

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **P. M. R.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 10. 2017, č. j. MV-109923-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 8 A 188/2017 - 45,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 8 A 188/2017 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2017, č. j. OAM-1444-83/PP-2012, zamítlo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, neboť nebyly splněny podmínky § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), ve spojení s § 15a citovaného zákona. Žalobce ve věci neprokázal, že by byl rodinným příslušníkem občana Evropské unie.

[2] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[3] V záhlaví citovaným rozsudkem Městský soud v Praze (dále „městský soud") zrušil napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud nepovažoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neshledal ani pochybení v posouzení případného zásahu do žalobcova rodinného života. Konstatoval, že žalobce nemá v České republice rodinné vazby, neboť vztah s paní V., kterou žalobce označil za svou družku a blízkou známou, se plynutím doby vyvinul spíše v intelektuální přátelství, než v důvěrný vztah, a žalobce žádné další osobní vazby netvrdil. Městský

soud se však neztotožnil se závěry žalované, podle které existence zaměstnání a členství v náboženské kongregaci a jejich případné nucené ukončení nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého života žalobce. Ze správního spisu bylo zjevné, že žalobce se podílí na činnosti farního společenství farnosti Nejsvětější Trojice, přičemž prohlášení o této skutečnosti byla dokládána od počátku řízení a byla předložena taktéž soudu. Soud měl proto za prokázané, že žalobce je aktivním členem uvedeného náboženského společenství a činnost v něm považoval za těžiště soukromého života. Konstatoval, že není pochyb o tom, že žalobce může plně užívat v zemi svého původu náboženskou svobodu, avšak je nutné zohlednit i méně intenzivní zásah. Uvedl, že součástí náboženského vyznání žalobce je jeho činnost v náboženském společenství, přičemž tato činnost je neoddělitelnou složkou garantované svobody vyznání, kterou žalobce realizuje právě v konkrétním farním společenství, které je jedinečně utvářeno daným místem a společenstvím konkrétních osob.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka namítala, že se otázkou přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého života žalobce zabýval dostatečně již správní orgán prvního stupně, přičemž stěžovatelka se s tímto posouzením ztotožnila a doplnila jej. Žalobce v řízení před správními orgány zásah do soukromého a rodinného života nenamítal a správní orgány nebyly povinny se posuzováním přiměřenosti zabývat. Posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců má místo pouze u některých meritorních rozhodnutí (k tomu poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2016, č. j. 15 A 20/2015-45). Skutečnost, že přiměřenost dopadů rozhodnutí z těchto hledisek má být zkoumána pouze v případě, že je tato povinnost výslovně uvedena v zákoně o pobytu cizinců, potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30. Žalobce namítal v odvolání nepřiměřenost pouze v obecné rovině, a to bez uvedení konkrétních skutečností.

[6] Poukázala na skutečnost, že městský soud v bodu 76. napadeného rozsudku konstatoval, že se stěžovatelka přiměřeností zásahu do žalobcova soukromého a rodinného života zabývala, avšak následně v bodě 88. dospěl soud k závěru, že je její rozhodnutí nutné zrušit, neboť se nezabývala podrobným zásahem do práva žalobce na náboženské vyznání. Městský soud ani neuvedl, v čem nepřiměřenost spatřuje a sám konstatoval, že žalobce netvrdil nemožnost užívat náboženské svobody v zemi původu, přičemž ani nebyly pochyby, že by toto žalobci hrozilo. Poukázal na skutečnost, že žalobci není bráněno pobývat na území České republiky na základě jiného pobytového oprávnění.

[7] Upozornila, že žalobce nesplnil základní podmínku pro vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie, neboť nebylo prokázáno, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a s ohledem na uvedené proto bylo nadbytečné posuzovat podrobně otázku přiměřenosti dopadů do jeho života. Vydání

takového oprávnění by bylo nejen v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, ale také se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, ze dne 29. 4. 2004.

[8] Stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku, neboť jí byla uložena povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 324 Kč, což by pro ni znamenalo nepoměrně větší újmu, než jaká by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout jiným osobám.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou argumentace stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti byl nesouhlas s posouzením otázky možného zásahu do soukromého života žalobce. Poukázala na skutečnost, že žalobce v rámci správního řízení zásah do soukromého života ve vztahu k jeho členství v náboženské kongregaci nenamítal. Rozsudek městského soudu považovala z části za nepřezkoumatelný a posouzení právní otázky za nesprávné.

[12] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že ze správního spisu je zřejmé, že žalobce je aktivním a významným členem náboženského společenství (farnost Nejsvětější Trojice), přičemž prohlášení o této skutečnosti byla dokládána i v průběhu správního řízení. Bylo nutné, aby se správní orgány zabývaly i přiměřeností vydaného rozhodnutí, avšak stěžovatelka se podrobněji možným zásahem do práva na náboženské vyznání nezabývala.

[13] Ze správních rozhodnutí je zřejmé, že se obsáhle zabývaly situací žalobce, přičemž zohlednily zejména jeho tvrzení týkající se paní V., s níž měl sdílet společnou domácnost. Dospěly k závěru, že bylo spolehlivě prokázáno, že s paní V. společnou domácnost nesdílí, což potvrdila během výslechu i paní V., když uvedla, že se žalobcem nikdy trvale nežila, a nebyla mezi nimi prokázána ani existence trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému. Správní orgány zohlednily i žalobcem tvrzené skutečnosti, podle kterých pobýval na území v letech 2008 a 2009 a následně pak od roku 2012. S ohledem na jeho věk a relativně krátkou dobu pobytu na území se nedomnívaly, že by tato doba vedla ke zpřetrhání sociálních a kulturních vazeb se zemí původu. Vazby na území České republiky, a to rodinné, sociální, kulturní nebo ekonomické se správním orgánům nejevily jako silné a dlouhodobé. Připomněly, že samotné napadené rozhodnutí bez dalšího neukládalo žalobci povinnost vycestovat z území České republiky, avšak i kdyby k takové situaci došlo, samotná existence

zaměstnání na území a členství v náboženské kongregaci a jejich případné nucené ukončení nepředstavovalo podle nich nepřiměřený zásah do soukromého života žalobce.

[14] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[*p*]*ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí*“. Podle odst. 3 „*přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví*“.

[15] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že úvaha o přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nemá místo jen v případech, kdy ji zákon o pobytu cizinců výslovně vyžaduje. Je namístě i tehdy, kdy zákon o pobytu cizinců její provedení přímo neukládá, ale rozhodnutí může do těchto práv zasáhnout (např. rozsudek ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30). Je tedy nutné poukázat na skutečnost, že stěžovatelkou citovaná judikatura doznala změn a postupně se vyvíjela. Podle rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, stanoví § 174a zákona o pobytu cizinců pouze hlediska, kterými se má správní orgán zabývat. Na jeho základě však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců.

[16] Povinnost posoudit dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince plyne přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že správní orgány nemusí posuzovat veškerá kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba zhodnotit důvody specifické pro konkrétní případ (rozsudky ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 - 32, nebo ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 31). Míra a intenzita poměřování těchto zájmů s právem na soukromý a rodinný život je pak přímo odvislá od množství a kvality informací, které dal cizinec správnímu orgánu k dispozici.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitky nepřezkoumatelnosti, přičemž s nimi z části souhlasí.

[18] Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, obsahující dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[19] Stěžovatelka namítala, že napadený rozsudek si ve dvou částech odporuje. Městský soud sice na jednu stranu v bodě 76. konstatuje, že se stěžovatelka otázkou přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života zabývala, ale na stranu druhou v bodě 88. následně uvádí, že „*je nezbytné, aby správní orgány zkoumaly přiměřenost vydaného rozhodnutí*“, k čemuž dodává, že se stěžovatelka možným zásahem do práva

na náboženské vyznání žalobce nezabývala podrobněji, ačkoli jej žalobce tvrdil. V tomto ohledu zdejší soud se stěžovatelkou nesouhlasí. Z odůvodnění napadeného rozsudku lze dovodit, že městský soud na začátku posouzení námitky týkající se přiměřenosti zásahu konstatuje obecně to, že se jím správní orgány zabývaly. Při posouzení samotné přiměřenosti zásahu do soukromého života však toto posouzení nepovažuje za dostatečné. Není tedy pravda, že by si uvedené části rozhodnutí odporovaly, ale městský soud v nich pouze rozvádí svou úvahu týkající se nedostatečného posouzení zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého života. V této části proto napadený rozsudek odpovídá kritériím kladeným na rozhodnutí, jak je shora uvedeno. Námitka není v této části důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud však souhlasí s další argumentací stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelného vypořádání samotné otázky nepřiměřeného zásahu při posouzení napadeného rozhodnutí stěžovatelky.

[21] S městským soudem lze souhlasit v tom, že při posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života vychází správní orgán primárně z informací, které mu účastník řízení sdělí, a tedy musí přihlédnout ke všemu, co vyšlo během správního řízení najevo [§ 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád")], jinak nebude jeho rozhodnutí odpovídat zásadě materiální pravdy (§ 3 správního řádu). V dalším však již odůvodnění napadeného rozsudku nepovažuje za dostatečné. Ze shrnutí odůvodnění správních rozhodnutí (viz odst. [13]) je zřejmé, že správní orgány přihlédly k tvrzením žalobce týkajícím se jeho rodinných a sociálních vazeb na území České republiky.

[22] S přihlédnutím ke shora uvedené judikatuře a závěrům z ní plynoucím Nejvyšší správní soud konstatuje, že z napadeného rozsudku není zřejmé, proč městský soud považoval odůvodnění otázky nepřiměřeného zásahu do soukromého života žalobce za nedostatečné. Je sice pravda, že stěžovatelka i správní orgán prvního stupně posoudily otázku stručně, avšak postupovaly při tom v souladu s požadavky plynoucími z vyvíjející se judikatury zdejšího soudu, pokud k obecným tvrzením žalobce obecně uvedly, že zásah nepovažují za nepřiměřený. Je totiž nutné připomenout, že argumentace žalobce směřovala téměř výhradně k prokázání jeho vztahu s paní V., s níž se měl stýkat mj. v rámci farních akcí.

[23] Jak je uvedeno již shora, při posuzování přiměřenosti dopadu v těchto specifických věcech, kdy zákon výslovně povinnost posuzovat přiměřenost nestanoví, není nutné hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je nutné zohlednit ty důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení, a zároveň je třeba zdůraznit, že při hodnocení jednotlivých kritérií není kladen na odůvodnění přiměřenosti takový důraz, jako je tomu v případech, kdy zákon přihlédnutí k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života požaduje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 83/2015 – 31). Z uvedeného je zřejmé, že se správní orgány otázkou přiměřenosti zásahu zabývaly, přičemž jeho nepřiměřenost neshledaly. Naopak z napadeného rozsudku nelze seznat, v čem spatřuje městský soud „nepřiměřenost" zásahu a proč v tomto ohledu považuje napadené rozhodnutí stěžovatelky za nedostatečné. Je zcela běžné, že cizinec, který se

usadí na území jiného státu, vytváří na tomto území společenské a kulturní vazby, a tedy i následné nucené vycestování (resp. zamítnutí žádosti o povolení k pobytu) může do jeho soukromého a rodinného života zasáhnout. Každá taková společenská a kulturní vazba však nemusí nutně znamenat, že si ji cizinec není schopen vytvořit i kdekoli jinde, nebo alespoň jí adekvátní podobnou vazbu, a každý zásah tak nutně neznamená zásah nepřiměřený, ačkoli jej tak může cizinec v danou chvíli vnímat.

[24] Městský soud sice ve shodě se správními orgány správně poukazuje na skutečnost, že zamítnutí žádosti žalobce nutně neznamená, že žalobce bude nucen opustit území České republiky, avšak tuto skutečnost nijak nepromítá do své úvahy o „přiměřenosti“ či „nepřiměřenosti“ možného zásahu do jeho soukromého života. Pouze obecně konstatuje, že správní orgány přiměřenost zásahu do soukromého života žalobce neposoudily s ohledem na tvrzenou příslušnost k náboženské skupině dostatečně. Nejvyšší správní soud se s tímto obecně pojatým odůvodněním neztotožňuje; žalobce prokazatelně nesplnil základní podmínku pro povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie, neboť nebylo prokázáno, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a proto mu pobytové oprávnění nemůže být vydáno, na čemž nic nemění ani jeho členství v náboženské kongregaci. Ve věci nebylo sporu o tom, že žalobce může svou víru svobodně uplatňovat také v zemi původu a nehrozí mu, že by mu bylo bráněno v účasti na náboženském životě. Ostatně není ani zřejmé, že by nemohl vykonávat v zemi svého původu svobodně i své zaměstnání. Ani v tomto ohledu proto napadený rozsudek neobstojí, neboť neobsahuje dostatek důvodů podporujících jeho výrok.

[25] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodlení po provedení nezbytných procesních úkonů.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační stížnost jako důvodnou a rozsudek městského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v tomto rozhodnutí znovu uváží o námitkách směřujících k posouzení otázky přiměřenosti zásahu do soukromého života žalobce, a to s ohledem na závěry plynoucí z dosavadní judikatury zdejšího soudu, a přezkoumatelným způsobem tyto námitky zdůvodní a rozhodne zároveň i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. dubna 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu