

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **A. D.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, PhD., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2017, čj. MV-163119-3/OAM-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2019, čj. 4 A 25/2017-76, a proti usnesení téhož soudu ze dne 27. 3. 2019, čj. 4 A 25/2017-80,

takto:

I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 Azs 150/2019 a sp. zn. 10 As 151/2019 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 10 Azs 150/2019.

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2019, čj. 4 A 25/2017-76, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2019, čj. 4 A 25/2017-80, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Policie ČR uložila žalobci, občanovi Ukrajiny, správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1. a 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU, stanovila na 3 roky. Důvodem byl dlouhodobý neoprávněný pobyt žalobce na území ČR. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 5. 2015.

[2] Dne 14. 6. 2016 žalobce žádal Policii ČR o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, kterou odůvodnil tím, že se v červenci 2015 seznámil s paní L. K., se kterou plánuje společný život. Proto je třeba na něho pohlížet jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a rozhodnutí o správním vyhoštění zrušit. Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, usnesením ze dne 10. 10. 2016 zastavila řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Správní orgán totiž dospěl k závěru, že žalobce s paní K. sdílí společnou domácnost přibližně 4 měsíce, jejich vztah nelze označit za trvalý partnerský, takže žalobce nelze ve smyslu § 15 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců považovat za rodinného příslušníka občana EU. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání zamítl a usnesení o zastavení řízení potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu. Tento soud však žalobu rozsudkem zamítl a v podstatě potvrdil všechny závěry správních orgánů. Usnesením ze dne 27. 3. 2019 pak samostatně rozhodl o odměně ustanovené zástupkyně.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. Zpochybňuje závěry soudu o neexistenci trvalého partnerského vztahu stěžovatele s občankou ČR. Upozorňuje, že soud rezignoval na individuální posouzení jejich vztahu, jen paušálně svůj závěr odvodil z délky vztahu mezi stěžovatelem a jeho českou partnerkou. Za „kruciální“ porušení svých procesních práv pak považuje, jakým způsobem se městský soud vypořádal s důkazními návrhy. Stěžovatel navrhoval provést důkaz rodinnými fotografiemi s jeho novou partnerkou, výslechem partnerky, její dcery a dalších rodinných příslušníků či přátel. Městský soud všechny tyto důkazy odmítl provést jako zbytečné. Stěžovatel též napadá usnesení městského soudu o odměně ustanovené zástupkyně. Upozorňuje, že zástupkyně nárokovala mnohem větší odměnu, soud však stanovil odměnu jen ve výši 6800 Kč, a to s naprosto nedostatečným odůvodněním.

[5] Žalovaný ve vyjádření setrval na své argumentaci v předchozích řízeních a navrhl kasační stížnost zamítnout.

[6] Kasační stížnost směřuje formálně sice proti dvěma rozhodnutím téhož soudu, která však byla vydána v téže věci a v tomtéž řízení. Specifikem nynější věci je jen to, že rozhodnutí o odměně zástupce bylo vydáno samostatným usnesením, jakkoliv většinou bývá jedním z výroků samotného rozsudku. Ostatně výrok o nákladech řízení samostatně vůbec napadat nelze, lze jej napadat jen v souvislosti s výrokem ve věci samé (viz § 104 odst. 2 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, věc *KOPPA*). Jsou tedy splněny podmínky uvedené v § 39 odst. 1 s. ř. s., proto NSS prvním výrokem spojil řízení vedená pod sp. zn. 10 Azs 150/2019 a sp. zn. 10 As 151/2019 ke společnému projednání.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel především argumentuje, že se městský soud nesprávně vypořádal s klíčovou skutkovou otázkou celé věci, totiž partnerským soužitím stěžovatele s občankou ČR, vůbec nevzal v potaz individuální okolnosti případu, neprovedl

pokračování

dokazování, a jen na zcela obecných úvahách dovodil, že stěžovatel trvalý partnerský vztah s občankou ČR nemá.

[9] S tímto argumentem je třeba plně souhlasit.

[10] Městský soud, stejně jako správní orgány, správně vyšel z § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle něhož policie mj. vydá na žádost cizince, který se po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění stal rodinným příslušníkem občana EU, nové rozhodnutí, kterým zruší rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud nehrozí nebezpečí, že by mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví.

[11] Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců za rodinného příslušníka občana EU se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem EU *trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu*. Podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR.

[12] Městský soud přes konkrétní argumentaci stěžovatele ohledně trvalosti jeho partnerského vztahu s občankou ČR založil rozsudek jen a pouze na tom, že jeho vztah k okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí trval sedm měsíců. K tomuto závěru městský soud dospěl selektivní citací několika rozsudků NSS. O skutkové hodnocení nynější kauzy se vůbec nepokusil, žádné dokazování i přes návrh stěžovatele neprovedl.

[13] Nutno ovšem upozornit, že z judikatury rozhodně neplyne nějaký zjednodušený a paušalizující závěr, že snad jeden rok trvání partnerského vztahu je pro účely § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nějaké minimum.

[14] Je pravda, že z právní věty rozsudku ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015-35 (z něhož městský soud vycházel), plyne, že trvalost partnerského vztahu obdobného vztahu rodinnému ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, „*lze hodnotit především dle délky časového trvání vztahu a jeho kvality, zohlednit lze např. i plány společné budoucnosti partnerů, jejich rodinné poměry, případně i to, že soužití vzniklo již v době probíhajícího řízení o správním vyhoštění*“. Současně ovšem NSS odmítl jakékoliv zobecňování, při aplikaci tohoto neurčitého právního pojmu „je třeba vždy zkoumat konkrétní okolnosti každého případu a není možné konstruovat jednotnou šablonu, kterou by bylo možné aplikovat na každý případ tvrzení o cizinci, který má být považován za rodinného příslušníka občana EU“ (bod 44 rozsudku 4 Azs 151/2015). Rozsudek sice rozebírá délku vztahu jako jeden z faktorů pro naplnění hypotézy § 15a zákona o pobytu cizinců (body 44 až 46 rozsudku 4 Azs 151/2015), současně však zdůrazňuje, že „*je nutné ale zohlednit i další významné okolnosti, které mohou mít význam jak pro hodnocení trvalosti a hloubky tvrzeného vztahu, tak pro samotné řízení, kvůli kterému je partnerský vztah hodnocen. Bude se jednat například o zjištění, zda přiznání statusu cizinci dle § 15a odst. 3 písm. b)* [zákona o pobytu cizinců] *nebrání určitá významná překážka, zda partnerský vztah nevznikl účelově v určité fázi řízení,*

jak se o něm správní orgán dozvěděl či jak dlouho řízení trvá. Okolností, kterou lze při hodnocení trvalosti vztahu mezi cizincem a občanem EU zohlednit, může být i to, zda osoby takto spolužijící mají jinou rodinu, jaké jsou důvody jejich odloučení od původního manžela a rodiny a jaký je vztah s těmito blízkými“ (bod 47 tamtéž).

[15] Ostatně NSS ani ve věci 4 Azs 151/2015 nezaložil svůj rozsudek jen na délce vztahu. Důležité bylo, že o pokračování partnerského soužití ve věci 4 Azs 151/2015 chyběly jakékoli doklady, cizinec k tomu nic konkrétního neříkal, plány společné budoucnosti se dle výpovědí obou druhů jevily zcela nekonkrétně, respektive nereálně (bod 48 rozsudku 4 Azs 151/2015).

[16] Zjednodušená teze, že postačí zaměřit se jen a pouze na délku vztahu, neplyne ani z druhého rozsudku, který městský soud cituje, tedy z rozsudku ze dne 2. 11. 2016, čj. 6 Azs 216/2016-44. I zde se NSS zaměřil ne pouze na délku, ale též na jiné okolnosti, mj. na jazyk, kterým spolu partneři komunikovali apod.

[17] Městský soud se skutkovým okolnostem nynějšího případu věnoval jen v bodě 20 napadeného rozsudku. Vzal v potaz nesporné skutečnosti plynoucí ze spisu, že partnerský vztah stěžovatele a paní L. K. vznikl v červenci 2015. Bylo to tedy v době, kdy zde již existovalo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele, zdůraznil městský soud. Společnou domácnost začali sdílet v červenci 2016 (ihned poté, co byl stěžovatel propuštěn ze zajištění). Městský soud zdůraznil, že stěžovatel sdílel s partnerkou společnou domácnost k okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí cca sedm měsíců. Takovou dobu existence společné domácnosti městský soud „*s ohledem na shora odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu*“ nepovažoval za dostatečně dlouhou na to, aby partnerku bylo možno k okamžiku vydání žalobou napadeného rozhodnutí považovat za rodinného příslušníka ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) ve spojení s § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na tyto závěry městský soud považoval jakékoliv další dokazování za nadbytečné.

[18] NSS s takovouto argumentací nemůže souhlasit. Vznik partnerského soužití nelze dle okolností vyloučit ani po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, byť městský soud naznačuje opak. Ostatně přesně k této situaci směřuje § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, který upravuje situace, kdy se cizinec stal rodinným příslušníkem občana EU *po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění* (viz jeho citace v bodě [10] shora). Výklad městského soudu v podstatě popírá toto zákonné pravidlo, které by se v logice výkladu městského soudu nemohlo uplatnit nikdy (podle městského soudu po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění již nelze trvalý partnerský vztah vůbec založit). Byť v mnoha případech se samozřejmě bude za těchto okolností vzniklé partnerské soužití jevit jako účelové, je vždy na zvážení individuálních okolností případu, zda tomu tak skutečně je (blíže ke genezi a smyslu § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, včetně jeho základu v právu EU, viz rozsudek ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015-40, body 42 násl.).

[19] Městský soud proto neměl věc hodnotit paušálně jen na základě délky trvání partnerského vztahu, ale měl vzít do úvahy též další okolnosti a provést důkazy v tom rozsahu, aby si ozřejmil skutkový stav věci. Pokud stěžovatel nabízel fotografie a svědecké

pokračování

výpovědi své partnerky, přátel a členů partnerčiny rodiny, měl soud tyto důkazy provést v rozsahu nezbytném pro poznání skutečného stavu věci.

[20] Soud měl též zvážit jako důležitou okolnost, že ještě v době správního řízení vedl vztah mezi stěžovatelem a jeho partnerkou k tomu, že partnerka podala společně se svým tehdejším manželem návrh na rozvod manželství. Jakkoliv k rozvodu došlo již po právní moci rozhodnutí žalovaného, i tato skutečnost měla být vzata v potaz, neboť byla důsledkem návrhu, který byl podán ještě v průběhu správního řízení. Soud tedy mohl vyjít z toho, že návrh na rozvod nebyl podán jen formálně, ale vedl posléze skutečně k rozvodu manželství. To není v žádném případě popřením § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. K § 75 odst. 1 s. ř. s. nutno přistupovat nikoliv dogmaticky, ale funkčně, v souladu s účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí. Má-li NSS podat (hypotetický) opačný příklad, soud by jistě musel vzít na zřetel i to, že bezprostředně po rozhodnutí žalovaného byl (účelově podaný) návrh na rozvod vzat zpět. Jinými slovy, § 75 odst. 1 s. ř. s. nebrání přihlédnout k dopadu určitých právních úkonů, které byly učiněny ještě během správního řízení, ovšem soud či jiný orgán veřejné moci o nich rozhodl až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu.

[21] NSS podotýká, že k dokazování by naopak nebyl důvod, pokud by nebyla splněna další zákonná podmínka § 122 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, tedy hrozilo by nebezpečí, že by cizinec mohl při svém pobytu na území ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ohrozit veřejné zdraví. V této věci je nesporné, že nic takového od stěžovatele nehrozilo.

[22] Stěžovatel dále zpochybňuje usnesení městského soudu o odměně ustanovené zástupkyně. Vyjmenovává úkony, které městský soud nezohlednil, detailně vysvětluje jejich účelnost apod. NSS ovšem nahlédnutím do soudního spisu městského soudu a usnesení o odměně dospěl k závěru, že odůvodnění městského soudu je v tomto bodu nepřezkoumatelné. Jakkoliv stěžovatelova advokátka detailně vyčíslila jednotlivé úkony a náklady, městský soud na toto podání vůbec nereagoval. Veškeré odůvodnění je zcela formulářové, skryté v bodě 5 usnesení. Městský soud vůbec nevysvětluje, proč k některým úkonům nepřihlédl, proč (snad) považoval některé úkony za neúčelné apod. Dokonce si jeho odůvodnění i protiřečí, neboť v témže odstavci hovoří soud o dvou úkonech, za které přiznal advokátce stěžovatele odměnu, na konci téhož odstavce pak o úkonech třech.

[23] Rozhodně není na NSS, aby jako první za městský soud přepočítával nároky advokátky na odměnu. Musí to znovu učinit městský soud, tentokráte však přezkoumatelně. Ostatně některé věci zůstávají NSS za tohoto stavu věci i skryty (např. stěžovatel kritizuje, že městský soud nepřipustil při jednání substituta jeho advokátky, o tom však není ve spise žádný záznam, nic takového neplyne ani ze zvukového záznamu o jednání, a i stěžovatel v tomto zůstává jen velmi vágní a nevysvětluje, co se vlastně během jednání mělo stát).

[24] Městský soud tedy porušil procesní práva stěžovatele, na základě nesprávné právní argumentace dovodil zbytečnost dokazování tam, kde dokazování bylo z povahy věci

třeba. Proto NSS jeho rozsudek zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Z důvodu nepřezkoumatelnosti pak NSS zrušil i usnesení o odměně ustanovené zástupkyně. V novém rozsudku městský soud provede navržené důkazy, a to v tom rozsahu, který bude nutný pro správné skutkové zjištění věci.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v dalším řízení městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. července 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu