judikatury Soudního dvora), by nepochybně nebylo možné udělit cizinci, který nesplňuje podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců (tedy není rodinným příslušníkem migrujícího občana EU ani občana ČR) pouze na základě zásahu do soukromého života nebo rodinného života vedeného s jinou osobou, než je uvedena v § 15a zákona o pobytu cizinců. Takový výklad by byl nepochybně v rozporu se smyslem a účelem zákona (resp. směrnice) a umožňoval by jeho obcházení.“
44. Obdobně i v rozsudku ze dne 30. 11. 2022, č. j. 54 A 48/2020-51, soud konstatoval, že „udělení přechodného pobytu rodinnému příslušníku občana ČR (EU) nelze odůvodňovat pouze závazky vyplývajícími z čl. 8 Úmluvy, neboť ten (v případě brozby zásahu do soukromého či rodinného života) nevyžaduje, aby byl cizinci udělen konkrétní (tím méně nejvýhodnější) typ pobytového oprávnění a zcela nepochybně nemůže vyžadovat, aby byl cizinci udělen „unijní“ pobyt (srov. též analogicky aktuální rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 11. 2022, C-69/21, odst. 85). Žalobce se nemůže dovolávat ani čl. 7 Listiny základních práv EU, jehož obsah

*odpovídá čl. 8 Úmluvy, neboť její ustanovení jsou při dodržení zásady subsidiarity určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie (srov. její čl. 51 odst. 1).“*

45. Od těchto závěrů se soud nehodlá odchýlit ani v nyní projednávané věci. Žalobkyně nepřednesla ve správním řízení žádné skutečnosti svědčící o tom, že by k zásahu do jejího soukromého a rodinného života mohlo dojít i z jiných důvodů, než jen kvůli možnému odloučení od partnera, za jehož rodinného příslušníka se označila. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí (str. 4 a 5) k této otázce uvedlo, že jelikož nebylo v řízení prokázáno, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie, nemůže být zamítnutí žádosti z hlediska jeho soukromého a rodinného života nepřiměřené. Žalovaná na zcela obecně formulovanou a nespecifickou odvolací námitku týkající se údajného porušení čl. 8 Úmluvy reagovala pouze tak, že konstatovala, že k porušení nedošlo, čímž implicitně aprobovala závěr ministerstva.
46. Jak již bylo uvedeno (body 25-34 tohoto rozsudku), soud dospěl k závěru, že v daném případě nebyl v důsledku neprovedení výsledků žalobkyně a jejího partnera řádně zjištěn skutkový stav. Nelze tedy předjímat závěr, zda skutečně žalobkyně (v době vydání napadeného rozhodnutí) splnila podmínky k tomu, aby byla považována za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Ale ať už žalobkyně tyto podmínky splnila či nikoliv, postrádá v obou případech zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce smysl. Nesplnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců, resp. neunesení břemene tvrzení a důkazního břemene, které má za následek závěr o neexistenci rodinného života, je totiž implicitní podmínkou zamítnutí žádosti na základě § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Naopak, unesla-li by žalobkyně břemeno tvrzení a důkazní a prokázala existenci trvalého partnerského vztahu, nebylo by možné žádost o povolení k přechodnému pobytu na základě § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnout. Není proto důvodné správním orgánům vytýkat, že se v projednávané věci řádně nezabývaly přiměřeností napadeného rozhodnutí, resp. zamítnutí žádosti, neboť míra zásahu do soukromého a rodinného života cizince v případě daného typu pobytového oprávnění obecně nemůže mít žádný vliv na výsledek řízení. Žalobní bod je proto nedůvodný.

#### *Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení*

47. Soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud přitom zrušil i prvostupňové rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), jelikož k nápravě zjištěné vady (doplnění dokazování výsledky žalobkyně a partnera) má vhodnější podmínky ministerstvo. V dalším řízení jsou žalovaná i ministerstvo vázání právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ministerstvo provede výslech žalobkyně a jejího partnera, resp. se o jejich provedení pokusí, za účelem potvrzení či vyvrácení tvrzení žalobkyně. Ověří přitom i nové skutečnosti (např. sňatek žalobkyně a jejího partnera) a ve svém posouzení je řádně zohlední.

48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná neměla ve věci úspěch, tudíž jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která byla v řízení zcela úspěšná, soud přiznal náhradu nákladů řízení odpovídající součtu zaplacených soudních poplatků ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě) a nákladů na zastoupení advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Odměna advokáta za zastoupení činí 6 200 Kč za dva úkony právní služby v hodnotě po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení a sepsí žaloby podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], k čemuž náleží paušální náhrada hotových výdajů advokáta v celkové výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Současný (v době rozhodování soudu) zástupce žalobkyně není plátcem daně z přidané hodnoty, nicméně plátcem této daně byl v době provedení shora uvedených úkonů právní služby předchozí zástupce žalobkyně. Žalobkyni proto náleží v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. náhrada daně z přidané hodnoty, a to ve výši 1 428 Kč. Odměnu za úkon spočívající v přípravě a převzetí věci současným zástupcem žalobkyně soud žalobkyni nepřiznal, neboť jeho zastupování nevyústilo v žádný jiný úkon ve věci samé. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč soud uložil žalované zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).
49. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo třeba jí přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jí náhrada nákladů řízení nepřisluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 3. února 2023

**Mgr. Ing. Petr Šuránek, v.r.**  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. N.