



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce: P.S.**, nar. ..., státní příslušnost Ukrajina, *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27.5.2016, čj. MV-72881-6/SO-2016,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 27.5.2016, čj. MV-72881-6/SO-2016 se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je **p o v i n n a** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16.342,- Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27.5.2016, čj. MV-72881-6/SO-2016 (*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 9.3.2016, čj. OAM-9731-35/PP-2015 (*dále jen*

„prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Žalobce požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

Usnesením ze dne 10.8.2016, čj. 57 A 60/2016-34 byl žalobě podle § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s.ř.s.“*) přiznán odkladný účinek.

II. Důvody žaloby

Dle žalobce žalovaný porušil povinnosti odvolacího orgánu a jeho rozhodnutí odporuje požadavkům § 2 odst. 1, odst. 4, § 3 a § 68 odst. 2, odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*) a dále s § 15a, § 87b odst. 2, § 169 odst. 2 a § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o pobytu cizinců“*). Žalobce nesouhlasil s důvody, pro které byla jeho žádost zamítnuta, tedy s nesplněním podmínek § 87b v návaznosti na § 15a zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána v rozporu se zjištěným skutkovým stavem a jsou nepřezkoumatelná a nepřiměřená. V návaznosti na argumenty v odvolání žalobce zdůraznil, že prvostupňový správní orgán nezjistil dostatečně skutečný stav věci a učinil tak závěry, které se neshodují s realitou a jsou v rozporu s § 3 správního řádu. Žalovaný tuto nezákonnost napadanou žalobcem v odvolání ignoroval a nezákonné a nepřezkoumatelné prvostupňové rozhodnutí aproboval, čímž své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností a nezákonností.

Pokud jde o věcnou stránku případu, lze ze správních rozhodnutí dovodit, že se správní orgány domnívají, že žalobce nemá s občanem Evropské unie vztah, který by byl obdobný vztahu rodinnému, a tudíž se nezabývají dalšími podmínkami a žádost zamítly právě s ohledem na absenci, resp. neprokázání, tohoto tvrzeného vztahu. Žalobce namítal, že důvod, pro který byla jeho žádost zamítnuta (že nesplnil podmínku § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, konkrétně, že nedoložil doklad, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, respektive má s občanem Evropské unie vztah obdobný vztahu rodinnému), neodpovídá skutečnosti. Správní orgány nezjistily podle § 3 správního řádu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Důvod zamítnutí žádosti je v rozporu se zákonem a napadené rozhodnutí je v tomto ohledu projevem libovůle a nikoliv správního uvážení.

S odkazem na § 15a odst. 1 písm. d) a § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců žalobce namítal, že zásadním faktem je nezaopatřenost cizince, jeho vyživování občanem Evropské unie nebo jeho manželem a jeho příprava na budoucí povolání. Správní orgán však v rozporu se zněním zákona o pobytu cizinců dále subsumuje podmínku připravovat se na budoucí povolání na české (!) střední nebo vysoké škole. Žalobce doložil potvrzení o studiu a kopii diplomu o získání bakalářského titulu. Zcela zásadní je v tomto případě otázka vyživování žalobce, které byl žalobce připraven nad rámec již doložených dokladů prokázat při svém výslechu, případně při výslechu svého nevlastního otce. Tyto výsledky však správní orgán bez dalšího odmítl provést, ač je to v rozporu s jeho praxí v obdobných případech. Vzhledem k tomu, že má správní orgán povinnost zjišťovat skutkový stav tak,

aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, je na místě posoudit, zda není žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie též dle jiného ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že sdílí společnou domácnost se svou matkou a jejím manželem, občanem Evropské unie, je na místě usuzovat též o splnění podmínky § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. U tohoto ustanovení je pak zásadním určovatelem sdílení společné domácnosti a vztah obdobný vztahu rodinnému. Nikde však není možné dostat „papír“ o tom, že spolu lidé sdílí společnou domácnost nebo mají vztah obdobný vztahu rodinnému. K danému závěru je nutné dojít na základě jednotlivě propojených zjištění, která při vzájemném posouzení osvědčí existenci společné domácnosti vedené několika osobami. Správní orgány obou stupňů vytýkají žalobci, že neprokázal splnění podmínek pro vyhovění jeho žádosti, zejména tedy neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, přičemž odvolací správní orgán opakovaně konstatuje, že je na účastníku řízení, aby správnímu orgánu doložil přesvědčivé důkazy k ověření skutečností tvrzených v žádosti. Účastník řízení však opakovaně navrhoval doplnění dokazování provedením výslechu v souladu s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tak aby bylo prokázáno, že sdílí společnou domácnost se svým nevlastním otcem a že také mají mezi sebou vztah, který je obdobný vztahu rodinnému, což je naprosto v souladu s praxí správního orgánu v obdobných případech. Nelze tedy přistoupit na názor žalovaného a zejména je nutno poukázat na to, že žalobce se snažil nabídnout správnímu orgánu alternativy, jak ověřit, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Přitom je nutno opakovaně upozornit, že není vždy možné předložit o nějaké skutečnosti listinný důkaz, a tudíž je na místě doplnit dokazování jinými způsoby. Správní orgán sice není vázán návrhy účastníků řízení na doplnění dokazování, avšak je povinen provést důkazy, které jsou nezbytné ke zjištění skutečného stavu věci v souladu s § 3 správního řádu, neboť ani v řízení o žádosti není správní orgán zbaven této své zákonné povinnosti (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11.5.2016, čj. 15 A 47/2013, kde je uvedeno: „Žalobce byl sice v řízení pasivní, to však neznamená, že správní orgány povinnosti zjistit skutkový stav a opatřit si dostatečné podklady pro rozhodnutí, třeba i výslechem žalobce. To však žalovaný ani správní orgán I. stupně neučinili a dospěli k předčasnému závěru, který nemá dostatečnou oporu ve shromážděných podkladech.“) Oproti citovanému rozsudku v tomto případě žalobce nečinný nebyl a provedení výslechu svědka aktivně navrhoval. Správní orgán k tomuto nepřistoupil, svůj závěr nijak nezdůvodnil, důkaz tedy nedůvodně neprovedl, ačkoliv zjevně mohl prokázat žalobcem tvrzené skutečnosti. Správní orgán navíc této skutečnosti zneužívá v neprospěch účastníka řízení, když konstatuje, že tento neunesl břemeno důkazní. Žalovaný pouze v napadaném rozhodnutí uvádí, že provedení výslechu neslouží k uvádění tvrzení žalobce, že k tomuto slouží podání a návrhy. Navrhnutí provedení důkazu výslechem žalobce je však bezpochyby návrhem, o kterém žalovaný mluví. Navíc nebylo úmyslem žalobce „uvádět svá tvrzení“, ale žalobce pouze navrhl provedení určitého důkazu, jímž by bylo možno prokázat skutkový stav v situaci, kdy jiné (např. listinné) důkazy nepřichází v úvahu. Jak tedy žalobce může dokázat určitý skutkový stav, když správní orgán není jeho návrhy na doplnění dokazování vázán a provádí pouze to, co je v neprospěch účastníka řízení a provedení důkazů v jeho prospěch neodůvodněně odmítá.

Správní orgán nedostatečně zjistil stav věci, když prokazatelně nezákonně odmítl provedení důkazů, které mohly potvrdit účastníkem řízení tvrzené důvody pro vydání povolení k přechodnému pobytu. Žalobce správnímu orgánu jednoznačně sdělil, na základě čeho se cítí být rodinným příslušníkem občana Evropské unie a k prokázání tohoto stavu předložil a navrhl rovněž dostatek důkazů, z nichž některé však správní orgán odmítl provést. Je přitom běžnou praxí, že k prokázání existence vztahu (obdobného) rodinného k občanu Evropské unie slouží účastnické výslechy osob, které v tomto vztahu figurují. Odůvodnění týkající se závěru žalovaného, že žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, obsahuje velké množství citací vybraných ustanovení, avšak již se nezabývá, jakým způsobem se to které ustanovení vztahuje na případ žalobce. Žalobce proto namítal rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu. Dle žalobce je závěr žalovaného o neexistenci rodinného vztahu mezi žalobcem a občanem Evropské unie postaven na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a vychází z pouhých domněnek žalovaného, který vzápětí odmítá navrhovaný důkaz, který by tento skutkový stav objasnil. Taková konstrukce je naprostý právní nonsens. Správní orgán nezjistil náležitě stav věci, neprovedl nezbytné dokazování, a tudíž porušil své povinnosti dle správního řádu a jeho rozhodnutí je tedy nezákonné. Vypořádání odvolací námitky žalovaným je nepřezkoumatelné, když správní orgán se prakticky posouzením podstatných skutečností vůbec nezabývá. Žalobce uzavřel, že žalovaný nezkoumal, zda žalobce splňuje podmínky pro přiznání statusu rodinného příslušníka občana Evropské unie, když tuto možnost zcela odmítl, aniž by vešel do kontaktu s účastníkem řízení a občanem Evropské unie, vůči kterému má účastník řízení tvrzený rodinný vztah. Na základě nedostatečného zjištění skutečného stavu věci následně žalovaný vydal zcela nezákonné rozhodnutí.

Žalobce rovněž namítal porušení zásady přiměřenosti, která mimo § 2 odst. 4 správního řádu vyplývá z § 174a zákona o pobytu cizinců, kde je uveden výčet představující minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Správní orgán má povinnost přiměřenost dopadů zkoumat z úřední povinnosti. Jakékoliv odůvodnění ohledně dopadů rozhodnutí však v odůvodnění napadaného rozhodnutí absentuje. V situaci, kdy je ale správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností, aby účastníka řízením vyslechl k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo jej jakýmkoliv jiným způsobem vyzve, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu neobsahuje žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, tak jak to požaduje § 174a zákona o pobytu cizinců (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 zákona o pobytu cizinců. Rovněž žalovaný tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalobce dále poukázal na nekonkrétnost výrokové části napadeného rozhodnutí. Správní orgán je v rozhodnutí povinen uvést, podle jakého zákonného ustanovení postupuje. Žalovaný uvedl § 90 odst. 5 správního řádu, avšak toto ustanovení se týká procesního postupu správního orgánu a nespecifikuje meritum věci. Žalovaný postupoval v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu, když neuvedl konkrétní ustanovení, na jejichž základě bylo ve věci rozhodováno. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Alternativně lze říci, že správními orgány nebyl legální důvod pro zamítnutí žádosti žalobce vůbec presentován.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby. Uvedla, že v posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňováno z titulu sdílení společné domácnosti s panem J.K., který je manželem matky žalobce. Tato kategorie vztahu není rodinným vztahem zakládajícím postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu Směrnice, tento status tedy nemůže být s ohledem na výše uvedenou argumentaci přiznán ani v případě vztahu obdobného takovému vztahu rodinnému. Je na účastníku řízení, aby doložil hodnověrným způsobem, že splňuje obě podmínky uvedené v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a to že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému, a že s ním sdílí společnou domácnost (musí být trvalého charakteru). Na žalobce se § 15a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nevztahuje, jelikož v době rozhodování prvostupňovým správním orgánem byl starší 21 let. Postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců by žalobci náleželo v případě, že by se soustavně připravoval na budoucí povolání studiem na české střední či vysoké škole a nedovršíl věku 26 let. Ohledně námitek uvedených v žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dle žalované prvostupňový správní orgán zjistil stav věci v souladu s § 3 správního řádu a na základě zjištěných skutečností učinil správný závěr, když žádost zamítl pro nesplnění podmínky uvedené v § 87b ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců.

IV. Vyjádření účastníků při 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.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

Žaloba je důvodná.

Skutkový základ věci

Žalobce podal dne 13.7.2015 k prvostupňovému správnímu orgánu žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. V tiskopisu žádosti jako účel pobytu uvedl „sdílení spol. dom. s občanem EU“.

K žádosti doložil potvrzení o dálkovém studiu ze dne 18.3.2015 na Právnické fakultě Lvivské soukromé akademie, kde je uvedeno ukončení studia v lednu 2016. Předložil diplom bakaláře vystavený dne 25.6.2013 Soukromým vysokoškolským vzdělávacím zařízením „Mezinárodní ekonomicko-humanitní univerzita Stepana“. Obě uvedené listiny byly předloženy v neověřené kopii, jak uvádí i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále žalobce předložil kopii oddacího listu vydaného dne 17.7.2014 Městským úřadem Loket, ze kterého vyplývá, že dne 17.7.2014 v Lokti uzavřela N.N. (uvedeno je datum narození) manželství s J.K. (uvedeno je datum narození) a dohodli se užívat příjmení K... – K... Skutečnost, že je N.K. matkou žalobce je doložena rodným listem žalobce a rozhodnutím soudu Ukrajiny o rozvodu manželství rodičů žalobce. Tato skutečnost není mezi účastníky sporná. Předložena byla smlouva o nájmu bytu uzavřená mezi společností AMV-Technoservice s.r.o. a N.K. dne 10.12.2014 na adrese ...

Prvostupňový správní orgán podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval žalobce k odstranění vad žádosti s tím, že tato neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti uvedené v § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců (výzva ze dne 17.7.2017). Žalobce byl touto cestou vyzván, aby doložil „*doklady potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, doklad o zajištění ubytování na území, doklad o zdravotním pojištění a 2 fotografie*“. Prvostupňový správní orgán spatřoval vadu náležitostí žádosti v tom, že k žádosti nebyly předloženy originály předložených dokladů a že tyto doklady neprokazují postavení žalobce jako rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení bylo ve výzvě citováno s příslušným obecným komentářem k jeho jednotlivým částem. K odstranění nedostatků žádosti byla stanovena lhůta 7 dnů ode dne doručení výzvy s poučením, že neodstranění podstatných vad žádosti ve stanovené lhůtě je důvodem pro zastavení řízení o žádosti a v případě, že uvedené vady nebudou odstraněny, bude žádost zamítnuta.

Žalobce k výzvě doložil ověřenou kopii oddacího listu jeho matky, ověřenou kopii dokladu o svém zdravotním pojištění, 8 rodinných fotografií, 2 fotografie pasového formátu a ověřený doklad o zajištění ubytování žalobce na adrese...

Dne 28.7.2015 byla Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie Karlovarského kraje, odborem cizinecké policie, provedena pobytová kontrola na adrese T. G. Masaryka 564/13, Karlovy Vary. Bylo zjištěno, že se jedná o bytový dům, zvonek je označen jménem „K...“. V době kontroly byla zastižena matka žalobce a žalobce, který uvedl, že do České republiky přicestoval 20.4.2015 a od té doby nepřetržitě bydlí společně s matkou a jejím manželem J.K. na této adrese. Pan J.K. byl v době kontroly u kamaráda ve Velichově.

Dne 6.1.2016 se k výzvě prvostupňového správního orgánu seznámil právní zástupce žalobce s podklady pro rozhodnutí a navrhl výslech žalobce podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Prvostupňový správní orgán výslech žalobce neprovedl a na základě uvedených podkladů žádost žalobce zamítl.

Své rozhodnutí odůvodnil prvostupňový správní orgán tím, že *„je žadatel přímý příbuzný v sestupné linii manžela občana EU“*. Aby však byl považován za rodinného příslušníka dle § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, *„je nutno kromě příbuzenské vazby prokázat, že je občanem EU nebo jeho manželem vyživovaný, a dále to, že se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání“*. Vyživováním se rozumí to, že žadatel je fakticky materiálně závislý na občanovi EU či jeho manželovi. *„Správním orgánem musí být posouzeno, zda jeho finanční a sociální podmínky potřebují materiální podporu k uspokojení jeho základních potřeb v zemi původu nebo v zemi, ze které přišel v době, kdy požádal o připojení se k občanovi EU či jeho manželovi. Tato skutečnost musí být ve správním řízení věrohodným způsobem žadatelem prokázána, pouhé prohlášení občana EU o tom, že podporuje dotčeného rodinného příslušníka, však není samo o sobě dostačující k prokázání existence závislosti“*. Dle prvostupňového správního orgánu žalobce *„nedoložil vůbec žádné doklady, které by prokazovaly, že by byl obč. EU (manželem matky) nebo jeho manželkou (matkou žadatele) vyživován v zemi původu nebo v zemi, ze které přišel v době, kdy požádal o připojení se k obč. EU (manželovi matky), tzn. neprokázal jednu z podmínek nezaopatřenosti“*.

Prvostupňový správní orgán se proto již nezabýval druhou z podmínek, kterou je soustavná příprava žadatele na budoucí povolání, kterou se žalobce snažil prokázat neověřenou kopií potvrzení o dálkovém studiu vystaveného dne 18.3.2015 Právnickou fakultou Lvivské soukromé akademie a neověřenou kopií diplomu bakaláře vystaveného dne 25.6.2013 Soukromým vysokoškolským vzdělávacím zařízením „Mezinárodní univerzita Stepana Demjančuka“, neboť obě tyto podmínky musejí být splněny a žadatelem prokázány současně. Nadto prvostupňový správní orgán uvedl, že byl žadatel povinen doložit originály nebo úředně ověřené kopie dokumentů, doložil však pouze neověřenou kopii potvrzení o studiu a originály či úředně ověřené kopie nedoložil ani přes výzvu k odstranění vad.

Dále prvostupňový správní orgán hodnotil předložené doklady o zajištění ubytování (potvrzení o zajištění ubytování ze dne 28.7.2015 a ze dne 27.8.2015), doklady o zdravotním pojištění (smlouvy o komplexní zdravotní péči cizinců ze dne 21.7.2015, dokladu o zaplacení pojistného ze dne 21.7.2015) a fotografie pasového formátu tak, že jimi žalobce toliko doložil povinné náležitosti dle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Dle prvostupňového správního orgánu žalobce „*doloženými doklady neprokázal, že je rodinným příslušníkem dle § 15 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť v první řadě vůbec neprokázal, že byl obč. EU (manželem matky) nebo jeho manželkou (matkou žadatele) vyživován v zemi původu nebo v zemi, ze které přišel v době, kdy požádal o připojení se k obč. EU (manželovi matky), tzn. neprokázal jednu z podmínek nezaopatřenosti*“.

Na základě předložených důkazů vyloučil prvostupňový správní orgán rovněž posouzení žádosti podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť předloženými důkazy z důvodů v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedených nebylo prokázáno, že by měl žalobce s manželem matky, občanem EU, trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žil s ním ve společné domácnosti. Skutečnost, že žalobce bydlí v jednom bytě s občanem EU (manželem matky) nebyla prokázána ani pobytovou kontrolou provedenou na adrese hlášeného pobytu žalobce. Při pobytové kontrole byl zastižen pouze žalobce se svou matkou. Ta sice uvedla, že její manžel s nimi žije a v době kontroly měl být pouze na návštěvě u kamaráda, ale jeho pobyt na uvedené adrese se nepodařilo ověřit ani šetřením v sousedství, neboť žádní sousedé nebyli zastiženi. Žalobce neprokázal ani trvalost vztahu s občanem EU. Doložil 8 ks fotografií, kde je na většině zachycena matka žalobce se svým manželem, pouze z jedné fotografie lze rozeznat, že je na ní společně s nimi zachycen také žalobce. Nelze však určit, kdy a kde byla pořízena. Fotografie tedy nepoukazují povahu ani trvalost vztahu mezi žalobcem a manželem jeho matky. Žádné další doklady doloženy nebyly.

Dle prvostupňového správního orgánu žalobce „*neprokázal, že se v jeho případě jedná o vztah obdobný vztahu rodinnému a následně také neprokázal splnění dvou základních podmínek tohoto ustanovení, tedy že se jedná o vztah trvalý a že žije s občanem EU ve společné domácnosti. Žadatele tedy nelze považovat ani za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců*“.

Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí ztotožnila se závěrem prvostupňového správního orgánu. Uvedla, že řízení podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců „*je řízení o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění zákonných podmínek. Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vši vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života účastníka řízení a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie. Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) v průběhu celého řízení pustí. Iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace prokazující existenci trvalého vztahu obdobného vztahu*

rodinnému účastníka řízení a občana Evropské unie. Neochota a nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje, (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2013, čj. 6 As 95/2013-41).“

Právní hodnocení

Zákon o pobytu cizinců byl novelizován s účinností od 18.12.2015 zákonem č. 314/2015. Podle části druhé, přechodných ustanovení v čl. IV bod 1. *Řízení podle zákona č. 326/1999 Sb., zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* O žádosti bylo proto rozhodováno podle zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17.12.2015.

Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *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 zákona o pobytu cizinců: *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), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou.*

Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho *a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) **nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.*** Podle odst. 2 tohoto ustanovení se za nezaopatřenou osobu podle odstavce 1 písm. d) považuje *občanem Evropské unie nebo jeho manželem vyživovaný cizinec, který a) **se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání,** b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.* Podle odst. 3 tohoto ustanovení se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který *hodnověrným způsobem doloží, že a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, 2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo 3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo b) **má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.***

Soud shledal důvodnou námitku žalobce, že ve správním řízení nebyl ve smyslu § 3 správního řádu zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když k návrhu žalobce nebyl žalobce vyslechnut jako účastník řízení.

Podle § 3 správního řádu: *Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*

Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců: *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.*

Prvostupňový správní orgán k návrhu na výslech žalobce jako účastníka řízení uvedl, že není ve smyslu § 52 správního řádu vázán návrhy účastníka řízení. Neprovedení výslechu žalobce odůvodnil tím, že „výpověď účastníků řízení by zachycovala pouze jejich vlastní tvrzení, avšak nebyla by dokladem, resp. listinou, kterou je žadatel podle ust. § 87b odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb. povinen předložit k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, nelze ji tedy tímto způsobem nahradit“. Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9A 118/2011 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.11.2013, čj. 6 As 95/2013, podle nichž důkazní břemeno splnění podmínek § 15a zákona o pobytu cizinců spočívá na žadateli a nemožnost nebo neochota prokázat splnění zákonem požadovaných podmínek jde plně k tíži žadatele a vede k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje. Dle prvostupňového správního orgánu žalobce důkazní břemeno neunesl. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí k tomu uvedl: „*Institut výslechů účastníků řízení je primárně určen k ověřování podkladů dokladaných cizinci do žádosti a v případě žádosti o přechodný pobyt pak zejména k ověřování, zda se žadatel nedopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství. Institut výslechů účastníků řízení lze tedy využít za podmínky, že doložené doklady nelze ověřit jiným způsobem. V tomto případě je situace jiná, neboť žadatel žádné doklady týkající se vyživování (jedné z podmínek nezaopatřenosti) nedoložil a tudíž nebylo co ověřovat. Správní orgán nepřistoupil k výslechu také z toho důvodu, že existují listinné důkazy, jak vyživování prokázat, a to např. formou výpisů z účtu, které budou prokazovat zasílání finančních prostředků žadateli, a to buď obč. EU nebo jeho manželem.*“ Odkázal rovněž na nálezy Ústavního soudu ze dne 8.12.2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, podle něhož judikatura dovodila možnost neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení pouze tehdy, pokud 1) tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení; 2) důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili nedisponuje vypovídací hodnotou ve vazbě na konkrétní tvrzení; 3) tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřeno nebo vyvráceno. S odkazem na tento nálezy prvostupňový správní orgán konstatoval, že „výpověď žadatele v tomto případě nedisponuje vypovídací hodnotou, neboť jeho tvrzení by nebylo dostatečné a jen těžko by nahradilo

důkazy, které měl doložit. Ve vztahu k prokázání soustavné přípravy na budoucí povolání, jedné z podmínek nezaopatřenosti, kterou byl žadatel povinen doložit, nemůže výslech účastníků řízení nahradit listinné důkazy, které byl žadatel povinen doložit. Provedení výsledků účastníků řízení by tak těžko mohlo nahradit doklady, které měl žadatel doložit, a to doklady prokazující jeho soustavnou přípravu na budoucí povolání. Žadatel nedoložil doklady, které by prokazovaly, že se soustavně připravuje na budoucí povolání, přičemž doložení těchto dokladů nemůže být nahrazeno svědeckou výpovědí. Výslech účastníků řízení v tomto případě nemůže tyto doklady nahradit.“

Žalovaná k totožné odvolací námitce uvedla: „K námitce, že výsledkem chtěl účastník řízení prokázat své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, Komise uvádí, že provést důkaz výsledkem účastníka řízení sice (s ohledem na § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.) lze i v takovém správním řízení, pro něž není výslovně upraven, jeho použitelnost je však značně omezená. Výslech účastníka řízení totiž není určen k tomu, aby při něm účastník řízení uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k jiným provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení.“ V té souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, čj. 6 As 147/2013-29.

Uvedené závěry prvostupňového správního orgánu a žalované nejsou správné a judikatura, kterou v té souvislosti argumentují, není pro daný případ přílehavá.

V daném správním řízení o žádosti žalobce bylo povinností správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Důvodnou pochybnost je však nutno shledat již v tom, na základě jakého tvrzení žalobce žádal o přechodný pobyt na území České republiky. Dle důvodu uvedeného v žádosti „*Sdílení spol. dom. s občanem EU*“ je zřejmé, že se jednalo o žádost podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ten však je nutno aplikovat v návaznosti na § 15a zákona o pobytu cizinců, který specifikuje řadu případů, kdy je podle tohoto ustanovení možno posoudit cizince jako rodinného příslušníka občana EU. Bylo proto povinností prvostupňového správního orgánu, aby postavil najisto, na základě jakého svého tvrzení žalobce o přechodný pobyt žádá. Teprve po té bylo na místě vyzvat žalobce k prokázání tohoto jeho konkrétního tvrzení. Takový postup není možné nahradit zcela obecnou výzvou, jak to učinil prvostupňový správní orgán. Bylo by možné v takovém případě vyzvat žadatele, aby doplnil své tvrzení o důvodu žádosti o přechodný pobyt na území České republiky, ale výzvou naprosto konkrétní, vycházející z konkrétní žádosti, tedy z toho, co je z žádosti zřejmé a co musí být žadatelem dál tvrzeno, aby mohlo být správním orgánem posouzeno, podle kterého zákonného ustanovení bude nutno žádost posuzovat. Pak teprve by připadala v úvahu opět zcela konkrétní výzva k prokázání žadatelova tvrzení.

Dle názoru soudu však bylo v daném případě na místě, aby byl žalobce po té, kdy na základě výzvy prvostupňového správního orgánu doplnil náležitosti dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, vyslechnut jako účastník řízení, a to nejen k doplnění svého tvrzení o důvodu žádosti, ale zejména proto, že by byl vyslechnut správním orgánem, který by výslech vedl v souladu s příslušnou hmotněprávní úpravou při vědomí, jaké skutečnosti je nutno zjišťovat. Výslech účastníka řízení by tak byl podstatným důkazem pro rozhodnutí správního

orgánu o žádosti. Bez výpovědi žalobce jako účastníka řízení byl předčasný závěr správních orgánů obou stupňů, že žalobce „*neprokázal, že byl obč. EU (manželem matky) nebo jeho manželkou (matkou žadatele) vyživován v zemi původu*“. Taková skutečnost nebyla v řízení zjišťována, proto nemohla být na základě předložených důkazů hodnocena negativně. Nebylo proto možné dospět k závěru, že žalobce „*neprokázal jednu z podmínek nezaopatřenosti*“. Obdobně je tomu v případě prokázání vztahu obdobnému vztahu rodinnému, kdy bez podrobného výsledku žalobce jako účastníka řízení nebylo možné na základě toliko pobytové kontroly provedené dne 28.7.2015 dospět k závěru, že žalobce „*neprokázal, že se v jeho případě jedná o vztah obdobný vztahu rodinnému ... že se jedná o vztah trvalý a že žije s občanem EU ve společné domácnosti*“. V daném případě bylo povinností správních orgánů postupovat podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a vyslechnout žalobce jako účastníka řízení, neboť to bylo nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, případně pro posouzení, zda se ze strany žalobce nejedná o obcházení tohoto zákona s cílem získat oprávnění k pobytu na území České republiky. Proto i žalovaný pochybil, pokud se ztotožnil s prvostupňovým správním orgánem v tom, že pro posouzení žádosti nebylo třeba provedení výsledku žalobce jako účastníka řízení, i když to žalobce v řízení a následně v rámci odvolání navrhoval.

Procesní pochybení správních orgánů obou stupňů mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nebylo-li žalobci umožněno uvést skutečnosti dokládající splnění podmínek pro povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, je předčasné dospět k závěru, že žalobce tyto skutečnosti netvrdil, neprokázal a správními orgány rozporované skutečnosti nevyvrátil.

Závěr

Soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje doplnění. Žalobce byl ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. zkrácen na svých subjektivních veřejných právech rozhodnutím správního orgánu. Žaloba je důvodná. Soud proto podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř.s. a věc vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán právním názorem soudu. Protože soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, nemohl se zabývat žalobními body směřujícími do věci samé.

VI. Náklady řízení

Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a odměně advokáta stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen advokátní tarif). Zástupce žalobce, advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka odměny advokáta zvyšuje o DPH vypočtenou podle zákona č. 235/2004 Sb. za použití sazby platné v době rozhodnutí soudu, tj. 21 %.

Sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 advokátního tarifu 3.100 Kč a podle § 13

odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku 300 Kč.

Odměna advokáta sestává ze tří úkonů právní služby, a to jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu (převzetí a příprava věci), jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (podání žaloby) a jednoho úkonu podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu (účast na jednání soudu dne 6.6.2017), tj. včetně paušální částky 10.200 Kč (9.300 + 900). DPH z této částky činí 2.142 Kč. Odměna advokáta tak činí 12.342 Kč.

K odměně advokáta bylo připočteno 3.000 Kč za zaplacený soudní poplatek za žalobu podle položky 18 bod 2. písm. a) Sazebníku poplatků, přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „Sazebník poplatků“*) a 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle položky 20 Sazebníku poplatků. Náklady řízení tak činí 16.342 Kč.

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 6. června 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kováříková