ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Martina Jakuba Bruse v právní věci žalobce: **L. T. T.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 8. 2019, čj. MV-93017-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 8. 2021, čj. 30 A 97/2019-51,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále „správní orgán I. stupně“) 7. 5. 2019, čj. OAM-21770-33/PP-2018, zamítl podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jako „zákon o pobytu cizinců“), žalobcovu žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území České republiky, neboť žalobce takovým rodinným příslušníkem uvedeným v § 15a téhož zákona není. Žalobce žádost o pobytové oprávnění vázal na partnerský vztah s paní H. T. H. D., státní občankou Spolkové republiky Německo (dále „partnerka“). Dále správní orgán I. stupně žalobci podle § 87e odst. 4 téhož

zákona stanovil lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí k vycestování z území České republiky.

[2] Žalovaná odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Proti posledně uvedenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni, jež ji zamítl. Žalobce podle krajského soudu k tvrzenému partnerskému vztahu zejména nepředložil dostatek konkrétních tvrzení. Obsáhlé odkazy na závěry komentářové literatury a rozsudků nepostačují, nedoplní-li je žalobce relevantními tvrzeními. Výslech žalobce a jeho partnerky (občanky EU) v obecné rovině patří mezi významné důkazní prostředky v obdobných řízeních. Návrh na provedení tohoto důkazu ovšem musí být doprovázen hodnověrným tvrzením o tom, co má takový důkaz prokázat. Krajský soud uvedl, že si nedovede představit, že by nebylo možné v písemném podání vůči správnímu orgánu dostatečně konkrétně vylíčit základní a zásadní okolnosti partnerského vztahu. Podle krajského soudu měl žalobce sdělit, kdy a kde se potkali, jak se jejich vztah vyvíjel, kde a jak často spolu tráví volný čas, dovolenou, jaké mají společné zážitky nebo jak a zda uvažují o společné budoucnosti. Na základě takových tvrzení by bylo legitimní navrhovat provedení dalších důkazů, včetně výslechů, aby bylo možné některé další skutečnosti „dotvrdit“ a prokázat nebo ověřit a vyvrátit. Na uvedeném nemohly podle krajského soudu nic změnit ani žalobcem předložené fotografie, neboť ty bez čehokoliv dalšího nemohou potvrdit trvající partnerský vztah. Bez konkrétních tvrzení zůstávají podle krajského soudu pouhými fotografiemi. Neprovedení výslechů správní orgány řádně a přezkoumatelně odůvodnily a krajský soud se s jejich závěry ztotožnil. Stejným způsobem krajský soud nahlížel i na druhou linii žalobních tvrzení týkající se nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Místo konkrétních tvrzení o vazbách žalobce v České republice uváděl pouze rozsáhlé odkazy na judikaturu.

[4] Zákon při aplikaci § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců správním orgánům neukládá povinnost zkoumat přiměřenost dopadu do cizincova soukromého života, žalovaná tak nicméně rámcově – byť stručně – a v souladu s judikaturou správních soudů učinila. Žalobce neuvedl žádné důkazy svědčící o tom, že zamítnutí podané žádosti představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Krajský soud neshledal důvod pro akceptaci žalobcovy pasivity, neboť by to znamenalo rezignovat na alespoň minimální součinnost žadatele se správním orgánem. Krajský soud nepovažuje za přehnaně náročné požadovat po cizinci, aby vyjevil základní informace o osobních, společenských, ekonomických, kulturních či jiných vazbách v České republice, díky čemuž by správní orgán mohl hodnověrně posoudit dopad rozhodnutí do žalobcovy soukromé sféry a případně vyloučit excesivní rozhodnutí. Žalobce zůstal nečinný a tuto jeho pasivitu nelze klást k tíži správních orgánů.

[5] Obě rozhodnutí ve světle žalobních námitek tedy podle krajského soudu obstála, a krajský soud proto žalobu zamítnul.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (dále jako „stěžovatel“) kasační stížnost.

[7] Stěžovatel namítá, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav, a proto došly k nesprávným závěrům ohledně trvalosti partnerského vztahu stěžovatele. Krajský soud tento postup aproboval, a zatížil tak své rozhodnutí vadou nezákonnosti. Rozhodnutí žalované je vzhledem ke komplexnosti soukromého a rodinného života stěžovatele zcela nepřiměřené.

[8] Není pravda, že by stěžovatel neuvedl dostatečně konkrétní tvrzení o svém partnerském vztahu. Samotným podáním žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu k jeho partnerce je prokázán záměr stěžovatele pobývat na území České republiky z důvodu existence trvalého partnerského vztahu obdobného manželství a žít s partnerkou ve společné domácnosti. Stěžovatel ve správním řízení doložil kopii občanského průkazu partnerky, jejich společné fotografie s popisky a doklad o zajištění ubytování ve společné domácnosti s partnerkou. Měl za to, že tím doložil podklady jednoznačně potvrzující existenci partnerského vztahu. K namítané nečinnosti ve správním řízení stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 7. 2019, čj. 1 Azs 181/2018-29, podle nějž ani nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatel navíc nebyl během správního řízení nečinný, doložil doklady, jimiž existenci partnerského vztahu prokázal.

[9] Konkrétní skutečnosti o hloubce, trvalosti a intenzitě partnerského vztahu byli stěžovatel i jeho partnerka připraveni sdělit při provedení navrhovaných výslechů. Partnerský vztah lze totiž jen obtížně doložit formálními doklady. Co se týče společenských vztahů, není jediný úzus, který by museli všichni následovat. Právě provedením výslechu stěžovatele a jeho partnerky by došlo k prokázání intenzity a hloubky jejich partnerského vztahu, jež by naplňovaly požadavky, které jsou kladeny na trvalý vztah obdobný manželství. V řízení navíc byla provedena kontrola na adrese společné domácnosti, z níž jednoznačně vyplývá, že se v domácnosti oba partneři prokazatelně zdržují, což potvrdil také soused žijící v domě. Správní orgány ani krajský soud tento podklad nezohlednily.

[10] Právní zástupce stěžovatele rovněž podotýká, že v obdobných případech je běžné provádět výslech účastníků řízení a jejich partnerů či partnerek za účelem prokázání fungování domácnosti a intenzity vztahu. Přestože jsou výslechy standardní praxí, správní orgány je neprovedly, čímž porušily § 2 odst. 4 správního řádu.

[11] Pro posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života si správní orgány neopatřily žádné podklady. Stěžovatel žije na území České republiky více než 23 let. Vytvořil si zde hluboké sociální, ekonomické a především rodinné vazby. Má tu svou partnerku, s níž jsou již od roku 2018. Jsou v pravidelném kontaktu, navštěvují se, jezdí spolu na výlety. Partnerka je na stěžovateli citově zcela závislá. Stěžovatel se integroval a učí se také česky. Nadto má v České republice také dva nezletilé syny, kteří žijí společně se stěžovatelovou bývalou manželkou. Narodili se tu, žijí zde celý život. Stěžovatel je s nimi v pravidelném kontaktu, denně s nimi telefonuje, bere je na procházky a výlety. Vycestování stěžovatele by mělo zásadní negativní vliv na psychiku jeho nezletilých synů. Judikatura Nejvyššího správního soudu navíc vyžaduje náležitě posoudit nejlepší zájem nezletilých dětí. V odůvodnění správních orgánů ani v rozsudku krajského soudu není ani zmínka o dopadu těchto rozhodnutí na nezletilé děti. Ve Vietnamu by navíc stěžovateli hrozila hmotná nouze. Vzhledem k dlouhému pobytu v České republice bude jeho schopnost reintegrace ve vlasti

podstatně ztížená. Nelze také čekat, že by ho do vlasti jeho synové či partnerka doprovázeli. Nucené vycestování stěžovatele a jeho odloučení od partnerky i nezletilých dětí představuje jednoznačně nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života stěžovatele i jeho rodinných příslušníků.

[12] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že setrvává na posouzení věci ve smyslu správních rozhodnutí i rozhodnutí krajského soudu, a v podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

III.A Nedostatečně zjištěný skutkový stav

[13] K námitce stěžovatele, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá (zde o udělení pobytového statusu), z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek. Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vší vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat skutečnosti rozhodné v tomto typu řízení jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie. Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) v průběhu celého řízení pustí. Iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace, prokazující existenci trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému stěžovatele a občana EU. Neochota nebo nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje (srov. rozsudky NSS z 25. 9. 2013, čj. 6 As 30/2013-47, bod 25; z 6. 11. 2013, 6 As 95/2013-41, bod 24; nebo z 31. 12. 2021, čj. 2 Azs 135/2021-37, bod 21, ve znění opravného usnesení z 6. 1. 2022, čj. 2 Azs 135/2021-42).

[14] Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 181/2018-29, případný není, neboť se liší skutkový stav věci, zejména procesní aktivita stěžovatelů. Stěžovatel ve věci posuzované prvním senátem k prokázání určitého konkrétního tvrzení (nemoc syna) přislíbil doložit správnímu orgánu lékařské potvrzení. Následně ovšem požádal o prominutí, že toto lékařské potvrzení nedoloží, přičemž současně vysvětlil, proč ho není schopen obstarat. A v této situaci měl správní orgán podle soudu postupovat aktivněji, aby byl skutkový stav dostatečně zjištěn, tedy mj. stěžovatele vyzvat, aby k prokázání svých tvrzení navrhl jiné důkazy, přičemž za vhodné nástroje tam soud považoval zejména účastnický výslech stěžovatele či svědeckou výpověď některého z jeho příbuzných. Ve věci nyní posuzované byl však stěžovatel zcela pasivní a správní orgán I.

stupně ho navíc podrobným poučením vyzval, jaké doklady či tvrzení má ke své žádosti doložit, jak bude vyloženo níže.

III.B Kasační námitka týkající se konkrétnosti tvrzení stěžovatele stran partnerského vztahu

[15] Nejvyšší správní soud dále neshledává, že by se stěžovateli podařilo vyvrátit přesvědčení krajského soudu o nedostatečné konkrétnosti tvrzení ohledně partnerského vztahu.

[16] Krajský soud v napadeném rozhodnutí jasně vyložil, proč stěžovatelova tvrzení za dostatečná nepovažuje a jaká tvrzení týkající se existence a trvalosti partnerského vztahu mu typově scházela: okolnosti seznámení, vývoje vztahu, podrobnosti o trávení volného času, dovolených svátků, narozenin, o společných zážitcích či zálibách. Stěžovatel mohl rozvést také to, jak uvažují o společné budoucnosti, nebo co je naopak názorově doplňuje. Krajský soud zdůraznil, že „*škála možností je téměř bezbřehá*“, tedy že to nemusejí být zrovna tato tvrzení, ale i jiná, díky nimž by bylo teprve zřejmé, co mají navržené důkazy prokázat (bod [30] napadeného rozhodnutí).

[17] Na tyto nedostatky přitom stěžovatele upozorňoval již správní orgán I. stupně. Dne 1. 2. 2019 stěžovatele vyzval k odstranění vad žádosti – chybějícího dokladu, který by potvrzoval, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Také v této výzvě správní orgán I. stupně uvedl, že stěžovatelem předložené doklady (v této fázi řízení kopie průkazu totožnosti partnerky a tři fotografie) nedokládají trvalost partnerského vztahu ani skutečnost, že s partnerkou žijí ve společné domácnosti. Zároveň správní orgán I. stupně zdůraznil, že stěžovatel netvrdil žádné konkrétní skutečnosti, které by poukazovaly na to, že jeho partnerský vztah je natolik intenzivní a hluboký, že jej lze označit za trvalý. V této výzvě pak správní orgán I. stupně prostřednictvím příkladů vymezil, které další doklady může stěžovatel doložit.

[18] Ani na základě této výzvy stěžovatel v přípisu z 12. 2. 2019 žádné konkrétní skutečnosti neuvedl. Naopak setrval na svém dosavadním přesvědčení, že jeho tvrzení a dosud předložené důkazy jsou dostačující, a eventuálně navrhl výslech své osoby a své partnerky.

[19] Následně správní orgán I. stupně přípisem z 26. 2. 2019 stěžovatele poučil podle § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovateli tedy mělo být zřejmé, že správní orgány považují shromažďování podkladů pro rozhodnutí za ukončené a že je na něm, aby k těmto podkladům případně vyjádřil. Ani v následném vyjádření však stěžovatel žádné konkrétní skutečnosti nedoplnil.

[20] Je třeba také uvést, že v dokladu o zajištění ubytování je uveden pouze stěžovatel. Nepotvrzuje tedy, že na tomto místě stěžovatel trvale bydlí s partnerkou, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. To nepotvrzuje ani sdělení o provedené pobytové kontrole. Z toho plyne pouze tolik, že při pobytové kontrole byl zjištěn stěžovatel, který uvedl, že jeho partnerka je v Berlíně a v týdnu by se měla vrátit.

[21] Nejvyšší správní soud nijak nevyvrací tvrzení stěžovatele, že podoby partnerských vztahů mohou být pestré a že některé jejich aspekty skutečně nelze doložit „formálními doklady“. To ovšem stěžovatele nezbavuje povinnosti popsat aspekty jeho partnerského

vztahu, aby správní orgán mohl následně uvážit, zda je, či není zapotřebí provést účastnický a svědecký výslech za účelem prokázání takových tvrzení. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že není důvod výše popsanou stěžovatelovu pasivitu akceptovat (bod [32] napadeného rozhodnutí), zvláště, když ho správní orgán I. stupně na nedostatky v obsahu jeho žádosti upozornil velmi podrobným způsobem.

[22] Stěžovatelovy argumenty týkající se významu či „běžnosti" účastnického a svědeckého výslechu pro posouzení jeho žádosti pak Nejvyšší správní soud shledává za nepřípustné, neboť se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Nebylo zapotřebí dokládat význam těchto výslechů – krajský soud ostatně sám v bodě [30] uvádí, že „*takový výslech jistě patří mezi významné a v některých situacích i nejvýznamnější důkazní prostředky v daném řízení*". Rozhodující argument této části odůvodnění krajského soudu stál totiž na tom, že stěžovatel nebyl dostatečně konkrétní v tvrzeních, jež by měla být těmito výslechy následně prokázána. A to se mu ani nyní v kasační stížnosti vyvrátit nepodařilo.

III.C Přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a nejlepší zájem dětí

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že o nepřiměřeném zásahu do soukromého a rodinného života lze uvažovat i při zamítnutí žádosti cizince o povolení k trvalému pobytu z různých důvodů, tedy i v případě cizince, u něhož správní orgán dospěl k závěru, že není rodinným příslušníkem občana EU ani s ním nemá vztah obdobný vztahu rodinnému, neboť v konkrétních a odůvodněných případech nelze intenzivní zásah automaticky vyloučit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30).

[24] Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017-29, bod 12). K jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení, jako je to nynější, vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15, či ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, bod 19). Je třeba navíc konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na prvý pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy.

[25] Judikatura Nejvyššího správního soudu také vymezila, co lze brát v potaz při posouzení přiměřenosti rozhodnutí v cizineckých věcech (rozsudky ze 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012-39, z 19. 4. 2012, čj. 7 As 6/2012-29, ze 6. 12. 2011, čj. 8 As 32/2011-60, či z 18. 4. 2008, čj. 2 As 19/2008-75). Správní orgány nejsou povinny detailně hodnotit všechna kritéria, která obecně připadají v úvahu. Mají výslovně zohlednit pouze důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení (rozsudek NSS ze 4. 2. 2021, čj. 1 Azs 500/2020-24, bod 32). Rozsah posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí se v případě, kdy tato povinnost není určena přímo zákonem, odvíjí především od tvrzení cizince, tj. stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2020, čj. 2 Azs 144/2020-33).

[26] V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ze správního spisu nevyplývají žádné okolnosti, pro něž by bylo možné zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu považovat za (z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života

pokračování
stěžovatele) nepřiměřené, a v tomto smyslu otázku posoudilo také napadené rozhodnutí žalované. Stěžovatel se ve správním řízení k této otázce vyjádřil pouze ve velmi obecné rovině v odvolání. Ani jednou se v průběhu správního řízení nezmínil o tom, že na území ČR by měli žít jeho nezletilí synové, jaký s nimi má vztah a podobně. Vzhledem k výše nastíněným závěrům o povinnosti cizince tvrdit nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jeho života lze uzavřít, že se správní orgány vypořádaly s touto otázkou dostatečně a krajský soud související žalobní bod posoudil správně.

[27] Až v kasační stížnosti stěžovatel začal poukazovat na hloubku vztahu se svojí partnerkou a na skutečnost, že má na území ČR dva nezletilé syny, kteří žijí s jeho bývalou manželkou a s nimiž je v pravidelném kontaktu. Na podporu těchto tvrzení předložil čestné prohlášení partnerky a vyjádření bývalé manželky a jednoho ze synů. Nic takového však v řízení před správními orgány ani v řízení před krajským soudem ani náznakem nezaznělo. Jedná se tedy o skutkové novoty, k nimž Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[29] 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 28. července 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu