



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: D.P.**, nar. ... , státní příslušnost Ruská federace, v České republice pobytem ..., zastoupeného 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, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2017, čj. MV-40932-4/SO-2017,

t a k t o :

I. Žaloba se z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27.4.2017, čj. MV-40932-4/SO-2017 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*), ze dne 25. 1. 2017, čj. OAM-14737-25/PP-2016, (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87e odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*) s odůvodněním, že není rodinným příslušníkem občana Evropské unie (*dále jen „EU“*) uvedeným v § 15a ZPC.

II. Důvody žaloby

A.

Žalobce žádal o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky s odůvodněním, že sdílí společnou domácnost s družkou a jejich společnými nezletilými dcerami, které jsou státními občankami České republiky. Správní orgány obou stupňů nezpochybnily skutečnost, že žalobce sdílí společnou domácnost se svojí rodinou, avšak odmítají, že by mohl být rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a ZPC. Žalobce však byl přesvědčen, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Žalobce namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav s tím, že správní orgány obou stupňů vycházely pouze z rodných listů a nedbaly prohlášení žalobce ani důkazního návrhu na provedení výsledku žalobce. Žalobce prohlásil, že je biologickým otcem dcer své družky. Toto prohlášení mělo základ v prováděných testech DNA, ze kterých následně vyplynulo, že je biologickým otcem dcer družky. Písemné vyhotovení výsledků těchto testů stále nemá žalobce k dispozici, měl by je obdržet cca do jednoho týdne a následně je soudu doložit. Důležitým momentem však je, že prohlásil, že je biologickým otcem svých dcer. Správní orgány toto prohlášení ignorovaly. Výsledkem žalobce by mohl prvostupňový správní orgán zjistit další skutkové okolnosti případu, např. to, že v současné době probíhá genetické testování a že ihned po zhotovení písemného znaleckého posudku hodlá jeho družka podat žalobu na popření otcovství a následně provést zápis žalobce do rodných listů dcer, apod. Prvostupňový správní orgán však prohlášení žalobce i jeho důkazní návrh ignoroval a bez dalšího jeho žádost zamítl.

Dle § 52 správního řádu nejsou správní orgány vázány důkazními návrhy účastníků řízení pouze, pokud samy zjistí skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. V tomto případě však veškeré důkazy poukazovaly na to, že žalobce je rodinným příslušníkem. Byla zde prohlášení žalobce a byla provedena pobytová kontrola, která společné soužití rodiny potvrdila. Správní orgány tak nezjistily veškeré rozhodné skutečnosti, jak je jejich povinností. V případě jakýchkoliv pochybností měly pokračovat v dokazování, případně vyzvat žalobce k další součinnosti, či provést navrhovaný výsledek. Správní řízení o žádosti sice má dispoziční charakter, avšak ani v tomto případě nepřestává platit zásada materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Z postupu prvostupňového správního orgánu lze usuzovat, že měl jisté pochybnosti, a proto provedl pobytovou kontrolu, která vyústila ve prospěch žalobce, přesto prvostupňový správní orgán rozhodl o zamítnutí žádosti.

B.

Vzhledem k tomu, že vedlejšími účastníky řízení byly nezletilé dcery žalobce, měly správní orgány obou stupňů povinnost vzít v potaz i to, jaký dopad bude mít rozhodnutí do jejich života. Pro zjištění skutkových okolností v té souvislosti měly zjistit blíže skutkový stav (i kdyby správní orgány neměly za to, že je žalobce otcem, stále se jedná o osobu žijící s nimi ve společné domácnosti a zajišťující jejich výchovu), a to buď zmiňovaným výsledkem, či vyžádáním stanoviska Orgánu sociálně právní ochrany dětí (*dále jen „OSPOD“*). Dle žalobce je výsledek žadatelů, případně jejich rodinných příslušníků, v případě, že není možné předložit listinný důkaz prokazující rodinnou vazbu, naprosto standardním institutem, což nesčetněkrát dovodila jak žalovaná, tak správní soudy. Lze proto namítat též porušení zásady legitimního očekávání.

C.

Žalobce dále namítal porušení § 68 odst. 3, resp. § 89 správního řádu, neboť žalovaná se dostatečně nevypořádala s jeho odvolacími námitkami ohledně neprovedení jeho výsledku

a šíře definice rodinného příslušníka. V prvním případě žalovaná pouze ve zkratce zopakovala argumentaci prvostupňového správního orgánu, v druhém pak pouze zkopírovala znění namítané směrnice a bez dalšího uzavřela, že širší definici neobsahuje, aniž by toto dále osvětlila.

D.

Žalobce dále poukazoval na chybný procesní postup s ohledem na přerušení řízení, resp. pokračování v řízení. Prvostupňový správní orgán vyzval žalobce k doložení dokladů dne 10.10.2016 a řízení o žádosti přerušil. Následně dne 3.11.2016 byl žalobce vyrozuměn, že je pokračováno v řízení. Správní řád v § 64 odst. 1 písm. a) stanoví, že správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou dle § 45 odst. 2 správního řádu, což prvostupňový správní orgán učinil. Zároveň však dle § 65 odst. 2 správního řádu může správní orgán pokračovat poté, co odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Pokračování po uplynutí lhůty se pak vztahuje pouze k přerušení řízení dle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobce. Pokud prvostupňový správní orgán neshledal vytykanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl dle díky § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušení řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Prvostupňový správní orgán tak mohl tímto svým procesním postupem vyvolat v žalobci domnění, že je žádost již kompletní. Pokud následně až v rozhodnutí definoval neodstraněné vady řízení, dopustil se nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu a zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu (poučovací povinnost), § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy). Porušení těchto ustanovení lze pak vytykat též žalované, neboť tato postup prvostupňového správního orgánu aprobovala.

E.

Žalobce nesouhlasil s argumentací žalované ohledně účastenství v řízení. Uváděl, že v případě žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie prvostupňové správní orgány a následně i žalovaná vždy staví tzv. vazební osoby (osoby, které jsou občany Evropské unie a na které se žadatelé chtějí tzv. slučovat) do pozice účastníků, případně vedlejších účastníků řízení. Citace více než sedm let starého rozsudku Nejvyššího správního soudu nic na této zavedené praxi nemění. Žalobce proto namítal porušení § 4 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že právo dětí na výchovu a výživu rodiči představuje hmotněprávní nárok, nelze v případě nezletilých dětí hovořit o nesplnění podmínky bezprostředního dotčení práv těchto nezletilých. To, zda je žalobce rodinným příslušníkem svých nezletilých dcer ve smyslu § 15a ZPC je pak předmětem řízení, tudíž potenciál dotčení práv nezletilých dcer zde byl dán a měly tak být (alespoň) vedlejšími účastnicemi řízení. V tom směru žalobce namítal porušení § 89 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí pouze v rozsahu námitek, jinak pouze je-li to ve veřejném zájmu. To, zda v řízení o žádosti jsou či nejsou účastníky řízení nezletilé děti žadatele, nelze považovat za veřejný zájem. Žalovaná tak překročila pravomoci jí zákonem svěřené a porušila kromě zmíněného ustanovení též § 2 odst. 2 správního řádu.

F.

Žalobce dále namítal přepjatý formalismus, a to primárně ve vztahu k posouzení zda je či není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a ZPC (viz výše) a též v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí (viz níže). Uvedl, že je přepjatý formalismus

konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci, označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud, který ve své konstantní judikatuře mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům, formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složitě.

G.

Důrazně se žalobce ohradil proti nepřiměřenosti rozhodnutí. Nesouhlasil s žalovanou, že nebyla povinna se přiměřeností rozhodnutí zabývat. Ustanovení § 174a ZPC jasně zakotvuje povinnost zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona a výčet zde uvedený představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, znamená to vypořádat se se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí, tedy i napadané rozhodnutí, přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s nimi nevypořádá vůbec. Prvostupňový správní orgán se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec a žalovaná se omezila na tvrzení, že nebyla povinna se jí zabývat.

I kdyby žalobce přisvědčil této argumentaci žalované, podmínka, že rozhodnutí musí být přiměřené, vyplývá též z § 2 odst. 4 správního řádu a z mezinárodních závazků České republiky, primárně z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k tomu, že je žalobce otcem dvou nezletilých dětí, lze namítat také porušení Úmluvy o právech dítěte, konkrétně čl. 3 odst. 1 (Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými, nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány) a čl. 9 odst. 1 (Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.). Dále žalobce poukázal na čl. 32 odst. 4 Ústavy, který deklaruje právo

dětí na výchovu rodičů. Zájem dítěte tkví především v řádné výchově, a to v kompletní rodině.

Důsledkem zamítavého rozhodnutí žalované je nucené vycestování žalobce. Oddělení nezletilých od jejich otce (i kdyby správní orgány neměly za to, že je žalobce otcem, stále se jedná o osobu žijící s nimi ve společné domácnosti a zajišťující jejich výchovu) a ohrožení jejich výchovy a výživy zde na území není bezpochyby v jejich nejlepším zájmu, a to primárně s ohledem jejich věk, na možné narušení přirozeného prostředí, narušení klidné výchovy a životní jistoty. Jejich vycestování spolu s otcem pak není možné spravedlivě požadovat, a to vzhledem k tomu, že jsou státními občankami České republiky (stejně jako jejich matka, která disponuje trvalým pobytem).

Žalobce poukázal na rozsudek zdejšího krajského soudu ze dne 28.3.2017. čj. 57 A 6/2016-81 (*rozsudky krajských soudů a Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz – poznámka soudu*), ve kterém je uvedeno: „Soud k této námitce uvádí, že řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců lze rozdělit na dvě části. V části první je cizinec po podání žádosti vyzván k předložení příslušných dokladů. Poté, kdy cizinec na základě výzvy správního orgánu určité doklady předloží, zjišťuje správní orgán, zda doklady předložené k žádosti umožňují rozhodnout o žádosti. V případě, že požadované doklady nejsou doloženy nebo jsou nedostatečné, přesouvá se správní řízení do části druhé. Ve druhé části správní orgán zjišťuje, zda je či není rozhodnutí (tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti) přiměřené a je povinen tuto přiměřenost zkoumat i ve vztahu k tvrzením žalobce. Dle konstantního názoru zdejšího soudu je v případě řízení o pobytu cizince pro zjištění skutkového stavu v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí důležitý výsledek cizince, neboť cizinec je neznalý práva a jazyka. Soud také odkazuje na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 15.7.2015, čj. 57A 75/2014-52, kde byl výsledek považován nejen za zcela standardní, ale rovněž za podstatný úkon ve správním řízení. Tamtéž zdejší soud dovodil, že: „Provedení výsledku žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je podstatným úkonem ve správním řízení, neboť v průběhu výsledku dostává žadatel možnost přednést svá tvrzení ohledně věci samé, tj. uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (...) Procesní pochybení správních orgánů mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nebylo-li žalobci umožněno uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, (...) je předčasné dospět k závěru, že žalobce tyto skutečnosti netvrdil neprokázal a správními orgány rozporované skutečnosti nevyvrátil Dle názoru soudu výsledek slouží k tomu, aby cizinec přdestřel svá tvrzení která jsou potřebná pro vydání rozhodnutí. A to samozřejmě nejenom ve vztahu k první části řízení, kdy správní orgán zkoumá účel pobytu nebo naplnění podmínek, ale také v části druhé, kdy pokračováním 10 57A 6/2016 správní orgán zjišťuje, zda je rozhodnutí přiměřené. Soud má za to, že pokud žádost cizince nebude v první fázi úspěšná, správní orgán by měl cizince vyzvat, aby uvedl skutečnosti, ve kterých spatřuje důvod pro to, zda je rozhodnutí z jeho pohledu nepřiměřené nebo tak správní orgán může učinit výsledkem. Správní orgán, ale neprovedl nic z uvedeného, co by vedlo k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci dle § 3 správního řádu, proto soud tuto námitku považuje za důvodnou.“

Dle žalobce žalovaná i prvostupňový správní orgán pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, jak je jejich povinností a ani neprovedly tak základní úkon jako je výsledek žalobce. Žalovaná otázku přiměřenosti vyřešila tak, že odmítla svoji povinnost se tímto institutem zabývat.

Žalobce dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2016, čj. 1 Azs 81/2016-33, ve kterém tento judikuje, že přiměřenost dopadů rozhodnutí je nutné zkoumat nejen ve vztahu k žadatelům, ale také jejich rodinným příslušníkům a dále, že možné dopady rozhodnutí je třeba nejprve jasně vymezit a až následně je poměřit s veřejným zájmem či nezákonným chováním žadatelů. Žalovaná postupovala i v rozporu s takovýmto požadavkem. V situaci, kdy je správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností, aby se minimálně pokusil o to, že žalobce buďto vyslechne k problematice faktorů uvedených v § 174a ZPC, nebo jej jakýmkoliv jiným způsobem vyzve, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně se uvedené náležitosti pokusí zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu neobsahuje úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, tedy v rozporu s požadavky § 174a ZPC (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a ZPC. Tím, že se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a rozhodnutí je v důsledku toho nepřezkoumatelné.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná navrhovala s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí zamítnutí žaloby.

K námitce žalobce, že je biologickým otcem nezletilých dcer, uvedla, že tvrzená skutečnost nebyla v průběhu řízení prokázána, resp. k jejímu prokázání žalobce nepředložil žádný relevantní důkaz, pouze opakovaná ujištění, že doloží výsledky DNA testů, což však neučinil. V řízení tak nebyl dán důvod pro to, aby na žalobce mohlo být pohlíženo jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a ZPC. V řízení nesl důkazní břemeno žalobce. Vzhledem k nesplnění podmínky rodinné příslušnosti ve smyslu § 15a ZPC bylo nadbytečné přistupovat k provedení výsledku žalobce.

K námitce chybného procesního postupu s ohledem na přerušení, resp. pokračování v řízení, žalovaná uvedla, že byl žalobce vyzván k doložení náležitostí (fotografie, cestovní pas, doklad o zajištění ubytování, doklad o zdravotním pojištění, doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU). Dne 19.10.2016 žalobce předložil požadované doklady, přičemž jako doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU, předložil ručně psané prohlášení nadepsané „Potvrzení o splnění podmínky dle § 15a z.č. 326/1999 Sb.“, ve kterém uvádí: „dle veškerých indicií jsem biologickým otcem...“. Je tedy evidentní, že žalobce doložil písemnost, o které se domníval, že prokazuje splnění podmínek uvedených v § 15a ZPC, tato písemnost splnění těchto podmínek neprokazuje. Vyrozumění o pokračování v řízení ze dne 3.11.2016 tak bylo zcela na místě, neboť „nepokračování“ v řízení a zastavení řízení pro nedoložení požadované náležitosti podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v daném případě z důvodu doložení výše uvedené písemnosti nepřipadalo v úvahu. Žalobci muselo být vzhledem k výzvě k seznámení se s poklady pro vydání rozhodnutí ze dne 7.12.2016 zřejmé, že doložené doklady k prokázání postavení rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a ZPC nepostačují. Žalobce tedy měl možnost dokazování věrohodným způsobem doplnit, což však neučinil. Navrhl pouze provedení výsledku, který však v daném případě neměl potenciál splnění podmínky rodinného příslušníka ve smyslu § 15a ZPC prokázat a byl by proto nadbytečným a tedy v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

K námitce účastenství nezletilých dcer družky žalobce v rámci předmětného řízení žalovaná uvedla, že vzhledem k tomu, že žalobce a dcery jeho družky nepojí žádné pokrevní ani právní

příbuzenství, nemá žalobce právo na východu dětí své družky ani povinnost je vyživovat. Dle žalované tak dotyčné děti nemohou být rozhodnutím přímo dotčeny.

K námitce přepjatého formalismu žalovaná odkázala na znění § 15a ZPC, kterým se řídila. Smyslem úpravy uvedené v § 15a odst. 1 písm. b) ZPC nebylo, aby bylo postavení rodinného příslušníka občana EU přiznáváno osobám, které s občany EU nepojí žádné pokrevní či právní pouto, jak je tomu v tomto případě. Žalovaná se nedomnívala, že by se svým postupem v rámci zákona dopustila jakéhokoliv formalismu, neboť jednala zcela v rámci zákona o pobytu cizinců a v souladu se smyslem a účelem dané právní úpravy.

K námitce porušení § 174a ZPC žalovaná uvedla, že otázkou zkoumání přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud a odkázala na rozsudek čj. 9 Azs 288/2016–30 uvedl: *„Nejvyšší správní soud konstatuje, že na základě samotného § 174a zákona o pobytu cizinců nelze určit okruh rozhodnutí dle tohoto zákona, u nichž je povinností správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí. Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné hodnotit ji z hledisek, které demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje, jsou-li pro daný případ relevantní ... K úmyslu zákonodárce lze shrnout, že nový § 174a zákona o pobytu cizinců byl odůvodňován tím, že je s ohledem na právo Evropské unie nutno konkretizovat, čím se v rámci zkoumání přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života má správní orgán zabývat. V průběhu legislativního procesu byla zmiňována rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců, u nichž zkoumání přiměřenosti předepisovalo výslovné znění zákona. Úmysl zákonodárce proto zjevně nebyl takový, aby na základě § 174a zákona o pobytu cizinců byl vymezen okruh rozhodnutí, v nichž se zkoumá přiměřenost. Tímto úmyslem se naopak jeví upřesnění toho, čím se má správní orgán zabývat v rámci zkoumání přiměřenosti, přičemž otázku, u kterých správních rozhodnutí je přiměřenost nutno zkoumat, nemá řešit § 174a zákona o pobytu cizinců, ale je třeba odpovědět na základě jiných ustanovení právního řádu.“* Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v dalších rozhodnutích, např. v rozhodnutí čj. 9 Azs 218/2015 - 51.

Námitku porušení čl. 3 a čl. 9 Úmluvy o právech dítěte žalovaná odmítla s tím, že nebylo prokázáno, že by žalobce byl rodičem nezletilých dětí své družky. Dané námitky žalobce mohl a měl uplatnit v odvolacím řízení, což však neučinil.

K rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28.3.2017, čj. 57A 6/2016-81, žalovaná uvedla, že žalobce cíleně zkresluje znění daného rozsudku, který rozebírá dvě fáze řízení o žádosti podle § 37 odst. 2 písm. b) ZPC, tedy v řízení o zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V tomto řízení mají správní orgány zákonem stanovenou povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. V případě zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. e) však tuto povinnost Ministerstvo vnitra nemá. Daný rozsudek Krajského soudu tak je pro posuzovaný případ zcela irelevantní.

Zcela irelevantní je i druhý citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15.7.2015, čj. 57A 75/2014-52, neboť právní věta tohoto rozsudku uvádí: *„V případě závěru správního orgánu o obcházení zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území je provedení výsledku žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, podstatným úkonem ve správním řízení.“* Opět se jedná o zcela jiný případ, který není pro daný případ přílehlavý. Dle žalované nemělo provedení výsledku v daném případě, vzhledem

k absenci listinného důkazu prokazujícího splnění podmínek uvedených v § 15a odst. 1 písm. b) ZPC, potenciál chybějící formální důkazy nahradit.

IV. Jednání soudu

O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, kterého se zúčastnil zástupce žalobce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. Zástupce žalobce setrval na argumentaci z žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Žaloba není důvodná.

Právní hodnocení

Ad A.

Nedůvodnou je námitka, že žalobci svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Žalobce podal 7.10.2016 k prvostupňovému správnímu orgánu žádost o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b ZPC.

Podle § 87b odst. 1 ZPC, ve znění účinném v době podání žádosti: „*Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.*“ Podle § 87b odst. 2 ZPC: „*K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b) a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.*“

Žalobce tak byl povinen k žádosti předložit kromě cestovního dokladu, fotografie, dokladu o zdravotním pojištění a dokladu o zajištění ubytování na území, také „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“. Této své povinnosti však žalobce nedostál.

Pro posouzení žádosti bylo nezbytné, aby bylo nejprve na jisto postaveno, od které osoby žalobce odvozuje ve smyslu § 87b odst. 1 ZPC své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie (*dále též jen „EU“*).

Do tiskopisu žádosti žalobce vyplnil v kolonce 14 účel pobytu: § 15a odst. 2 písm. b) ZPC, podle něhož: „*Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie 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.*“

Žádost byla podána spolu s přípisem právního zástupce žalobce ze dne 6.10.2016, kde je uvedeno, že žadatel podává žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, i když takové ustanovení v zákoně o pobytu cizinců v té době nebylo.

Spolu s vyplněným tiskopisem žádosti žalobce předložil průkaz o povolení k pobytu na jméno B.N., narozená ..., státní příslušnost Moldavská republika (*dále jen „družka“*) a rodné listy jejích dvou nezletilých dcer, B.E., narozené ..., státní občanky České republiky, a B.J., narozené ..., státní občanky České republiky. U obou nezletilých je v rodných listech vydaných v České republice jako matka zapsána družka žalobce a jako otec je zapsán G.D., narozený ..., státní občan České republiky.

Doklady předložené spolu s žádostí neprokazovaly, že by byl žalobce rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 2 písm. b) ZPC, jak uváděl v žádosti. Neprokazovaly totiž, že by měl s občanem EU trvalý partnerský vztah, jaký má na mysli toto ustanovení, neboť jeho družka není občankou EU a vzhledem k věku žalobce (34 let) a věku dcer jeho družky (2 roky a 4 roky) byl vyloučen takový partnerský vztah mezi žalobcem některou z dcer jeho družky. Předložené doklady rovněž neprokazovaly, že by byl žalobce rodinným příslušníkem dle jiného ustanovení § 15a ZPC.

Žalobce byl prvostupňovým správním orgánem výzvou ze dne 10.10.2016 poučen o tom, kdo je ve smyslu § 15a ZPC považován za rodinného příslušníka občana EU, jak může takové postavení prokázat a o důsledcích neodstranění vad žádosti. Rovněž byl vyzván, aby předložil náležitosti stanovené v § 87b odst. 2 ZPC. Žalobce k výzvě předložil svůj cestovní doklad Ruské federace č. 530995404 (platný od 9.11.2015 do 9.11.2025), nájemní smlouvu ze dne 5.4.2016 (uzavřenou družkou žalobce jako nájemcem na dobu určitou od 5.4.2016 do 17.2.2017, dle které s družkou žalobce ve společné domácnosti bydlí její dvě nezletilé dcery a žalobce) a smlouvu o komplexním zdravotním pojištění ze dne 17.10.2016 (uzavřenou se Slavia pojišťovnou, a.s. na období od 14.10.2016 do 13.1.2017). Žádost tak byla doplněna povinnými náležitostmi v souladu s § 87b odst. 2 ZPC.

Jako „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“ ve smyslu § 87b odst. 2 ZPC předložil žalobce prohlášení ze dne 18.10.2016 označené jako „*potvrzení o splnění podmínky dle § 15a z.č. 326/1999 Sb.*“, ve kterém uvedl, že je dle veškerých indicií biologickým otcem nezletilé B.J., nar. ... a nezletilé B.E., nar. ..., přičemž své postavení jako rodinný příslušník, resp. osoba s postavením obdobným, dovozuje ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 38/2004/ES.

Prvostupňový správní orgán rovněž požádal příslušný útvar Policie ČR o provedení pobytové kontroly ve smyslu § 165 písm. m) a § 165a odst. 1 písm. c) ZPC na adrese X. Kontrola provedená dne 9.11.2016 potvrdila, že na uvedené adrese se žalobce zdržuje se svojí družkou a jejími dvěma nezletilými dcerami.

Prvostupňový správní orgán proto žádost žalobce zcela správně posuzoval podle § 15a odst. 1 písm. b) ZPC, podle něhož: „*Rodinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely*

tohoto zákona rozumí jeho rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje.“

Žalobce se dne 7.12.2016 seznámil s podklady pro rozhodnutí a dne 12.12.2016 se písemně vyjádřil, že *„při posuzování splnění zákonných podmínek pro kladné vyřízení žádosti o povolení k přechodnému pobytu je třeba při výkladu jednotlivých ustanovení vycházet ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. ES/38/2004, přičemž výše uvedená Směrnice se vztahuje i na tzv. širší okruh rodinných příslušníků ...*“ S ohledem na uvedené navrhoval provést svůj výsledek dle § 169 odst. 2 ZPC, a to *„za účelem zjištění skutečného vztahu mezi žadatelem a dvěma nezletilými dětmi, občany České republiky, se kterými sdílí společnou domácnost.*“

Prvostupňový správní orgán žádost žalobce zamítl podle § 87e odst. 1 písm. e), podle něhož: *„Ministerstvo žádost dále zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a nebo s ním společně nepobývá na území.*“ Žalovaná se ztotožnila s prvostupňovým správním orgánem a odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Rovněž soud se ztotožňuje se závěry učiněnými správními orgány obou stupňů, a to z následujících důvodů:

Žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b ZPC ve spojení s § 15a odst. 1 písm. b) ZPC by mohlo být vyhověno, pokud by v řízení bylo prokázáno jednak, že je žalobce rodinným příslušníkem, a to rodičem, jedné z nezletilých dcer družky žalobce, případně obou nezletilých dcer družky žalobce, a dále pak, že o tuto nezletilou či nezletilé skutečně pečuje. První ze jmenovaných podmínek však prokázána nebyla.

Skutečnost, že žalobce není rodičem, resp. otcem, jedné z nezletilých dcer jeho družky či obou těchto dcer, byla v daném případě prokázána zejména tím, že žalobce není uveden na místě otce v rodných listech nezletilých. Mezi účastníky o tom není sporu. Dle rodných listů obou nezletilých je na místě otce uveden jiný muž. Rodný list je vydáván matrikou vedenou v souladu se zákonem č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (*dále jen „zákon o matrikách“*). Matrika je krom jiného státní evidencí narození [§ 1 písm. a) zákona o matrikách] a její součástí je matrika narození, pro kterou se vede kniha narození [§ 1 odst. 2 písm. a) zákona o matrikách]. Matriční doklad obsahuje údaje zapsané v matriční knize [§ 24 odst. 1 zákona o matrikách]. Rodný list obsahuje krom jiných náležitostí také jména, příjmení, popřípadě rodná příjmení, datum a místo narození a rodná čísla rodičů dítěte [§ 29 písm. d) zákona o matrikách]. Rodný list, jako matriční doklad potvrzující narození člověka a základní údaje o něm, vydaný matričním úřadem, je veřejnou listinou [§ 24 odst. 4 zákona o matrikách]. Posuzování obsahu veřejné listiny ve správním řízení je upraveno v § 53 odst. 3 správního řádu, podle něhož: *„Listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.*“ V daném správním řízení tak bylo na základě rodných listů obou nezletilých, tedy na základě veřejných listin, prokázáno, že žalobce není v rodných listech nezletilých dcer jeho družky zapsán na místě jejich otce, že tedy není jejich matrikovým otcem.

Na tomto místě soud zmiňuje nález Ústavního soudu ze dne 16.5.2017, sp.zn. II. ÚS 3122/16 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), kde Ústavní soud řešil stížnost biologického otce po té, kdy bylo obecnými soudy rozhodnuto, že otcem dítěte je matrikový otec, manžel matky. Ústavní soud zde konstatoval: „*Pokud nastane situace, že matrikové otcovství neodpovídá faktickému stavu, mohou matrikoví rodiče otcovství popřít. V daném případě však již popěrná lhůta uplynula a žalobu o popření otcovství muž, který se označuje za biologického otce dítěte, podat nemůže.*“ Obdobně je tomu v daném případě.

Předložil-li žalobce k prokázání opaku toho, co je prokazováno rodnými listy nezletilých, toliko své prohlášení ze dne 18.10.2016, že je dle veškerých indicií biologickým otcem obou nezletilých, pak z tohoto prohlášení není zřejmé, jaké veškeré indicie má na mysli. Mělo-li toto prohlášení základ v prováděných testech DNA, ze kterých dle žalobce následně vyplynulo, že je biologickým otcem nezletilých dcer své družky, jak namítá v žalobě, pak je nutné konstatovat, že avizované písemné vyhotovení výsledků těchto testů žalobce nedoložil ve správním řízení ani nyní v řízení soudním. Aby mohlo být v řízení o žádosti zvažováno, že je žádost podávána biologickým otcem, který ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) ZPC o obě nezletilé skutečně pečuje, muselo by být najisto postaveno splnění obou uvedených podmínek. Muselo by být způsobem nezpochybnitelným prokázáno, že je žalobce biologickým otcem jedné či obou nezletilých, tedy opak toho, co je uvedeno v jejich rodných listech, a následně posuzováno, zda o tu, jejímž je biologickým otcem, skutečně pečuje. Pak by bylo na místě kromě pobytové kontroly a případně vyjádření Orgánu sociálně právní ochrany dětí vyslechnout žalobce a jeho družku.

Do takového stádia se však řízení o žádosti žalobce nedostalo, proto byl oběma správními orgány zcela správně posouzen jako nadbytečný výsledek žalobce podle § 169 odst. 2 ZPC, podle něhož: „*Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.*“

V případě, že žalobce v daném správním řízení toliko tvrdil opak toho, co je uvedeno o otci nezletilých v jejich rodných listech, aniž by k tomu předložil důkaz opaku, byl výsledek žalobce nadbytečný, neboť jakákoliv další tvrzení žalobce, byť by se týkala dalších skutkových okolností případu, např. toho, že v současné době probíhá genetické testování a že ihned po zhotovení písemného znaleckého posudku hodlá jeho družka podat žalobu na popření otcovství a následně provést zápis žalobce do rodných listů dcer, by zůstala v rovině tvrzení. Navíc taková žaloba podána být nemůže, neboť vzhledem k věku obou nezletilých uplynuly zákonem stanovené lhůty, ve kterých lze otcovství popírat. Prvostupňový správní orgán proto zcela správně konstatoval, že tvrzení žadatele, že je dle veškerých indicií biologickým otcem obou nezletilých „*je pouze jeho tvrzením, které nebylo doloženo žádnými doklady, přesto, že účastníci řízení jsou ve smyslu ust. § 52 zák. č. 500/2004 Sb. povinni na podporu takovýchto tvrzení doložit důkazy, neboť dle výkladu tohoto ustanovení jsou účastníci řízení obecně povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu potřebnou součinnost.*“ Rovněž žalovaná správně uvedla, že „*nemůže s jistotou vyloučit možnost, že je odvolatel skutečně biologickým otcem obou nezletilých, nicméně pouhé tvrzení odvolatele, že „je dle všech indicií biologickým otcem nezletilých dětí své družky ...“ tuto skutečnost nijak neprokazuje.*“ Není proto správné tvrzení žalobce v žalobě, že je důležitým momentem, že prohlásil, že je biologickým otcem svých dcer. Takové prohlášení

žalobce neopřel o žádný důkaz, který by toto tvrzení prokazoval. Správní orgány toto prohlášení žalobce neignorovaly, jak žalobce namítá, ale shodně jako nyní soud, nemohly takové prohlášení žalobce označit za důkaz opaku toho, co je uvedeno v rodných listech obou nezletilých.

V té souvislosti soud zmiňuje zásadu volného hodnocení důkazů, která je zakotvena zejména v § 50 odst. 4 správního řádu, a 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 zakotvenou v § 3 správního řádu 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. Ke zjištění takového skutkového stavu v daném případě nedošlo. Není proto správné tvrzení žalobce v žalobě, že veškeré důkazy poukazovaly na to, že žalobce je rodinným příslušníkem. Jak je výše uvedeno, správní orgány zjistily veškeré rozhodné skutečnosti pro posouzení žádosti žalobce v souladu s citovanými ustanoveními zákona o pobytu cizinců. Nebylo jejich povinností v případě jakýchkoliv pochybností, pokračovat v dokazování, případně vyzvat žalobce k další součinnosti, či provést navrhovaný výslech, jak namítá žalobce. Zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu nelze vykládat tak, že bylo na správním orgánu, aby v daném případě prokázal, že je žalobce rodinným příslušníkem, rodičem, občana Evropské unie.

Správné není ani tvrzení žalobce, že lze z postupu prvostupňového správního orgánu usuzovat, že měl jisté pochybnosti, a proto provedl pobytovou kontrolu, která vyústila ve prospěch žalobce. Protože v řízení nebylo prokázáno splnění první a základní podmínky § 15a odst. 1 písm. b) ZPC, tedy, že je žalobce rodinným příslušníkem, rodičem, občana Evropské unie, bylo nadbytečné zjišťovat, zda o takového občana Evropské unie mladšího 21 let skutečně pečuje. Není proto rozhodný výsledek pobytové kontroly, provedené v místě bydliště žalobce a jeho družky.

Správní orgány rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného stavu věci. Byly zjištěny relevantní skutečnosti, které byly potřeba k učinění závěru, že žalobce neprokázal, že je rodinným příslušníkem, rodičem, občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) ZPC. Řízení dle § 87b ZPC je řízení o žádosti. Bylo tedy primárně na žalobci, jako žadateli o přechodný pobyt, aby hodnověrným způsobem doložil tvrzené skutečnosti. Na vyhledávání rozhodných skutečností správními orgány v řízení o žádosti neplatí takové požadavky, jako u řízení zahájených z moci úřední, při nichž si správní orgány získávají potřebné informace zejména z vlastní iniciativy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb.NSS, a ze dne 6.11.2013, čj. 6 As 95/2013-41).

B.

Vzhledem k tomu, že v řízení o žádosti nebylo prokázáno, že je žalobce v souladu s § 15a odst. 1 písm. b) ZPC rodinným příslušníkem, rodičem, jedné nebo obou nezletilých dcer jeho družky, které jsou občankami Evropské unie, nebylo na místě zjišťovat, jaký dopad bude mít rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce do jejich života. V té souvislosti nebylo na místě vyžadovat stanovisko Orgánu sociálně právní ochrany dětí. Nedůvodnou je námitka, že mělo být takové stanovisko vyžádáno, i kdyby správní orgány neměly za to, že je žalobce otcem nezletilých, neboť se stále jedná o osobu žijící s nimi ve společné domácnosti a zajišťující jejich výchovu. V daném správním řízení bylo podle zákona o pobytu cizinců rozhodováno o žádosti žalobce a posuzováno, zda žalobce prokázal splnění podmínek stanovených v § 15a

odst. 1 písm. b) ZPC, zda prokázal, že je rodičem, otcem, nezletilých dcer své družky. Předmětem řízení nebylo posouzení, jaký vliv má na obě nezletilé skutečnost, že s nimi a jejich matkou žije žalobce ve společné domácnosti a podílí se na jejich výchově. Stanovisko Orgánu sociálně právní ochrany dětí proto za skutkového stavu, který posuzovaly správní orgány, nebylo nutné. Námitka proto není důvodná.

C.

Žalobce dále namítal porušení § 68 odst. 3, resp. § 89 správního řádu, neboť žalovaná se dostatečně nevypořádala s jeho odvolacími námitkami ohledně neprovedení jeho výslechu a šíře definice rodinného příslušníka. Námitka není důvodná.

Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu: „*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“

Podle § 89 odst. 2 správního řádu: „*Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*“

Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývala námitkou uvedenou v odvolání týkající se neprovedení výslechu žalobce. Uvedla: „*Komise se zabývala i otázkou, zda bylo v daném případě nezbytné provádět výslech odvolatele popř. jeho družky a došla k závěru, že Ministerstvo vnitra nepochybně, když výsledky dotyčných neprovedlo. Komise k tomu uvádí, že výslech ve smyslu ustanovení § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se provádí zejména „je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci ...“ Z doložených rodných listů nezletilých dcer družky odvolatele, jakožto veřejných listin, je jednoznačně patrné, že odvolatel není otcem nezletilých a tudíž ani rodičem občanů EU mladších 21 let. Provedení výslechu odvolatele by tuto skutečnost nemohlo nijak změnit a Komise se proto ztotožňuje s názorem Ministerstva vnitra, že provedení výslechu v daném řízení by nemohlo v této otázce přinést žádná nová zjištění a bylo by proto nadbytečné s ohledem na zásadu procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu).*“

Rovněž odkazem žalobce na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, která se dle žalobce vztahuje na tzv. širší okruh rodinných příslušníků, se žalovaná zabývala. Uvedla: „*Zároveň Komise nepovažuje za důvodnou námitku odvolatele, že Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 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, ve svých člancích 2 a 3 uvádí širší definici rodinného příslušníka občana EU než zákon o pobytu cizinců.*“

K tomu žalovaná citovala obsah článku 2 této Směrnice, kde je uvedeno: „*Pro účely této směrnice se rozumí "rodinným příslušníkem a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým*

občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).“

Dále žalovaná uvedla, že na toto ustanovení navazuje článek 3 Směrnice, který rozšiřuje okruh rodinných příslušníků občanů EU, uvedený v čl. 2. Článek 3 Směrnice rovněž citovala: „Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně; b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.“

K tomu žalovaná uvedla, že se „nedomnívá, že by tato ustanovení Směrnice obsahovala širší výčet osob splňujících definici rodinného příslušníka občana EU, než zákon o pobytu cizinců. Ostatně ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců bylo v minulosti opakovaně novelizováno s cílem dosáhnout co možná největšího souladu se zněním čl. 2 a 3 Směrnice.“ Žalobce na nutnost aplikace uvedené Směrnice v řízení o jeho žádosti obecně odkázal, netvrdil konkrétně, v kterém jejím ustanovení spatřuje definici rodinného příslušníka občana Evropské unie v širším rozsahu, než je tomu v zákoně o pobytu cizinců. Uvedené posouzení této odvolací námitky žalovanou proto bylo zcela dostatečné vzhledem k její obecnosti.

Z uvedeného je zřejmé, že se žalovaná zabývala dvěma předmětnými odvolacími námitkami a podle § 68 odst. 3 správního řádu dostatečným způsobem odůvodnila, proč nejsou důvodné.

Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývala v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu všemi odvolacími námitkami žalobce, včetně uvedených dvou odvolacích námitek. V souladu s § 68 odst. 3 správního řádu shodně s prvostupňovým správním orgánem odůvodnila, proč nebyl v řízení proveden výslech žalobce. Z prvostupňového rozhodnutí a žalobou napadeného rozhodnutí, které soud posuzoval jako jeden celek, je zřejmý důvod, proč se v řízení o dané žádosti žalobci nepodařilo prokázat, že je rodinným příslušníkem rodičem, nezletilých dcer své družky.

D.

Žalobce dále poukázal na chybný procesní postup prvostupňového správního orgánu, který žalobce vyzval k doložení dokladů a řízení přerušil. Po uplynutí stanovené lhůty žalobce vyrozuměl o pokračování řízení dle § 65 odst. 2 správního řádu, aniž by byla ve smyslu § 64 odst. 2 a 3 správního řádu vada žádosti, pro kterou došlo k přerušení řízení, odstraněna. Dle žalobce tím správní orgán vyvolal domněnku, že je žádost již kompletní. Pokud následně až v rozhodnutí definoval neodstraněné vady řízení, dopustil se nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu a v porušení zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu

(poučovací povinnost), § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy). Tato námitka není důvodná.

Prvostupňový správní orgán vyzval žalobce k odstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě a poučil jej o následcích neodstranění vad žádosti. Postupoval podle § 45 odst. 2 správního řádu, podle něhož: „*Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*“ Současně řízení přerušil podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, kde je stanoveno: „*Správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2.*“ Řízení o žádosti žalobce bylo přerušeno pro vady žádosti spočívající v nutnosti předložit doklad potvrzující ve smyslu § 87b odst. 2 ZPC, že je žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a předložení náležitostí žádosti stanovených v tomto ustanovení.

Žalobce ve stanovené lhůtě předložil doklady požadované § 87b odst. 2 ZPC a jako „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“ ve smyslu tohoto ustanovení předložil prohlášení ze dne 18.10.2016 označené jako „*potvrzení o splnění podmínky dle § 15a z.č. 326/1999 Sb.*“, jak bylo uvedeno výše *ad A*. Prvostupňový správní orgán proto po uplynutí stanovené lhůty pokračoval v řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu, podle něhož: „*Správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušeni. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.*“

Dle žalobce se pokračování v řízení po uplynutí lhůty vztahuje pouze k přerušeni řízení podle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobce. Pokud prvostupňový správní orgán neshledal předloženými doklady vytýkanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl podle dikce § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušeni řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Uvedená argumentace žalobce není správná.

Podle § 65 odst. 2 správního řádu pokračuje správní orgán v řízení, „*jakmile odpadne překážka*“. V daném řízení bylo překážkou pro rozhodnutí ve věci, že žalobce nepředložil doklady stanovené v § 87b odst. 2 ZPC jako náležitosti žádosti podané podle § 87b odst. 1 ZPC a ve smyslu § 87b odst. 2 ZPC nepředložil „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“. Řízení bylo přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu „*současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2*“, tedy proto, aby mohl žalobce ve stanovené lhůtě označené nedostatky žádosti odstranit. Přerušeni řízení z tohoto důvodu je pro správní orgán po dobu plynutí stanovené lhůty onou překážkou ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu. V průběhu stanovené lhůty bylo na žalobci, zda nedostatky žádosti odstraní a jaký předloží „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“. Po té, kdy uplynula lhůta k nápravě nedostatků žádosti stanovená, odpadla pro správní orgán překážka v řízení, kterou byla výzva žalobci, aby ve stanovené lhůtě nedostatky žádosti odstranil, aby mohlo být o žádosti rozhodnuto věcně. Pro správní orgán po uplynutí stanovené lhůty překážka v řízení odpadla a prvostupňový správní orgán pokračoval v řízení a o žádosti rozhodoval na základě podkladů, které měl po uplynutí lhůty k dispozici. V daném případě postupoval prvostupňový správní orgán zcela správně v souladu

s § 87e odst. 1 písm. e) ZPC, když žádost žalobce zamítl po té, kdy dospěl k závěru, že žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a ZPC.

E.

Žalobce namítal, že měly být nezletilé dcery jeho družky účastnicemi, případně vedlejšími účastnicemi, v daném správním řízení, neboť v případě žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie prvostupňové správní orgány a následně i žalovaná vždy staví tzv. vazební osoby (osoby, které jsou občany EU a na které se žadatelé chtějí tzv. slučovat) do pozice účastníků, případně vedlejších účastníků řízení. Tato námitka není důvodná.

Podle § 27 odst. 1 správního řádu: „*Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou: a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*“

Podle § 27 odst. 2 správního řádu: „*Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*“

Podle § 27 odst. 3 správního řádu: „*Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*“

S žalobcem bylo vedeno správní řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b ZPC a § 15a odst. 1 písm. b) ZPC, kterou podal jako rodinný příslušník, rodič, občana Evropské unie mladšího 21 let, resp. dvou nezletilých občanek, o které skutečně pečuje. Jednalo se tedy o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele (žalobce).

V zákoně o pobytu cizinců není stanoveno, kdo je kromě žadatele účastníkem takového řízení. Žalovaná správně posuzovala, zda přichází v úvahu účastenství obou nezletilých v daném řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, a to jako „*další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*“. Soud se ztotožňuje s žalovanou, že obě nezletilé nemohou být považovány za účastnice správního řízení o této žádosti, neboť povolení k přechodnému pobytu opravňuje žadatele, je-li mu vydáno, pobývat na území. Nevztahuje se na jiné další osoby. Nemůže se proto v řízení o takové žádosti jednat o společenství práv nebo povinností dalších osob s žadatelem. Nezletilé dcery družky žalobce proto nemohly být v daném správním řízení považovány za účastnice řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, a to z důvodu absence hmotněprávního nároku.

V úvahu nepřípadalo ani účastenství obou nezletilých podle § 27 odst. 2 správního řádu, které zahrnuje „*dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*“, tedy předpokládá přímé, bezprostřední dotčení na právech a povinnostech. Řízení o uvedené žádosti se přímo a bezprostředně dotýká jen žalobce jako žadatele a obě nezletilé mohou být rozhodnutím správního orgánu dotčeny pouze nepřímo. Žalovaná správně shledala, že v daném případě nemohou být dotyčné považovány za

účastnice správního řízení ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť rozhodnutím o žádosti žalobce nemohly být přímo dotčeny na právech a povinnostech.

V té souvislosti žalovaná případně citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2010, čj. 2 As 77/2009, kde je uvedeno: „Z hlediska obou forem účastenství není rozhodující, zda je rodinný vztah skutečný či pouze předstíraný či zcela formální, ale to, že jde o řízení o hmotněprávní nárok bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčeni pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem.“ Není rozhodné, že se jedná o rozsudek několik let starý, jak namítá žalobce, rozhodné je, že závěr zde uvedený je stále aplikovatelný v řízeních o žádostech podle zákona o pobytu cizinců.

Žalovaná proto zcela správně korigovala názor prvostupňového správního orgánu, když s oběma nezletilými dcerami družky žalobce nejednala jako s účastnicemi daného řízení.

F.

Nedůvodnou shledal soud také námitku přepjatého formalismu, a to primárně ve vztahu k posouzení zda je či není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a ZPC (viz výše) a též v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí (viz níže), jak uvádí žalobce.

Jak bylo již uvedeno, správní orgány obou stupňů postupovaly v řízení o žádosti žalobce podle příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Pokud však žalobce v daném správním řízení neprokázal splnění podmínek § 15a odst. 1 písm. b) ZPC, tedy, že je rodinným příslušníkem, rodičem, nezletilých dcer své družky, které jsou občankami Evropské unie, pak není možné označit postup správních orgánů při aplikaci zjištěného skutkového stavu na příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců za „přepjatý formalismus“, ale je nutno je vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů. V posuzovaném správním řízení nebyl upřednostňován formalistický přístup na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci, jak namítá žalobce. Závěry Ústavního soudu týkající se přepjatého formalismu, jak je žalobce v žalobě cituje, jsou ve správním řízení a ve správním soudnictví obecně uznávanými, avšak v daném případě není důvod je aplikovat na postup a rozhodování správních orgánů o dané žádosti žalobce.

G.

Žalobce namítal, že rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o přechodný pobyt na území České republiky je nepřiměřené z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života a správní orgány jeho přiměřenost neposuzovaly v souladu s § 174a ZPC. Tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Podle § 174a ZPC: „Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.“

Je pravdou, že se prvostupňový správní orgán otázkou přiměřenosti v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval. Žalovaná ke shodné odvolací námitce uvedla: „Komise se rovněž zabývala otázkou, zda Ministerstvo jednalo v souladu se zákonem, když v daném případě nezkoumalo přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Komise konstatuje, že zákon o pobytu cizinců taxativně vypočítává, ve kterých případech má Ministerstvo vnitra při rozhodování povinnost zohledňovat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žadatele ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. V případě zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle ustanovení § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo vnitra tuto povinnost nemá (na rozdíl např. od rozhodování podle § 87d odst. 2 či § 87f odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Komise proto konstatuje, že námitka odvolatele není důvodná.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25.8.2015, čj. 6 Azs 96/2015–30, k posuzování přiměřenosti rozhodnutí podle § 174a ZPC uvedl: „Obecně se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení. (...) Byť obecně nejsou dopady rozhodnutí, jímž se neuděluje pobytové oprávnění, tak intenzivní, jako v případě správního vyhoštění či zrušení pobytového oprávnění, vždy je třeba přiměřenost těchto méně závažných následků zkoumat s ohledem na konkrétní dopady do sféry cizince a jeho rodiny.“ Posouzení přiměřenosti z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života žadatele tedy má být prováděno i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti povolení přechodného pobytu, byť méně přísně než v těch rozhodnutích, kde je výslovně požadováno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.6.2016, čj. 5 Azs 83/2015 – 31).

V daném případě není důvod rušit napadené rozhodnutí jen pro to, že správní orgány neposoudily přiměřenost svých rozhodnutí v souladu s § 174a ZPC. Je nutno vycházet z výše uvedeného závěru, že žalobce ve správním řízení neprokázal existenci skutečných rodinných vazeb a přiměřenost negativního rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života žadatele není v řízení o žádosti o přechodný pobyt kritériem, k němuž by měl správní orgán při rozhodování ve věci samé vždy přihlížet. Z dikce § 87e odst. 1 a 2 ZPC plyne, že posuzování přiměřenosti zamítavého rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života žadatele má své místo pouze tehdy, jedná-li se o důvod zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) ZPC, tedy je-li důvodem zamítnutí žádosti zjištění, že žadatel ohrožuje veřejné zdraví tím, že trpí závažnou nemocí, pokud k takovému onemocnění došlo do tří měsíců po vstupu na území, což však není případ žalobce. Za situace, kdy žalobce neuváděl ve správním řízení žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by předmětné rozhodnutí bylo nepřiměřené z důvodu jiného kritéria, než je správními orgány zevrubně posouzená jeho rodinná situace, a kromě obecné argumentace o povinnosti správních orgánů posuzovat přiměřenost rozhodnutí v souladu s § 174a ZPC v každém řízení podle zákona o pobytu cizinců, neuvádí v žalobě, v čem konkrétně a ve vztahu k jaké své charakteristice (tedy charakteristice týkající se žalobce nikoli nezletilých) vnímá správní rozhodnutí obou stupňů jako nepřiměřená, nelze tuto námitku označit za důvodnou.

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalované v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

V Plzni dne 10. dubna 2018

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.