

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **P. N. D.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, 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 Plzni ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 115/2021-48,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 115/2021-48, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 1. 9. 2021, č. j. MV-113952-4/SO-2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 9. 2021, č. j. MV-113952-4/SO-2021, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne

15. 6. 2021, č. j. OAM-17492-28/PP-2020. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl dle § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR podanou podle § 87b zákona o pobytu cizinců, neboť se žalobce měl dopustit obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území ČR tím, že účelově uzavřel manželství.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 21. 9. 2020 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR podle § 87b zákona o pobytu cizinců, přičemž k žádosti mj. předložil úředně ověřenou kopii oddacího listu ze dne 2. 9. 2019 dokládající, že dne 30. 8. 2019 uzavřel manželství s občankou České republiky, paní H. T. (nar. X). Správní orgán I. stupně zdůraznil, že žalobce již po uzavření sňatku podal dne 23. 9. 2019 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR, kterou správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020, č. j. OAM-16394-20/PP-2019, zamítl dle § 87e odst. 1 písm. a) a d) zákona o pobytu cizinců, neboť se žalobce dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území ČR, když účelově uzavřel manželství, a dále nenásledoval občana EU na území ČR. Toto rozhodnutí potvrdila též žalovaná svým rozhodnutím ze dne 22. 4. 2020, č. j. MV-53858-5/SO-2020, přičemž žalobce se proti tomuto rozhodnutí již dále nebránil.

[3] Správní orgán I. stupně konstatoval, že se kromě nynějšího faktického pobytu žalobce na území ČR od předchozího zjištěného účelového manželství žalobce zásadní skutečnosti významně nezměnily. Žalobce či jeho manželka, případně třetí osoby, netvrdili žádné nové skutečnosti, které měly v jejich vztahu nastat. Zároveň se správní orgán I. stupně nedomníval, že by od doby pravomocného ukončení předchozího řízení uplynula dostatečně dlouhá doba na to, aby bylo třeba žalobce a jeho manželku znovu vyslechnout, byť provedení těchto důkazů žalobce ve správním řízení navrhoval. Správní orgán I. stupně ke skutečnosti, že žalobce již bydlí na území ČR, konstatoval, že při pobytové kontrole provedené dne 12. 12. 2020 v rámci řízení o správním vyhoštění žalobce bylo zjištěno, že žalobce se svou manželkou bydlí na společné adrese teprve od 1. 9. 2020, přičemž jeho manželka uvedla, že se převážnou část týdne nachází mimo společné bydlení (i mimo město). Správní orgán I. stupně poukázal v této souvislosti též na to, že rodiny žalobce i jeho manželky se znají, nejedná se tedy o osoby, které by spolu nemohly mít pronajatý pokoj.

[4] Správní orgán I. stupně zároveň vyloučil, že by daným rozhodnutím bylo nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života žalobce. V této souvislosti vyšel především z toho, že neudělení pobytového oprávnění může být jen výjimečně nepřiměřeným zásahem do soukromého nebo rodinného života cizince, neboť nepředstavuje dlouhodobý zákaz pobytu na území ČR. Žalobce přitom na území ČR v době vydání prvostupňového rozhodnutí pobýval krátce, když před podáním žádosti o přechodný pobyt přesídlil z Polské republiky. Není tedy zřejmé, že by si k České republice a jejím obyvatelům vybudoval silné vazby. Na území ČR nevlastní žádný nemovitý majetek, nebylo prokázáno, že by zde vykonával ekonomickou činnost, není ani zřejmé, že by byly zpřetrhány jeho vazby k zemi původu. Jeho manželství s občankou ČR je hodnoceno jako účelové, navíc je bezdětné, manželé nemají hypotéku. Je na nich, aby případně v budoucnu společným soužitím prokázali, že jejich manželství již začalo plnit svůj účel. Jejich společný život přitom nemusí být nutně realizován na území ČR, neboť žalobce již pobytem v ČR i Polsku

prokázal, že je schopen se adaptovat na podmínky v různých zemích, přičemž mu nic nebrání se v budoucnu do ČR vrátit a usilovat zde o pobytové oprávnění. V ČR pobývají též rodiče žalobce a další jeho příbuzní, žalobce ovšem za nimi do ČR poprvé přišel až jako dospělý v roce 2016, kdy zde pobýval na zaměstnaneckou kartu. Následně pak opět vycestoval, takže nelze dospět k závěru, že by neudělením daného povolení byly významným způsobem zpřetrhány vazby žalobce k jeho rodičům.

[5] Z těchto důvodů správní orgán I. stupně žádost žalobce již zmíněným rozhodnutím ze dne 15. 6. 2021, č. j. OAM-17492-28/PP-2020, zamítl. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná výše uvedeným rozhodnutím ze dne 1. 9. 2021, č. j. MV-113952-4/SO-2021, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná poukázala na významné rozpory ve výpovědích žalobce a jeho manželky poskytnutých v rámci předchozího správního řízení a konstatovala, že jedinou změnou od předchozího správního řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu je pouze skutečnost, že žalobce v současnosti pobývá na území ČR a od 1. 9. 2020 bydlí se svou manželkou na stejné adrese. Dle žalované mohou i účelově uzavřené sňatky začít plnit svou funkci, žalobce však neprokázal, že by v daném případě k takové změně došlo. Správní orgán I. stupně pak dostatečně odůvodnil, proč neprovedl žalobcem navrhované opakované výslechy, přičemž poukázal na krátký časový odstup od předchozího posuzování žádosti a na skutečnost, že by manželé mohli kladené otázky předpokládat. Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti svědčící o změně charakteru uzavřeného manželství, resp. neuvedl ani žádné informace, které by mohly být novým dokazováním ověřovány. K odkazu žalobce na pozitivní výsledek pobytové kontroly žalovaná dodala, že tato kontrola potvrdila pouze skutečnost, že se manželé zdržují na společné adrese, přičemž ovšem manželka většinu času tráví v Praze a žalobce, ač nepracuje, pobývá v Plzeňském kraji. Písemné vyjádření žalobcovy manželky ze dne 9. 6. 2021, ve kterém uvádí, že manželé spolu plánují setrvat na území ČR, považuje žalovaná za formální a podporující závěr, že nejde o faktické manželské soužití. K otázce zásahu do soukromého a rodinného života žalobce žalovaná pouze konstatovala, že jestliže správní orgány dospěly k závěru, že cizinec uzavřel sňatek účelově, pak zamítavé rozhodnutí nemůže být nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 19. 7. 2022, č. j. 77 A 115/2021-48, zamítl. Krajský soud nejprve nepovažoval za důvodnou zcela obecně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Dále poukázal na to, že správní orgán nemá povinnost provést konkrétní důkaz navržený účastníkem řízení, přičemž žalobcovy návrhy na provedení jeho účastnického výslechu a též výslechu jeho manželky nebyly uplatněny řádně, neboť z nich není zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti jimi mají být prokázány. Správní orgány nijak nerozporovaly, že žalobce již nebydlí v Polsku ani že za manželkou odtud tedy již nedojíždí. Provedení navrhovaných výslechů by tak ve vztahu k těmto tvrzením bylo nadbytečné. Získání zaměstnání mohl žalobce nepochybně prokázat i listinnými důkazy, zejména pracovní smlouvou, což ale neučinil. Správní orgány ve správním řízení využily protokoly o výslechu žalobce i jeho manželky z předchozího řízení o žalobcově dřívější žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Krajský soud souhlasil se správními orgány, že bylo na žalobci, aby tvrdil, k jakým závažným změnám v životě manželů v mezidobí došlo, aby bylo nutné jejich výslech po relativně krátké době zopakovat. To však žalobce neučinil. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nesprávného hodnocení

důkazů, přičemž žalobce neuvádí, které skutečnosti mohly a měly být správními orgány zjištěny, pokud by byly jím navrhované důkazy provedeny.

[7] Krajskému soudu se jeví postup správních orgánů, které při svém rozhodování využily podklady opatřené v rámci správního řízení o žalobcově předchozí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, jako procesně efektivní, přičemž správní orgány respektovaly též limity takového využívání protokolů o výslechu. Správní orgány správně konstatovaly, že i účelově uzavřené manželství může časem plnit skutečnou roli. Ze správního spisu však krajský soud zjistil, že žalobce se svou manželkou uzavřeli manželství dne 30. 8. 2019, přičemž ještě v době vydání rozhodnutí žalované o žalobcově první žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, tj. ke dni 22. 4. 2020, bylo toto manželství považováno za účelově uzavřené, proti čemuž žalobce ostatně ani nebrojil žalobou. V předchozím řízení správní orgány svůj závěr založily na závažných rozporech ve výpovědích žalobce a jeho manželky v rámci jejich výslechů, žalobcově doznání, že hledá cestu, jak v České republice získat pobytové oprávnění, a bylo zjištěno, že manželé spolu nežili, neboť žalobce pobýval v Polsku a jeho žena v České republice. Jedinou skutečností, která se od vydání předchozího rozhodnutí o vydání povolení k přechodnému pobytu změnila, bylo žalobcovo tvrzení, že již nepracuje v Polsku a sdílí se svou manželkou společnou domácnost. Správní orgány nijak nezpochybňovaly, že žalobce již skutečně nebydlí v Polsku, o čemž svědčí i výsledky provedené pobytové kontroly ze dne 12. 12. 2020. Podstatné však je, že žalobce netvrdil, že by v mezidobí mezi posledním rozhodováním správních orgánů o jeho žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu a podáním nové žádosti došlo mezi manžely k jiné změně, než že se žalobce fakticky přestěhoval do České republiky. Za takové situace bylo podle krajského soudu namístě využití protokolů o výslechu žalobce a jeho manželky pořízených v rámci předchozího správního řízení. Dle krajského soudu tak zjištěné skutečnosti plně postačují pro naplnění hypotézy právní normy obsažené v § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[8] Krajský soud shledal dostatečné i posouzení přiměřenosti dopadů napadených rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce. Správní orgán I. stupně se problematikou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce zabýval na stranách 7 a 8 svého rozhodnutí a vyšel přitom ze skutečností, které byly v rámci správního řízení zjištěny. Vzal v potaz existenci žalobcova manželství a pobyt jeho rodičů v ČR, délku jeho pobytu na území ČR, jeho ekonomické zázemí na území České republiky, vazby na zemi původu, jakož i to, že manželé spolu nemají děti.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalované

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel dále považuje za nesprávné závěry krajského soudu k důkazům, jejichž provedení stěžovatel navrhoval. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel připomněl, že případnou účelovost manželství je nezbytné posuzovat po celou dobu správního řízení, jelikož vztahy mezi manžely se mohou vyvíjet. Při prokazování účelovosti manželství je nutné prokázat, že úmyslem sňatku bylo jednak obejít právní předpisy a jednak nevést společný manželský život. Je to přitom správní orgán, který nese důkazní břemeno ohledně prokázání účelovosti manželství. V této souvislosti stěžovatel dále připomněl, že neexistuje jeden společensky akceptovatelný model manželství s jasně definovaným obsahem.

[10] Správní orgány měly při zjišťování rozhodných skutečností zohlednit i ty svědčící ve prospěch stěžovatele. Stěžovatel se domnívá, že své důkazní návrhy odůvodnil dostatečně, přičemž pokud by musel rozsáhle zdůvodňovat, proč žádá dané důkazní návrhy provést, založilo by to nepoměr ve vztahu stěžovatel versus správní orgán. Správní orgány v podstatě žádné dokazovaní neprovedly, přičemž výslechy v rámci řízení o předchozí žádosti stěžovatele byly provedeny více než rok před vydáním prvostupňového správního rozhodnutí v nynější věci. V této souvislosti stěžovatel poukázal na praxi žalované, která v jiné věci konstatovala, že vztah mezi manžely se neustále vyvíjí a od vydání prvostupňového rozhodnutí mohlo dojít ke změně rozhodných skutečností. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že v rámci opakovaného řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu dostatečně uplatnil a specifikoval nové skutečnosti, a pokud nikoliv, měly jej správní orgány vyzvat k jejich upřesnění. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nepostupoval dle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, lze dovodit, že i on dospěl k závěru, že nové skutečnosti stěžovatel předestřel, přesto jeho žádost v potřebném rozsahu neprojednal.

[11] Krajský soud zároveň dle stěžovatele nesprávně posoudil právní otázku, zda se správní orgány dostatečně zabývaly přiměřeností dopadů napadených rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Správní orgán (není zřejmé, zda stěžovatel míní žalovanou, nebo správní orgán I. stupně – pozn. NSS) se podle stěžovatele omezil pouze na zcela obecná konstatování, která neaplikoval na posuzovaný případ. Správní orgán nehodnotil, po jakou dobu se stěžovatel na území ČR zdržuje, ani jeho doložené materiální a ekonomické zázemí na území ČR či skutečnost, že má na území ČR manželku a oba rodiče. Závěr správního orgánu o přiměřenosti dopadů zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatele je tedy podle stěžovatele nepřezkoumatelný a nesprávný.

[12] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu a odkázala na své vyjádření k žalobě, přičemž navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat s žalobní argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[17] Napadený rozsudek krajského soudu je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Krajský soud žalobní body vypořádal, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, nelze tak jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Azs 388/2020-45). Jinou věcí je správnost závěrů krajského soudu, která bude posouzena níže.

[18] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda správní orgány mohly opakovanou žádost stěžovatele o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR zamítnout s odkazem na § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že se stěžovatel i nadále dopouští obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu tím, že uzavřel a nadále udržuje účelové manželství, aniž by provedly stěžovatelem navrhovaný výslech stěžovatele samého a jeho manželky.

[19] Dle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je důvodem zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu skutečnost, že se žadatel „*dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství*“.

[20] Při posuzování účelovosti manželství žadatele o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU ve smyslu citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z čl. 35 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, podle něhož členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v čl. 30 a čl. 31 směrnice (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2021, č. j. 5 Azs 56/2019-21).

[21] Při výkladu uvedeného ustanovení je vhodné přihlížet též ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [KOM(2009)313]. To v bodě „4.2. Účelové sňatky“ uvádí

dva soubory indikativních kritérií pro posuzování účelovosti manželství (blíže viz např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2021, č. j. 5 Azs 56/2019-21). Jako inspirace mohou posloužit také jednotlivá hlediska zmiňovaná v bodu 2 usnesení Rady o opatřeních, která je třeba přijmout pro potírání účelových manželství (97/C 382/01), srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1 As 58/2013-43, ze dne 26. 9. 2018, č. j. 10 Azs 68/2018-39, či ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 Azs 355/2016-62.

[22] Ve zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 9. 2018, č. j. 10 Azs 68/2018-39, na který odkazoval též stěžovatel, ovšem Nejvyšší správní soud dále uvedl:

„Zároveň ovšem platí, že správní orgány nemohou posouzení případu odvíjet pouze od kritérií vytyčených výše uvedenými nezávaznými akty. NSS ve své judikatuře opakovaně upozorňuje, že výše zmíněná kritéria je nutné považovat pouze za podněty pro zahájení vyšetřování, nikoliv za faktory, z nichž lze automaticky vyvozovat závěry či výsledky dalšího šetření. Naplnění některých indikativních kritérií či faktorů proto není bez dalšího důvodem pro závěr, že manželství bylo účelové, ale má vést správní orgán k tomu, aby podnikl další kroky, které podezření potvrdí, nebo vyvrátí. Všechny skutečnosti týkající se sporného vztahu musí být posouzeny komplexně, a to včetně těch, jež svědčí ve prospěch cizince (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 89/2015-30 a č. j. 7 Azs 326/2017-21, bod [28] a [29] a judikatura tam uvedená).

Manželství nelze považovat za účelově uzavřené pouze proto, že je s jeho uzavřením spojena výhoda pobytového titulu. Za účelově uzavřené manželství je totiž možné označit pouze takové, které je uzavřeno výlučně za účelem získání pobytového oprávnění (srov. bod 28 odůvodnění směrnice 2004/38/ES). Při prokazování účelovosti manželství je nutné se zaměřit na úmysl obcházet cizinecký zákon k získání pobytového oprávnění a na úmysl nevést společný manželský život (viz rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod [56] a odborná literatura tam citovaná).

Zákon o pobytu cizinců vychází z vyvratitelné domněnky, že manželství mezi cizincem a občanem EU je manželstvím řádným, neuzavřeným ve snaze obejít zákon (srov. rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 Azs 115/2015-38, bod [37], a č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod [61]). Správní orgán nemůže v případě podezření, že by se mohlo jednat o účelově uzavřené manželství, vybírat pouze ty skutečnosti, které svědčí pro závěr, že manželství bylo uzavřeno účelově. Musí naopak nestranně posoudit skutečnosti svědčící pro i proti tomuto závěru. V případě pochybností musí dát přednost závěru, že manželství účelově uzavřeno nebylo.

V odůvodnění rozhodnutí musí správní orgán jasně a přezkoumatelně vysvětlit jednak, co vyvolalo pochybnosti o řádnosti manželství, jednak jaké všechny skutečnosti během řízení zjistil, které z nich hovoří ve prospěch závěru, že se jedná o řádné manželství, a které naopak proti tomuto závěru. Teprve na základě těchto úvah pak může správní orgán ve věci rozhodnout a v případě, že se mu podaří na základě řádných skutkových zjištění jednoznačně prokázat, že výlučným účelem sňatku bylo získání výhodnějšího pobytového oprávnění a že manželé nemají a neměli v plánu vést společně manželský život, je možné uvažovat o účelovém manželství (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Azs 228/2015-40, bod [61]).

Při posuzování manželství je třeba mít vždy na zřeteli, že neexistuje jeden společensky akceptovaný model manželství s jasně definovaným obsahem. Lidé jsou různí, uzavírají sňatky z různých pohnutek a logicky se liší i následný obsah svazku. Za účelově uzavřený proto nelze označit každý sňatek cizince s občanem EU, který v očích správního orgánu nedosahuje kvality

ideálního modelu manželského vztahu nebo který manželé uzavřeli mj. i z důvodu řešení pobytové situace cizince. Jak totiž plyne z výše uvedené judikatury, je třeba dokládat snahu obejít zákon o pobytu cizinců, tj. uzavřít svazek pouze za účelem získat pobytové oprávnění, nikoliv nedokonalosti vztahu manželů. Ambicí směrnice 2004/38/ES a zákona o pobytu cizinců není podrobit zevrubné kritice manželské svazky cizinců s občany EU, ale odhalit a neudělit přechodný pobyt těm cizincům, kteří institutu manželství zneužívají."

[23] Je rovněž třeba upozornit na to, že účelovost uzavření manželství je třeba posuzovat po celou dobu správního řízení, a to až do rozhodnutí odvolacího orgánu. Pokud je v řízení před správními orgány prokázáno, že manželství aktuálně plní svou funkci, není možné takové manželství nadále považovat za účelově uzavřené, a to ani v případech, kdy se na počátku o účelové manželství jednalo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011-102, publ. pod č. 2781/2013 Sb. NSS).

[24] V nyní posuzované věci správní orgány vycházely ze zjištění plynoucích z řízení o předchozí žádosti stěžovatele o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU ze dne 23. 9. 2019, v jehož rámci byli stěžovatel i jeho manželka vyslechnuti, a následně tuto žádost správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020, č. j. OAM-16394-20/PP-2019, mj. dle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zamítl, neboť se stěžovatel měl dopustit obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území ČR, když účelově uzavřel manželství. Toto rozhodnutí potvrdila též žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 4. 2020, č. j. MV-53858-5/SO-2020, přičemž stěžovatel se proti tomu již dále nebránil. Správní orgány přitom v nyní posuzované věci vycházely z toho, že se žádným významným způsobem nezměnily okolnosti, které vedly v předchozím řízení k závěru o účelovém uzavření manželství, proto ani neprováděly stěžovatelem navrhované opětovné výslechy jeho samého ani jeho manželky.

[25] Stěžovatel však v nynějším správním řízení tvrdil, že v jeho věci právě takové zásadní nové skutečnosti nastaly, neboť již nepracuje v Polsku a za manželkou tak již nedojíždí, ale naopak s ní sdílí společnou domácnost na nové adrese v ČR (D. B. 185), přičemž právě z tohoto důvodu navrhoval, aby správní orgán I. stupně provedl jeho výslech a rovněž výslech jeho manželky, a případně též pobytovou kontrolu. Správní orgán I. stupně přitom shledal, že ke zjištění aktuálního skutkového stavu bylo nezbytné provést pobytové šetření, konstatoval však, že to již bylo provedeno dne 12. 12. 2020 v rámci paralelně běžícího řízení o správním vyhoštění stěžovatele. V podaném odvolání pak stěžovatel poukázal právě na výsledek pobytové kontroly ze dne 12. 12. 2020. Policie ji prováděla na zmiňované adrese D. B. 185, přičemž v bytě se nacházeli stěžovatel i jeho manželka a dále ještě jeden vietnamský státní příslušník, majitel bytu, který sdělil, že stěžovateli a jeho manželce pronajímá pokoj na základě smlouvy o pronájmu ze dne 1. 9. 2020. Ve smlouvě byli uvedeni oba manželé. V pokoji, kde měli manželé bydlet, manželka stěžovatele na žádost policie ukázala, kde má stěžovatel osobní věci. Zároveň sdělila, že na této adrese společně se stěžovatelem bydlí od 1. 9. 2020, přičemž stěžovatel v současné době nepracuje a je většinu času doma. Ona se od pondělí do pátku nachází v Praze, kde absolvuje manikérský kurz, a domů jezdí na víkendy.

[26] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem, že jeho tvrzení, které *prima facie* potvrdila pobytová kontrola, totiž že nyní již sdílí se svou manželkou společnou domácnost, je třeba z hlediska otázky, zda je jejich manželství i nadále účelové, třeba považovat za zásadní novou skutečnost. Správní orgány tedy měly pokračovat v dokazování v tom směru, aby zjistily, zda skutečně manželství nadále neplní svou funkci. K tomu mohly sloužit právě

stěžovatelem navržené výslechy. Je pravdou, že jejich neprovedení správní orgán I. stupně poměrně důkladně zdůvodnil, toto jeho zdůvodnění však za daných okolností nemůže obstát. I když od provedení předchozích výslechů stěžovatele a jeho manželky skutečně uběhla relativně krátká doba, došlo k zásadní změně okolností týkajících se společného soužití obou manželů. Správní orgány sice již v předchozím řízení, proti jehož výsledkům stěžovatel soudní cestou nebrojil, prokázaly, že dané manželství původně bylo uzavřeno účelově, stěžovatel však, byť se v následném správním řízení vyjadřoval stručně, unesl své břemeno tvrzení, že došlo k zásadní změně okolností, a k unesení rovněž svého břemene důkazního navrhoval právě provedení, vedle pobytové kontroly, zmiňovaných výslechů. Vzhledem k výsledkům pobytové kontroly nebyly správní orgány oprávněny provedení těchto výslechů za účelem ověření, zda stěžovatel a jeho manželka nyní skutečně vedou společný manželský život, odmítnout. Naopak spekulovat o tom, že doba soužití ve společném pokoji na zmiňované adrese byla do té doby příliš krátká či že by oba manželé po zkušenostech s předchozími výslechy mohly pokládané otázky předpokládat, správním orgánům za situace, kdy výslechy neprovedly, nepříslušelo. Bylo na nich, aby vhodně vybranými a cílenými otázkami prověřily autenticitu manželství i během opakovaných výslechů manželů.

[27] Byť byla kasační stížnost, stejně jako předchozí podání stěžovatele, formulována jeho předchozím právním zástupcem pohříchu velmi obecně a vágně, jeho základní kasační námitce, podle níž správní orgány v posuzované věci nemohly jeho žádost zamítnout, aniž by provedly navrhované výslechy, shledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu rozhodnutí žalované zrušit, pokud tak neučinil, nemůže ani jeho rozhodnutí obstát [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[28] S ohledem na výše uvedené není možné nyní s konečnou platností zodpovědět otázku, zda by zamítnutí žádosti stěžovatele o povolení k přechodnému pobytu znamenalo nepřiměřený zásah do osobních a rodinných poměrů stěžovatele, neboť i pro tento účel je třeba nejprve vyjasnit, zda je manželství stěžovatele s občankou ČR i nadále třeba považovat za účelové. V této fázi řízení je možné pouze konstatovat, že pokud námitka nepřezkoumatelnosti závěrů správního orgánu k dané otázce mířila na žalovanou, pak je pravdou, že žalovaná se této otázce v žalobou napadeném rozhodnutí v podstatě vůbec nevěnovala. Na druhou stranu k tomu ani nebyla povinna, neboť stěžovatel v odvolání k této otázce žádnou námitku neuplatnil. Naopak, jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace a jak konstatoval rovněž krajský soud, správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí tvoří s odvolacím rozhodnutím žalované jeden celek, se hodnocením dopadů zamítnutí žádosti do osobních a rodinných poměrů stěžovatele zabýval, přičemž není pravdou, že by nehodnotil, po jakou dobu se stěžovatel na území ČR zdržuje, jaké je jeho materiální a ekonomické zázemí, či že by nevzal v úvahu, že se na území ČR vedle jeho manželky nacházejí i oba jeho rodiče, jak zcela nepřípadně namítal stěžovatel prostřednictvím svého předchozího právního zástupce v kasační stížnosti.

[29] Je přitom zřejmé, že pokud by i po provedení nových výslechů stěžovatele a jeho manželky správní orgány setrvaly na závěru o účelovosti daného manželství, bude se muset nové posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele zaměřit především na opětovné zhodnocení vazeb stěžovatele k jeho rodičům, případně dalším příbuzným (vlastním či nevlastním sourozencům) pobývajícím na území ČR, a to podle aktuální situace v době nového rozhodování správních orgánů. I na tuto otázku by měl být proto zaměřen, vedle prověření autenticity stěžovatelova manželství,

účastnický výslech stěžovatele. Bude pak na stěžovateli, aby poskytl k této otázce správním orgánům co nejvíce informací, což dosud, ani prostřednictvím svého předchozího právního zástupce, neučinil. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že břemeno tvrzení v tomto ohledu tíží primárně stěžovatele jakožto žadatele o pobytové oprávnění, neboť „*je to totiž sám žadatel, kdo disponuje relevantními informacemi ze svého soukromého a rodinného života a kdo nejlépe může vylíčit specifika svého soukromého a rodinného života do té míry, aby mohla být položena ‚na misku vah' proti veřejným zájmům, které případně naopak brání udělení pobytového oprávnění. Jde o informace z jeho vlastní soukromé až intimní sféry (pokud by šlo například o informace týkající se zdravotního stavu žadatele a příslušníků jeho rodiny), jejichž sdělení závisí výlučně na vůli žadatele*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020-27).

IV.
Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vada, pro niž je rozsudek krajského soudu rušen, týkala již rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázány právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[31] 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 žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[32] Stěžovatel v řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. V řízení před kasačním soudem pak stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že návrh na přiznání odkladného účinku žalobě byl krajským soudem zamítnut, nelze soudní poplatek za tento návrh považovat za důvodně vynaložený náklad.

[33] Stěžovatel vynaložil rovněž náklady na své právní zastoupení. V řízení před krajským soudem a zprvu i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem. Nejvyšší správní soud následně dne 8. 11. 2022 obdržel oznámení advokáta Mgr. Petra Václavka, že převzal právní zastupování stěžovatele. Stěžovateli proto náleží náhrada nákladů spojených se zastoupením advokátem; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif").

[34] Náklady stěžovatele spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi ve výši 3 x 3 100 Kč za tři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za tyto úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Důvodně vynaloženým nákladem naopak nejsou případné výdaje stěžovatele na převzetí věci jiným advokátem ani náklady na úkon advokáta spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť, jak již bylo řečeno, tento návrh krajský soud zamítl. Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení činí 10 200 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 2 142 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %. Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 20 342 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalované přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. listopadu 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu