ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **H. K. T.,** zastoupena Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem se sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2021, č. j. 14 A 10/2020 - 51,

takto:

I. Výroky I a II rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2021, č. j. 14 A 10/2020 - 51, **se zrušují.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 15. 1. 2020, č. j. MV-174937-5/SO-2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 19 200 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 29. 10. 2019, č. j. OAM-14539-20/PP-2019, byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), neboť

se dopustila obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, když účelově uzavřela manželství a na základě tohoto manželství bylo přiznáno státní občanství České republiky její narozené dceři (výrok I.), a dále byla žalobkyni podle § 87e odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb."), stanovena lhůta k vycestování z území České republiky 30 dní od právní moci rozhodnutí (výrok II.).

[2] Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně odvoláním. Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2020, č. j. MV-174937-5/SO-2019, žalovaná odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou. Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud") žalobu zamítl. Ztotožnil se se správními orgány, že byly splněny podmínky pro vydání předmětných rozhodnutí. Správní orgány nepochybily, pokud svá rozhodnutí postavily na úředních záznamech o podaném vysvětlení, jakož ani tím, že nevyslechly jako svědky osoby podávající vysvětlení (manžel žalobkyně, resp. jeho matka). Z úředních záznamů (které byly aprobovány v dřívějších rozhodnutích správních orgánů, která byla vydána na základě žádosti žalobkyně ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. OAM-21772/PP-2018) vyplývá dostatečný podklad pro předmětná rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze označit ani za nepřezkoumatelná či jinak vadná. Žalovaná se vypořádala s odvolacími námitkami, odkázala na řešení vyslovené v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, což je přípustné. Soud neshledal důvodnými ani námitky poukazující na nepřiměřený zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka") kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s."). Primárně vytýkala správním orgánům a návazně soudu, že při svých závěrech nepřípustně vycházely z úředních záznamů o podaném vysvětlení, resp. z dokazování provedeného v jiné věci (vedené na základě její žádosti ze dne 12. 12. 2018, ze dne 12. 12. 2018, sp. zn. OAM-21772/PP-2018); žádné jiné dokazování v rámci předmětného správního řízení provedeno nebylo. Obstarané podklady považuje za nedostačující pro vydání předmětného rozhodnutí. Stěžovatelka dodala, že ve věci vedené před správním orgánem pod sp. zn. OAM-21772/PP-2018 podala žalobu, které Krajský soud v Plzni vyhověl. Dovozuje nepřípadnost a neúplnost argumentace městského soudu v bodě 16 rozsudku, kde soud aproboval postup správních orgánů v dané věci, resp. shledal, že dané rozhodnutí bylo lze postavit na předmětných úředních záznamech. To stejné platí i pro body 19 a násl. rozsudku. Polemizovala s dílčími částmi označených bodů rozsudku městského soudu. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek

městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádala i přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV.

[5] Žalovaná podala písemné vyjádření ke kasační stížnosti. Kasační námitky důvodnými neshledala. Ztotožnila se s posouzením městského soudu. Dodala, že oba správní orgány rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného stavu věci. Rozhodnutí obsahují odůvodnění, ze kterých jsou zřejmé úvahy správních orgánů, z jakých podkladů vycházely a jakými úvahami se řídily, jak to vyžaduje § 68 odst. 3 správního řádu. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatelka primárně poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a vady v dokazování. Nejvyšší správní soud jí přisvědčil.

[9] Soud předesílá, že v dané věci bylo vedeno řízení podle zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval rozsahem povinností správních orgánů v takových řízeních. Mj. zdůraznil nutnost dostání imperativu materiální pravdy při plném zachování procesních práv účastníka řízení. Obecnou povinností správních orgánů je zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti při plném respektování zásad správního řízení. Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. Správní orgány hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. Pečlivě přitom musí přihlédnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (srov. § 2, § 3 a § 50 správního řádu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Azs 27/2003 - 59, ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 Azs 24/2003 - 42, ze dne 17. 6. 2004, č. j. 3 Azs 23/2004 - 65, ze dne 25. 10. 2004, č. j. 5 Azs 162/2004 - 43, ze dne 21. 12. 2005, č. j. 6 Azs 235/2004 - 57, ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008 - 67, ze dne 27. 1. 2009, č. j. 2 Azs 91/2008 - 66, atd.). Je přitom pravdou, že v řízeních zahajovaných na základě žádosti není vyšetřovací povinnost správních orgánů bezbřehá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27, ze dne 30. 5. 2018, č. j. 10 Azs 301/2016 - 44 atp.). I v nich je však třeba postupovat v souladu s procesními pravidly a respektovat zásady dokazování. K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek (§ 51 správního řádu). Platí přitom, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (§ 137 odst. 4 správního řádu).

[10] Význam posledně uvedeného ustanovení opakovaně akcentovala odborná literatura a judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. podle komentáře od Fiala, Z. a kol. (*Správní řád. Praktický komentář.* Wolter Kluwer, Praha 2020, přístupný v systému ASPI, komentář k § 137 odst. 4 správního řádu), zákon výslovně zakazuje použití záznamu o podání vysvětlení jako důkazního prostředku a správní orgán se tak nemůže dovolávat skutečností uvedených v záznamu jako důvodu pro rozhodnutí. Informace obsažená ve vysvětlení má sloužit pouze jako podpůrný materiál ke zvážení dalšího postupu správního orgánu. Obdobně viz i komentář k § 137 odst. 4 správního řádu od Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou.* Leges, Praha, 2019, podle něhož významným pravidlem upraveným ve správním řádu je, že úřední záznam nelze použít jako důkazní prostředek. Jedná se o úkon neformalizovaný a vydaný před zahájením řízení. I judikatura Nejvyššího správního soudu zastává názor, že úřední záznam o podání vysvětlení poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o výpovědi možného budoucího svědka. K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 2 As 109/2012 - 26, podle něhož úřední záznam o podání vysvětlení poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci. K dokazování průběhu událostí popsaných v úředním záznamu slouží svědecká výpověď osoby, která vysvětlení podala, nikoli tento záznam. Úřední záznam o podání vysvětlení lze užít pro potřeby volby strategie dokazování (nikoliv tedy jako samotného důkazu) a lze jeho srovnáním se svědeckou výpovědí svědka hodnotit i otázku věrohodnosti jeho výpovědi. Na uvedené navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 10. 2019, č. j. 5 Azs 168/2019 - 51, podle něhož správní řád zapovídá použít úřední záznam o podání vysvětlení jako důkazní prostředek (srov. § 137 odst. 4 správního řádu) tak, aby jeho čtením byly prokazovány skutečnosti, jež mohou být objasněny pouze bezprostřední svědeckou výpovědí (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115). Úřední záznam má sloužit k předběžnému vyhodnocení relevance případné svědecké výpovědi, nelze jím však svědeckou výpověď nahrazovat. Výše uvedené lze přiměřeně aplikovat i na záznamy o podání vysvětlení použité v dané věci.

[11] Stěžovatelka již v odvolání a následně i v žalobě poukazovala na nedostatečně zjištěný stav věci a vady v dokazování. Zejména uváděla, že jejich rozhodnutí stojí toliko na úředních záznamech (sepsaných s jejím manželem a jeho matkou). Dodala, že záznamy představují pouze podklad pro to, jakou osobu je třeba v řízení procesně použitelným způsobem vyslechnout. Svědecké výpovědi se může zúčastnit i účastník řízení a klást svědkovi doplňující dotazy. Stěžovatelka však nebyla o uvedených úkonech vyrozuměna a nemohla jim být tedy ani přítomna. Dovozovala porušení svých procesních práv majících vliv na celkové rozhodnutí.

[12] Nejvyšší správní soud jí přisvědčil. Soud ze spisu ověřil, že správní orgány vyšly při svých závěrech primárně z uvedených úředních záznamů o podání vysvětlení a žádné další (samostatné) dokazování neprovedly. Nevyslechly manžela stěžovatelky, jeho matku, jakož ani neobstaraly žádné další důkazní prostředky jednoznačně prokazující účelovost manželství. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2019, č. j. 5 Azs 168/2019 - 51, při posuzování účelovosti uzavřeného manželství leží důkazní břemeno na správních orgánech a je tak na nich, aby účelovost manželství skutečně prokázaly a k tomuto závěru obstaraly dostatek relevantních důkazů. V dané věci však správní orgány tomuto požadavku nedostály. Přehlédnout nelze ani procesní rozměr

věci. Stěžovatelka nemohla být přítomna podání vysvětlení ze strany svého manžela a jeho matky, resp. se k jejich sdělením vyjádřit, reagovat na ně, či jinak efektivně uplatňovat svá procesní práva. Správní orgán má přitom řadu možností, jak ověřit účelovost uzavření manželství, a to při plném zachování procesních práv účastníků řízení. Pokud se mu to nedaří, nelze to klást automaticky k tíži účastníka řízení (zde stěžovatelky). Nadto, účelovost manželství nelze posuzovat pouze ke dni vzniku manželství, ale je třeba vztahy mezi manželi posuzovat i po dobu správního řízení až do rozhodnutí odvolacího správního orgánu, protože vztahy mezi manželi se mohou vyvíjet. Pokud by tedy bylo v řízení před správními orgány prokázáno, že manželství plní svou funkci (i když by tomu tak od jeho úplného počátku nebylo), nebylo by možné takové manželství považovat za účelově uzavřené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011 - 102, ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 Azs 143/2014 - 28 atp.). Nelze tedy souhlasit se žalovanou, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, resp. bezvadně.

[13] Z hlediska celkového kontextu věci nelze nezmínit, že uvedené úřední záznamy sloužily jako podklad pro vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 14. 6. 2019, č. j. OAM-21772/PP-2018, jímž byla podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zamítnuta dřívější žádost stěžovatelky (ze dne 12. 12. 2018) povolení k přechodnému pobytu, jakož i pro navazující rozhodnutí žalované ze dne 2. 8. 2019, č. j. MV-97685-4/SO-2019, kteréžto však bylo rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 7. 2021, č. j. 57 A 146/2019 - 58, zrušeno. I přesto městský soud dovodil, že se jedná o pravomocné rozhodnutí, které může sloužit jako podklad pro danou věc (srov. bod 16 rozsudku). Z rozsudku však nelze dovodit, na základě čeho byl takový závěr přijat, resp. na základě čeho jej lze považovat v kontextu výše uvedeného za správný. Se stěžovatelkou lze souhlasit i v tom, že správní orgány ani městský soud náležitě nevypořádaly ani její další argumentaci zejména pak stran dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života.

[14] Z výše uvedených důvodů nemohl napadený rozsudek městského soudu obstát. Nejvyšší správní soud proto jádrové výroky (I a II) rozsudku městského soudu zrušil (výrok o zamítnutí žaloby a výrok o nákladech řízení). Výrok III (o vrácení soudního poplatku) je nezávislý na výrocích I a II, a nebylo proto třeba jej rušit. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované (viz výše), zrušil Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaná postupovat v souladu s výše uvedenými právními názory (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dodává, že samostatně nerozhodoval o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatelka sice v nadpisu kasační stížnosti uvedla, že žádá o přiznání odkladného účinku, žádnou argumentaci k tomu však neuvedla a soud tak neměl na základě čeho posuzovat předmětnou žádost. Z opatrnosti soud dodává, že o kasační stížnosti rozhodl bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, publikován pod č. 173/2004 Sb. NSS.).

[16] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem.

[17] Stěžovatelka měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vynaložených proti žalované, která naopak ve věci úspěch neměla.

[18] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. K tomu je třeba připočíst odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání žaloby) v hodnotě 3 100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem částku 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce na výzvu nedoložil, že je plátcem DPH. Celková náhrada nákladů za řízení o žalobě proto činí 10 800 Kč.

[19] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3 100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce na výzvu nedoložil, že je plátcem DPH. Celkem proto činí náhrada za kasační řízení částku 8 400 Kč.

[20] Souhrnná částka náhrady nákladů řízení za obě řízení tedy činí 19 200 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaná povinna nahradit stěžovatelce k rukám jejího advokáta uvedenou částku, a to do 15 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 30. března 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu