



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: O.V.**, státní příslušnost Ukrajina, *zastoupeného Mgr. Andreou Eger, advokátkou, se sídlem Tachov, nám. Republiky 60*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. září 2015, č.j. MV-7257-3/SO-2015

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. září 2015, č.j. MV-7257-3/SO-2015 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16.342,- Kč, k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Andrey Eger, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I.

Napadená rozhodnutí

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky č.j. OAM-968-15/TP-2014 ze dne 18. září 2014. Ministerstvo vnitra České republiky jako správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím nevydalo povolení k trvalému

pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Z odůvodnění tohoto rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že žalobce dne 15. 1. 2014 podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V první řadě správní orgán uvedl, že v řízení o žádosti dle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, uplatňuje správní orgán velkou měrou svou diskreční pravomoc, když je zcela na správním orgánu, zda žalobcem tvrzené skutečnosti shledá za důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Správní orgán I. stupně uvedl, že ze spisového materiálu je zřejmé, že žalobce má velmi nemocnou matku, kterou přijel do České republiky ošetřovat a starat se o ní. Vzhledem ke komplikované situaci potřebuje žalobce získat trvalý pobyt na území ČR a získat zdroj příjmů. Z pobytových kontrol vyplývá, že matka žalobce odjela z území České republiky dne 26.2.2014 a k datu druhé pobytové kontroly (tj. 22.7.2014) se stále do ČR nevrátila. Správní orgán I. stupně dále zjistil, že matku žalobce v bytě, kde má hlášený pobyt, nikdy nikdo neviděl a že žalobce jezdí za prací do Klatov, když odjíždí v šest hodin ráno a vrací se mezi osmou a devátou hodinou večer. Správní orgán I. stupně rovněž v návaznosti na zjištěné skutečnosti uvedl, že jelikož se matka žalobce více než půl roku nenacházela na území ČR, nepotřebuje každodenní péči ze strany žalobce tak, jak žalobce tvrdí. Dle správního orgánu, i pokud by se matka na území ČR nacházela, žalobce by se o ni nemohl starat, jelikož jezdí mimo město za prací a na adrese svého hlášeného pobytu se zdržuje jen velmi zřídka. Správní orgán I. stupně posuzoval dle ust. § dle 37 odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb., přiměřenost vydávaného rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života žalobce. S odkazem na usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 9. 6. 2004 č. j. III. ÚS 260/4 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008 č. j. 5 Azs 46/2008-71 správní orgán I. stupně konstatoval, že nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života neshledal, jelikož žalobci nebyl udělen zákaz pobytu, rozhodnutím mu nebylo pouze uděleno nejvyšší pobytové oprávnění. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že žalobcem v žádosti uvedené důvody nelze považovat za důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a ani v průběhu řízení správní orgán neshledal jiné takové důvody, pro které by bylo možné povolení k trvalému pobytu dle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, vydat. Správní orgán si je vědom komplikované situace žalobce, avšak tuto nepovažuje za důvody zvláštního zřetele hodné. Povolení k trvalému pobytu je nejvyšší a také nejvýhodnější druh pobytu na území ČR. Není však jedinou možností, jak se může žalobce legálně zdržovat na území ČR a být tak v kontaktu se svou matkou. Žádost o udělení trvalého pobytu z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele je třeba vyložit tak, že jde o obdobné, ale v ostatních ustanoveních § 66 zákona o pobytu cizinců neuvedené případy, u nichž jde o skutečně závažný důvod. Z uvedeného je zároveň třeba dovozovat, že půjde o případy skutečně vážné, kdy nelze pobytový režim dotyčného cizince řešit jinak než udělením tohoto povolení bez splnění předchozího pobytu.

O odvolání žalobce vůči rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodla žalovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žalobou napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná se ztotožnila s názorem správního orgánu I. stupně, že žalobcem tvrzený důvod pro udělení trvalého pobytu – péče o nemocnou matku – nelze považovat za důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Žalovaná uvedla, že žalobce netvrdil žádné důvody, které by bylo možné pod důvody ve smyslu shora uvedeného ustanovení podřadit.

Nemoc matky, která může pobývat několik měsíců bez péče žalobce, nelze považovat za důvod hodný zvláštního zřetele. Stejně tak nemůže být tímto důvodem ani žalobcova potřeba získat práci a zdroj příjmů. Zákon o pobytu cizinců výslovně nespecifikuje, o jaké důvody by se mělo jednat, nýbrž ponechává posouzení jejich případné existence na uvážení správního orgánu. Musí se však jednat o případy výjimečné a závažné, naléhavě vyžadující řešení pobytové situace dotyčného cizince. Existenci těchto důvodů však musí tvrdit žadatel, jak bylo Nejvyšším správním soudem uvedeno v rozsudku ze dne 16.11.2011 č. j. 5 As 103/2011-62. Komise konstatovala, že nejvyšší pobytové oprávnění z důvodů hodných zvláštního zřetele nelze považovat za jakousi náhradní variantu pro cizince, kteří nepožádají nebo alespoň nesplní podmínky pro udělení dlouhodobého pobytu. Stejně jako správní orgán I. stupně žalovaná konstatovala, že povolení k trvalému pobytu není jedinou možností, jak může žalobce legálně pobývat na území ČR se svojí matkou a poukazuje na možnost povolení dlouhodobého pobytu. Žalovaná se ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně, že správní orgán I. stupně postupoval správně, v mezích správního uvážení a v souladu se zákonem. Žalovaná neshledala ani žádné pochybení v souvislosti s řízením, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a stav věci byl zjištěn správně v souladu s ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí s ohledem na absenci odvolacích námitek, které nebyly ani na výzvu žalované doplněny, dospěla žalovaná k závěru, že odvolání není důvodné.

II. Žaloba

V žalobě, kterou žalobce napadl rozhodnutí žalované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, uvádí, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno, obsahuje zcela nesprávné posouzení životní situace žalobce a je tudíž nezákonné. Tvzení žalované žalobce považuje za nepravdivá. Žalobce dále konstatuje, že péče o těžce nemocného příslušníka rodiny je jednoznačně důvodem zvláštního zřetele hodného ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. To, že matka odcestovala z ČR s úmyslem se vrátit zpět do ČR, nemůže mít negativní vliv na žádost žalobce.

Žalobce namítá, že správní orgán I. stupně neprovedl žádnou kontrolu, zda se žalobcova matka vrátila zpět do ČR a uvádí, že mezi posledním dotazem a vydáním rozhodnutí uplynuly dva měsíce, během kterých se mohla situace diametrálně změnit. Dále žalobce namítá, že správní orgán má co nejméně zatěžovat účastníka řízení a má plně využívat informačních technologií a databází ke zjištění potřebných informací, a proto postupoval nezákonně.

Dále žalobce namítl, že tvrzení, že matka žalobce nepotřebuje každodenní péči, není podloženo žádným důkazem ze strany žalované ani ze strany správního orgánu I. stupně a jedná se tedy o naprosto nepodloženou domněnku.

Žalobce dále konstatuje, že žalovaná nedostatečně zkoumala zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následně toto nezákonné rozhodnutí potvrdila.

III.

Vyjádření žalovaného

Žalovaná v písemném vyjádření uvedla, že žalobce ve správním řízení podal blanketní odvolání a žádné námitky proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nevzněl ani na výzvu správního orgánu. V tomto smyslu žalovaná považuje námitky směřující proti rozhodnutí orgánu I. stupně a žalované, uplatněné teprve v žalobě, za nepřipustné, a to z důvodu, že žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek. Žalovaná v souladu se zákonem přezkoumala zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dle jejího názoru splňuje všechny požadavky, které správní řád v ust. § 68 odst. 3 stanoví pro odůvodnění rozhodnutí. V podrobnostech žalovaná odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Žalovaná odmítá námitky žalobce uvedené v žalobě jako nepřipustné, resp. nedůvodné a navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta.

IV.

Projednání žaloby před 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 byly výroky rozhodnutí řádně napadeny (§ 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.

Podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců území České republiky povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.

Při posuzování důvodnosti žaloby vycházel krajský soud z obsahu správního spisu, ze kterého se podává, že žalobce dne 15. 1. 2014 požádal o trvalý pobyt na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a jako důvod hodný zvláštního zřetele uváděl nezbytnost po zdravotní i finanční stránce pečovat o svoji matku paní O.V. Závažné onemocnění své matky dokládal lékařskou zprávou ze dne 27. 11. 2003 podanou Fakultní nemocnicí Plzeň, onkologickou a radioterapeutickou klinikou. Z této zprávy, kromě jiného plynulo, že matka žalobce byla opakovaně hospitalizována na této klinice, naposledy v únoru 2014 kdy odmítla nabídnutý pobyt v LDN i jiná řešení a oznámila svůj odjezd na rodnou Ukrajinu. O žádosti rozhodl správní orgán prvního stupně dne 18. září 2014, když žádost zamítl pro nesplnění podmínky uvedené ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Své rozhodnutí opíral především o výsledky pobytové kontroly provedené dne 3. března 2014, při které na uváděné adrese byl zastižen pouze žalobce, nikoliv jeho matka, která podle jeho sdělení byla z nemocnice propuštěna

25. listopadu 2013 a následně 26. února 2014 odcestovala na Ukrajinu. Při druhé pobytové kontrole dne 22. července 2014 bylo ověřeno, že žalobce se na udané adrese zdržuje, dojíždí do zaměstnání v Klatovech a z telefonického rozhovoru se žalobcem bylo ověřeno, že spolu s ním jeho matka nežije, neboť se od února 2014 do České republiky z Ukrajiny nevrátila a její zdravotní stav má být beze změn. O odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodla žalovaná komise žalobou napadeným rozhodnutím dne 15. září 2015, když předmětem rozhodování bylo včasné, avšak pouze blanketní odvolání vůči rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které ani k výzvě nebylo žalobcem doplněné.

Pro posouzení důvodnosti uplatněných žalobních bodů bylo nezbytné zodpovědět právní otázku, zda pro rozhodnutí příslušného odvolacího orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které je odvoláním napadáno, či skutkový a právní stav daný v době, kdy o projednávaném odvolání rozhoduje odvolací správní orgán.

O této právní otázce usoudil soud následovně.

Správní řád neobsahuje konkrétní ustanovení, jež by zakotvila zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Takováto zásada však vyplývá implicitně z kontextu celého správního řádu. *Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního soudnictví, jak vyplývá, například z rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh.A. 5975/26. I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení. (obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. dubna 2011 čj. I As 24/2011-79, dostupném na www.nssoud.cz)*

Zásada, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Tento závěr podporuje i výklad ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *správní soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (zpravidla odvolacího orgánu) dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Pak i samo rozhodnutí (odvolací) musí vycházet ze stavu v době svého vydání. ... Odvolací správní orgán není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem I. stupně. Devolutivní účinek odvolání spočívá v tom, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového stavu a který je za tímto účelem oprávněn zopakovat již provedené dokazování, vedle toho provést i důkazy nové. Doplnění dokazování by však nemělo být takového rozsahu, aby rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým by bylo změněno rozhodnutí prvoinstančním, bylo postaveno na*

zcela jiných podkladech, což by vedlo k porušení zásady dvouinstančnosti řízení (obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. prosince 2008 čj. 1 As 68/2008/-126, dostupném na www.nssoud.cz). Tyto právní závěry podporuje i další zásada správního řízení o jednotnosti správního řízení, podle které řízení v I. stupni a odvolací řízení představují jeden celek. Podáním odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedochází k zahájení samostatné fáze řízení jako v případě řízení přezkumného vedeného podle § 94 a násl. správního řádu. Tím je příslušný odvolací správní orgán v jiném postavení, než příslušný správní orgán provádějící přezkumné řízení, který ve smyslu § 96 odst. 2 správního řádu posuzuje soulad přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy a vychází z právního stavu a ze skutkových okolností v době jeho vydání.

V přezkoumávaném případě bylo předmětem řízení posouzení, zda v případě žalobce existují jiné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné žalobci udělit povolení k trvalému pobytu na území České republiky bez splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území. Žalobce existenci těchto důvodů spatřoval v mimořádně závažném zdravotním stavu jeho matky, která byla na území České republiky opakovaně hospitalizována a jejíž zdravotní stav byl naposledy popsán ve zprávě Fakultní nemocnice Plzeň ze dne 27. listopadu 2013. Tato skutečnost spolu s dalšími skutečnostmi zjištěnými ve vztahu k pobytu žalobce na území České republiky byly použity správním orgánem prvního stupně k odůvodnění závěru, že v případě žalobce nebyly naplněny jiné důvody hodné zvláštního zřetele pro povolení jeho trvalého pobytu bez splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný rozhodl o odvolání žalobce až 15. září 2015 a tato skutečnost znamená, že ode dne 27. listopadu 2013, kdy byl naposledy dokumentován zdravotní stav matky žalobce a následně dne 22. července 2014, kdy se žalobce naposledy vyjadřoval ke svému pobytu na území České republiky a kdy konstatoval, že jeho matka se od února 2014 dosud z Ukrajiny nevrátila, nebyl aktualizován stav věci za účelem ověření, zda okolnosti, které mají zakládat důvod hodný zvláštního zřetele, nadále trvají. Na podkladě výše prezentovaného právního názoru žalovaný byl přitom povinen rozhodnout na podkladě stavu věci zjištěného v souladu s ustanovením § 3 správního řádu k době vydávaného rozhodnutí, to je ke dni 15. září 2015. Správní orgán prvního stupně i žalovaný rozhodovaly o žádosti žalobce v režimu správního uvážení. Rozhodnutí vydané správním orgánem na podkladě správního uvážení sice podstatně omezuje rozsah přezkumné činnosti správního soudu, který se zaměřuje pouze na ověření, zda stav věci byl zjištěn v potřebném rozsahu a zda právní závěry jsou podloženy skutkovým zjištěním a zda byly učiněny v souladu se zásadami formální logiky, nicméně způsob a rozsah skutkových zjištění je pro správní soud právně významnou skutečností.

Žalovaný v přezkoumávaném případě před rozhodnutím o podaném odvolání neučinil žádné úkony k ověření aktuálního stavu věci a tento jeho postup představuje podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z tohoto důvodu krajský soud postupem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a současně v souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu.

V. Náklady řízení

Soud vyzval dne 27.1.2016 přípisem č.j. 30 A 152/2015-45 právní zástupkyni žalobce k vyčíslení nákladů řízení a poskytl k tomuto úkonu lhůtu 3 dnů od doručení tohoto přípisu. Přípis byl právní zástupkyni žalobce doručen dne 27.1.2016. Lhůta k vyčíslení nákladů řízení tak uplynula dnem 1.2.2016. Právní zástupkyně žalobce se však k výzvě soudu nijak nevyjádřila. Při určování výše nákladů řízení tak zdejší soud postupoval v souladu s vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb.

Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., občanský soudní řád. Žalobci, který v řízení dosáhl procesního úspěchu, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 16.342,- Kč. Tato náhrada je představována uhrazeným soudním poplatkem v úhrnné výši 4.000,- Kč a dále odměnou za právní zastoupení žalobce za tři úkony po 3.100,- Kč, tři režijní paušály po 300,- Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis a podání žaloby, sepis a podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě 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) navýšenou o 21 % DPH.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech 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 Plzni dne 20. ledna 2016

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu