ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **D. D.,** zastoupen Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2018, č. j. 31 A 143/2017 - 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 2. 2018, č. j. 31 A 143/2017 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 1. 2017, č. j. OAM-2456-32/PP-2016, zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť dospělo k závěru, že žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně poukázal na rozpornost výpovědí žadatele i jeho družky, a to v otázce, od kdy je jejich vztah vážný, a v otázce, kde žadatel pracoval v době, kdy se seznámili. Zároveň zdůraznil, že se jedná o druhou žadatelovu žádost a od doby minulé žádosti se ve vztahu žadatele a jeho družky příliš nezměnilo, neboť sice mezi sebou mají partnerský vztah, ale zatím nezvažují sňatek ani založení rodiny a neinvestují ani do společné budoucnosti například koupí vlastního bydlení či jiných věcí vyšší hodnoty, což nasvědčuje tomu, že jejich vztah není od minulé žádosti

intenzivnější či vážnější. Jejich vztah tak nesplňuje potřebné znaky trvalosti, a správní orgán I. stupně proto žádost zamítl.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 4. 2017, č. j. MV-44418-4/SO-2017, zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž upozornila na nesprávný výklad právních předpisů ve vztahu k posouzení trvalosti vztahu na základě časového trvání takového vztahu, což však v daném případě nezpůsobilo vadu rozhodnutí, neboť posouzení délky vztahu nebylo důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015 - 35, týkající se podmínky trvalosti vztahu, a dospěla na základě protokolu z provedeného výslechu k závěru, že žalobce nemá se svou družkou trvalý vztah.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), ve které poukazoval na chybně interpretované výsledky výslechu jeho i jeho družky, když se podle jeho názoru jejich výpovědi zásadně shodovaly a kromě toho, že má každý z partnerů jiný názor na to, kdy se stal jejich vztah vážným, a kromě pochybení partnerky při otázce ohledně pracovní pozice, kterou žalobce zastával, když se seznámili, jsou jejich výpovědi konzistentní. Z jejich výpovědí podle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že žijí ve společné domácnosti, a to bezmála tři roky, na této domácnosti se oba finančně podílí, přičemž jim nelze přičítat k tíži, že s ohledem na žalobcovo nejisté postavení neplánují brzké založení rodiny či koupi nákladnějších věcí. Závěrem žalobce upozornil na to, že se podle jeho názoru správní orgány měly vyjádřit rovněž k otázce přiměřenosti zásahu svých rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života, a upozornil rovněž na to, že v mezidobí se svou družkou uzavřel sňatek.

[4] Krajský soud žalobu výše uvedeným rozsudkem ze dne 14. 2. 2018 zamítl, přičemž nejprve poukázal na to, že řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek.

[5] Krajský soud dále dospěl k závěru, že žalovaná nepřekročila meze správního uvážení, tj. nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, její napadené rozhodnutí je v souladu s pravidly logického usuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnila své závěry, navzdory tomu, že žalobce podal blanketní odvolání, které nebylo ani po výzvách žalované doplněno. Žalobcem předložené listiny pro posouzení samotné žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu byly řádně zhodnoceny, správní orgán I. stupně následně v souladu se zákonem o pobytu cizinců zjišťoval, zda je ve smyslu § 87b tohoto zákona splněna podmínka trvalého partnerského vztahu obdobného vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, k čemuž využil také dokazování prostřednictvím výslechu žalobce a jeho družky slečny Sobotkové. Takový postup předpokládá i Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 1. 11. 2017, č. j. 10 Azs 302/2016 - 41). Tímto správní orgán I. stupně a žalovaná naplnily povinnost zjistit stav

věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a provádět za tímto účelem důkazy, i pokud je účastník nenavrhl. Hodnocením provedených důkazů se správní orgány obou stupňů ve svém rozhodnutí zabývaly, když zejména podrobně poukázaly na výslechy účastníků řízení a rozpory zjištěné v jejich výpovědích.

[6] Na základě systematického výkladu zákona o pobytu cizinců a judikatury správních soudů dospěl krajský soud rovněž k závěru, že v posuzovaném případě nebylo nutné, aby žalovaná a správní orgán I. stupně posuzovaly přiměřenost zásahu správního rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce.

[7] Závěrem poukázal krajský soud na to, že v rámci odvolacího řízení stěžovatel žalovanou o uzavření sňatku neinformoval a krajský soud ve svém rozhodování vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel zejména zdůraznil, že se krajský soud nezabýval žalobními námitkami spočívajícími v nesprávné interpretaci výslechů stěžovatele a jeho družky, které byly provedeny před správním orgánem I. stupně. Stěžovatel trval na tom, že v jejich výpovědích nejsou žádné podstatné rozpory, které by měly vést k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu a zpochybnění trvalosti jejich vztahu. Jestliže se stěžovatel a jeho družka rozcházeli ve svých výpovědích na otázku, od kdy považují svůj vztah za vážný, pak nelze jejich odpověď označit za rozpornou, neboť se jedná o subjektivní názor každého z partnerů, kdy každý z nich může vnímat počátek vážnosti vztahu jinak než druhý, a tato skutečnost nemůže rozhodně vzbuzovat pochybnosti o trvalosti jejich vztahu. Pokud dále správní orgány poukazovaly na rozpor ve výpovědích stěžovatelovy partnerky ohledně otázky, kde stěžovatel pracoval v době seznámení, stěžovatel uvedl, že jeho partnerka zřejmě z důvodu nervozity nesprávně pochopila položenou otázku, když ve skutečnosti odpovídala na otázku, kde pracoval stěžovatel v minulosti. I pokud by ve výpovědích družky byl v tomto směru rozpor, nejedná se o natolik závažný rozpor za situace, kdy ve zbývajících částech výpovědí nelze shledat žádné rozpory. Stěžovatel se domnívá, že naplnění kvalitativní stránky vztahu není podmíněno podrobnou vzájemnou znalostí všech skutečností týkajících se jeho a jeho partnerky.

[10] Jak vyplývá ze spisového materiálu, zejména pak z výslechu stěžovatele a jeho partnerky, ke dni vydání rozhodnutí žalované žili stěžovatel a jeho partnerka téměř tři roky ve společné domácnosti, podíleli se společně na zajišťování bydlení a živobytí vůbec, měli společné plány do budoucna, plánovali založit rodinu, čehož se s ohledem na stěžovatelovu nevyřešenou pobytovou situaci obávali, neboť z důvodu nejistoty pramenící z opakovaného zamítání stěžovatelových žádostí o přechodný pobyt by považovali narození dítěte do tohoto stavu zatím za nezodpovědné. Délka, intenzita i povaha společného soužití, vzájemné citové náklonnosti, společného vedení společné domácnosti, společného hospodaření, společného nájmu bytu potvrzující trvalost vztahu stěžovatele a

jeho partnerky byly jednoznačně prokázány výpověďmi stěžovatele i jeho družky před správním orgánem I. stupně.

[11] Závěrem stěžovatel poukázal na to, že je podle jeho názoru i u zamítání žádosti o přechodný pobyt třeba posuzovat přiměřenost zásahu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele, který je v české společnosti plně integrován, jakkoli to z § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců přímo nevyplývá.

[12] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu z tohoto důvodu zrušil.

IV.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na napadený rozsudek krajského soudu, se kterým se ztotožňuje, a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

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] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[16] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, v němž vyložil, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu* ***není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu,*** *z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS) je jinak společný závěr, že „*není-li z*

odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ***zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby.*** *Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*" (zvýraznění přidal Nejvyšší správní soud). Obdobně judikoval i Ústavní soud, který konstatoval, že „*[s]oudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*" (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

[17] Na základě výše uvedené judikatury dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný.

[18] Stěžovatel ve své žalobě vznesl tři okruhy námitek, přičemž první z nich, směřující do nesprávné interpretace výslechů, které byly s ním a s jeho partnerkou provedeny, je nejobsáhlejší a skládá se z více dílčích námitek (nejprve stěžovatel vyjádřil nesouhlas s hodnocením rozporů v jejich výpovědích, ať už se týká posouzení vážnosti vztahu či pracovní pozice, kterou stěžovatel zastával v době, kdy se s družkou seznámil, tvrdil, že se svou družkou žije bezmála tři roky ve společné domácnosti, dále se věnoval otázce společné budoucnosti, přičemž uvedl, že z výslechu lze jednoznačně dovodit, že s družkou plánují společnou budoucnost a že je pochopitelné, že neplánují investovat do cenných věcí či zakládat rodinu, když je stěžovatel v takovém nejistém pobytovém postavení, to však neznamená, že by jejich vztah nemohl být trvalý). Druhá žalobní námitka je velmi stručná (třířádková) a stěžovatel v ní uvedl, že podle něj by správní orgány měly posuzovat přiměřenost zásahu do jeho rodinného a soukromého života. Ve třetí námitce stěžovatel uvedl, že je jeho vztah s družkou trvalý, což lze prokázat i faktem, že v mezidobí uzavřeli manželství.

[19] Krajský soud se ve svém rozsudku nejprve vypořádal s otázkou přezkoumatelnosti, zdůraznil důležitost iniciativy žadatele o povolení k přechodnému pobytu a jeho povinnost doložit svá tvrzení a dále upozornil na to, že správní rozhodnutí byla vydána v rámci správního uvážení. Následně přistoupil k posouzení prvního okruhu stěžovatelových námitek, týkajících se nesprávného vyhodnocení výslechu stěžovatele i jeho družky, přičemž své závěry shrnul v odstavci 22. napadeného rozsudku, a to jen v obecné rovině:

„*22. Zdejší soud tak má za to, že žalovaná nepřekročila meze správního uvážení, tj. nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem, její napadené rozhodnutí je v souladu s pravidly logického usuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně odůvodňuje své závěry, navzdory tomu, že ze strany žalobce bylo podáno blanketní odvolání, které ani po výzvách žalované nebylo doplněno. Žalovaná přesto důkladně odůvodňuje své závěry a podrobuje prvostupňové rozhodnutí přezkumu. Žalobcem předložené listiny pro posouzení samotné žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu byly řádně zhodnoceny, prvostupňový orgán následně v souladu se zákonem o pobytu cizinců zjišťoval, zda ve smyslu § 87b tohoto zákona je splněna podmínka*

trvalého partnerského vztahu obdobného vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, k čemuž využil také dokazování prostřednictvím výslechu žalobce a slečny Sobotkové. Takový postup předpokládá i Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 1. 11. 2017, č. j. 10 Azs 302/2016–41). Tímto prvostupňový orgán a žalovaná naplnily povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a provádět za tímto účelem důkazy, i pokud je účastník nenavrhl (§ 3 a § 52 správního řádu, § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Hodnocením provedených důkazů se správní orgány obou stupňů ve svém rozhodnutí zabývaly, když zejména podrobně poukázaly na výslechy účastníků řízení a rozpory zjištěné v jejich výpovědích. Správní spis neobsahuje žádný podklad pro tvrzení, že by žalobkyně navrhla provedení jakéhokoliv konkrétního důkazu. Podle názoru soudu žalobci byl dán prostor, aby při zjišťování skutkového stavu věci mohl spolupůsobit a uplatnit skutečnosti a důkazy svědčící v jeho prospěch."

[20] Dále se krajský soud vypořádal s otázkou posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žadatele a závěrem rovněž upozornil na to, že stěžovatel žalovanou o uzavření sňatku v rámci odvolacího řízení neinformoval, a připomněl, že ve svém rozhodování vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů.

[21] Stěžovatelova stěžejní žalobní argumentace směřující do interpretace výslechů, které byly s ním a s jeho družkou provedeny, však zůstala nevypořádána. Krajský soud se k žádnému z dílčích tvrzení tohoto prvního žalobního bodu nevyjádřil, nijak neuvedl, které rozpory v jejich výpovědích nalezl a jak s nimi naložil, případně jak pohlíží na stěžovatelovu argumentaci týkající se obav z plánování rodiny či nákupu cenných věcí s ohledem na jeho nejistou pobytovou situaci.

[22] Jak správně zhodnotil krajský soud, posuzování trvalosti vztahu z hlediska jeho povahy, délky a intenzity na základě důkazů předložených žadatelem o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR přísluší správnímu orgánu v rámci jeho správního uvážení a úkolem soudu vskutku není nahradit správní uvážení uvážením soudním. Zároveň však i z judikatury, kterou krajský soud sám citoval, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS, vyplývá, že úkolem soudu je posoudit, „*zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.*"

[23] Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 5 As 9/2008 - 106, správní rozhodnutí, v němž bylo při rozhodování použito institutu správního uvážení, soud přezkoumává, a to pouze po té stránce a v takové rovině, zda tato volná úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání soudu je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného a úplného hodnocení skutkových zjištění. Takovou úvahu však napadený rozsudek postrádá, přestože stěžovatel zpochybnil výsledky správního uvážení jasným a propracovaným argumentem směřujícím proti vyhodnocení výpovědí jeho a jeho partnerky. Odkázal-li krajský soud ve svém rozsudku pouze na závěry žalované a bez dalšího se s nimi ztotožnil,

aniž by se vypořádal řádně se všemi žalobními námitkami a své závěry ohledně nich řádně odůvodnil, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[24] Nejvyšší správní soud proto na základě těchto důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná a rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z důvodu této vady řízení nemohl věcně přezkoumat další stěžovatelovy kasační námitky.

[25] Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. července 2018

Mgr. David Hipšr
předseda
senátu