ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **T. T. V. N.,** zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí,** se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 20. 9. 2017, č. j. 52 A 106/2016 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně požádala jako rodinný příslušník občana Evropské unie Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) o vystavení krátkodobého víza. Její žádost, vedenou pod č. HANO 2016 05 19 0006, zastupitelský úřad zamítl dne 15. 7. 2016 podle § 20 odst. 5 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), protože dospěl k závěru, že se žalobkyně pokusila o obcházení zákona. Účelově uzavřela manželství s J. M., českým občanem, jen s cílem získat status rodinného příslušníka občana EU a s tím související pobytová oprávnění.

[2] Žalobkyně podala dne 1. 8. 2016 žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza postupem podle § 180e zákona o pobytu cizinců. V tomto řízení žalovaný vydal dne 31. 8. 2016 rozhodnutí č. j. 307182/2016-KKM, v němž shledal, že

rozhodnutí zastupitelského úřadu bylo v souladu se zákonem. Konkrétně uvedl, že při novém posuzování žádosti postupoval podle Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 2. 7. 2009, č. COM (2009) 313 final, a navazujícího Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 26. 9. 2014, č. COM (2014) 604 final, jehož přílohou je „Příručka pro účelové sňatky". Tyto dokumenty obsahují soubor tzv. indikativních kritérií pro posouzení, zda uzavření manželství mezi žadatelem o vízum a občanem EU bylo účelové, či nikoli.

[3] Při posuzování naplnění indikativních kritérií vycházel žalovaný z následujících skutečností, vyplývajících ze záznamu pohovoru s žalobkyní provedeného zastupitelským úřadem a z úředního záznamu o podání vysvětlení, které s manželem žalobkyně provedla v místě jeho bydliště Policie České republiky, odbor cizinecké policie. S manželem se žalobkyně seznámila prostřednictvím sociálních sítí díky své sestře, žijící v České republice, přičemž každý z manželů uvedl jiný měsíc seznámení. Osobně se setkali po několikaměsíční známosti až těsně před svatbou ve Vietnamu. Tuto dvacetidenní cestu i náklady svatebního obřadu hradili příbuzní žalobkyně. Krátce po obřadu manžel žalobkyně z Vietnamu odcestoval, žalobkyně však uvedla, že důvodem byla nutnost vrátit se do práce, zatímco její manžel uvedl, že se staral o nemocného otce. Nikdy tak nežili ve společné domácnosti, nemají ani společné závazky. Jejich možnosti vzájemné komunikace jsou omezené, neboť shodně uvedli, že komunikují prostřednictvím internetového překladače; podle poznatků zastupitelského úřadu žalobčina znalost českého ani anglického jazyka funkční komunikaci neumožňovala. Oba shodně uvedli, že po sloučení plánují založení rodiny. Žalovaný měl dále za to, že kvůli nízké kvalifikaci žalobkyně pravděpodobně nebude moci najít zaměstnání na unijním pracovním trhu.

[4] Z těchto skutečností žalovaný dovodil, že žalobkyně a její manžel naplňují řadu indikativních kritérií vedoucích k závěru, že uzavření manželství mezi nimi bylo pouze účelové. Předstíraný zájem o společný život měl zastřít skutečný úmysl žalobkyně získat oprávnění k pobytu na území České republiky, kde již žije její sestra. Vzhledem k tomu, že podle žalovaného účelovost sňatků nelze odhalovat jinak než prostřednictvím indikativních kritérií, postupoval zastupitelský úřad správně, jestliže žádost žalobkyně o vízum zamítl podle § 20 odst. 5 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

II.

[5] Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, který ji dne 20. 9. 2017 rozsudkem č. j. 52 A 106/2016 - 45 zamítl. Krajský soud přitom rozhodl po ústním jednání, na něž se bez omluvy nedostavila žalobkyně, která mezitím přicestovala do České republiky na základě uděleného krátkodobého víza, ani její právní zástupce a manžel žalobkyně, předvolaný jako svědek. Za situace, kdy žalobkyně svoji žalobu nevzala zpět, přestože se již vydání víza domohla, krajský soud konstatoval, že jeho rozhodnutí nemůže ovlivnit její pobytové oprávnění a je pouze „akademického charakteru".

[6] Krajský soud se neztotožnil s tím, že by rozhodnutí žalovaného trpělo nepřezkoumatelností, naopak z rozhodnutí jasně vyplývalo, proč žalovaný považoval uzavření manželství žalobkyní za účelové. Zjištěné skutečnosti mají také oporu ve spise,

který obsahuje záznam pohovoru s žalobkyní a úřední záznam o podání vysvětlení jejího manžela. Podle krajského soudu tak nevznikly žádné pochybnosti o tom, jakým úkonem od něj byly získány informace, podání vysvětlení cizinecké policii proběhlo v souladu s § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[7] Také námitku, že indikativní kritéria obsažená ve sděleních Evropské komise neměla být použita, nepovažoval krajský soud za důvodnou a odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které jejich použití při posuzování účelovosti manželství připouští. Krajský soud přitom souhlasil se žalovaným také v otázce vyhodnocení indikativních kritérií. Shodně dospěl k závěru, že manželství žalobkyně bylo možné považovat za účelové, odkázal přitom především na prokázanou jazykovou bariéru mezi manžely a na neobvyklý postup uzavření manželství po krátkodobé známosti bez osobního kontaktu. Přestože nelze podle krajského soudu účelovost sňatku objektivně určit, žalovaný podle soudu logicky vycházel ze zjištěných skutečností naplňujících indikativní kritéria. Žalobkyně s manželem si navíc mohli být vědomi, že vzhledem k okolnostem uzavření sňatku vzniknou pochybnosti o jeho skutečném účelu, navíc podpořené rozpory ve výpovědích obou manželů. Tyto pochybnosti se žalobkyni nepodařilo ani v soudním řízení rozptýlit. Žalovaný tak podle krajského soudu unesl důkazní břemeno ohledně prokázání účelovosti uzavření manželství a nepostupoval při vydání svého rozhodnutí nezákonně.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Upozornila, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s její námitkou ohledně rozporuplného označení úkonu, kterým cizinecká policie zjišťovala informace od jejího manžela. Protože žalovaný neumožnil stěžovatelčinu právnímu zástupci nahlédnout do spisu, nemohla svoji námitku k nejednoznačnosti povahy úkonu v žalobě přesně zformulovat. Po seznámení se spisem v průběhu řízení před krajským soudem měla nicméně za to, že úřední záznam o podání vysvětlení neměl být použit jako důkazní prostředek s odkazem na § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který je na řízení o vydání krátkodobého víza aplikovatelný. Pokud však daný úkon představoval „pohovor“, jak uvedl zastupitelský úřad, neměla cizinecká policie k jeho provedení oprávnění.

[9] Stěžovatelka také zopakovala svoji námitku, že sdělení Evropské komise, ze kterých žalovaný vycházel, neměla být vůbec použita, protože podle čl. 10 a čl. 10a Ústavy netvoří součást právního řádu České republiky. Krajský soud přitom přehlédl, že tyto dokumenty žalovaný použil, jako by právně závazné byly. Postup žalovaného podle právně nezávazného dokumentu stěžovatelka označila za nezákonný.

[10] Stěžovatelka dále polemizovala se závěry žalovaného a krajského soudu, které se týkaly naplnění jednotlivých indikativních kritérií. Odmítla, že by nedostatek její kvalifikace vylučoval nalezení zaměstnání. Uznala, že okolnosti uzavření manželství mohly vést správní orgány k nutnosti prověřit podezření o účelovosti sňatku, podle ní však průběh její známosti s manželem vycházel jen z jejich životních zkušeností. Netypické okolnosti seznámení ani jazyková bariéra přitom nemohou bránit ve volném pohybu

rodinného příslušníka občana EU za situace, kdy jejich manželství je skutečné, a to navzdory tomu, že kvůli objektivním okolnostem mohli žít ve společné domácnosti jen 20 dní. Ani neexistence společných závazků nemůže vést k závěru, že manželství je účelové. Stěžovatelčina znalost češtiny se zlepšuje a je schopná s manželem komunikovat, neboť oba respektují své jazykové nedostatky. Navíc zastupitelský úřad neměl žádné oprávnění stěžovatelku ze znalosti angličtiny a češtiny „přezkušovat“. S těmito námitkami se podle stěžovatelky krajský soud vypořádal jen velmi obecně nebo je zcela přehlédl. Navíc stěžovatelka při své následné úspěšné žádosti o vízum dostatečnou jazykovou znalost zjevně prokázala.

[11] Podle stěžovatelky krajský soud připustil, aby jí vízum bylo odepřeno ne kvůli existenci sňatku účelového, ale atypického. Dovolával-li se žalovaný rozdílů v informacích poskytnutých stěžovatelkou a jejím manželem, měl jim dát příležitost tyto rozdíly vysvětlit a hodnotit je v souvislostech, tj. v kontextu shodně poskytnutých informací. Důvodem pro zásah do jejího rodinného života nemůže být jen naplnění indikativních kritérií. Jak totiž vyplývá i z dokumentů Evropské komise, indikativní kritéria mají sloužit toliko k posouzení rizikovosti, ne k prokázání účelového uzavření manželství. Stěžovatelka však nebyla požádána o předložení žádných důkazů, i když mohla poskytnout např. mnohaměsíční záznamy komunikace. Krajský soud zcela pominul, že bylo nutné vést další dokazování, a že žalovaný účelovost uzavření manželství neprokázal v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby o ní nevznikaly důvodné pochybnosti. K této žalobní námitce se krajský soud ani nevyjádřil.

[12] Stěžovatelka proto navrhla výše označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelce neumožnil nahlédnout do správního spisu v souladu se zákonem, neboť § 38 správního řádu se na řízení o udělení víza nevztahuje na základě § 168 zákona o pobytu cizinců. Samotná realizace nahlížení do spisu na zastupitelských úřadech není představitelná. V označení úkonu vůči manželu stěžovatelky jako „pohovoru“ a jindy jako „podání vysvětlení“ žalovaný žádný rozpor nespatřil, naopak upozornil, že věta z odůvodnění zamítnutí žádosti o vízum citovaná stěžovatelkou je zjevně vytržená z kontextu. Ohledně použitelnosti daných sdělení Evropské komise poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Plzni. Názor stěžovatelky, že pohovor je možné vést jen s žadatelem o vízum, je dle žalovaného absurdní, neboť paralelní pohovor je doporučován k odhalení rozporů ve výpovědích naznačujících účelovost uzavření manželství. Bez určité formy zkoumání jazykových znalostí by nebylo možné ani posoudit existenci jazykové bariéry bránící normálnímu fungování partnerského vztahu. Kasační stížnost tedy podle žalovaného není důvodná a navrhl ji zamítnout.

V.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka vznesla kvůli opomenutí některých žalobních námitek krajským soudem. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že opomenuta měla být námitka nejednoznačnosti označení úkonu vůči manželu stěžovatelky, nezákonnosti použití úředního záznamu o tomto úkonu jako důkazního prostředku, nepřípustnosti jazykového přezkušování a neprokázání skutkových okolností v souladu se zásadou materiální pravdy.

[17] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu sice vede opomenutí žalobního bodu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod 689/2005 Sb. NSS), avšak je třeba připomenout, že soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí žalobní námitkou, pokud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[18] V tomto směru Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek krajského soudu a shledal, že se sice k některým námitkám stěžovatelky krajský soud vyjádřil pouze stručně, nicméně nejde o opomenutí žalobních námitek. Krajský soud výslovně uvedl, že správní spis obsahuje jediný úřední záznam o podání vysvětlení, sepsaný cizineckou policií na základě rozhovoru s manželem stěžovatelky, což z jeho pohledu vylučovalo jakékoli pochybnosti o právní povaze tohoto úkonu (str. 5 rozsudku). K námitce, že byl v řízení opatřen a použit nezákonně, pak krajský soud uvedl, že právním základem byl § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, čímž se zároveň vyjádřil k zákonnosti jeho použití. Jakkoli by bylo vhodné, aby blíže odůvodnil, proč byla argumentace poskytnutá stěžovatelkou nepřípadná, nemá Nejvyšší správní soud za to, že by tento dílčí nedostatek vedl k nepřezkoumatelnosti rozsudku. Obdobně i v otázce jazykového přezkušování z rozsudku vyplývá názor krajského soudu, že jazyková kompetence stěžovatelky nebyla zjišťována excesivním přezkušováním, což plyne z toho, že krajský soud závěry žalovaného převzal. S argumentací stěžovatelky ohledně potřebného prokázání účelovosti uzavření manželství krajský soud také nepolemizoval, avšak jednoznačně uvedl, že žalovaný důkazní břemeno unesl.

[19] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud nepřihlédl k tomu, že rozhodnutí zastupitelského úřadu a žalovaného byla nepřezkoumatelná. Stěžovatelce lze přisvědčit, že v písemném odůvodnění zamítnutí žádosti o vízum použil zastupitelský úřad nejednotné označení pro úkon, kterým cizinecká policie od manžela stěžovatelky zjišťovala informace o jejich vztahu (srov. první odstavec odůvodnění rozhodnutí zastupitelského úřadu, podle něhož byl sepsán „úřední záznam“, oproti poslední větě druhého odstavce, podle níž manžel stěžovatelky „během pohovoru sdělil“). Tento rozpor se ale neobjevuje v rozhodnutí žalovaného, který listinný důkazní prostředek jednoznačně identifikuje jako „úřední záznam o podání vysvětlení“, což odpovídá označení dokumentu založeného na č.

l. 21-23 správního spisu, k němuž obě pojmenování nepochybně směřují. Nejednotné označení úkonu provedeného vůči manželu stěžovatelky nevede k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí zastupitelského úřadu ani žalovaného, neboť nemění materiální podstatu provedeného úkonu zaznamenaného ve správním spise. Trvat na zrušení správních rozhodnutí jen z tohoto důvodu není opodstatněné, neboť nejde o vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

[20] Protože Nejvyšší správní soud shledal, že námitky nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí nejsou důvodné, postoupil k posouzení dalších námitek stěžovatelky. Vydávání krátkodobých víz je upraveno v přímo použitelném nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 13. 7. 2009, č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech (dále jen „vízový kodex"), doplněného o vnitrostátní úpravu v zákoně o pobytu cizinců.

[21] Řízení o udělení krátkodobého víza upravuje v tomto zákoně především § 20. Podle § 20 odst. 5 platí: „C*izinci, který žádá o krátkodobé vízum jako rodinný příslušník občana Evropské unie a sám není občanem Evropské unie a hodlá doprovázet občana Evropské unie na území nebo následovat občana Evropské unie, který na území pobývá, se krátkodobé vízum neudělí, jestliže (...) e) se dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat vízum k pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství*".

[22] Zvláštním druhem opravného prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza je nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 9 As 92/2013 - 41). Jak uvádí § 180e odst. 6, v tomto řízení „*Ministerstvo zahraničních věcí posuzuje soulad důvodů neudělení krátkodobého víza, zrušení platnosti krátkodobého víza nebo prohlášení krátkodobého víza za neplatné, o kterých rozhodl zastupitelský úřad, s důvody stanovenými přímo použitelným právním předpisem Evropské unie (...)*" (tj. vízovým kodexem).

[23] V obou těchto řízeních je ovšem podle § 168 zákona o pobytu cizinců výslovně vyloučena aplikace části druhé a třetí správního řádu. Zákon o pobytu cizinců namísto toho obsahuje v § 169j a násl. speciální úpravu výpovědí, výslechů a pohovorů. Zároveň obsahuje zákon o pobytu cizinců v § 167 odst. 1 písm. c) speciální oprávnění policie opatřovat potřebná vysvětlení pro výkon pravomocí podle zákona o pobytu cizinců. Existuje tedy speciální procesní úprava, která policii svěřuje pravomoc opatřovat potřebná vysvětlení, použitelná mj. v řízeních o udělení krátkodobého víza. Vzhledem ke specifikům řízení v konzulárních podmínkách pamatuje právní úprava i na méně formální způsoby zjišťování informací od žadatele o vízum úpravou pohovoru a připouští i podání vysvětlení třetí osobou. Úkon, který zastupitelský úřad ve spolupráci s cizineckou policií použil, tak má dostatečný zákonný podklad v § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[24] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti uvedla, že jí žalovaný před podáním žaloby neumožnil nahlížení do spisu, takže nemohla dostatečně přesně formulovat výše vypořádanou námitku o rozporném označení úkonu. Nejvyšší správní soud z doloženého správního a soudního spisu zjistil následující. Správní spis žalovaného neobsahuje žádnou žádost nebo úřední záznam o tom, že se stěžovatelka domáhala nahlížení do správního

spisu kdykoli po vydání rozhodnutí žalovaného, tj. po dni 31. 8. 2016 (datum doručení rozhodnutí žalovaného stěžovatelce není ve správním spise doloženo). Stěžovatelka doručila krajskému soudu dne 14. 10. 2016 žalobu, v níž uvedla, že „[p]*rávnímu zástupci žalobkyně doposud nebylo umožněno nahlédnutí do správního spisu, takže si povahu úkonu nemohl ve spise pro potřebu sepsání této žaloby ověřit*“ (str. 2 žaloby). Do soudního spisu posléze nahlížela zaměstnankyně právního zástupce stěžovatelky dne 15. 3. 2017, tedy před konáním ústního jednání v dané věci, které by stěžovatelce umožňovalo obsah námitky na základě znalosti spisu blíže vymezit, avšak k němuž se ani ona, ani její právní zástupce bez omluvy nedostavili. Ke kasační stížnosti následně stěžovatelka přiložila kopii dopisu odeslaného žalovaným dne 25. 11. 2016, kterým stěžovatelce oznámil, že její žádosti o zpřístupnění spisu nelze vyhovět.

[25] Jak vyplývá z výše naznačené časové souslednosti, v době, kdy stěžovatelka podávala žalobu, se žalovaný k její žádosti o nahlédnutí do spisu dosud nevyjádřil, jeho dopis byl odeslán v době, kdy již řízení před krajským soudem probíhalo. Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka následně mohla seznámit s obsahem správního spisu prostřednictvím nahlížení do spisu vedeného u krajského soudu, neměla patrně potřebu brojit proti sdělení žalovaného opravným prostředkem, případně žalobou. Protože jde nicméně o tvrzené pochybení žalovaného, ke kterému došlo až *po* ukončení správního řízení, nemůže k němu Nejvyšší správní soud žádným způsobem přihlédnout. Při posuzování žaloby proti rozhodnutí vychází soud ze skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což dopadá i na řízení o následné kasační stížnosti. Konečně nelze ani přehlédnout, že jednání žalovaného v souvislosti s nahlížením do spisu už nemohlo nijak způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť k němu nedošlo v rámci probíhajícího správního řízení ukončeného vydáním tohoto rozhodnutí. Pokud tedy stěžovatelka zamýšlela dosáhnout přezkumu postupu žalovaného, kterým jí odepřel nahlížení do spisu, musela by k tomu zvolit jiný procesní prostředek, než zformulování příslušné námitky v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

[26] K námitce, že nebyla vyzvána k předložení dalších důkazů, kterými by mohla pochybnosti o skutečném účelu uzavření manželství rozptýlit, ani nemohla jinak reagovat na údajné rozpory ve výpovědích, je třeba uvést následující. Stěžovatelka byla na důvody vedoucí k závěru o účelovosti manželství upozorněna už zastupitelským úřadem, který jí doručil písemné odůvodnění zamítnutí žádosti o udělení víza. Stěžovatelka na rozpory ve výpovědích sebe a manžela reagovala hned v odůvodnění své žádosti o nové posouzení, kde mj. vysvětlovala, proč uvedla jinou dobu seznámení než její manžel. Důvody zamítnutí žádosti obsahovalo také rozhodnutí žalovaného, takže svoji argumentaci mohla stěžovatelka plně uplatnit i v žalobě. V průběhu řízení před žalovaným i krajským soudem tak měla prostor navrhnout provedení takových důkazních prostředků, které by vyvrátily, či alespoň zpochybnily závěr, že jde o manželství účelové. Žádné takové návrhy však stěžovatelka nepředložila, přestože podle vlastního vyjádření disponovala např. „mnohaměsíčním záznamem komunikace“. Když byl navíc předvolán k poskytnutí svědecké výpovědi a k doložení této komunikace stěžovatelčin manžel, bez omluvy se k soudnímu jednání nedostavil. Nezbývá než konstatovat, že stěžovatelka nevyužila svých procesních možností, které jí naopak garantovaly příležitost plně uplatnit důkazní návrhy

a poskytnout dodatečná tvrzení na svoji obranu (srov. naopak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, č. j. 5 Azs 89/2015 - 30).

[27] Další námitky stěžovatelky směřovaly jednak proti vyhodnocení indikativních kritérií, jejichž naplnění dle stěžovatelky nemůže samo o sobě prokazovat účelovost uzavření manželství, ale i proti tomu, že žalovaný a zastupitelský úřad podle indikativních kritérií postupovali, jako by byla právně závazná, přestože nejsou obsažena v žádném obecně závazném právním předpisu. Jejich zdrojem jsou sdělení Evropské komise adresovaná Evropskému parlamentu a Radě, citovaná ve shrnutí rozhodnutí žalovaného.

[28] Tuto argumentaci je třeba odmítnout. Jednání žalovaného i zastupitelského úřadu mělo dostatečný základ v právních předpisech, které jsou součástí právního řádu a jsou obecně závazné. Již výše Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná především o vízový kodex a zákon o pobytu cizinců. K překročení této zákonné úpravy správními orgány nedošlo. Praxe, kdy za účelem jednotné interpretace a aplikace unijního práva správní orgány přihlížejí také k právně nezávazným aktům orgánů Evropské unie (tzv. *soft-law*), poskytujícím bližší interpretační rámec, není nijak výjimečná. Zvláště použití *soft-law* při posuzování účelovosti manželství Nejvyšší správní soud opakovaně podpořil (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 - 40, ze dne 7. 11. 2013, č. j. 2 As 59/2013 - 33, anebo ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 Azs 355/2016 - 62). Skutečnost, že při interpretaci a aplikaci právních předpisů správní orgány k *soft-law* přihlíží, mu přitom nepropůjčuje právní závaznost, a to přestože může mít významný vliv na způsob aplikace obecně závazného právního předpisu správním orgánem. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2015, č. j. 5 Azs 89/2015 - 30: „*Jakkoliv tedy nelze obecně zpochybňovat význam pokynů pro lepší uplatňování a provádění směrnice 2004/38/ES, k čemuž shora citované Sdělení č. COM (2009) 313 final slouží, nelze pouze mechanicky z takových pokynů vyjít a použít jich nikoliv k lepšímu, nýbrž snadnějšímu výkladu daných pravidel, aniž by bylo současně přihlédnuto ke všem relevantním okolnostem konkrétního případu.*“ Nejvyšší správní soud tedy již dříve odmítl slepé následování indikativních kritérií, a naopak požaduje, aby správní orgány posoudily všechny skutečnosti komplexně, přičemž v odůvodněných případech jim nic nebrání se od indikativních kritérií odchýlit a dospět navzdory jejich naplnění k závěru, že jde o manželství skutečné.

[29] Stejný požadavek je konečně možné vyčíst přímo z Příručky pro účelové sňatky, která jasně vymezuje, že naplnění indikativních kritérií skutečně pouze *indikuje* přítomnost určitých typických znaků účelových manželství, takže vznikají důvodné pochybnosti ohledně skutečného účelu manželství právě posuzovaného. Shodně s Příručkou však Nejvyšší správní soud uvedl, že naplnění indikativních kritérií není důvodem pro *automatický* závěr, že manželství bylo účelové (rozsudek ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 - 40). Po rodinném příslušníkovi občana Evropské unie je možné požadovat pouze to, aby hodnověrně prokázal existenci této rodinné vazby, nemusí aktivně dokazovat skutečný záměr sledovaný uzavřením manželství. Zjištění, že jsou naplněna indikativní kritéria, má vést zastupitelský úřad k tomu, aby sám podnikl další kroky, které by jeho podezření potvrdily nebo vyvrátily. Zjištěné skutečnosti je třeba posuzovat v jejich souhrnu a důkladně zhodnotit také ty, které svědčí ve prospěch řádného

úmyslu manželů. V opačném případě by bylo rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, č. j. 5 Azs 89/2015 - 30).

[30] Na rozdíl od stěžovatelky má Nejvyšší správní soud za to, že zastupitelský úřad a žalovaný dospěli k závěru o účelovosti manželství po dostatečném prošetření dalších okolností. Nevycházeli jen z informací poskytnutých stěžovatelkou při úvodním pohovoru na zastupitelském úřadě v rámci osobního podání žádosti o vízum. Zastupitelský úřad prostřednictvím cizinecké policie opatřil také vyjádření manžela stěžovatelky, které v mnoha ohledech podpořilo její sdělení, avšak odhalilo i dílčí nesrovnalosti. Nelze přitom tvrdit, že by žalovaný dostatečně nepřihlédl k celému kontextu věci a věnoval se jen těmto rozporům ve výpovědích. Žalovaný mimo jiné vyšel ze skutečnosti, že mu stěžovatelka nijak nedoložila průběh „několikaměsíčního vztahu na dálku“, že manželství bylo uzavřeno při prvním, relativně krátkém osobním setkání, hrazeném rodinou stěžovatelky, ale především z toho, že kvůli jazykové bariéře mohl vztah fungovat jen se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti stěžovatelka ani v kasační stížnosti nerozporovala, jen tvrdila, že jednotlivě nemohou být důkazem o účelovosti uzavření manželství. Avšak ve svém souhrnu, spolu s rozpory ve výpovědích ohledně doby seznámení, důvodu ukončení návštěvy ve Vietnamu a dalších osobních informacích manželů, se tyto okolnosti jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako dostatečné pro závěr, že žalovaný unesl své důkazní břemeno a prokázal účelovost manželství způsobem, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu se zásadou materiální pravdy. V tomto ohledu se tak hodnocení Nejvyššího správního soudu shoduje s krajským soudem.

[31] Důvodem, proč bylo stěžovatelce vízum odepřeno, tak nebylo pouhé „naplnění indikativních kritérií“, jak tvrdila v kasační stížnosti. Skutečným důvodem bylo, že správní orgány shromáždily dostatečné množství důkazů podporujících závěr, že uzavření manželství bylo účelovým aktem, motivovaným snahou o obcházení zákona kvůli snadnějšímu získání pobytového oprávnění. Následné přehodnocení situace zastupitelským úřadem a udělení víza, při částečně změněných okolnostech, nemá na toto posouzení žádný vliv.

[32] Jen pro doplnění Nejvyšší správní soud uvádí, že nepovažuje způsob, jakým zastupitelský úřad zjišťoval jazykové schopnosti stěžovatelky, za nijak excesivní „přezkušování“. Naopak je možno položit otázku, jakým jiným jednoduchým a relativně spontánním způsobem než vedením běžné konverzace v daném jazyce ověřit, zda úroveň jazykových znalostí zhruba odpovídá tomu, co žadatel o vízum sám uvádí.

[33] Stěžovatelka nemůže uspět ani s argumentem, že jí bylo postupem zastupitelského úřadu a správního orgánu nepřípustně zasaženo do práva na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Evropské úmluvy. Prokázání účelovosti manželství totiž jakýkoli nepřípustný zásah do rodinného života pojmově vylučuje, neboť v účelovém manželství se osobní ani rodinný život již z podstaty neuskutečňuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3 2014, č. j. 10 Azs 9/2014-32). Stěžovatelka ostatně jak před krajským soudem, tak nyní před Nejvyšším správním soudem brojí pouze proti údajným procesním pochybením jednotlivých státních orgánů, aniž by konkrétně uváděla, jak se mohla dotknout jejích práv hmotných, tedy právě jejího údajného rodinného života s manželem. Jak bylo navíc vyloženo výše, ani tyto namítané procesní vady Nejvyšší správní soud neshledal.

[34] Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než uzavřít, že kasační stížnost není důvodná. Krajský soud nepochybil, jestliže stěžovatelčinu žalobu zamítl. Přitom s ohledem na skutečnost, že stěžovatelce bylo následným rozhodnutím zastupitelského úřadu vízum uděleno, by ani zrušení napadených rozhodnutí, pokud by žaloba, respektive kasační stížnost, byla důvodná, nemohlo mít žádný faktický dopad na její situaci a rozsah oprávnění, která jako rodinný příslušník občana EU požívá.

[35] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu