

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **H. Y. P.**, zastoupené Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2020, č. j. 57 A 119/2019 - 69,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně pobývá na území ČR od roku 2005. Do dne 20. 7. 2012 disponovala povolením k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Řízení o poslední žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání Ministerstvo vnitra zastavilo dne 15. 11. 2012. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 2. 2015. Následně žalobkyně pobývala na území ČR na základě výjezdního víza s platností od 12. 9. 2015 do 13. 10. 2015. Dne 17. 9. 2015 si požádala o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. V žádosti uvedla, že je družkou pana N. T. T, občana EU, s nímž má vztah obdobný vztahu rodinnému a sdílí s ním společnou domácnost. Tuto skutečnost navrhla prokázat svým výslechem, výslechem svého druha, jeho matky a jeho bratra, pobytovou kontrolou a přiloženými listinnými důkazy (fotografiemi, čestnými

prohlášeními, nájemní smlouvou, evidenčním listem, potvrzením o přístupu žalobkyně k druhově účtu).

[2] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 1. 3. 2019, č. j. OAM-13525-78/PP-2015, žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítlo, neboť shledalo, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU. Odvolání podané proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019, č. j. MV-49087-4/SO-2019.

[3] Její rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji jako nedůvodnou zamítl. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že žalobkyně neprokázala, že žije ve společné domácnosti s občanem Evropské unie a že s ním má trvalý partnerský vztah, který není manželstvím. Krajský soud uvedl, které podmínky musí žadatel o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců splňovat. Poukázal přitom, že při posuzování trvalosti vztahu, jako jedné z těchto podmínek, je třeba zohlednit i jeho povahu, pevnost a intenzitu. Rozpory ve výpovědích obou partnerů, neznalost základních údajů o protějšku a jeho majetkových poměrech a absence vyjádření citového pouta ze strany partnera k žalobkyni vedly krajský soud k závěru, že jejich vztah není natolik pevný a intenzivní, aby jej bylo možné označit za trvalý partnerský vztah ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud v této souvislosti poukázal na to, že žalobkyně netvrdila, ani neprokazovala, zda a jak s partnerem společně hospodaří, aby jejich životní úroveň byla zásadně srovnatelná. Bez ohledu na společné soužití tedy neprokázala, že s partnerem sdílí společnou domácnost v právním slova smyslu a posuzovaný vztah proto nelze podle krajského soudu označit za vztah trvalý, který by byl obdobný vztahu rodinnému. Správní orgány sice neuvedly, proč nevyslechly navržené svědky (partnerovu matku a bratra), to však podle krajského soudu zákonnost jejich rozhodnutí neovlivnilo. Žalobkyně ani její partner netvrdili skutečnosti prokazující existenci trvalého svazku, proto výslech třetích osob by byl nehospodárný, neboť svědci by se mohli maximálně vyjádřit ke sdílenému obydlí a nikoli k citovému poutu obou partnerů a k jejich podílu na chodu společné domácnosti. Stejně tak osoby, které učinily čestná prohlášení, se vyjadřovaly k existenci soužití žalobkyně s partnerem, a nikoli k okolnostem rozhodným pro posouzení, zda šlo o soužití ve společné domácnosti v právním slova smyslu. Rozpory ve výpovědích partnerů jsou sice i podle krajského soudu běžné, ale v nyní posuzované věci nešlo o neshody v drobnostech, ale o neznalost základních rodinných údajů. Přesto tato skutečnost nebyla tím hlavním důvodem pro neprokázání trvalého partnerského vztahu. Tou totiž byla právě absence tvrzení, které by existenci takového vztahu nasvědčovalo. Pokud jde o skutkový stav, krajský soud vysvětlil, proč má za to, že žalovaná nepominula žádný z navržených důkazů, které by mohly ovlivnit její rozhodnutí.

[4] Krajský soud dále neshledal, že by rozhodnutí žalované bylo nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Poukázal předně na to, tato námitka žalobkyně je formulována příliš obecně, a dále že žalovaná v této souvislosti vzala do úvahy všechny skutečnosti, kterých se žalobkyně dovolávala. Pokud jde o rodinné a soukromé zázemí žalobkyně, žalovaná zohlednila obě děti i její širší rodinu.

Pro posouzení z hlediska přiměřenosti rozhodnutí přitom byla podstatná právě existence celé rodiny, tedy i té její části, jež se nachází v domovském státě, tj. včetně nezletilé dcery. U syna převážila skutečnost, že je v péči otce a žalobkyně k němu plní vyživovací povinnost. Neudělením pobytového oprávnění sice může dojít k podstatnému zásahu do realizace vztahu mezi žalobkyní a jejím synem, ale tento zásah není vzhledem k celkově extrateritoriální realizaci jejího soukromého a rodinného života nepřiměřený. Rodinné vazby proto nemohou převážit nad důvody zamítnutí žádosti. Žádné jiné vazby pak žalobkyně ani v odvolání nekonkretizovala.

[5] Krajský soud v této souvislosti dále uvedl, že ani komplikace se získáním pobytového oprávnění v zemi původu nemohou být znakem nepřiměřenosti správních rozhodnutí. Jestliže by krajský soud této námitce přisvědčil, vytvořil by tím nový generální důvod nepřiměřenosti ve věcech všech cizinců z domovského státu žalobkyně. Krajský soud dále připustil, že žalovaná pochybila, jestliže v souvislosti s tvrzenou nepřiměřeností dopadů rozhodnutí nezvážila vztah žalobkyně a jejího partnera. Jelikož však spolu s Ministerstvem vnitra dospěla k tomu, že tento vztah není pro udělení pobytového oprávnění relevantní, nemohlo toto pochybení zákonnost rozhodnutí nijak ovlivnit. Námitku, že rozhodnutí je přepjatě formalistické, krajský soud shledal příliš obecnou, proto ji vypořádal pouze odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Azs 180/2018 - 56.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou, jak vyplývá z jejího obsahu, podřadila pod důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s. „). V převážné části kasační stížnosti se však omezila pouze na doslovné opakování žalobních tvrzení, v nichž změnila pouze své procesní pojmenování a doplnila označení krajského soudu. Takto formulované námitky však Nejvyšší správní soud nepovažuje za skutečné kasační důvody, neboť jimi stěžovatelka míří výlučně na rozhodovací důvody správních rozhodnutí a nikoli na rozhodovací důvody napadeného rozsudku (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009 - 77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 28. 5. 2020, č. j. 9 Azs 101/2020 - 17, nebo ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Její kasační stížnost je tedy v této části nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se však o úplnou shodu, neboť v některých částech kasační stížnosti stěžovatelka polemizuje se závěry krajského soudu, nebylo na místě, aby Nejvyšší správní soud její kasační stížnost jako nepřípustnou odmítl. Posoudí však, a níže shrne, pouze tu část kasační stížnosti, v níž stěžovatelka novými argumenty zpochybňuje závěry krajského soudu.

[7] Stěžovatelka krajskému soudu vytýká předně to, že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se v něm nevypořádal s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2016, č. j. 10 A 41/2013 - 45. Stěžovatelka v žalobě uvedla rozsáhlou citaci tohoto rozsudku a následně argumentovala, proč je možné jeho závěry aplikovat na její

případ. Krajský soud však tuto argumentaci ignoroval poukazem na to, že tento rozsudek nedohledal v evidenci rozsudků. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku dále podle stěžovatelky spočívá i v tom, že se krajský soud odmítl zabývat relevantností důkazních návrhů (výslechu matky a bratra stěžovatelčina druha a opětovného provedení pobytové kontroly). Tím pak rovněž pochybil při zjišťování skutkové podstaty, neboť navržení svědci stěžovatelku a jejího druha velmi dobře znají a jsou s nimi v blízkém kontaktu. Byli by proto schopni svědčit nejen k obsahu vztahu, ale i k jeho charakteru.

[8] Dále krajskému soudu vytýká nesprávné právní posouzení. Toho se krajský soud dopustil podle stěžovatelky tím, že se podstatou žalobních námitek skutečně nezabýval a převzal pouze argumentaci žalované. Stěžovatelka má za to, že zjištěné rozpory jsou naprosto běžné a že ve všech zásadních otázkách se s partnerem naopak shodli. Není také pravda, že by nevěděla, od jaké doby vystupují jako druh a družka. Krajský soud, stejně jako před ním správní orgány, podle stěžovatelky dezinterpretoval provedené důkazy (protokol o výslechu partnera, protokol o pobytové kontrole z 9. 10. 2018), jestliže z nich učinil závěr, že stěžovatelčin partner přespává dvě až tři noci v týdnu v jiné domácnosti (u bratra a matky), že ani jeden z partnerů nezná finanční situaci svého protějšku, že se rozcházejí v tom, zda stěžovatelka vlastní či nevlastní řidičský průkaz a že partner popřel plánování koupě domu. Rozpor ohledně dispozičního práva stěžovatelky k účtu svého partnera je dán především skutečností, že stěžovatelka finančním termínům nerozumí a tento účet příliš nepoužívá. Neznalost základních údajů o partnerovi – stát narození, údaj o tom, kdy získal české občanství a dalších historických okolností – je naprosto běžná. Stěžovatelka nežije minulostí, ale současností a budoucností, proto pro ni a jejího partnera není minulost zásadní. Ani ze skutečnosti, že partner nevěděl, který domovní zvonek patří k jejich bytu, nelze podle stěžovatelky vyvozovat zásadní rozpor. Oba totiž používají klíče a zvonek tak slouží především návštěvám.

[9] Absence vyjádření citového pouta k druhému z partnerů je podle stěžovatelky logická. Výslech před správními orgány je stresující záležitostí, při níž se s ohledem na existující jazykovou bariéru velké množství informací při překladu a přepisu ztratí. Žadatelé o pobytové oprávnění jsou nuceni odpovídat na salvu prakticky nesouvisejících a nahodilých otázek, jejichž účelem je snaha správního orgánu je „nachytat“. Účastník řízení je proto pod tlakem a nemá kapacitu na to, aby ke každé odpovědi doplňoval a zdůrazňoval, jak svého partnera miluje. Vzájemné citové pouto pak podle stěžovatelky vyplývá už jen z podané žádosti, z délky společného soužití a z deklarovaných shodných plánů do budoucna. Skutečnost, že stěžovatelka opakovaně explicitně neuváděla, že svého druha miluje, je proto podle ní irelevantní.

[10] Pochybení krajského soudu stěžovatelka spatřuje rovněž v tom, že aproboval argumentaci správních orgánů ohledně nepřiměřenosti dopadů správních rozhodnutí do rodinného a soukromého života. Posouzení této otázky správními orgány však spočívalo *de facto* pouze v závěru, že není jejich povinností nepřiměřenost rozhodnutí podle §174a zákona o pobytu cizinců zkoumat a že ta by podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod mohla nastat jen v případě dlouhodobého zákazu pobytu. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že i její dcera již pobývá na území České republiky, a to na základě povolení k trvalému pobytu, a že posouzení dopadu rozhodnutí

i do jejího života tak bylo namístě. Nejlepší zájem dítěte je přitom i aktuální judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu zcela zásadní pro rozhodování cizineckých věcí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 - 40, ze dne 27. 3. 2020., č. j. 5 Azs 347/2019 - 33, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019 - 28, nebo ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 Azs 94/2019 - 33). Stěžovatelka nemůže podat žádost o udělení jiného pobytového oprávnění na území ČR a musí za tímto účelem odcestovat do Vietnamu, v němž je zastupitelský úřad zcela nepřístupný. Vyřízení její žádosti se proto může protáhnout na několik měsíců až let. Proto závěr soudu, že stěžovatelka má možnost si pobytovou situaci upravit jinak, není správný.

[11] Přítomnost nezletilých dětí stěžovatelky, jež disponují povolením k trvalému pobytu, a druha, jenž je občanem České republiky, představují zásadní vazbu stěžovatelky na území České republiky. V důsledku rozhodnutí správních orgánů však tato vazba bude na předem neohraničenou dobu přetržena, což stěžovatelka nepovažuje za přiměřené.

[12] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek považuje za věcně správný, přezkoumatelný a zákonný a navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Poznamenala, že žalobkyně vznáší totožné argumenty a námitky, které správní orgány i soud již vypořádaly. Námitku nepřezkoumatelnosti považuje žalovaná za nedůvodnou, neboť absence konkrétní odpovědi na ten který argument nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jsou-li v něm vypořádány všechny podstatné námitky. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani skutečnost, že se krajský soud ztotožnil s argumentací žalované, neboť takový postup je v souladu s judikaturou.

[13] Žalovaná má za to, že v posuzované věci byl řádně zjištěn skutkový stav a že v rámci správního řízení posoudila splnění věch podmínek nutných pro vyhovění žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Provedení navržených důkazů bylo bezúčelné, neboť výslechem dalších osob nemohly být zjištěny žádné skutečnosti, které by měly na výsledek řízení vliv. Námitka, že správní orgány (a následně i krajský soud) ignorovaly předložené doklady, je v rozporu s obsahem správních rozhodnutí. Žalovaná předložené doklady a výpovědi učiněné ve prospěch stěžovatelky vzala v potaz, jejich relevance však byla velmi nízká, proto převážily právě důkazy v její neprospěch. Nešlo tedy o ignorování předložených dokladů, ale o jejich proporcionální posouzení.

[14] Ani námitku, že se krajský soud nevypořádal s nepřiměřeností dopadů žalovaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, není podle žalované důvodná. Zákon o pobytu cizinců v § 174a jasně stanoví, ve kterých případech se nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života posuzuje. Stěžovatelčin případ však mezi ně nespadá. Princip *lex specialis drogat legi generali* pak správnímu orgánu neumožňuje posoudit tuto otázku podle správního řádu, neboť zákon o pobytu cizinců je vůči správnímu řádu zákonem speciálním. Přesto se však žalovaná i krajský soud touto otázkou v souladu s čl. 8 Úmluvy zabývaly. Posouzení provedly komplexně a je tedy v zásadě jedno, na základě jakého předpisu tak učinily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tato vada může spočívat v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů. V obou případech však musí být odůvodnění natolik vadné, že není fakticky možné, aby soud napadené rozhodnutí přezkoumal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, bod 19, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body 29-30). Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že krajský soud není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud celkově své rozhodnutí logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).

[16] Krajský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil se správními orgány ohledně podmínek, které musí stěžovatelka splňovat, aby bylo možné její žádosti vyhovět – *(i)* vztah mezi partnery musí mít trvalý charakter, *(ii)* partneři musí sdílet společné obydlí a *(iii)* společnou domácnost v právním slova smyslu. Uvedl přitom, že trvalost vtahu je nutné posoudit nejen s ohledem na jeho předchozí délku a plánovanou časovou neomezenost, ale že je rovněž nutné zohlednit jeho povahu, pevnost a intenzitu. V této souvislosti poukázal na obě série výpovědí stěžovatelky a jejího druha, a vysvětlil proč má za to, že jejich vztah není natolik pevný a intenzivní, aby bylo možné jej považovat za vztah trvalý obdobný vztahu rodinnému. Dále vysvětlil, proč má za to, že partneři spolu nesdílejí společnou domácnost v právním slova smyslu, vyjádřil se k námitce nevypořádání důkazního návrhu na opětovné provedení pobytové kontroly, a uvedl, proč má za to, že by provedení stěžovatelkou navržených důkazů nepřispělo k objasnění skutečného stavu věci, a proč nemá neprůkaznost pobytových kontrol na výsledek správního řízení žádný vliv.

[17] V takto odůvodněném rozsudku lze shledat konkrétní a srozumitelné důvody, pro které krajský soud stěžovatelčinu žalobu zamítl a jeho rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné. Ani skutečnost, že se krajský soud výslovně nevypořádal s právním názorem Městského soudu v Praze vysloveným v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 10 A 41/2013 - 45, který stěžovatelka citovala v žalobě, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud na něj totiž svými závěry sice implicitně, avšak dostatečně, reagoval. Městský soud v tomto rozsudku uvedl, že vztah s druhem zpravidla nelze prokázat písemným dokladem srovnatelným například s oddacím či rodným listem a žadatel o pobytové oprávnění je proto oprávněn jej prokazovat jakýmikoliv vhodnými důkazními prostředky. Bezdůvodné odepření provedení navržených důkazů proto podle něj zakládá porušení práva žalobce na spravedlivý proces, jestliže zjištěný skutkový stav z tohoto důvodu vyžaduje zásadní doplnění. Krajský soud však v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně a umožňoval rozhodnutí ve věci, provedení navržených důkazů proto nemohlo toto rozhodnutí nijak ovlivnit. Z toho tedy lze dovodit i jeho implicitní závěr, že skutkový stav nevyžadoval žádné zásadní doplnění a že neprovedení navržených důkazů tak v tomto kontextu nemohlo porušit stěžovatelčino právo na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud proto námitku nepřezkoumatelnosti považuje za nedůvodnou.

[18] Ani námitka, že se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení a že nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť nevyslechl druhovu matku a bratra, je nedůvodná.

[19] Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „[r]*odinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.*“

[20] Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že „[k] *žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou.*“

[21] Podle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že „[m]*inisterstvo vydá rodinnému příslušníkovi povolení k přechodnému pobytu formou pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie.*“

[22] Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí, že „[u]*stanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.*“

[23] Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že „[s]*právní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výslechem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.*“

[24] Podle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu platí, že „[ú]*častníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*“

[25] Z citovaného zákonného rámce vyplývá, že cizinec, který je rodinným příslušníkem občana EU má ze zákona nárok na vydání povolení k přechodnému pobytu. Jde-li však o vztah nesezdaného páru, lze cizince za rodinného příslušníka občana EU považovat pouze tehdy, pokud prokáže, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a jestliže s ním žije ve společné domácnosti, přičemž obě tyto podmínky musí být splněny současně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016 - 43, či ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016 - 39). Důkazní břemeno

přitom leží na cizinci, neboť je to právě on, komu zákon ukládá, aby hodnověrným způsobem doložil, že má s občanem EU požadovaný vztah a že s ním žije ve společné domácnosti. Je proto v jeho vlastním zájmu, aby správním orgánům poskytl hodnověrné informace, které existenci takového vztahu osvědčí. Neposkytne-li takové informace, ať už z jakéhokoli důvodu, jde to plně k jeho tíži, neboť správní orgán může v řízení o žádosti vycházet jen z toho, co žadatel uvede a prokáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013 - 41). Povinností správního orgánu pak je prověřit, zda nedochází k porušování nebo obcházení zákona o pobytu cizinců, k čemuž může využít důkaz výslechem účastníka, je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci. Zda provede výslech nebo účastníky navržené důkazy, případně obojí, je však plně na rozhodnutí správního orgánu, který je v rámci své diskreční pravomoci oprávněn rozhodnout, které z navržených důkazů k objasnění skutečného stavu věci provede (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77).

[26] Kritéria, která v napadeném rozsudku krajský soud vymezil pro vztah nesezdaného páru jako kumulativní podmínky pro to, aby takový vztah spadal pod ochranu zákona o pobytu cizinců a umožnil cizinci získat pobytové oprávnění, vycházejí z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015 - 35, ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 433/2017 - 29, nebo ze dne 31. 1. 2019, č. j. 8 Azs 318/2018 - 58). Východiska předestřená v této judikatuře, lze shrnout následovně. Zákon o pobytu cizinců v § 15a odst. 3 písm. b) kumulativně vyžaduje, aby posuzovaný vztah byl trvalý a aby partneři žili ve společné domácnosti. Znakem soužití ve společné domácnosti je přitom taktéž trvalost. Požadavek trvalosti vztahu je tak nutné chápat jako požadavek na určitou kvalifikovanou trvalost, a proto se při aplikaci pojmu „trvalý vztah“ zkoumá kvantitativní a kvalitativní stránka vztahu. U kvantitativní stránky se hodnotí trvalost vztahu, jež je daná především délkou vztahu, jeho předpokládaným budoucím vývojem a vůlí partnerů v něm setrvat. U kvalitativní stránky se hodnotí trvalost vztahu především z hlediska jeho hloubky a pevnosti, uspořádání vzájemných poměrů a znalosti osoby partnera (jeho individuálních poměrů a plánů). Neméně důležitým ukazatelem kvality vztahu je i samotné plynutí času, jenž svědčí ve prospěch kvality vztahu jen tehdy, pokud pouto mezi partnery stále dosahuje dostatečné intenzity. Krajský soud proto nepochybil, jestliže aproboval postup správních orgánů, které při posuzování trvalosti partnerského vztahu zohlednily zejména jeho povahu, pevnost a intenzitu.

[27] Nejvyšší správní soud má tedy ve shodě s krajským soudem za to, že vztah nesezdaného páru je možné považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému pouze tehdy, jestliže trvá delší dobu, je naplněn vzájemným citovým poutem a jestliže partneři spolu žijí ve společné domácnosti v právním slova smyslu.

[28] Pokud jde o skutkový stav, ten považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně objasněný. Stěžovatelka měla možnost v řízení před správními orgány uvést k obsahu a charakteru svého vztahu vše, co by k němu uvést mohla, a to jak písemně, tak i ústně v rámci dvou výslechů. Obě série provedených výslechů spolu s přiloženými fotografiemi přitom podle Nejvyššího správního soudu poskytují dostatečný základ pro posouzení, zda deklarovaný vztah stěžovatelky a jejího druha lze charakterizovat jako vztah trvalý,

obdobný vztahu rodinnému. Závěr krajského soudu, že provedení stěžovatelkou navržených důkazů nemohlo vést k objasnění skutečného stavu věci a bylo by nehospodárné, vyplývá z obsahu správního spisu. Stěžovatelka v rámci prvého výslechu uvedla, že o svém vztahu s nikým moc nemluví. Za této situace nelze správním orgánům vyčítat, že navržené výslechy neprovedly a že krajský soud jejich postup aproboval s tím, že jejich provedení by bylo zcela nehospodárné. Nejvyšší správní soud proto považuje vznesenou námitku za nedůvodnou.

[29] I právní posouzení skutkového stavu provedl krajský soud zákonným způsobem. Stěžovatelce předně nelze dát za pravdu v tom, že by absence vyjádření citového pouta byla při posuzování kvalitativní stránky vztahu irelevantní a že vyplývá již ze samotné žádosti. Jak Nejvyšší správní soud shrnul výše, patří citové pouto mezi hlavní ukazatele kvality vztahu, z něhož lze usuzovat jak na intenzitu vztahu, tak i na pevnost a hloubku vtahu, pokud navzdory plynutí času k sobě partnery stále v dostatečné míře váže.

[30] Vzájemné citové pouto však z výpovědí obou partnerů nevyplývá. Stěžovatelčin druh ani jednou neuvedl, že by jej ke stěžovatelce pojil nějaký vřelý cit, pouze uvedl, že jejich vztah je delší a plánují zde žít. Stěžovatelka se sice při první výpovědi v roce 2017 vyjádřila tak, že svého druha miluje a že by s ním chtěla mít dlouhodobý vztah a rodinu, nelze však přehlédnout, že prvotním důvodem, kterým svoji žádost o pobytové oprávnění vysvětlila, bylo tvrzení, že Českou republiku považuje za svoji vlast, líbí se ji zdejší životní prostředí a styl a má zde svoji oblíbenou práci. Při druhé výpovědi pak citovou vazbu, resp. vztah k partnerovi již nezmínila a pouze uvedla, že bývalý manžel v době, kdy žádala o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, k žádosti nepřiložil všechny doklady, neboť udržoval mimomanželský vztah a ji chtěl poslat zpět do Vietnamu, a že se řídila českými zákony, nebyla trestně stíhána a řádně platila daně, a proto žádá české úřady, aby mohla zůstat v ČR, pracovat zde a žít, neboť se jí líbí české životní a pracovní prostředí, má rada zdejší civilizaci a chtěla by sledovat růst a pokroky svého syna. Je tedy evidentní, že důvodem žádosti o přechodný pobyt není deklarovaný vztah, ale pouze snaha zajistit stěžovatelce na přechodnou dobu oprávnění k pobytu na území ČR. Skutečnost, že stěžovatelka výslech před správními orgány vnímá jako stresující záležitost, není důvodem pro to, aby správní orgány toto hledisko při svém hodnocení pominuly či na něj usuzovaly automaticky na základě podané žádosti. Zákon o pobytu cizinců totiž nechrání jakýkoli partnerský vztah, ale pouze ten, který se svojí intenzitou rovná vztahu rodinnému. Nejsou-li partneři s ohledem na své založení schopni své city správním orgánům náležitě popsat, mohou hloubku svého vztahu doložit i jinými důkazními prostředky, zejména fotografiemi. Z těch, které správním orgánům předložila stěžovatelka, však žádné citové pouto nevyplývá. Dokumentují totiž pouze jednu společnou cestu do kina, zimní procházku a společný oběd. Při soužití ve společné domácnosti po dobu 5 let by však kasační soud očekával, že stěžovatelka správním orgánům doloží daleko přesvědčivější fotografie, jako jsou například fotografie z rodinných oslav, ze společných dovolených, z oslav kulturních svátků a výročí, atd.

[31] Stěžovatelce nelze dát za pravdu ani v tom, že zjištěné rozpory jsou bagatelní a nevypovídají nic o vztahu jako takovém. Přestože se stěžovatelka v mnohém se svým

druhem shodla, rozpory, které se ve výpovědích objevily, nesvědčí v kontextu celkově zjištěného skutkového stavu o tom, že by se partneři jeden o druhého skutečně zajímali. Stěžovatelka například nevěděla, kdy její druh získal české občanství, ačkoli to bylo v době, kdy již měli sdílet společnou domácnost. Udělení českého občanství je přitom událostí, od které lze očekávat, že bude mít na životy obou partnerů naprosto zásadní dopad a bude tak patřit mezi důležité milníky jejich vztahu. Stejně tak rozpor v tom, zda stěžovatelčin druh studuje vysokou školu nebo studium nedokončil, není v celkovém kontextu běžným rozporem. Stěžovatelčin druh ve své výpovědi zařadil počátek jejich společného soužití na dobu, kdy mu začala škola. Je tedy zřejmé, že vysokoškolské studium předčasně ukončil až během tohoto společného soužití. Pokud by tuto okolnost před stěžovatelkou cíleně zamlčel, ať už z jakéhokoli důvodu, bylo namístě, aby ve vlastním zájmu správní orgán na případný rozpor upozornil. To však neučinil, proto je možné k tomuto rozporu přihlížet v neprospěch stěžovatelky, neboť lze očekávat, že o ukončení studia se partneři ve vážném vztahu vzájemně informují. Rozpor nastal i v otázce, zda má stěžovatelka přístup ke druhově účtu. Ačkoli se oba při výpovědích shodli, že tento přístup nemá, správnímu orgánu v roce 2016 stěžovatelka předložila doklad o tom, že od 2. 9. 2014 tímto oprávněním disponuje. Vysvětlení v kasační stížnosti, že stěžovatelka bankovním termínům nerozumí, není věrohodné. Stěžovatelka na území ČR v minulosti pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a nelze proto uvěřit, že by nerozuměla obsahově tak jednoduchému oprávnění, jako je dispoziční oprávnění k bankovnímu účtu druha. Ani vysvětlení ohledně umístění domovního zvonku není věrohodné a spolu se zjištěním, že druh nebyl schopen identifikovat, komu patří jméno uvedené na jejich poštovní schránce, přestože to bylo jméno bývalého manžela stěžovatelky, tedy jméno, které by měl být schopen identifikovat, nesvědčí o tom, že by se partneři o sebe skutečně zajímali.

[32] Ačkoli Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že partneři nemusí žít minulostí a nemusí být obeznámeni s každým drobným detailem z partnerovy minulosti, alespoň určitý stupeň její znalosti se však v těchto typech řízení předpokládá. Kasační soud nepřehlédl, že se stěžovatelka se svým druhem ve spoustě odpovědí shodli. Dlužno však dodat, že shody se netýkaly žádných překvapivých otázek, a proto nemohou s ohledem na absenci citového pouta stačit k závěru, že posuzovaný vztah dosahuje požadované kvality. Námitka nesprávného právního posouzení věci je tedy nedůvodná.

[33] V poslední kasační námitce stěžovatelka namítá nepřiměřený dopad napadeného rozsudku do jejího rodinného a soukromého života. Krajskému soudu vyčítá, že aproboval argumentaci správních orgánů, že nepřihlédl k jejím ekonomickým a rodinným vazbám, pominul nejlepší zájem nezletilých dětí, od kterých bude na předem neohraničenou dobu odloučena a nezohlednil dlouholetou tristní situaci na zastupitelském úřadu v Hanoji.

[34] Rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu nepředstavuje tak závažný zásah do práv jednotlivce jako například rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění. Proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 - 112 a ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30).

[35] Ačkoli prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí nesprávně uvedl, že není povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, přesto se touto otázkou zabýval a stejně tak učinila i žalovaná. Oba správní orgány poukázaly na charakter rozhodnutí a zdůraznily, že se jím stěžovatelce nezakazuje pobyt na území, a ta si proto může požádat o jiné pobytové oprávnění. Zabývaly se rovněž rodinnou situací stěžovatelky a konstatovaly, že část rodiny (nezletilý syn) žije v ČR a část rodiny (nezletilá dcera a širší rodina) pobývá ve Vietnamu. Dále poukázaly na to, že nezletilý syn byl svěřen do výchovy otce, přičemž stěžovatelka se s ním stýká pouze příležitostně a platí na něj výživné. S ohledem na to pak správní orgány konstatovaly, že stěžovatelka svůj rodinný život „realizuje extrateritoriálně", své vazby na domovský stát za celou dobu pobytu na území nikdy zcela nepřerušila a rozhodnutí proto není svými dopady nepřiměřené.

[36] Krajský soud se s posouzením rozhodnutí provedeným správními orgány ztotožnil a vytknul jim pouze to, že nezohlednily její vztah s druhem. Toto pochybení však na posouzení zákonnosti rozhodnutí nemohlo mít vliv, neboť správní orgány dospěly ke správnému závěru, že stěžovatelka není rodinným příslušníkem svého druha a tak se nemohlo jednat o vazbu rodinnou, nýbrž sociální.

[37] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2020, č. j. 2 Azs 144/2020 - 33 uvedl, že rozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určená přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince. Stěžovatelka však v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí neuvedla žádné konkrétní důvody, pro které by mělo být rozhodnutí nepřiměřené. Pouze obecně odkázala na syna a druha, uvedla, že zde žije od roku 2005 a že si zde vytvořila silné stabilní rodinné a soukromé zázemí a citovala judikaturu správních soudů.

[38] Nejvyšší správní soud má za to, že z obsahu správního spisu nevyplývají žádné okolnosti, pro které by bylo možné považovat zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatelky za nepřiměřené. Stěžovatelka žádné konkrétní důvody neuvedla, a i když platí, že správní orgány jsou povinny zjistit skutkový stav i co do posouzení přiměřenosti daného rozhodnutí, nelze pomíjet fakt, že je to právě cizinec, kdo disponuje informacemi o svém soukromém a rodinném životě. Po správních orgánech proto nelze vyžadovat, aby samy zjišťovaly důvody, pro které by bylo možné jejich rozhodnutí považovat z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života cizince za nepřiměřené. Krajský soud proto nepochybil, pokud konstatoval, že správní orgány se posouzením tvrzené nepřiměřenosti rozhodnutí do stěžovatelčina soukromého a rodinného života řádně zabývaly a nepochybil ani tím, že se s jejich argumentací ztotožnil. Ani situace na zastupitelském úřadu v Hanoji pak nemůže být důvodem nepřiměřenosti daného rozhodnutí, neboť ta se již částečně ustálila, a proto nebrání stěžovatelce v tom, aby si zažádala o jiné pobytové oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018 - 35).

[39] Zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu není ani v rozporu s nejlepším zájmem stěžovatelčiných dětí. Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že dané správní rozhodnutí nezakazuje stěžovatelce pobyt na území ČR a ani z něj definitivně nevyplývá její nucené vycestování. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti považuje za podstatné to, že stěžovatelčiny děti nejsou odkázány na její výlučnou péči. Syn byl rozhodnutím soudu svěřen do výchovy otce, přičemž se stěžovatelkou se podle obsahu správního spisu vídá pouze tehdy, pokud o to projeví sám zájem. Dcera po značnou část svého života žila ve Vietnamu a vztah s matkou tak realizovala pouze na dálku. Jelikož po příletu do ČR žije s otcem, lze mít za to, že ani ona není výživou a výchovou odkázána pouze na stěžovatelku. I pokud by tedy stěžovatelka v konečném důsledku byla nucena z území ČR na přechodnou dobu vycestovat, není jedinou osobou, která o děti pečuje a případné dočasné odloučení by tak nebylo ve vztahu k nim nepřiměřené.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je zákonný. Proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[41] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná byla ve věci úspěšná, prokazatelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti jí však nevznikly. Soud proto rozhodl tak, že žádnému z účastníků náklady řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. ledna 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu