



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zast. advokátkou JUDr. Irenou Strakovou, Karlovo náměstí 287/18, Praha 2 – Nové Město, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4 – Nusle, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2019, čj. MV-112564-5/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2021, čj. 14 A 179/2019-38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2021, čj. 14 A 179/2019-38, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2019, čj. MV-112564-5/SO-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti částku **22 600 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ireny Strakové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto sporu jde o žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na území ČR dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (zákon o pobytu cizinců). Žalobkyně (stěžovatelka) a žalovaná se prou o splnění podmínky dle § 15a odst. 2 písm. b) téhož zákona, konkrétně podmínky trvalého partnerského vztahu, který není manželstvím.

[2] Ministerstvo vnitra dne 19. 7. 2019 zamítlo žádost stěžovatelky o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR za účelem sloučení s jejím partnerem, občanem ČR. Žalovaná odvolání stěžovatelky zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Dle obou správních orgánů nebyly splněny podmínky uvedené v § 87b ve spojení s § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Městský soud žalobu zamítl shora označeným rozsudkem.

[3] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Skutkový stav, z něhož městský soud vycházel, nemá oporu ve spisu. Její vztah s českým občanem není formální. Žalovaná tento vztah hodnotila způsobem, který neodpovídá současnému trendu v oblasti partnerských vztahů.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 24. 5. 2018 stěžovatelka požádala ministerstvo vnitra o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle § 87b odst. 1 v návaznosti na § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V žádosti uvedla, že je vdaná, k údajům o manželovi uvedla jméno, datum narození, státní příslušnost ČR a bydliště pana S. R., kterého označila jako druha. K žádosti přiložila mj. čestné prohlášení druha a přípis, v němž vysvětlila, že se s přítelem zná od roku 2012. Od 2013 společně vedou domácnost, on hradí čistý nájem, ona platí poplatky za služby. Přiložila také společné fotografie a smlouvu o zájezdu do Chorvatska. Dále uvedla, že je vdaná od osmnácti let a s manželem má tři dospělé děti. Manžel, žijící na Ukrajině, má rakovinu prostaty. Jeho stav je velmi vážný, proto ani neuvažovala o rozvodu. K výzvě ze dne 22. 6. 2018 stěžovatelka navrhla, aby ministerstvo provedlo jak s ní, tak s českým druhem pohovor a aby provedlo pobytovou kontrolu. Dne 25. 7. 2018 (sobota) v dopoledních hodinách pobytová kontrola zastihla stěžovatelku a jejího druha na stěžovatelkou uvedené adrese. Zvonek byl označen příjmením druha i stěžovatelky. Hlídce ukázali byt v druhém patře, dále pak ošacení, obuv a hygienické potřeby. Uvedli, že zde společně bydlí 5 let, seznámili se v roce 2012 na zábavě. Rovněž sousedé z druhého patra potvrdili, že tento česko-ukrajinský pár znají.

[7] Dne 31. 1. 2019 ministerstvo vyslechlo stěžovatelku a jejího českého druha. Stěžovatelka uvedla, že do ČR přicestovala před patnácti lety na turistické vízum, pak zde měla dlouhodobý pobyt. Nyní pracuje jako kuchařka, má i pracovní smlouvu. S manželem, který pobývá na Ukrajině, mají tři dospělé děti, které také žijí na Ukrajině. S manželem nežije asi deset let. S manželem se nechce rozvést, protože je těžce nemocný. Občas mu posílá peníze, vidí ho tak jednou za půl roku. S českým partnerem se seznámila asi před šesti lety. Od února 2013 sdílejí společnou domácnost. Jezdí na výlety po ČR, byli spolu na dovolené v Chorvatsku a chodí i na koncerty. Partner je samotář, nemají společné přátele. Stěžovatelka zná jeho dceru a syna i jeho bývalou manželku. Naopak partner se zná s její sestrou a bratrem a zná také její dceru M. a syna I. včetně členů jejich rodin, kteří je navštěvují. Vidají se např. na oslavách. O posledním víkendů stěžovatelka partnera ostříhala, učila ho vařit králíka na smetaně, dívali se spolu na televizi. Na otázku o společných plánech reagovala, že na to nemá odpověď, ví ale, že přítel plánuje koupit bytu, aby „na stará kolena“ nebydlel v nájmu. S přítelem by ráda zůstala, je na ni hodný, je s ním báječný život. Pan R. jako svědek vypověděl, že stěžovatelka je vdaná, na Ukrajinu moc nejezdí, ale když jede domů, zastaví se i za manželem. Se stěžovatelkou se seznámil asi před 6 až 8 lety na zábavě. Asi po půl roce se k němu nastěhovala. Spolu mluví česky. Jezdí spolu na výlety, na brusle, na kolo a též do hor a na dovolené. Ví, že stěžovatelka bere léky na tlak, a tak jí koupil tlakoměr. S rodinou partnerky se zná, dcera M. u nich byla minulý týden, syn I. má přijet příští týden. Osobně nezná jen její nejstarší dceru A., která žije na Ukrajině. Občas přijede její bratr a sestra. K dotazu ohledně společných přátel sdělil, že on jich moc nemá a ani je nepotřebuje, to spíš za partnerkou někdo přijde. Na dotaz ohledně plánů do budoucna uvedl, že neví. Bere život, jaký je. Nemá potřebu se ve svém věku ženit.

[8] Dne 19. 7. 2019 ministerstvo stěžovatelčinu žádost zamítlo. Vztah stěžovatelky a občana ČR prý není dlouhodobý a trvalý, jelikož neplánují společnou budoucnost. Stěžovatelka je vdaná, manžela navštěvuje jednou za půl roku na Ukrajině. Žádost o přechodný pobyt podala až poté,

pokračování

co jí byla zamítnuta žádost o dlouhodobý pobyt za účelem podnikání. Stěžovatelka v odvolání namítla, že je vdaná jen formálně a s ohledem na velmi závažný stav manžela nemůže uvažovat o rozvodu. Manžel žije na Ukrajině s dospělými dětmi a stěžovatelka tam pouze dojíždí a finančně je zabezpečuje. Český druh potvrdil, že se stěžovatelkou žije, ale s ohledem na nemoc manžela ji nechce nutit k rozvodu. To přece neznamená, že spolu nemají trvalý partnerský vztah. Žalovaná odvolání zamítla.

[9] Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 1. 8. 2021, rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a doprovází občana EU na území nebo následuje občana EU, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce. Podle § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 1. 8. 2021, se považuje za rodinného příslušníka občana EU též cizinec, který *prokáže, že má s občanem EU trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.*

[10] Výkladem těchto ustanovení a dalších bezprostředně souvisejících otázek se NSS opakovaně zabýval. V této kauze v podrobnostech odkazuje na již vyslovené judikатурní závěry (např. rozsudky ze dne 16. 4. 2010, čj. 5 As 6/2010 - 63, č. 2094/2010 Sb. NSS; ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015 - 35; ze dne 31. 5. 2016, čj. 6 Azs 58/2016 - 40; ze dne 31. 1. 2018, čj. 2 Azs 433/2017 - 29; ze dne 31. 1. 2019, čj. 8 Azs 318/2018 - 58; a ze dne 31. 1. 2019, čj. 10 Azs 178/2018 - 37, č. 3869/2019 Sb. NSS; a v nich citovanou další judikaturu).

[11] V nyní posuzovaném případě žalovaná vyšla z toho, že stěžovatelka neprokázala trvalý vztah s občanem ČR, jelikož má na Ukrajině manžela, kterého dvakrát do roka navštěvuje a někdy mu zasílá i peníze (s. 6 rozhodnutí žalované). Městský soud tomuto závěru přisvědčil.

[12] S takovým posouzením věci se NSS neztotožňuje. Je pravda, že judikatura je v obdobných věcech poměrně restriktivní. Sezdaní cizinci, kteří se navzdory manželství s jiným cizincem, jenž není občanem EU, dovolávají partnerského vztahu s občanem ČR, musí oproti nesezdaným cizincům nejen tvrdit a prokázat trvalost partnerského vztahu s občanem ČR, ale také *důvody odloučení od původní rodiny*. V rozsudku 4 Azs 151/2015, bod 44, NSS konstatoval, že při posuzování trvalosti partnerského vztahu je vždy třeba zkoumat

„konkrétní okolnosti každého případu a není možné konstruovat jednotnou šablonu, kterou by bylo možné aplikovat na každý případ tvrzení o cizinci, který má být považován za rodinného příslušníka občana EU. Lze však konstatovat, že tento pojem zahrnuje v sobě dvě dílčí kritéria, která musí být u posuzovaného vztahu současně existovat, aby byla naplněna první podmínka složené skutkové podstaty [...]. Prvním kritériem je kvantitativní stránka vztahu, v rámci níž je hodnocena jeho trvalost, a druhým kritériem je kvalitativní stránka vztahu, u které se hodnotí, zda je posuzovaný vztah obdobný vztahu rodinnému. Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisejí a nelze je striktně oddělovat“.

V právě cit. případě stěžovatel, který měl manželku a tři malé děti, nedokázal přesvědčivě vysvětlit, proč již necítí závazky k této své rodině. Nepředestřel ani neprokázal okolnosti rozchodu s manželkou (4 Azs 151/2015, bod 49). V rozsudku 6 Azs 58/2016, bod 21, pak NSS uvedl, že pro vztah manželský, resp. partnerský, a vztahy jim obdobné je typická morální povinnost věrnosti, vzájemnosti a rovnosti partnerů. Tomu odporuje představa více paralelních společných domácností, jejichž průnikem je jen cizinec, který vedle původního svazku usiluje o sloučení s občanem ČR.

[13] NSS nezpochybnuje přísná kritéria, která stěžovatelka musí splnit, aby mohla být „sloučena“ s panem R.. Nicméně ona těmto požadavkům v základních rysech dostála. Byť některé indicie mohou naznačovat, že stěžovatelka se dosud „neodloučila“ od rodiny na Ukrajině, není tomu tak. Správní orgány i městský soud upřednostnily izolovaný výsek reality před celým příběhem stěžovatelky, jak jej shodně vylíčila i se svým českým druhem panem R.. Dle NSS správní orgány učinily předčasné skutkové závěry. Ministerstvo mělo během výslechů, které navrhla provést stěžovatelka, věnovat větší pozornost okolnostem faktického rozkolu jejího manželství či kvalitativní a kvantitativní stránce partnerského vztahu s panem R..

[14] NSS si je vědom, že stěžovatelka je stále vdaná. S manželem i dětmi komunikuje, jednou za půl roku je navštíví a občas jim zašle i nějaké peníze. Avšak stěžovatelce by nemělo jít k tíži, že navzdory vyhasnutí manželského vztahu zůstala s těžce nemocným manželem v kontaktu a občasně ho v nelehké situaci finančně podpoří. Takové jednání je naopak hodné uznání. Nelze ani přehlédnout, že český partner s uvedeným postojem stěžovatelky souhlasí. Stěžovatelka rozhodně nevede dvě paralelní domácnosti, jednu na Ukrajině a jednu v Praze. Stěžovatelka věrohodně vysvětlila, že pro manželovu nemoc nepřichází rozvod v úvahu. Jde-li o trvalost partnerského vztahu stěžovatelky s panem R., dle NSS nevádí, že krom jiného oba shodně uvedli, že nemají přesné plány do budoucnosti, ale řeší život tak, jak jde. Stěžovatelka v této souvislosti trefně uvedla, že s ohledem na její věk (ročník X) a věk pana R. (ročník X), „*jsou na případné velké plány do budoucnosti opatrní*“, což plyne i z jejich životních zkušeností (s. 3 a 4 doplnění žaloby ze dne 31. 12. 2019). I proto pan R. nepožaduje po stěžovatelce, aby na Ukrajině formálně ukončila fakticky nefunkční manželství (doplnění odvolání ze dne 28. 8. 2019). NSS k tomu dodává, že právo musí poskytovat ochranu jak lidem mladým, optimisticky plánujícím život s velkými nadějemi do budoucna, tak i lidem starším, životem zkušeným a skeptičtějším, jako je stěžovatelka a její český partner.

[15] Pro věc je podstatné, že stěžovatelka i její partner potvrdili, že spolu vedou domácnost již od roku 2013. Jeden o druhého pečují, např. partner daroval stěžovatelce tlakoměr, ona jemu dálniční známku. Stěžovatelka ho učila vařit a život s ním označila za báječný. Oba spolu tráví volný čas, sportují, jezdí na výlety a dovolené a společně se potkávají i s původními rodinami. Stěžovatelka k tomu doložila také několik fotografií (jedna z fotografií je datována, byla pořízena 6. 2. 2014) a smlouvu o zájezdu do Chorvatska z 30. 3. 2016. NSS má za to, že na základě podkladů založených ve spisu jsou stěžovatelka a pan R. druhem a družkou. Vedou partnerský život. Jejich vztah netrvá jen několik měsíců, ale dle všeho již několik let (pro opačný příběh srov. 4 Azs 151/2015). I bez jasných plánů do budoucna tento vztah nelze bez dalšího označit za krátkodobý či jinak slabý (srov. bod [9] shora).

[16] Správní orgány nemohly na základě doposavad zjištěných skutkových okolností zamítnout stěžovatelčinu žádost o pobytový titul. Stěžovatelka předložila ucelený skutkový příběh, v němž NSS nevidí vnitřní rozpory. Přestože v tomto řízení nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní stěžovatelka (např. 2 Azs 433/2017, bod 11; 8 Azs 318/2018, bod 17), nelze jí klást k tíži, že podrobněji nevysvětlila okolnosti faktické rozluky manželského života či to, že lépe nespecifikovala a neprokazovala vztah k panu R.. Pokud správní orgány budou mít – navzdory výše uvedenému – konkrétní pochybnosti o kvantitativní a kvalitativní stránce vztahu stěžovatelky a jejího druha, je namístě, aby stěžovatelku v dalším řízení opakovaně a srozumitelně vyzvaly o předložení dalších důkazů a tvrzení a jasně ji v tomto směru poučily. Takový postup by odpovídal zásadám materiální pravdy, vstřícnosti i potřebě účastníka řízení přiměřeně poučit (§ 3 a § 4 odst. 1 a 2 správního řádu).

[17] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že se nezákonnost týká již samotného rozhodnutí žalované, NSS současně

pokračování

zrušil také žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaná postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[18] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší rozhodnutí správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení.

[19] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (soudní poplatek za žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), odměna a náhrada hotových výdajů advokátky. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a doplnění žaloby ze dne 31. 12. 2019). Za tato podání náleží mimosmluvní odměna ve výši $3 \times 3 \times 100$ Kč, tj. 9 300 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 900 Kč (3×300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady řízení před městským soudem částku 10 200 Kč plus 4 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek, tj. 14 200 Kč.

[20] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a odměna a náhrada hotových výdajů advokátky. Odměna náleží celkem za jeden úkon právní služby [podání kasační stížnosti; § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tedy 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náklady stěžovatelky v řízení před NSS částku 3 400 Kč plus 5 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek, tj. 8 400 Kč.

[21] Žalovaná je tedy povinna stěžovatelce k rukám její zástupkyně uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů soudních řízení ve výši 22 600 Kč.

[22] Protože NSS rozhodl bezodkladně ve věci samé, nerozhodoval již o odkladném účinku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu