ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. S.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, 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 žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 12. 2019, č. j. MV-164358-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni, ze dne 17. 8. 2021, č. j. 57 A 3/2020 - 60,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 8. 2021, č. j. 57 A 3/2020 - 60, **se ruší**.

**II.** Rozhodnutí žalované ze dne 18. 12. 2019, č. j. MV-164358-4/SO-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

**III.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

**IV.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku ve výši 35.047 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 9. 2019, č. j. OAM-7516-20/PP-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť

žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (výrok I.), a stanovilo mu lhůtu k vycestování z území v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí (výrok II.).

[2] Rozhodnutím ze dne 18. 12. 2019, č. j. MV-164358-4/SO-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila tak prvostupňové rozhodnutí.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji výše označeným rozsudkem zamítl.

[4] Soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že žalovaná vycházela z nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně otázky vedení společné domácnosti s jeho matkou v Rusku. Shrnul podklady, ze kterých správní orgány vycházely, a zhodnotil je jako dostatečný podklad pro závěr napadeného rozhodnutí. Žalobce dle tvrzení soudu skutkové závěry žalované nijak konkrétně nezpochybnil.

[5] Soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatečného hodnocení dopadu rozhodnutí do žalobcova rodinného a soukromého života. Ve zbytku se zcela ztotožnil s hodnocením v napadeném rozhodnutí.

## II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)

[7] Stěžovatel nesouhlasil s hodnocením otázky, zda je možné ho považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dle něj nepřihlédl při výkladu zmíněné normy k jejímu smyslu a účelu, kterým je umožnit rodinným příslušníkům občanů EU pobývat se svými příbuznými. Směrnice 2004/38/ES, kterou zákon o pobytu cizinců implementuje, stanoví, že by členské státy měly usnadňovat vstup a pobyt rodinných příslušníků, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka. Uvedl, že je synem občanky ČR, která je těžce nemocná a její zdraví je závislé na jím poskytované péči. Zamítnutí žádosti o povolení k pobytu a následné nucené vycestování by představovalo zásadní ohrožení zdraví a života jeho matky. Ustanovení §15a zákona o pobytu cizinců by tak mělo být vykládáno s ohledem na princip materiálního právního státu. Soud by měl odhlédnout od formalistického výkladu právní normy a přihlédnout ke specifickým okolnostem stěžovatele.

[8] Krajskému soudu také vytkl, že aproboval rozhodnutí žalované, které vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Správní orgány nedostatečně zjistily skutečnosti potřebné k posouzení přiměřenosti zásahu do stěžovatelova rodinného a soukromého života. A to zejména ohledně sdílení společné domácnosti s matkou v době bezprostředně před odchodem z Ruska. Namítl, že nabytí státního občanství ČR matkou v únoru 2018 nevylučuje následné sdílení společné domácnosti v Rusku. Odchod matky totiž neproběhl jednorázově a v převážné části posledních 15 let obývala několik

domácností, včetně společné domácnosti se svým synem v Rusku. Správním orgánům vytknul, že neprovedly jím navrhované výslechy jeho, matky a sestry.

[9] Dále také namítl nedostatečné a nesprávné posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Tuto námitku opřel zejména o nutnost péče o svou nezletilou dceru, která je též občankou ČR a je zde plně integrovaná. Po ztrátě babičky je na něm dcera existenčně závislá.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná

[13] Nejdříve se soud zabýval námitkou neprovedení navrhovaných výslechů. Stěžovatel má za to, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav ohledně sdílení společné domácnosti s matkou v době bezprostředně před jeho odchodem z Ruska. Zejména rozporoval to, že žalovaná ani správní orgán I. stupně neprovedly jím navrhované výslechy jeho, matky a sestry, kterými chtěl prokázat sdílení společné domácnosti v Rusku.

[14] Stěžovatel žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců, za účelem sloučení pobytu s matkou.

[15] Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[m]*inisterstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3*“

[16] Podle § 15a odst. 2 písm. a) se za rodinného příslušníka občana Evropské unie „*považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*“

[17] Z předloženého správního spisu vyplývají tyto pro věc rozhodné skutečnosti. Správní orgán I. stupně vyzval dne 2. 5. 2019 stěžovatele k tomu, aby odstranil vady podání a poučil jej, jaké skutečnosti má prokazovat. Jednalo se mimo jiné o skutečnosti prokazující soužití ve společné domácnosti se svou matkou bezprostředně před odchodem z Ruska, které byly rozhodné pro splnění podmínky podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel na výzvu reagoval podáním ze dne 13. 5. 2019 a navrhl provedení svého výslechu a výslechu matky a sestry, jelikož soužití ve společné domácnosti není snadné jednoznačně prokázat pomocí listinných či jiných hmotných důkazů. Správní orgán I.

stupně neshledal provedení výslechu potřebným, jelikož považoval skutkový stav ohledně sdílení společné domácnosti za dostatečně prokázaný.

[18] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stěžovatel nesouhlasil s jeho závěry. Zdůraznil, že jediné listinné důkazy prokazující sdílení společné domácnosti s jeho matkou v Rusku jsou průkazy evidující shodnou adresu pobytu jeho a matky. Ty byly správnímu orgánu včas doloženy. V neprovedení důkazu výslechem shledal zásadní pochybení. Jeho matka v posledních 15 letech obývala několik domácností, mimo jiné i tu se stěžovatelem v Rusku. Žalovaná poté v napadeném rozhodnutí potvrdila závěry prvostupňového orgánu. Měla za prokázané, že stěžovatel se svou matkou nežil bezprostředně před svým odchodem z Ruska ve společné domácnosti, jelikož jeho matka dle dostupných informací žila již 15 let v ČR a od února 2018 se stala i občankou ČR. Sám stěžovatel uvedl, že s matkou společně žil v době než získala české občanství. Nemohl s ní proto sdílet společnou domácnost bezprostředně před odchodem z Ruska. Ani žalovaná tedy neshledala potřebu provést navrhované výslechy za účelem zjištění skutkového stavu.

[19] Z výše uvedené rekapitulace tedy plyne, že žalovaná neměla pochybnosti o skutkovém stavu v nyní souzeném případě. Svůj závěr vystavěla na skutečnosti, že stěžovatelova matka žila v posledních 15 letech v ČR a od února 2018 měla dokonce české občanství. Sám stěžovatel totiž uvedl, že v Rusku žil společně s matkou a sestrou předtím, než se obě staly občany ČR. Tedy podle názoru žalované minimálně před 5 lety, neboť stěžovatelova sestra je občankou ČR od srpna 2014. Tyto závěry následně aproboval také krajský soud v napadeném rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud nejdříve připomíná, že dokazování ve správním řízení ovládá zásada volného hodnocení důkazů. Zásada volného hodnocení důkazů, která je zakotvena zejména v § 50 odst. 4 správního řádu, dává prostor správnímu orgánu, aby sám vyhodnotil, které důkazy jsou pro jeho závěry rozhodující a které nikoliv. To se v souladu se zásadou materiální pravdy musí dít tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se o stav, kdy je zjištěn dostatečně jednoznačný, vzájemně provázaný a vnitřně nerozporný soubor dílčích informací, které nahlíženy jako celek nemohou vést k jinému závěru. Pokud správní orgán shledá, že navržený důkaz není způsobilý objasnit účastníkem rozporované okolnosti projednávaného případu, navržený důkaz neprovede; musí to však řádně zdůvodnit (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60).

[21] Závěry správního orgánu o skutkové stránce věci nemohou být výsledkem jeho libovůle. Závěry musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tato úvaha musí být v konečném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřena. Soudy ve správním soudnictví mohou být pak povolány k tomu, aby přezkoumaly, zda tato úvaha výše uvedené náležitosti splňuje (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2008, čj. 5 Afs 5/2008 - 75, č. 1702/2008 Sb. NSS)

[22] V posuzované věci rozhodnutí žalované obsahuje zdůvodnění, proč stěžovatelem navržené důkazy nebyly provedeny. Nejvyšší správní soud však uvedené zdůvodnění považuje za nedostatečné. Návrh na provedení důkazu je možné neakceptovat pouze za situace, kdy tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále tehdy, pokud důkaz není způsobilý

vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací schopností, či pro jeho nadbytečnost, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS).

[23] Stěžovatel navrhoval provedení konkrétních důkazů. Svůj výslech a svědecké výpovědi své matky a sestry, kterými chtěl prokázat existenci soužití ve společné domácnosti se svou matkou bezprostředně před jeho odchodem z Ruska. Uvedl i důvody, pro které navrhuje provedení výslechů namísto doložení tvrzených skutečností listinnými důkazy. Nutnost provedení výslechů ostatně plyne i z podstaty věci. Soužití rodiny ve společné domácnosti je obecně obtížné prokázat. Provedení výslechů členů této domácnosti je tedy při prokazování její existence jedním z hlavních důkazů vypovídajících o takové skutečnosti.

[24] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že navrhované výslechy měly zcela zřejmou a relevantní spojitost s předmětem řízení a byly způsobilé vyvrátit či potvrdit tvrzenou skutečnost. Stěžovatel navrhoval provedení výslechů v průběhu celého řízení před správními orgány a rozporoval závěry správních orgánů. Jeho návrh byl dostatečně konkrétní, jestliže tvrdil, jaké skutečnosti chce provedením těchto důkazů prokázat (viz požadavek na konkrétnost skutečností, které mají být výslechem prokázány, plynoucí např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2021, č. j. 4 Azs 74/2021 - 23).

[25] Správní orgány ve svých závěrech vycházely pouze ze skutečnosti, že stěžovatelova matka měla pobývat na území ČR již v průběhu posledních 15 let, přičemž v únoru 2018 získala občanství ČR. Ze stěžovatelova tvrzení, že v Rusku žil společně s matkou a sestrou předtím, než se staly občankami ČR, dovodil skutečnost, že ve společné domácnosti nežijí déle jak 5 let, jelikož stěžovatelova sestra získala občanství již v srpnu 2014. Takto zjištěný skutkový stav nepovažuje Nejvyšší správní soud za dostatečně jednoznačný a vnitřně nerozporný. Správní orgány nijak ve svém rozhodnutí nereflektovaly skutečnost, že stěžovatelova matka získala občanství až v únoru roku 2018, tedy rok před jeho odchodem z Ruska. Nadto stěžovatel tvrdil, že matka vedla (byla členkou) více společných domácností. Tímto tvrzením se žalovaná nezabývala vůbec.

[26] Mezi účastníky nebylo sporné, že stěžovatelova matka pobývala v posledních 15 letech také na území ČR. Na základě výše uvedeného však nemohly správní orgány jednoznačně uzavřít, že se zdržovala výhradně na území ČR a nemohla zároveň alespoň částečně vést společnou domácnost se stěžovatelem v Rusku bezprostředně před jeho odchodem z tohoto státu. Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že žalovaná pochybila, když neprovedla výslechy na základě důkazních návrhů stěžovatele uplatněných v průběhu řízení před správními orgány. Správní orgány tak svým postupem neumožnily stěžovateli uplatnit jeho procesní práva ve správním řízení (§ 4 odst. 4 správního řádu).

[27] Rozhodnutí žalované, resp. správní řízení, na základě něhož rozhodnutí vydala, bylo stiženo závažnými vadami při zjišťování skutkového stavu, pro které mělo být krajským soudem zrušeno. Vzhledem k tomu, že tak krajský soud neučinil, je tedy nutné napadený rozsudek zrušit. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011 - 134). Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[28] Nejvyšší správní soud si je však vědom skutečnosti, že stěžovatelova matka zemřela v průběhu řízení před krajským soudem. Nicméně správní soudy podle § 75 odst. 1 s. ř. s. přezkoumávají napadené rozhodnutí s ohledem na skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ačkoliv stěžovatel žádal o přechodný pobyt za účelem sloučení pobytu s matkou, nemohl k této skutečnosti Nejvyšší správní soud přihlížet při hodnocení postupu správních orgánů.

[29] Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat zbývajícími kasačními námitkami. Rozhodnutí žalované, potažmo krajského soudu, vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, což mohlo mít vliv na posouzení stěžejní otázky, zda bylo možné stěžovatele považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců.

[30] Nad rámec výše uvedeného soud konstatuje, že považuje za nejvýše vhodné, aby správní orgán v obdobných situacích jako je stěžovatelova, byl žadatelům o pobyt nápomocný a poskytl jim poučení a součinnost při hledání vhodného pobytového oprávnění.

## IV. Závěr a náklady řízení

[31] Jak již bylo uvedeno výše, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, a má tedy právo na náhradu nákladů těchto řízení. Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Přitom vycházel z obsahu soudního spisu.

[33] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele soudní poplatek, odměnu a hotové výdaje zástupce Mgr. Petra Václavka, který učinil tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, podání žádost o přiznání odkladného účinku) a dva úkony zástupce Mgr. Sergeye Zaripova (příprava a převzetí zastoupení a účast na jednání); podle § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a to v hodnotě 3.100 Kč za 4 úkony právní služby, celkem tedy částku 12.400 Kč a v hodnotě 1.550 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku (jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 1 500 Kč (5 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Oba zástupci jsou plátci DPH, proto se náklady řízení

zvyšují o částku 3.244.50 Kč odpovídající sazbě 21 % DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce činí 18.694.50 Kč, soudní poplatek za žalobu 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1.000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 22.694.50 Kč.

[34] V řízení o kasační stížnosti pak zástupce stěžovatele Mgr. Petr Václavek učinil dva úkony právní služby. Prvním úkonem byl návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.550 Kč (jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení). Druhým úkonem bylo podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] v hodnotě částky 3.100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 × 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Tyto náklady se dále zvyšují o částku 1.102,50 Kč odpovídající DPH. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 6.352.50 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1.000 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 12.352.50 Kč.

[35] Žalovaná je proto povinna stěžovateli k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů soudních řízení ve výši 35.047 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. ledna 2022

JUDr. Lenka Kaniová v.
r. předsedkyně senátu