



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce **J. M.**, nar. . . , státního občana Čínské lidové republiky, bytem H., P., zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem ve společnosti AK Čechovský & Václavek, s.r.o., se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců** – Ministerstvo vnitra, náměstí Hrdinů 1634/3, Poštovní schránka 155/50, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2014, č. j. MV-134336-3/SO/sen-2014,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2014, č. j. MV-134336-3/SO/sen-2014, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 22. 8. 2014, č. j. OAM-76-60/PP-2011, s e z r u š u j í a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaná je povinna do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám zástupce Mgr. Petra Václavka na náhradě nákladů řízení částku 16.342,- Kč.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odeslanou dne 6. 1. 2015 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 12. 2014, č. j. MV-134336-3/SO/sen-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 22. 8. 2014, č. j. OAM-76-60/PP-2011, a toto rozhodnutí potvrdila. Uvedeným rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť dospělo k závěru, že se žalobce dopustil obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. V žádosti žalobce tvrdil a prokazoval existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému k družce paní Ch. L. a jejímu synovi P. Ch., nar. . . , který je občanem ČR.

Žalobce v žalobě předně namítl nezákonnost názoru ministerstva a žalované o údajném obcházení zákona s cílem získat povolení k pobytu, které má vyplývat z jeho minulosti. I kdyby minulost žalobce byla natolik problematická, že by umožňovala zamítnutí žádosti, muselo by se jednat o odlišný důvod pro zamítnutí žádosti, a to pro závažné narušení veřejného pořádku. Z judikatury správních soudů však vyplývá, že nelze jeho jednání pod tento důvod subsumovat, a proto ministerstvo zamítlo žádost z důvodu obcházení zákona. Tento závěr však nemá oporu v provedeném dokazování, v obsahu spisového materiálu, ani v judikatuře správních soudů či praxi správních orgánů. Jedná se o snahu zamítnout jeho žádost za každou cenu. Správní orgány vedou řízení již téměř čtyři roky, aniž by byly schopny vydat jediné přezkoumatelné a zákonné rozhodnutí.

Správní orgány podle žalobce dovozují, že se dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, ze skutečnosti, že v minulosti pobýval na území ČR nelegálně, a z údajného opakovaného porušení zákona o pobytu cizinců a jeho nejasného osobního stavu. Žalobce sice pobýval na území nelegálně, ale stalo se to již před více než osmi lety a nemůže to být důvodem pro zamítnutí žádosti z důvodu obcházení zákona. Žalobci bylo za jeho protiprávní jednání uloženo správní vyhoštění, které bylo následně příslušným orgánem zrušeno proto, že je rodinným příslušníkem občana EU. K dalším porušením zákona o pobytu cizinců žalobce uvedl, že v prvním případě se jednalo o bagatelní přestupek, za který byla žalobci uložena pokuta 200,- Kč, a řízení bylo ukončeno před téměř 3 lety. Další údajná pochybení není možno přičítat k tíži žalobce, neboť byl potrestán z důvodu chybějícího víza z důvodu nezákonného rozhodnutí, které však bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Na žalobce je tak nutno pohlížet jako na osobu v uvedeném období legálně pobývajících na území ČR. Správní orgány tak vlastní pochybení přičítají k tíži žalobce. Správním orgánům je prokazatelně znám osobní stav žalobce a rovněž počet osob, se kterými sdílí společnou domácnost. Pokud mělo ministerstvo v tomto pochybnosti, mohlo zopakovat místní šetření.

Dále žalobce uvedl, že ministerstvo a žalovaná se nezabývaly dopadem svých rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života. Zájem státu na dodržování mezinárodněprávních závazků jednoznačně převažuje nad zájmem na ukončení pobytu žalobce. Zamítnutí žádosti o přechodný pobyt je v rozporu s ústavními předpisy

a mezinárodními závazky ČR. Žalovaná se omezila na konstatování, že otcem nezletilého P. Ch. je P. K., občan ČR, který má vůči dítěti rodičovskou zodpovědnost a vyživovací povinnost a ukončení pobytu žalobce na území ČR tak nebude mít žádný dopad do rodinného života jak žalobce, tak nezletilého dítěte. Žalované je známo, že matrikový otec nejeví o dítě zájem, na jeho výchově ani výživě se nepodílí a veškeré funkce otce přebíral žalobce. Nezletilý vnímá jako otce právě žalobce.

Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, protože se žalovaná nevypořádala s jeho námitkami uvedenými v odvolání, a to ve vztahu k dopadu do soukromého a rodinného života žalobce, k námitkám, že není možno předchozí pochybení žalobce interpretovat jako důvod pro zamítnutí žádosti s odkazem na údajné obcházení zákona a že ministerstvo nereagovalo na žádost, aby jej informovalo o tom, zdali něco brání kladnému vyřízení žádosti.

Žalovaná ve svém vyjádření navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že se žalobce opakovaně dopustil nedodržování právních předpisů na území ČR. Žalobce pobýval na území České republiky od roku 2001 neoprávněně a svůj pobyt na území České republiky se pokusil zlegalizovat nejdříve podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany pod nepravou identitou. Následně žalobce požádal o povolení k trvalému pobytu za účelem sdílení společné domácnosti s paní E. B., se kterou později uzavřel manželství. Žalobce s ní přitom nikdy nežil ve společné domácnosti. Dále požádal o povolení k přechodnému pobytu za účelem sdílení společné domácnosti s družkou a jejím nezletilým synem, státním občanem ČR. Je evidentní, že žalobce nerespektuje společenské, kulturní a mravní normy, jež jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu základních norem, a jedná v rozporu s dobrými mravy a morálkou. V minulosti se neúspěšně snažil zlegalizovat pobyt a to nasvědčuje tomu, že má snahu ovlivňovat správní orgány v jejich rozhodování, získat pro sebe výhody, které mu nepřísluší, a tím obcházet zákon s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Ministerstvo podle žalované zjistilo stav věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ze zjištěných skutečností učinilo ministerstvo správný závěr, že se žalobce dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Úvahy správního orgánu jsou podle žalované uvedeny v rozsahu umožňujícím jejich přezkoumání.

Žalobce v replice uvedl, že důvody zamítnutí žádosti je nutno vztahovat k řízení, v jehož rámci je rozhodnutí vydáváno. Pokud správní orgán zamítá žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na základě přesvědčení, že se dopustil obcházení zákona, pak by se žalobce musel dopustit obcházení zákona v souvislosti s daným řízením nebo v jeho rámci. Správní orgán nemůže vycházet z předchozího jednání žalobce, ale musí prokázat, že se žalobce dopustil obcházení v rámci řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu a nikoliv kdysi v minulosti.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná, podána osobou oprávněnou a že jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů přezkoumal, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěl přitom k závěru, že podaná žaloba je důvodná.

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 8. 12. 2010 u Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Poděbrady, žádost o povolení k přechodnému pobytu. Svě postavení rodinného příslušníka

občana EU žalobce dovozoval ze skutečnosti, že žije ve společné domácnosti s paní L. Ch., státní občankou Čínské lidové republiky, a jejím synem P. Ch., státním občanem České republiky. V souvislosti s nabytím účinnosti novely zákona o pobytu cizinců zákonem č. 427/2010 Sb. došlo ke změně věcné příslušnosti a k rozhodování o žádosti žalobce bylo od 1. 1. 2011 příslušné ministerstvo, kterému byla věc postoupena. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 10. 1. 2012 žádost žalobce zamítlo podle § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nedoložil své tvrzené postavení rodinného příslušníka občana EU a nepředložil tak náležitosti stanovené zákonem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla a jím napadené rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 25. 6. 2012, č. j. MV-38472-3/SO-2012. Proti němu podal žalobce žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 45 A 42/2012-69. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 30/2013-42, zrušil rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2013 a rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2012. Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že žalobce v míře minimálně nezbytné pro prokázání splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti doklady předložil. Žalovaná následně svým rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013, č. j. MV-38472-24/SO/sen-2012, rozhodnutí ministerstva ze dne 10. 1. 2012 zrušila a vrátila mu věc k novému projednání, a to jednak v návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu a jednak s ohledem na následné předložení dalších dokladů žalobcem v průběhu řízení před žalovanou.

Po novém projednání věci ministerstvo rozhodnutím ze dne 22. 8. 2014 zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť dospělo k závěru, že se žalobce dopustil obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a jímž rozhodnutí ministerstva ze dne 22. 8. 2014 potvrdila.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná poukázala na to, že žalobce vstoupil na území ČR v roce 2001 neoprávněně bez platného cestovního dokladu a víza. V roce 2006 byl žalobce kontrolován hlídkou policie, které se prokázal jiným dokladem, než svým vlastním. V řízení o správním vyhoštění žalobce uvedl nepravé jméno (J. Y. P.). Poté, co bylo žalobci uloženo správní vyhoštění, požádal o udělení mezinárodní ochrany a v rámci řízení opět uvedl tuto nepravou identitu. V řízení o mezinárodní ochraně uvedl, že jeho manželka se jmenuje Ch. L., nar. nebo , a že také žádala o udělení mezinárodní ochrany v ČR. S manželkou mají syna J. B. B., narozeného . . , státní příslušnost Čínská lidová republika. Žalovaná zjistila, že pod totožností syna bylo dne 23. 2. 2011 prostřednictvím zastupitelského úřadu požádáno o udělení víza nad 90 dnů, které však nebylo uděleno. Dále žalovaná uvedla, že žalobce v roce 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu z důvodu sdílení společné domácnosti s družkou E. B., avšak v tiskopisu žádosti uvedl jako svou manželku paní Ch. L.. S E. B. žalobce následně uzavřel manželství. Podle žalované byla v průběhu řízení o udělení povolení k trvalému pobytu prokázána svědeckými výpověďmi a negativními kontrolami účelovost tohoto manželství a žádost byla zamítnuta (byť z důvodu, že žalobce byl evidován jako nežádoucí osoba). Žalovaný též připomenul, že v aktuálním řízení žalobce odmítal odpovídat na většinu otázek týkajících se soužití s paní E. B..

Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí je ze shora předestřených skutečností zřejmé, že se žalobce opakovaně dopustil nedodržování právních předpisů na území ČR. Žalobce se v průběhu celého pobytu na území ČR dopouštěl obcházení zákona s cílem získat

povolení k pobytu. Z podkladů je evidentní, že žalobce nerespektuje společenské, kulturní a mravní normy, jež jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu základních norem, a jedná i v rozporu s dobrými mravy a morálkou. Žalobce se neúspěšně snažil zlegalizovat pobyt již v minulosti a to nasvědčuje tomu, že má snahu tímto ovlivňovat správní orgány v jejich rozhodování a získat pro sebe výhody, které mu nepřísluší, a tím obcházet zákon s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí nemá při zamítnutí žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu z důvodu obcházení zákona s cílem získat pobyt na území ministerstvo povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života. V případě žalobce však přesto nad rámec zákona přiměřenost svého rozhodnutí z těchto hledisek zkoumalo a dospělo k závěru, že do rodinného a soukromého života žalobce nepřiměřeně zasazeno nebude. Žalovaná v této souvislosti poukázala na skutečnost, že otcem nezletilého, který je občanem ČR, je někdo jiný než žalobce a matkou je paní Ch. L. s povoleným přechodným pobytem, přičemž tyto osoby mají vůči nezletilému vyživovací povinnost. Žalobce má přitom na území domovského státu syna a rodiče.

Podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana EU pro účely tohoto zákona rozumí jeho a) manžel; b) rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti; c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana EU a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana EU.

Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana EU, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

Podle § 87b odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem EU, povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu.

Podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže se žadatel dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.

Nedůvodným shledal soud žalobní bod, že závěr správních orgánů o obcházení zákona žalobcem s cílem získat pobyt na území není dostatečně odůvodněn. Jak vyplývá z předchozí rekapitulace, žalovaný jednání žalobce, které považuje za obcházení cizineckého práva, konkrétně označil, přičemž z kontextu rozhodnutí lze dovodit, že obcházení zákona spatřuje v řetězci nezákonných jednání (neoprávněný vstup bez platného cestovního dokladu, použití nepravé identity při policejní kontrole a v řízení o udělení mezinárodní ochrany), na něž nakonec navázalo uzavření účelového manželství, byť je pravdou, že se blíže nezabývá právním rozbořem pojmu obcházení zákona o pobytu cizinců. Napadené rozhodnutí mohlo a mělo být v tomto klíčovém bodě odůvodněno přesněji a výstižněji, avšak tyto nedostatky nepovažuje soud za natolik závažné, aby bylo možné rozhodnutí označit za zcela nepřezkoumatelné.

Žalobce má však pravdu, že právní kvalifikace zmiňovaných jednání není správná, a napadené rozhodnutí je proto nezákonné. V této souvislosti soud konstatuje, že § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jako důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu stanoví obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Vedle toho zákon v tomto ustanovení zmiňuje typově dvě jednání, kterými může cizinec takto zákon obcházet. Jsou jimi účelové uzavření manželství a účelové určení otcovství formou souhlasného prohlášení. S ohledem na použití příslovce „zejména“ se jedná o výčet demonstrativní, a obcházení zákona se tedy cizinec může dopustit rovněž jiným jednáním než některým ze dvou uvedených (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2015, č. j. 11 A 128/2012-51). Podle Nejvyššího správního soudu toto ustanovení „*míří na konání cizinců, kteří žádají o pobytové oprávnění na základě předstíraných či jinak zkreslených rodinných vztahů*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, odst. 26).

Z toho podle zdejšího soudu plyne, že se cizinec může dopustit obcházení zákona s cílem získat přechodný pobyt na území ČR i jiným způsobem, než že by účelově uzavřel manželství či souhlasným prohlášením účelově určil otcovství k dítěti. Subjektivní stránka jednání cizince považovaného za relevantní ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců však v každém případě musí spočívat v přímém úmyslu (což lze dovodit ze slov „*s cílem*“), přičemž tento úmysl se musí vztahovat k získání pobytového oprávnění obcházením zákona, tj. využitím umělých skutkových okolností, jejichž cílem je naplnit podmínky, s nimiž zákon o pobytu cizinců spojuje možnost získání pobytového oprávnění, přičemž skutečný skutkový stav, jenž je takto zastírán či zkreslován, naopak z hlediska platného cizineckého práva udělení pobytového oprávnění v principu vylučuje. Jak vyplývá z demonstrativního výčtu v § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, takové umělé skutkové konstrukce budou zpravidla spočívat v předstírání či zkreslování rodinných vztahů, zákon svou obecnou textací nicméně nevylučuje ani simulaci jiných okolností, jež mohou být pro udělení či zachování přechodného pobytu relevantní. Přímý úmysl se tak musí vztahovat nejen k samotné snaze získat pobytové oprávnění (ostatně takový úmysl má z povahy věci každý žadatel), ale současně i k využití předstíraných či zkreslených rozhodných skutečností. Předstírat rozhodné okolnosti přitom nemusí jen žadatel osobně, popř. osoby jednající z jeho popudu, ale postačí i využití okolností, které uměle vytvořil třeba i někdo jiný bez účasti žadatele. I v takovém případě si však žadatel musí být jejich umělé povahy vědom, a i přes tuto znalost chtít takové okolnosti za účelem získání pobytového oprávnění využít.

Z uvedeného vyplývá, že jednání, které je cizinci dáváno k tíži, může v krajním případě spočívat jen v samotném podání žádosti o udělení či prodloužení pobytu, v níž uvede zkreslené či předstírané okolnosti, které zákon považuje za důvod pro vyhovění žádosti, aniž by se jinak sám aktivně na vytvoření takových okolností podílel. Obcházením zákona totiž není jen vlastní tvorba umělé situace, která má zastírat skutečný stav, který se rozchází s účelem zákonné úpravy, nýbrž již úkon, který je způsobilý dosáhnout stavu odporujícího cíli přijaté právní regulace. Správní orgán však musí takovému žadateli prokázat, jak to, že v žádosti uplatněné rozhodné skutečnosti jsou simulované (vytvořené jen „na oko“), tak to, že si toho žadatel byl vědom a hodlal tento stav využít v řízení o podané žádosti ve svůj prospěch. Okolnosti, o něž se správní orgán ve svém závěru opírá, také musí být vůbec způsobilé vést k získání pobytového oprávnění. Není proto možné zamítnout žádost

o povolení přechodného pobytu s odkazem na § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jen pro jednání, které, byť je protiprávní, nijak žadateli neprospívá.

Příkladem jednání, které by mohlo jako obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat přechodný pobyt na území vést podle tohoto ustanovení k zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, by mohla být žádost dítěte mladšího 21 let schopného projevit svou vůli, samostatně jednat a rozpoznat protiprávnost jednání, které by se dovolávalo manželství, jež „na oko“ uzavřel jeden z jeho rodičů, popř. prarodičů (dle právní úpravy účinné v současné době) s občanem EU, jestliže by toto dítě současně vědělo, že se jedná o úkon předstíraný. Obdobně by mohla být zamítnuta žádost partnera cizinky, který vědomě využije toho, že jeho partnerka učiní s občanem EU souhlasné prohlášení o otcovství, ačkoliv se jedná o dítě tohoto partnera. Je přitom nerozhodné, zda cizinka prohlášení činila jen s cílem získat pobytové oprávnění pro sebe, nebo i (popř. jen) pro partnera, stejně jako to, zda z tohoto důvodu byla žádost o získání přechodného pobytu matce dítěte zamítnuta (její povolení zrušeno) nebo takto získaným pobytovým oprávněním stále disponuje, popř. fakt, že společně dítě v důsledku tohoto obcházení zákona je již nezpochybnitelně považováno za občana EU. Tzv. účelovost jednání jiného může být prokázána v řízení týkajícím se osoby, která sama předstíranou situaci svým jednáním navodila, což samozřejmě zjednodušuje dokazování v řízeních týkajících se dalších osob, které na takovém skutkovém stavu založily své žádosti o přechodný pobyt (pak již zpravidla stačí jen prokazovat znalost skutečného stavu u těchto osob v době, kdy se takové skutečnosti ve svém řízení dovolávaly), ale může být prokázána i samostatně v řízení o žádosti osoby, která jen takového simulovaného skutkového stavu využila pro svůj prospěch.

Je obecným právním principem, že zneužití práva nelze v právním státě poskytovat právní ochranu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479), a totéž platí i pro případy obcházení zákona. Je-li proto jednání cizince vedeno úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců využitím předstíraných nebo zkreslených skutečností, zejm. rodinných vztahů, a to s cílem získat pobyt na území, nemůže být takovému jednání poskytnuta ochrana a žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu vyhověno. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že cizinec hodnověrným způsobem formálně doloží, že má s občanem EU trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, jestliže tento status občana EU byl získán obcházením zákona (byť samotnému občanovi EU, jedná-li se o dítě, u něž došlo k účelovému prohlášení otcovství, v této souvislosti zpravidla nelze nic vytkat). Znovu je však třeba zopakovat, že ministerstvo musí v řízení o žádosti cizince prokázat, že si žadatel takového obcházení zákona byl vědom a dovolává se jej s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území. Takový závěr však z napadeného rozhodnutí dovodit nelze.

Obcházení zákona ve smyslu § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nemůže spočívat v tom, že žalobce vstoupil na území neoprávněně bez platného cestovního dokladu a víza, že mu bylo uloženo správní vyhoštění, že požádal o udělení mezinárodní ochrany nebo že se při pobytové kontrole prokazoval jiným dokladem než svým vlastním. O tato jednání totiž svou žádost o udělení přechodného pobytu neopíral a ani by to nebylo logické, neboť takové skutky rozhodně důvodem svědčícím vyhovění žádosti nejsou. Rozhodně toto jednání nemůže spočívat ani v samotném podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu bez dalšího, neboť žalovaný neuvádí žádné předstírané skutkové okolnosti, jichž by se žalobce s vědomím jejich zkreslení či nepravdivosti v projednávané žádosti dovolával.

Ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců totiž nelze vykládat tak, že by obcházení zákona, jež se cizinec dopustil v minulosti v souvislosti s jinou žádostí o získání či prodloužení pobytového oprávnění, tohoto cizince diskvalifikovalo navždy do budoucna a umožňovalo jeho každou následnou žádost o přechodný pobyt s odkazem na toto minulé jednání bez dalšího zamítat. Byť gramatické znění zákona tuto výkladovou variantu umožňuje, se zřetelem k požadavku na respekt k ústavním právům cizince a jeho rodinných příslušníků (zejm. pokud jde o soukromý a rodinný život, byť ty lze do jisté míry zohlednit i v rámci posuzování podle § 174a zákona o pobytu cizinců) a s přihlédnutím k obecným principům právního řádu, který i v případě protiprávních jednání (včetně těžkých trestných činů) zakotvuje povinnost zohledňovat běh času a jemu úměrně snižující se naléhavost postihu, resp. zohledňování takového protiprávního jednání (institut promlčení, zahlazení odsouzení včetně trestu vyhoštění na dobu neurčitou, možnost žádat o podmíněné propuštění i u doživotního trestu odnětí svobody apod.), je třeba možnost aplikace tohoto ustanovení vztahovat pouze na ty případy, kdy se cizinec o obcházení zákona snaží právě posuzovanou žádostí. Nelze totiž vyloučit např. skutečnost, že takový cizinec naváže reálný a trvalý vztah s občanem EU, ať již v ČR v době pobytu na krátkodobá víza, nebo třeba i v zahraničí a po letech se oba budou chtít přesunout na území ČR. Taková žádost by již nemusela mít se zneužitím práva nic společného a bylo by z hlediska práv partnera či manžela – občana EU nepřijatelné, pokud by nebylo možné takové žádosti vyhovět.

Poukazují-li tedy ministerstvo a žalovaná na účelovost uzavřeného manželství s paní E. B., o skutečnost prokazující snahu žalobce předstírat či zkreslit jeho skutečné rodinné vztahy se jednat mohlo, nicméně toto jednání bylo předmětem dřívějšího řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, resp. jeho zrušení, nebylo však důvodem, o němž se opírala žádost nynější, k níž se vztahuje napadené rozhodnutí. Toto jednání by samozřejmě mohlo být článkem v řetězci jednání žalobce, kterým případně chce obcházet zákon o pobytu cizinců, samo o sobě však pro toto řízení s ohledem na důvody žádosti, která se opírala o sdílení domácnosti s nezletilým P. Ch., občanem ČR, a jeho matkou, paní L. Ch., není rozhodné. Obdobný závěr platí rovněž ve vztahu ke skutečnosti, že žalobce neuváděl po určitou dobu svou pravou identitu, neboť to se týkalo jen pobytové kontroly a řízení o udělení mezinárodní ochrany. V řízení o povolení přechodného pobytu žalovaný nepochybně uvádí svou skutečnou identitu. Závěr ministerstva a žalované, že se žalobce dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu, opřený pouze o tyto skutečnosti, proto soud nepovažuje za přijatelný, neboť ty zmiňované okolnosti, které by obcházením zákona být mohly, žalobce neuplatňuje s cílem získat pobytové oprávnění v tomto řízení. Takové okolnosti tak mohou mít význam jen v tom směru, že nepochybně odůvodňují zvýšenou ostražitost na straně správních orgánů a opravňují je k důkladnějšímu zkoumání a prověřování okolností, o něž žadatel projednávanou žádost skutečně opírá, nemohou však opravňovat žalovaného v rozporu se základními principy správního řízení k vykročení z předmětu řízení o podané žádosti.

Pravdou je, že ministerstvo a žalovaná v odůvodnění svých rozhodnutí rovněž poukazují na skutečnost, že žalobce v rámci řízení o mezinárodní ochraně uvedl, že jeho manželka se jmenuje Ch. L., tedy shodně jako jeho současná tvrzená družka, a že se shoduje rovněž datum narození. Zároveň mají mít společně syna jménem J. B. B., který měl dříve žádat prostřednictvím zastupitelského úřadu o udělení víza nad 90 dnů, které mu nebylo uděleno. Tyto skutečnosti však ministerstvo a žalovaná pouze uvádějí, aniž by je jakkoliv

hodnotily a dovozovaly z nich jakoukoliv jinou skutečnost, která by potvrzovala jejich závěr o obcházení zákona žalobcem s cílem získat přechodný pobyt. Soud nesdílí názor žalobce, že je ministerstvu a žalované „prokazatelně znám“ jeho osobní stav. Podle soudu je skutečně minimálně zvláštní, že se současná družka jmenuje stejně jako manželka žalobce nebo že se žalobce oženil s občankou ČR, aniž by ze správního spisu průkazně vyplývalo, že se se svou původní manželkou rozvedl. To by přitom mohlo v minulosti dokonce v krajním případě zakládat i trestní odpovědnost žalobce (trestný čin dvojího manželství). Tyto okolnosti jsou však pro závěr, že se žalobce snažil předstírat či zkreslit své rodinné vztahy a dopustil se tak obcházení zákona s cílem získat přechodný pobyt na území, zcela nedostatečné. Pokud se chtěly správní orgány v rámci svých úvah stran obcházení zákona žalobcem vydat tímto směrem, měly daleko podrobněji zjišťovat skutkové okolnosti případu a jejich vědomé využití žalobcem v tomto řízení. Pro závěr o naplnění skutkové podstaty ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v intencích shora vyslovených právních závěrů soudu je tedy skutkový stav zjištěný nedostatečně. Na druhou stranu takový závěr není dosavadními zjištěními vyloučen (srov. skutkové okolnosti v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30). Rozhodné skutečnosti by však ministerstvo muselo zkoumat daleko podrobněji a vést k nim dokazování.

Jestliže soud dospěl k závěru, že závěr ministerstva a žalované o obcházení zákona žalobcem je nezákonný a skutkové podklady vyžadují v tomto směru rozsáhlé doplnění, již bylo nadbytečné se zabývat námitkou žalobce, že tato jednání mohla představovat jiný důvod zamítnutí žádosti, a sice důvodné nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem [návětí § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Jen pro úplnost tedy soud připomíná, že důvod pro zamítnutí žádosti pro obcházení zákona s cílem získat pobyt na území je do určité míry speciálním k důvodu narušení veřejného pořádku závažným způsobem. V době, kdy v zákoně o pobytu cizinců toto speciální ustanovení chybělo, mohlo mít obcházení zákona za důsledek neudělení oprávnění k pobytu nebo jeho zrušení právě z důvodu výhrady veřejného pořádku. Nejvyšší správní soud tehdy dovodil, že „nemorální jednání napadající sám účel zákona o pobytu cizinců, tedy i snaha o získání povolení k ... pobytu na základě účelově učiněného prohlášení o uznání otcovství ... je samo o sobě narušením veřejného pořádku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2011, č. j. 7 As 112/2011-65). Doplnění ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) do zákona o pobytu cizinců však odpovídající část jednání dosud spadajících pod pojem narušení veřejného pořádku vydělilo do zvláštní skutkové podstaty.

Jako nedůvodný pak soud shledal žalobní bod, že žalobci ministerstvo v předcházejícím správním řízení před vydáním rozhodnutí nesdělilo, zdali něco brání kladnému vyřízení žádosti. Soud v tomto ohledu souhlasí se žalovanou, že z právních předpisů pro ministerstvo povinnost takového sdělení nevyplývá. Obecnou poučovací povinnost správních orgánů nelze vykládat takto široce. Podle Nejvyššího správního soudu poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník správního řízení měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). Pokud tedy ministerstvo dospělo k závěru, že je třeba žádost zamítnout podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nemělo povinnost žalobce jakkoliv poučovat. Nadto se jedná o takový důvod pro zamítnutí žádosti,

který by žalobce nemohl jakkoliv v řízení zhojit či napravit, a nebylo tak ani z povahy věci o čem žalobce poučovat.

Jako nedůvodnou soud posoudil i žalobní námitku o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k posouzení dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, neboť z napadeného rozhodnutí jasně plyne, proč se žalovaná touto otázkou nezabývala, a v tomto ohledu je rozhodnutí přezkoumatelné. Jelikož však soud shledal jako nezákonný závěr ministerstva a žalované o obcházení zákona žalobcem a zároveň skutkový stav za nedostatečně zjištěný, otázkou posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce se nezabýval. Za nezbytné však v této souvislosti soud považuje uvést, že na jednu stranu má pravdu žalovaná v tom smyslu, že v případě zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zákon výslovně nevyžaduje, aby ministerstvo posuzovalo přiměřenost takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Takovou povinnost ministerstvu zákon o pobytu cizinců stanoví pouze pro případ zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a). Takový závěr je přitom logický, neboť je vztahován k osobě, která se podle správních orgánů dopustila krajně nežádoucího jednání, neboť obcházela zákonná pravidla pobytu cizinců na území státu za účelem obstarat si pobytové oprávnění (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 Azs 163/2015-47). Na druhou stranu však platí princip přednosti ústavních pravidel a přímo aplikovatelných norem mezinárodního práva a práva EU. Ministerstvo i žalovaná se tak musí, jako jakýkoliv jiný orgán veřejné moci, řídit ústavní zásadou proporcionality a respektovat právo na rodinný a soukromý život ve smyslu čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ministerstvo by tak nemohlo žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnout, pokud by takové rozhodnutí bylo natolik nepřiměřené, že by bylo v rozporu s ústavní zásadou proporcionality, nebo pokud by bylo v rozporu s ústavním právem na respektování soukromého a rodinného života. Takový stav by však musel dosáhnout ústavně právní intenzity a rozhodně by jím nebyl jakýkoliv zásah do soukromého a rodinného života. Zároveň by se muselo jednat o zásah do uvedených práv natolik intenzivní, který by převážil obcházení zákona cizincem za účelem získání přechodného pobytu. V této souvislosti soud připomíná, že žalobce tvrdí existenci rodinných vztahů založených na fakticitě. Žalobce tvrdí, že žije s družkou, která je však občankou Čínské lidové republiky, a jejím synem, který je dle osvědčení o státním občanství, jehož kopie je součástí správního spisu, státním občanem ČR. Posouzení zásahu do práva na rodinný a soukromý život tak vyžaduje výrazně vyšší aktivitu žalobce při prokazování existence rodinného a soukromého života. Toto jsou však otázky, které musí primárně zjistit a posoudit správní orgán, budou-li v řízení konkrétně tvrzeny a dokládány.

Nedostatečnost skutkového stavu vyžadující jeho zásadní doplnění představuje natolik závažnou vadu, že soud opravňuje napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit i bez jednání. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Soud napadené rozhodnutí s ohledem na shora uvedené zrušil zejména pro vady, k nimž došlo již v řízení před ministerstvem. Případný závěr o obcházení zákona žalobcem s cílem získat pobyt na území vyžaduje zásadní doplnění skutkových zjištění, a to v rozsahu, který není vhodné doplňovat až v odvolacím řízení. Z těchto důvodů soud proto bez nařízení jednání společně s napadeným rozhodnutím zrušil rovněž rozhodnutí ministerstva.

V dalším řízení se ministerstvo bude opětovně zabývat otázkou, zda žalobce splňuje podmínky § 15a zákona o pobytu cizinců a zda je na něj možno hledět jako na rodinného příslušníka občana EU. Bude přitom vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodování. Zároveň se bude zabývat otázkou, zda se žalobce nedopustil obcházení zákona s cílem získat přechodný pobyt na území a za tím účelem doplní zásadním způsobem svá skutková zjištění, zejména provede výsledk žalobce a jeho družky. Při hodnocení podkladů se bude řídit výše uvedenými úvahami soudu o podmínkách aplikace ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná v řízení úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naproti tomu plně úspěšný, neboť napadené rozhodnutí soud zrušil. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ve výši 16.342,- Kč. Tuto částku tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění vyhlášky č. 120/2014 Sb.], dále tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300,- Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, to vše zvýšené o 21% DPH ve výši 2.142,- Kč, a konečně soudní poplatky ve výši 4.000,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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 nejblíže 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.

V Praze dne 9. června 2016

Olga Stránská, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Léblová