



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **H. H.** zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2013, č. j. MV-81003-4/SO-2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2014, č. j. 8 A 129/2013 – 58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2014, č. j. 8 A 129/2013 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno pro nepřezkoumatelnost jím vydané shora uvedené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 14. 6. 2012, č. j. OAM-3638-41/PP-2011, kterým byla podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky s ohledem na sdílení společné domácnosti s občanem EU.

[2] Podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu se důvody podle § 87d odst. 1 vztahují obdobně. Ministerstvo žádost dále zamítne, jestliže žadatel se bez vážného důvodu nedostaví k výsledku (§ 169 odst. 2),

odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti. Dle žalovaného žalobce jednak uváděl nepravdivé údaje a dále bezdůvodně odmítl vypovídat.

[3] Městský soud konstatoval, že ve věci pobytového víza žalobce již jednou rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 2. 2. 2010, č. j. 8 Ca 79/2009 - 57. Kasační stížnost žalobce byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 - 112, ze kterého městský soud ve svém odůvodnění obsáhle cituje. Dále vycházel městský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 2 As 45/2013 - 52, kterého se dovolával žalobce v žalobě a ze kterého opětovně doslovně obsáhle cituje.

[4] Městský soud přisvědčil žalobní námitce, že se stěžovatel nedostatečně vypořádal s odůvodněním svého závěru o nutnosti postupu podle ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy s tím, že správní orgán je oprávněn žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnout, pokud se žadatel bez vážného důvodu nedostaví k výslechu, odmítne vypovídat, nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti.

[5] Uvedl, že z obsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i z rozhodnutí stěžovatele je zřejmé, že k tíži žalobce byla konstatována skutečnost, že dne 25. 3. 2010 a dne 20. 4. 2012 před správním orgánem prvního stupně uváděl nepravdivé skutečnosti a také v mnohých otázkách uvedl, že nebude vypovídat, což vedlo k závěru, že žádost o povolení k přechodnému pobytu byla zamítnuta. Nicméně správní orgány se nevypořádaly s tím, zda k odmítnutí těchto odpovědí měl či neměl žalobce u jednotlivých otázek skutečně vážný důvod, a nelze ani poznat, zda se touto skutečností vůbec zabývaly.

[6] Absence zcela konkrétního zdůvodnění soudu znemožňuje přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tj. přezkoumat, zda závěr stěžovatele, že žalobce nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU, je či není správný. Z uvedených důvodů soud rozhodnutí stěžovatele zrušil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky.

[8] Uvádí, že správním orgánem prvního stupně bylo zjištěno, že v dosavadním řízení žalobce a paní X. X. (dále také matka nezletilého P. L.) uváděli nepravdivé údaje, a proto byly s oběma znovu dne 20. 4. 2012 sepsány protokoly o ústním jednání. Z jejich obsahu vyplývá nepravdivost jím uváděných údajů a také to, že v mnohých otázkách oba odmítli bezdůvodně vypovídat. Důvod odepření výpovědi žalobce neuvedl, popřípadě uvedl, že se otázka nevztahuje k předmětu řízení. Za těchto okolností není zřejmé, proč by měl žalovaný blíže odůvodňovat závěr, že žalobcovy důvody vedoucí k odmítnutí vypovídat nebyly závažné.

[9] Jednalo se o běžné otázky, které směřovaly k prověření skutkových okolností věci, tj. zda se žalobce za účelem získání oprávnění k pobytu nedopustil obcházení zákona. Řízení podle zákona o pobytu cizinců vykazuje určité odchytky od obecného správního řízení, které jsou dány specifickou povahou řízení o pobytu cizinců, v němž není na účastníku řízení, aby určité skutečnosti v průběhu řízení prokázal a k tomu navrhoval a předkládal důkazy, ale je na správním orgánu, aby na základě cizincem předložených dokladů zjistil skutečný stav věci, tj. zejména prošetřil, zda nedochází k porušování či obcházení zákona. Mnohdy je jediným důkazem právě výslech účastníka řízení.

pokračování

[10] Předvolání žalobce nebylo projevem libovůle správního orgánu. Žalobce jako doklad prokazující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie předložil rodný list nezletilého P. L. Správní orgán byl proto povinen tvrzenou skutečnost prověřit, a to výsledkem žalobce a matky nezletilého.

[11] Odkazuje na názor JUDr. Pavla Pořízka, Ph.D., publikovaný ve Sborníku z vědeckého semináře, uskutečněného dne 28. 3. 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv, dle kterého se „vážné důvody“ vztahují pouze k první skutkové podstatě § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (nedostavení se k výslechu). Sporné ustanovení je nutno vykládat v souvislosti s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ukládající účastníku řízení povinnost vypovídat pravdivě a zákaz cokoliv zamlčet. Žalobce byl povinen odpovědět na všechny otázky položené správním orgánem v účastnickém pohovoru. O této povinnosti svědčí i ustanovení § 103 a ustanovení § 156 odst. 1 písm. i) uvedeného zákona. Naposled uvedené ustanovení považuje uvádění nepravdivých či neúplných údajů za přestupek. Nesouhlasí se závěry uvedenými v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 45/2013, neboť tyto závěry de facto znamenají oprávnění účastníka výslechu lhát.

[12] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[15] Předmětem sporu je toliko otázka přezkoumatelnosti, a to přezkoumatelnosti zejména žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud považoval obě rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelná, neboť správní orgány neuvedly, na základě jakých konkrétních skutečností dospěly k závěru, že žalobce odmítl bez vážného důvodu vypovídat.

[16] Nejprve je nutné konstatovat, že obsáhlé citace městského soudu z rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 71/2010 na nyní projednávanou věc žádným způsobem nedopadají, byť se týkají stejného žalobce. Ostatně při vlastním posouzení věci vycházel městský soud z rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 45/2013, kterým se cítil být vázán a ze kterého také obsáhle citoval.

[17] Věc řešená druhým senátem však byla skutkově odlišná od nyní projednávané věci. V uvedené věci žalobkyně vážné důvody pro odmítnutí vypovídat zdůvodnila nebezpečím stíhání své osoby či osoby blízké za přestupek. Žalovaná se však nijak s tímto zdůvodněním žalobkyně nezabývala a nezdůvodnila, proč žalobkyni uváděný důvod pro odmítnutí vypovídat nepovažuje za vážný důvod odpovídající obsahu ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí se uplatní bez ohledu na namítaná specifika řízení o žádosti o povolení pobytu. Opačný výklad by byl popřením ústavně garantovaného práva odmítnout výpověď, jestliže by žadatel jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké (čl. 37 odst. 1 Listiny).

[18] V nyní projednávané věci žalobce resp. jeho zástupce odmítnutí odpovídat na některé otázky v protokolu ze dne 20. 4. 2012 odůvodnil tak, že položené otázky nemají souvislost s předmětem řízení, případně nebylo odmítnutí odpovídat vůbec zdůvodněno. Z protokolu ze dne 20. 4. 2012 Nejvyšší správní soud ověřil, že se jednalo o otázku identity žalobce (jména a příjmení, která žalobce kdy používal), dále o otázku kdo je matkou všech jeho dětí, zda byl v ČR někdy ženatý. Na některé další otázky, např. zda je biologickým otcem N. Š., proč se nechal zapsat do jejího rodného listu jako otec, zda je mu známo, že matka N. Š. vypověděla, že jej nechala zapsat do rodného listu za finanční odměnu, zda je mu známo, že matriční otec nezl. P. L. byl odsouzen za trestný čin napomáhání k neoprávněnému pobytu, protože uznal otcovství k nezl. P. L. za finanční odměnu, žalobce odmítl odpovídat bez uvedení jakéhokoliv důvodu. Nesouhlas stěžovatele se závěry uvedenými ve shora uvedeném rozhodnutí druhého senátu proto není podstatný.

[19] Nejvyšší správní soud dále z obsahu prvostupňového rozhodnutí ze dne 14. 6. 2012 ověřil, že jsou v něm podrobně rekapitulovány otázky, na které žalobce odmítl odpovědět. Správní orgán k odmítnutí vypovídat uvedl (zejm. str. 10 a 11), že odpovědi na pokládané otázky potřeboval k objasnění veškerých okolností týkajících se pobytu žalobce na území České republiky (dále jen „ČR“) a k odstranění vzájemných rozporů. V odmítnutí žalobce odpovídat spatřoval pouze znaky účelovosti, stejně tak dle jeho názoru účelově odpovídala i jeho družka paní X., matka nezletilého. Ta dle jeho přesvědčení v řízení o své žádosti o udělení povolení k pobytu s největší pravděpodobností uvedla skutečné jméno svého bývalého manžela H. H., se kterým má dceru H. X., později změnila jméno bývalého manžela na Ch. F. a jméno dcery na Ch. X.. Sama uvedla, že se jednalo o její jediné manželství, dle správního orgánu lze tedy předpokládat, že by si jméno svého jediného manžela měla pamatovat. Pokud žili účastníci řízení v minulosti společně v manželství, správnímu orgánu tuto skutečnost mohli a měli sdělit, stejně jako fakt, že se jim narodila z manželství dcera X., neboť na těchto skutečnostech není nic, co by mohlo způsobit účastníkům jakoukoliv újmu, nebo by to mohlo účastníkům či jím blízkým osobám způsobit nebezpečí trestního stíhání. Žalobce proto svým odmítnutím vypovídat projevil svou neochotu se správním orgánem spolupracovat a současně se dopustil přestupku dle § 157 odst. 1 písm. q) zákona o pobytu cizinců, tím, že uvedl nepravdivé nebo neúplné údaje. Dále správní orgán k odmítnutí vypovídat uvedl, že se jednalo o zcela běžné otázky týkající se žalobcova pobytu na území ČR, otázky na konkrétní údaje k jeho osobě, otázky na společné soužití s matkou nezletilého státního občana ČR, a to po předchozím řádném poučení žalobce ze strany správního orgánu, které bylo zprostředkováno tlumočnickem. Žalobce si byl vědom svých práv a povinností, rovněž byl poučen o důsledcích odmítnutí výpovědi nebo výpovědi nepravdivé, což stvrdil i svým podpisem.

[20] V odvolání žalobce žádné důvody bránící mu vypovídat nenamítal. Namítal jen, že si správní orgán nezákonně dělá úsudek o tom, že se žalobce dopustil přestupku, ačkoliv žádné přestupkové řízení o údajném protiprávním jednání žalobce vedeno nebylo. Dále zdůraznil, že při aplikaci ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet ze smyslu a účelu Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, kterým je především ochrana zájmů na zachování faktických rodinných vztahů, kdy tento zájem výrazně převyšuje nad zájmem na poskytnutí úplné a pravdivé výpovědi účastníkem řízení.

[21] Za těchto okolností nepochybně žalovaný nebyl povinen se podrobně důvody žalobce pro odmítnutí výpovědi zabývat. Na straně 5 napadeného rozhodnutí přesto stěžovatel zdůraznil, že žalobce buď odmítl odpovídat bez udání důvodů, nebo s tím, že se otázky nevztahují k předmětu řízení. Dle jeho názoru však pokládané otázky měly za cíl objasnit povahu vztahu žalobce k nezletilému P. L. a byly pro posouzení tvrzené rodinné vazby významné. Účelem

pokračování

výslechu žalobce bylo odstranění dosavadních rozporů v jeho výpovědích, ty však zůstaly, v důsledku odmítnutí vypovídat právě v objasňujících otázkách, nevyjasněny.

[22] V projednávané věci tak nelze závěry uvedené v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 45/2013 použít. Žalobce jednak neodmítl odpovídat na otázky s ohledem na čl. 37 odst. 1 Listiny, k jeho jedinému důvodu odmítnutí, tj. absenci souvislosti položených otázek a předmětu řízení se oba správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí vyjádřily. V žalobě žalobce namítal, že otázky, na které odmítl odpovídat, nebyly způsobilé osvědčit stav věci, což ve správním řízení jasně uvedl. Dle jeho tvrzení správní orgán pouze konstatoval, že odmítl vypovídat bez uvedení důvodů, aniž by přesvědčivě zdůvodnil, proč nepovažuje žalobcem uváděné důvody za dostatečné. Městskému soudu ve věcném přezkumu těchto námitek odůvodnění správních orgánů žádným způsobem nebránilo.

[23] Nad to je nutné konstatovat, že žalobce uplatnil v žalobě další žalobní námítky (bod V. žaloby, str. 3 až 6), a to porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, překročení pravomoci správního orgánu spočívající v nepřipustném hodnocení rodičovských povinností a nedostatečné zhodnocení skutkového stavu. Povinností správního soudu v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, je přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Městský soud je v řízení o žalobě povinen vyrovnat se se všemi řádně uplatněnými žalobními námítkami, tj. uvést, zda je shledal důvodnými či nikoliv a z jakých důvodů. Pokud některou z žalobních námitek nelze věcně přezkoumat, pak je správní soud povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, v čem spočívá překážka meritorního přezkumu takové námítky.

[25] Legitimním důvodem odmítnutí přezkumu řádně uplatněných žalobních námitek nemůže být bez dalšího vyslovení důvodnosti jedné z nich, ani částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nelze sice vyloučit případy, kdy městský soud shledá nezákonnost napadeného rozhodnutí na základě jedné ze žalobních námitek, či jeho dílčí nepřezkoumatelnost, a bude mít za to, že vzhledem k povaze této vady již není možné přezkoumat důvodnost ostatních vznesených námitek. Může se například jednat o případy, kdy se správní orgán dopustí prvotního zásadního pochybení, které má vliv na zákonnost všech úkonů provedených v řízení a do odstranění tohoto pochybení nelze posuzovat věcnou stránku těchto úkonů; případně se může jednat o nepřezkoumatelnost stěžejní úvahy, od které se dále odvíjejí všechny ostatní závěry správního orgánu v dané věci. V takových případech je však správní soud povinen řádně odůvodnit, proč v dané věci nemůže postupovat dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud se k podobné otázce shodně vyjádřil například v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.*“

[27] Dále rozšířený senát v citovaném rozhodnutí konstatoval: „*Krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jebož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen*

tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a ke nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné.“

[28] V projednávané věci městský soud svou rezignací na vypořádání všech žalobních námitek nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích vyjádřil závěr, že pokud krajský soud opomene v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat některou ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS).

IV. Závěr

[29] Nejvyšší správní soud tak na základě výše uvedených skutečností dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná a že rozhodnutí městského soudu je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. V souladu s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 110 odst. 1 s. ř. s. jej zrušil a vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a rozhodne v něm rovněž dle § 110 odst. 2 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 2. dubna 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu