



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: L.T.T.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, *zastoupeného Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 820/45*, proti **žalovanému: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. listopadu 2015, čj. MV-91595-3/SO-2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. listopadu 2015, č. j. MV-91595-3/SO-2015 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky ze dne 2. 4. 2015, č. j. OAM-1661-20/PP-2015, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 14.200 Kč, k rukám zástupce žalobce Mgr. Štěpána Svátka, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

- I.
Předmět řízení

Žalobou napadeným rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky č.j. OAM-1661-20/PP-2015 ze dne 9. 4. 2015, kterým byla zamítnuta pro nesplnění podmínky uvedené v ust. § 87b odst. 2 ve spojení s ust. § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

II. Žaloba

Žalobce v žalobě v první řadě namítá, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno v rozporu s ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), když správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán I. stupně vyzval žalobce k doložení dokladů prokazujících, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, aniž by specifikoval, jaké konkrétní doklady má na mysli. Žalobce navrhl provedení místního šetření na adrese sdílení společné domácnosti obou partnerů na adrese... a rovněž navrhl předvolání účastníků ve smyslu ust. § 18 správního řádu, popřípadě účastnický výslech dle ust. § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Tyto důkazní návrhy směřovaly k prokázání podmínky stanovené v ust. § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný navrhované důkazy neprovedl a žádost žalobce zamítl s tím, že žalobce nepředložil důkaz hodnověrně prokazující splnění podmínky dle ust. 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

V návaznosti na shora uvedené žalobce rovněž namítal, že opakovaně žádal správní orgán, aby specifikoval, jaký listinný doklad považuje za dostačující k tomu, aby bylo prokázáno naplnění ust. § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a správní orgán tak akceptoval faktický stav, tedy sdílení společné domácnosti. Z ust. § 4 odst. 1, 2 správního řádu je správní orgán povinen v řízení postupovat tak, aby účastníci řízení byli řádně informováni a poučeni o požadavcích správního orgánu spojených s kladným vyřízením jejich žádosti. Jestliže správní orgán odmítá předkládané důkazy účastníků s tím, že ani jeden neprokazuje sdílení společné domácnosti, aniž by účastníkům sdělil, jaký důkazy považoval za relevantní, zcela jednoznačně postupuje v rozporu se zásadou předvídatelnosti a principy dobré správy. Žalovaný ani správní orgán I. stupně neuvedly ani v odůvodnění svých rozhodnutí, jaký listinný doklad by měl účastník doložit k prokázání společné domácnosti.

Žalobce rovněž namítal porušení dispoziční zásady. Při uplatnění dispoziční zásady se správní řízení zahajuje na základě návrhu účastníka, který má subjektivní zájem na daném řízení. Účastník řízení určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je správní orgán vázán. Pokud tedy správní orgán na základě žádosti účastníka o provedení protokolu o vyjádření účastníků dle ust. § 18 správního řádu příp. výslechu dle ust. § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a provedení místního šetření neprovedl a žádost bez dalšího zamítl, postupoval v rozporu s poukázanou zásadou. Žalobce dále uvedl, že správní orgán nemůže předjímat, jakou vypovídající hodnotu pro správní řízení budou navrhované důkazy mít.

Napadené rozhodnutí je rovněž dle názoru žalobce nepřezkoumatelné pro rozpor s ust. § 68 odst. 3 správního řádu, když se správní orgán relevantním způsobem nevypořádal s vyjádřením účastníka k podkladům před vydáním rozhodnutí.

V doplnění žaloby ze dne 14. 4. 2016 žalobce doplnil žalobní námitku týkající se neprovedení navrhovaných důkazů k prokázání skutečnosti sdílení společné domácnosti žalobce s jeho družkou. Žalobce poukázal na rozhodnutí správního orgánu ve skutkově obdobné věci, kde správní orgán uplatnil rozdílný přístup, když byl účastník řízení výslovně poučen o tom, že může navrhnout výslech své osoby případně dalších osob k prokázání trvalosti vztahu mezi partnery a podmínek vyžadovaných v ust. § 15a zákona o pobytu cizinců, a to vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně sám konstatuje, že tento status je listinnými doklady obtížné prokázat. Tímto postupem správní orgány postupovaly v rozporu s ust. § 4 odst. správního řádu.

Žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě bylo rovněž navrženo, aby byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného správního orgánu

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve svém vyjádření nejprve stručně shrnula dosavadní průběh řízení. Dále uvedla, že účastník řízení skutečně žádný doklad, jenž by prokazoval, že se slečnou A. mají trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému, správnímu orgánu I. stupně ani na výzvu nepředložil. Komise zdůraznila, že řízení podle ust. § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky žádá 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 žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené. 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. Neochota nebo 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. (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013 č. j. 6 As 95/2013-41). Ohledně námitek uvedených v žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Závěrem žalovaný navrhl, aby soud napadené rozhodnutí potvrdilo a žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud při přezkoumávání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno (§ 75 odst. 1 a 2 s.ř.s.).

Zákonnost rozhodnutí krajský soud přezkoumával ve vazbě na příslušná procesní ustanovení zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, jejichž porušení se žalobce dovolával a dále ve vztahu k příslušným hmotněprávním ustanovením zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Krajský soud shledal žalobu důvodnou.

Žalobce spatřuje zásadní pochybení správního orgánu ve skutečnosti, že správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a postupoval tak v rozporu s ust. § 3 správního řádu. Dle žalobce mělo dojít k doplnění dokazování provedením místního šetření v místě společné domácnosti žalobce a jeho družky a rovněž výslechem družky žalobce a žalobce samotného. Naopak žalovaná ve svém vyjádření uvádí, že je na účastníkovi řízení (žadateli), aby doložil hodnověrným způsobem, že splňuje podmínky uvedené v § 15a zákona o pobytu cizinců.

Podle ust. § 3 správního řádu nevyplývá-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 ust. § 2 správního řádu.

V ust. § 52 správního řádu je uvedeno: Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení [*věta první*]. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci [*věta druhá*].

Soud má za to, že povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu ust. § 52 věty první správního řádu zatěžuje účastníka řízení zejména tehdy, žádá-li o přiznání určitého oprávnění. V takových případech má správní orgán povinnost provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci ve smyslu ust. § 52 věty druhé uvedeného zákona především proto, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Uvedená interpretace není podle názoru soudu v rozporu ani s ust. § 3 správního řádu. Zákonodárce u této základní zásady činnosti správních orgánů nepoužil dikci „postupuje správní orgán tak, aby *zjistil* stav věci“, nýbrž „postupuje správní orgán tak, aby *byl zjištěn* stav věci“, z čehož se dá usuzovat, že v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 věta druhá tohoto zákona), zatímco v řízeních, v nichž má být na žádost přiznáno oprávnění, je správní orgán sice rovněž povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 věta první uvedeného zákona), ale okolnosti důležité pro ochranu soukromého zájmu žadatele mohou být zjišťovány tak, že žadatel je – neučinil-li tak už v žádosti –

správním orgánem vyzván (§ 45 odst. 2 správního řádu), aby takovéto okolnosti tvrdil a na podporu svých tvrzení označil či předložil patřičné důkazy.

Z povahy věci nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti. Pokud se však žadateli nedaří břemena tvrzení a důkazní unést, je správní orgán povinen žadatele poučit a dát mu možnost odstranit vady žádosti. Pokud žadatel není schopen některé skutečnosti prokázat listinnými dokumenty a navrhuje za účelem jejich prokázání jiné vhodné důkazy, nemůže jejich provedení správní orgán bez dalšího odmítnout.

Je na místě připomenout také ust. § 50 odst. 2 větu třetí správního řádu, podle něhož nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. Z dikce „*povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení*“ plyne, že tu významnou roli hrají procesní instituty „povinnost tvrzení“ a „povinnost důkazní“. Povinnost tvrzení znamená povinnost účastníka řízení tvrdit rozhodné skutečnosti. Povinnost důkazní znamená povinnost účastníka řízení předložit nebo alespoň označit důkazní prostředky k prokázání tvrzených skutečností. Důkazní povinnost se vztahuje k určité tvrzené skutečnosti. Bez tvrzení určitých skutečností si lze jen obtížně představit důkazní povinnost. I když je zde úzká souvislost mezi povinností tvrzení a povinností důkazní, lze říci, že povinnost tvrzení je primární a povinnost důkazní sekundární.

Je povinností žadatele o povolení k přechodnému pobytu ve smyslu ust. § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců přiložit k žádosti náležitosti uvedené v ust. § 87b téhož zákona. K žádosti podané dne 4. 2. 2015 byl správnímu orgánu předložen pouze dokument - čestné prohlášení slečny M.A. (družky žalobce), že žije s žalobcem ve společné domácnosti. V žádosti bylo v kolonce „účel pobytu“ odkázáno na § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jelikož žalobce k žádosti nedoložil všechny potřebné náležitosti stanovené zákonem, vyzval správní orgán žalobce k odstranění vad žádosti ze dne 5. 2. 2015. K odstranění vad poskytl žalobci lhůtu 5- ti dnů ode dne doručení výzvy. Žalovaný vyzval žalobce k doložení cestovního dokladu, dokladu o zajištění ubytování na území České republiky, dokladu o zdravotním pojištění, fotografií. Jelikož žalobcem doložené čestné prohlášení slečny M.A., které bylo přiloženo k žádosti za účelem prokázání rodinné příslušnosti k občanovi Evropské unie, nesplňovalo dle správního orgánu I. stupně požadavky uvedené v ust. § 15a zákona o pobytu cizinců (tj. neprokazuje trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a neprokazuje vedení společné domácnost), vyzval správní orgán rovněž k doložení dokladu věrohodně prokazujícího, že žalobce je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žalobce na základě výzvy doložil správnímu orgánu cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování na adrese ..., doklad o zdravotním pojištění. Podáním ze dne 4. 3. 2015 žalobce navrhl, aby správní orgán předvolal žalobce a jeho družku slečnu M.A. za účelem výslechu a zapsání tohoto výslechu do protokolu ve smyslu ust. § 18 správního řádu a zároveň žalobce navrhl opětovné provedení pobytové kontroly v místě žalobcova pobytu. Žalobce rovněž požádal o poskytnutí lhůty za účelem doložení listinných důkazů prokazujících obdobný vztah vztahu rodinnému se svou družkou M.A.

Správní orgán I. stupně na žalobcem navrhované důkazy žádným způsobem nereagoval, neprovedl je a z důvodů neprokázání skutečnosti, že má žalobce trvalý vztah

obdobný vztahu rodinnému s občanem Evropské unie, žádost žalobce zamítl. Tento postup správního orgánu I. stupně a rovněž tak žalovaného, který postup prvostupňového orgánu resp. prvostupňové rozhodnutí potvrdil, pokládá krajský soud chybný.

Jak již bylo uvedeno výše, správní orgán má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V případě, že určitou skutečnost může žalobce v řízení prokázat výsledkem účastníka řízení, popřípadě dalších osob, nemůže správní orgán tento důkaz bez dalšího neprovést, a to tím spíše, když žadatel nemá jinou možnost, jak danou skutečnost prokázat. Správní orgán v takové situaci neměl vydat zamítavé rozhodnutí pouze proto, že nebyly předloženy důkazy v listinné podobě, tak jak správní orgán vyžadoval, když se nabízelo provedení jiných vhodných důkazních prostředků. Žalobce sice nedal zcela jednoznačně najevo, k prokázání jakých tvrzení by měl být výsledek proveden, to však neodůvodňuje dostatečně další postup správního orgánu, který k provedení výsledku nepřistoupil, přičemž toto své rozhodnutí částečně vysvětlil až v prvostupňovém rozhodnutí o žádosti. Na předložení listinných důkazů by mohl trvat v případě, že by výsledek nerozptýlil pochybnosti o existenci vztahu požadované kvality nebo jiných rozhodných skutečnostech. Z úřední činnosti je soudu v obdobných věcech ohledně prokazování trvalosti vztahu popř. sdílení společné domácnosti známo, že sám správní orgán si je vědom toho, že tento stav lze listinnými důkazy jen stěží prokázat a dokonce sám poučuje žadatele o možnosti podání návrhu na výsledek žadatele či jiných osob za účelem prokázání, zda je žadatele možno považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie či nikoli.

Vzhledem ke shora uvedenému považuje krajský soud námitku žalobce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci za důvodnou.

Nad rámec žalobcem uplatněných žalobních bodů krajský soud uvádí, že z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že správní orgán zamítl žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu pro nesplnění podmínky uvedené v ust. § 87b odst. 2 ve spojení s ust. § 15a zákona o pobytu cizinců. Do konce roku 2010 obsahoval zákon o pobytu cizinců ustanovení, které zařazovalo nepředložení náležitostí stanovených zákonem mezi důvody zamítnutí žádosti o přechodný pobyt. Novelou zákona č. 427/2010 Sb. bylo toto ustanovení vypuštěno. Vztah správního řádu a zákona o pobytu cizinců je upraven v § 168 a § 169 tohoto zákona, které obsahují výčet řízení, na která se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu a některé odchylky při použití správního řádu. Na řízení o žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka EU se tyto výjimky neuplatní a je tedy možné subsidiárně užít správní řád v plné šíři. V případě, že je žadatel poučen o existenci vad žádosti, které brání pokračování v řízení, a v určené lhůtě je neodstraní, je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavit. V řešeném případě nebylo žádosti žalobce vyhověno nikoliv z důvodu, že by žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana Evropské unie, nýbrž proto, že tuto skutečnost neprokázal, resp. nepředložil správnímu orgánu dostatečné důkazy. Za takových okolností není možné žádost zamítnout, v úvahu přichází pouze zastavení řízení.

Z důvodu procesního pochybení správních orgánů soud dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a současně podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací

k dalšímu řízení žalovanému. Protože v řízení před správními orgány bude nutné doplnit dokazování, zrušil v souladu s ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Vzhledem k existenci shora uvedené vady řízení dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro kterou krajský soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nezabýval se krajský soud z důvodu nadbytečnosti dalšími žalobními námitkami žalobce.

V. Náklady řízení

Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobci, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 14.200,- Kč. Tato náhrada je představována uhrazeným soudním poplatkem v úhrnné výši 4.000,- Kč a dále odměnou za právní zastoupení žalobce za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč, tři režijní paušály po 300,- Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis a podání žaloby, vyjádření žalobce ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

JUDr. Václav Roučka, vr.
předseda senátu