



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Václava Roučky v právní věci **žalobkyně N.T.H.G.**, státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky, *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1*, proti **žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 8. 2012, čj. MV-7146-3/SO-2012

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě ke Krajskému soudu v Plzni se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 1. 8. 2012, čj. MV-7146-3/SO-2012 (*dále jen napadené rozhodnutí*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (*dále jen správní orgán I. stupně*) ze dne 6. 12. 2011, čj. OAM-1005-33/PP-2011 (*dále jen prvostupňové rozhodnutí*), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

2. Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 10. 2012, čj. 57 A 67/2012-79 byl žalobě přiznán odkladný účinek.

II. Důvody žaloby

3. Dle správních orgánů obou stupňů nebyla u žalobkyně naplněna podmínka existence vztahu, který by bylo možno považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému a bylo tedy bezpředmětné zabývat se tím, zda žalobkyně sdílí společnou domácnost s občanem České republiky či nikoliv. Dle žalobkyně je napadené rozhodnutí v hrubém rozporu s § 2 odst. 1, 3, 4 a § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*).

4. **Prvním žalobním bodem** žalobkyně namítala, že postup žalovaného, který žádost žalobkyně zamítl podle § 51 odst. 3 správního řádu v návaznosti na § 15a odst. 3 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*) není v souladu s právními předpisy, neboť podle § 87d ZPC, respektive § 87e ZPC žádost o povolení k přechodnému pobytu z uvedeného důvodu nelze zamítnout. Měl-li správní orgán za to, že žalobkyně nepředložila zákonem stanovené náležitosti, měl žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnout podle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců, nikoliv podle § 51 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 15a odst. 3 písm. b) ZPC.

5. **Druhým žalobním bodem** žalobkyně namítala, že k tomuto překvapivému rozhodnutí se uchýlil teprve žalovaný, přičemž správní orgán I. stupně prováděl důkladné dokazování. Pokud by procesní postup žalovaného byl zákonný, postupoval správní orgán I. stupně v rozporu s právními předpisy, když v podstatě provedl kompletní dokazování za účelem zjištění stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu, kdy existovala skutečnost, která bránila žádosti vyhovět. Dle žalobkyně je uvedená námitka pouze účelová, ale ve svém důsledku je projevem nesprávného právního posouzení žádosti žalobkyně.

6. V rámci **třetího žalobního bodu** žalobkyně uváděla, že respektuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na které žalovaná poukazuje, má však za to, že měla žalovaná posuzovat, zda žalobkyně nesplňuje svým vztahem se svojí sestrou jiný zákonný důvod pro vydání povolení k přechodnému pobytu dle ustanovení § 15a ZPC. V té souvislosti poukázala na smysl a účel Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES s tím, že lze zařadit vztah sourozenecký mezi vztah odpovídající nejužšímu rodinnému kruhu, přičemž např. ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 ZPC hovoří o vztahu, který není uveden v ustanovení § 15a odst. 1 ZPC, a dle kterého tyto osoby ve státě, jehož je žadatel příslušníkem, žili ve společné domácnosti. Z provedeného dokazování je nepochybné, že žalobkyně a její sestra, která je občanskou České republiky, spolu žili a žijí ve společné domácnosti a žalobkyně tak splňuje podmínku pro povolení k přechodnému pobytu dle § 15a odst. 3 písm. a) bod ZPC.

7. Pokud se správní orgán touto skutečností nijak nezabýval, zatížil tím svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností, přičemž ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle svého obsahu, nikoliv podle toho, jak jej účastník řízení označil. Pokud tedy účastník řízení měl za to, že splňuje podmínku dle ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, přičemž splňuje podmínku podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 ZPC, byla povinna žalovaná, resp. správní orgán I. stupně, účastníka řízení ve smyslu základních zásad činnosti správního

orgánu o této skutečnosti informovat, resp. poučit ho. V důsledku uvedeného postupu je napadené rozhodnutí založeno na nedostatečně zjištěném stavu věci dle § 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby. Uvedla, že žalobkyně žádala o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie, resp. státního občana České republiky, podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC. Uvedené ustanovení se obdobně použije i na cizince, který hodnověrným způsobem prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti. Reaguje tak na článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt „partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah“. Ustanovení § 15 odst. 4 ZPC pak vnitrostátně srovnalo postavení rodinného příslušníka státního občana České republiky s postavením rodinného příslušníka občana Evropské unie, který využívá právo volného pohybu, když stanoví, že ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky. Na vztah podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC jsou kladeny celkem tři podmínky: musí se jednat o vztah trvalý, vztah povahy obdobné vztahu rodinnému a jeho účastníci musí spolu žít ve společné domácnosti. Vzhledem k tomu, že u žalobkyně nebyla a priori naplněna podmínka existence vztahu, který by bylo možno považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, bylo zcela bezpředmětné zabývat se tím, zda sdílí společnou domácnost s občanem České republiky či nikoli. Je na účastníkovi řízení, aby hodnověrným způsobem doložil, že splňuje obě uvedené podmínky. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu, když právního zástupce žalobkyně poučil, kdo může být rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) ZPC. Spisovým materiálem je prokázáno, že žalobkyně nesplňuje podmínku rodinného příslušníka podle uvedeného ustanovení, jelikož tuto skutečnost hodnověrným způsobem nedoložila, ačkoliv k tomu byla správním orgánem I. stupně vyzvána.

IV. Replika žalobkyně

9. Dle žalobkyně je možno její vztah se sestrou považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, jestliže žije se sestrou, občankou České republiky, ve společné domácnosti, podílí se na chodu společné domácnosti a toto soužití je trvalého charakteru, nejedná se pouze o přechodnou návštěvu. Pojem obdobný rodinnému je nutno vykládat nediskriminačně, kdy toto ustanovení umožňuje získat pobyt osobám, které co do intenzity vztahu nemohou vztahu dvou sester konkurovat, přesto vztah sester není zákonem výslovně upraven. Je tedy nezbytné s ohledem na charakter správního řízení a správního rozhodování vedeného zásadou materiálně právního státu připustit sdílení společné domácnosti rodinných příslušníků, když to zákon připouští u osob, které dosud rodinnými příslušníky nejsou. Jiný výklad by byl diskriminačním v neprospěch účastníka řízení, ale rovněž nelogickým, když na základě takového výkladu by byly dvě cizí děvčata sdílející trvale společnou domácnost oprávněny získat povolení k přechodnému pobytu na území, avšak dvě sestry s ohledem na jejich nesporně rodinný vztah již nikoli. Pokud zákon právo pobytu sestře občana EU s ní žijícího ve společné domácnosti výslovně neupravuje, je nutno

tento vztah podřadit na základě analogie pod ustanovení zákona nejbližší, což je nepochybně § 15a odst. 3 písm. b) ZPC.

10. Tvzení žalované, že žalobkyně nesplňuje podmínku rodinného příslušníka občana EU, jelikož tuto skutečnost nedoložila hodnověrným způsobem písemným dokladem na výzvu správního orgánu, označila žalobkyně za odporující zásadám správního řízení, konkrétně zásadě materiální pravdy. Žalovaná disponovala dostatečně zjištěným skutkovým stavem, ať již několika listinnými důkazy či protokoly sepsanými s účastníky při ústním jednání, ze kterých vyplývá, že žalobkyně sdílí společnou domácnost s tvrzenou osobou, jež je nepochybně občanskou ČR. Pokud přijmeme pravidlo, že je správní orgán povinen v rámci správního řízení zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, lze dojít k závěru, že správní orgán učinil vše nutné k tomu, aby takto dostatečně skutkový stav zjistil. Pokud by tomu tak nebylo, a žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, by měl nadále pochybnosti, měl možnost využít všech zákonných možností k doplnění dokazování. Pokud by i po té existovaly v řízení jakékoli pochybnosti, mělo by být rozhodnuto ve prospěch žalobkyně v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, resp. s její správně právní obdobou, a v pochybnostech rozhodnout ve prospěch účastníka řízení. V řízení, kde hrozí nebezpečí zásahu do základních práv a svobod účastníka řízení je nutno v pochybnostech rozhodovat dle zásady *in dubio in libertate*, v pochybnostech ve prospěch základních práv a svobod, viz NSS 2 Azs 47/2009-63.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

11. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí). O věci samé rozhodl soud po provedeném jednání. Řádně předvolaná žalovaná se k jednání soudu nedostavila, soud proto jednal a rozhodl ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. Přítomný zástupce žalobkyně setrval na své argumentaci z žaloby a repliky a dále uvedl, že vznáší další námitku, že *„žalovaná v napadeném rozhodnutí žádným způsobem neodůvodnila změnu prvoinstančního rozhodnutí, tudíž z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.“*

12. Uvedené tvrzení uplatněné při jednání soudu je novým žalobním bodem, v pořadí čtvrtým. Žalobkyně jím namítá to, co netvrdila v žalobě, že žalovaná nezdůvodnila změnu prvoinstančního rozhodnutí a ve vztahu k tomuto tvrzení namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s.ř.s. lze *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Uvedené rozšíření žaloby o další žalobní bod však bylo učiněno po uplynutí lhůty k podání žaloby stanovené v § 72 odst. 1 s.ř.s., proto se tímto novým žalobním bodem krajský soud nemohl zabývat. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, byla tato uplatněna právě

jen ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu, nikoliv ve vztahu k celému napadenému rozhodnutí, které soud přezkoumal, jak bude dále uvedeno ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s. v mezích žalobních bodů uplatněných ve lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s.ř.s. Uvedené soud zdůrazňuje proto, že se v daném případě nejedná o situaci, kdy musí soud, i když je řízení před správními soudy ovládáno zásadou dispoziční, přihlídnout k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z úřední povinnosti, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1As 29/2008-50 (dostupný na www.nssoud.cz), kde je uvedeno, že „o nepřezkoumatelném rozhodnutí lze vyslovit právě jen tolik, že je nepřezkoumatelné, a z toho důvodů je zrušit; jakémukoliv dalšímu přezkumu se takové rozhodnutí vzpírá.“

Právní hodnocení

I.

13. První žalobní bod není důvodný.

14. Žalobkyně podala žádost o povolení k přechodnému pobytu datovanou 12. 1. 2011. V kolonce č. 14. účel pobytu vyplnila údaj „rodina a zaměstnání“. Tento údaj opravila škrtnutím „a zaměstnání“ a v kolonce č. 26 doplňující informace je k tomu uvedeno „osoba s obdobným postavením rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. b) z.č. 326/1999 Sb.“ V žádosti žalobkyně dále uvedla, že je vdaná a s manželem NGUYEN Van Tuan, nar. 6. 2. 1971, a jejich dvěma dětmi narozenými v roce 1990 a 1992 žijí na adrese Sadová 6, Cheb.

15. Žalobkyně tak podala žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 ZPC, podle něhož *rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.* Podle § 87b odst. 2 ZPC *k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), 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.*

16. Správní orgán I. stupně žádost žalobkyně zamítl pro nesplnění podmínky stanovené v § 87b odst. 2 ZPC s tím, že předložené doklady neprokazují, že je žalobkyně, jak v řízení o žádosti tvrdila, rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC. Žalovaná dospěla k obdobnému závěru. Postupovala však v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a změnila prvostupňové rozhodnutí, když došla k závěru, že je jeho výrok nesprávný. Změna spočívala v tom, že žalovaná žádost žalobkyně zamítla podle § 51 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 15a odst. 3 písm. b) ZPC.

17. Podle § 51 odst. 3 správního řádu *je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*

18. Podle § 15a odst. 3 písm. b) ZPC *ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.* Podle § 15a odst. 4 ZPC *ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.*

19. Správní řád podle svého § 1 odst. 1 *upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").* Podle § 1 odst. 2 *správního řádu tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.* Ustanovení § 1 odst. 2 *správního řádu* vyjadřuje vztah *správního řádu* k jiným zákonům, jedná se o tzv. zásadu subsidiarity *správního řádu* jako obecného procesního předpisu upravujícího postupy *správních orgánů* při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vůči jiným (speciálním) procesním úpravám, které zpravidla obsahují odchylky od obecné úpravy s tím, že ve zbytku, tzn. v rozsahu, v jakém zvláštní zákon vlastní úpravu jednotlivých procesních institutů obsažených ve *správním řádu* neobsahuje, se postupuje podle *správního řádu*. Rovněž v zákoně o pobytu cizinců jsou upraveny odchylně některé procesní postupy. Při rozlišení, kdy je nutno postupovat podle obecné právní úpravy *správního řízení*, tzn. podle *správního řádu*, a kdy podle speciální procesní úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců, je nutno vycházet z ustanovení § 168 ZPC, podle něhož *ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 42g, 49, 50, 52, § 53 odst. 3, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, § 154 odst. 2, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.* Část druhá *správního řádu* obsahuje obecná ustanovení o *správním řízení* a část třetí *správního řádu* zvláštní ustanovení o *správním řízení*. V části druhé *správního řádu* je zařazeno žalovanou aplikované ustanovení § 51 odst. 3. Žalovaná postupovala podle uvedeného ustanovení *správního řádu* v řízení vedeném o žádosti žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 ZPC. Řízení podle § 87b ZPC není vyjmenováno v § 168 ZPC mezi těmi, na které se nevztahují ustanovení části druhé a třetí *správního řádu*. Žalovaná proto byla oprávněna postupovat v řízení podle § 87b ZPC podle obecného ustanovení o *správním řízení*, v daném případě podle § 51 odst. 3 *správního řádu*.

20. Procesní postup žalované, která žádost žalobkyně zamítla podle § 51 odst. 3 *správního řádu* v návaznosti na § 15a odst. 3 písm. b) ZPC je v souladu se zákonem o pobytu cizinců za situace, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 2 a 3 podrobně odůvodnila a příslušnou judikaturou Nejvyššího správního soudu podpořila svoji argumentaci, že v případě žalobkyně „nebyla a priori naplněna podmínka existence vztahu, který by bylo možno považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému“. Nejednalo se o situace, vůči které se vymezuje žalobkyně: „Měl-li *správní orgán* za to, že žalobkyně nepředložila zákonem stanovené náležitosti, měl žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnout podle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců.“ Nebyl proto důvod žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnout podle příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Navíc příslušnými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, která obsahují důvody pro

zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, jsou § 87d odst. 1 a § 87e ZPC, kde jsou uvedeny konkrétní důvody pro zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu, které jsou odlišné od důvodu, jenž vedl správní orgán I. stupně i žalovaného k zamítnutí žádosti o přechodný pobyt, tzn. že žadatelka nesplňovala podmínky ust. § 15 odst. 3 písm. b) ZPC, když její vztah se sestrou nebyl posouzen jako trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému s občanem Evropské unie, se kterým žije ve společné domácnosti.

II.

21. Druhý žalobní bod není důvodný.

22. Z obsahu správního spisu a z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán I. stupně posuzoval žádost žalobkyně podanou podle § 87b odst. 1 ZPC. Kromě žádosti (viz odst. 14) žalobkyně předložila náležitosti podle § 87a odst. 2 ZPC, a to cestovní doklad, fotografii, doklad o zdravotním pojištění a následně doložila doklad o zajištění ubytování na území. Doložila také „Doklad o splnění podmínky dle § 87b odst. 1 písm. b) ZPC“ s úředně ověřeným podpisem žalobkyně, kde čestně prohlašuje, že sdílí společnou domácnost se svojí sestrou N.H.H., nar., která je občankou České republiky, a to na adrese..., a že společně uhrazují náklady na své potřeby, zejména náklady nájemného a náklady ostatních denních potřeb a odvolává se na občanský zákoník z roku 1964. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je k tomu uvedeno, že zmíněné čestné prohlášení nebylo možné považovat za doklad, který věrohodně prokazuje, že je žadatelka rodinným příslušníkem občana Evropské unie, proto byla vyzvána k předložení dokladu potvrzujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, kterým splní podmínky uvedené v § 15a ZPC, jenž byl ve výzvě citován a v jehož odstavci 3, který na případ žadatelky dopadá, jsou uvedeny podmínky, za kterých ji lze považovat za osobu s obdobným postavením, jako zákon přiznává rodinnému příslušníku občana Evropské unie. Žalobkyně k výzvě předložila prohlášení, že žije s rodinou, otcem N.G.Ch., nar... a se sestrou (viz generálie shora) ve společné domácnosti na adrese ... Otec je stár, má zdravotní potíže a nepracuje. Sestra je studentka a nepracuje. O chod domácnosti se stará převážně žalobkyně, která hradí převážnou část služeb a poskytuje sestře finance na studium. Dále žalobkyně předložila obdobné prohlášení učiněné její sestrou a kopie útržků poštovních poukázek, podle kterých zasílá sestra žalobkyně platby na účty ČEZ Prodej s.r.o. a RWE Energie a.s. Dalším podkladem je úřední záznam z pobytové kontroly učiněné dne 21.9.2011 cizineckou policií, kde je uvedeno, že žalobkyně žije v rodinném domě na adrese... od roku 1998 se svým manželem v bytě v 1. patře, což potvrdila i sestra žadatelky. Sestra žadatelky bydlí ve 2. patře tohoto rodinného domu společně se svým otcem.

23. V rámci prvoinstančního řízení byla vyslechnuta žalobkyně i její sestra (str. 3 a 4 prvostupňového rozhodnutí). Žalobkyně vypověděla za přítomnosti tlumočníka, kterého si sama zvolila, že má povolen pobyt v České republice od roku 1998, kdy přijela na návštěvu za svým otcem na jeho pozvání. V Chebu si podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, který měla do roku 2001. Potom byla ve vazbě, odkud byla po sedmi měsících propuštěna a stíhána na svobodě. Soud začal v roce 2004 a v roce 2007 nastoupila trest odnětí svobody za kuplířství na více než rok, po té byla podmíněně propuštěna. Od příjezdu do České republiky žila na adrese ... se svým otcem, jeho českou

manželkou a jejich dvěma dětmi. Otec žalobkyně je nyní rozvedený a jeho manželka s dětmi se odstěhovala do Prahy. Na adrese... se jedná o rodinný dům, jehož současnou majitelkou je sestra žalobkyně, dříve patřil dům otci žalobkyně. V domě bydlí v přízemí dva nájemníci – občané Vietnamu, v prvním patře žalobkyně s manželem a jejich dvěma dětmi, ve druhém patře otec a sestra žalobkyně. Byty v prvním a druhém patře žalobkyně popsala jako byty o 4 pokojích a kuchyni s příslušenstvím. Na otázku, kde žije její sestra, uvedla, že studuje 5. rokem práva na soukromé vysoké škole v Praze a od pondělí do pátku bydlí v Praze na koleji, v pátek se vrací do Ch. Pokud má více učení, zůstává v Praze na koleji i delší dobu asi 14 dnů. Sestra žalobkyně do protokolu uvedla, že bydlí v uvedeném domě ve druhém patře se svým otcem, v bytě o velikosti 3+1, kde je jeden pokoj rozdělený na dvě části. Vyjádřila se shodně o svém studiu soukromé vysoké školy a uvedla, že se združuje pravidelně v bydlišti... a do Prahy jezdí většinou jen na zkoušky.

24. Správní orgán I. stupně po posouzení uvedených podkladů konstatoval, že „z dokladů, které žadatelka předložila a z provedených výsledků a výsledků pobytové kontroly je zřejmé, že žadatelka nesplňuje kategorii rodinného příslušníka dle § 15 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb.“

25. Správní orgán I. stupně dále citoval ustanovení § 15 odst. 3 ZPC, podle něhož *ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se 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.

26. K ustanovení § 15 odst. 3 ZPC správní orgán I. stupně uvedl, že zákonodárce okruh rodinného příslušníka rozšířil v souladu s vymezením tzv. „oprávněných osob“ tak, jak je vymezuje směrnice Evropského Parlamentu a Rady ze dne 29. 4. 2004, č. 2004/38/ES o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (*dále jen „Směrnice“*). Konkrétně vycházel správní orgán I. stupně z čl. 3, podle jehož bodu 1. *se směrnice vztahuje na všechny občany Evropské unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bod. 2, kteří je doprovázejí nebo následují. Podle bodu 2 aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana unie o ně.; b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.* Dále citoval čl. 2 bod 2, podle něhož *se rozumí rodinným příslušníkem a) manžel nebo manželka, b) partner, se kterým*

občan Unie uzavřel registrované partnerství, c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b), d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písm. b).

27. Na základě uvedeného správní orgán I. stupně konstatoval, že Směrnice konkretizuje dva v úvahu připadající partnerské vztahy, a to vztah manžel – manželka a vztah registrovaného partnerství. Jiný vztah společného soužití těmto vztahům na roveň postavený v okruhu „primárních rodinných příslušníků“ nevymezuje. Jako podpůrný argument užil správní orgán I. stupně vymezení pojmu „obdobný partnerský vztah“ v okruhu tzv. „oprávněných osob“ v čl. 3 bod 1 písm. b) Směrnice s tím, že slovo „partner“ Směrnice užívá pro vztah „rodinný“, tudíž je jeho obsahem souhrn vzájemných práv a povinností vyplývajících ze zákona manželům, tzn. vzájemná vyživovací povinnost, společná domácnost, která není jen společným bydlením na stejné adrese, ale jde o podílení se na chodu domácnosti, zabezpečování a úhrady společných potřeb apod. (viz § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník: domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby). Správní orgán I. stupně uzavřel, že „za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah sestra – sestra. Na základě uvedeného je zřejmé, že nebyla v případě žalatelky naplněna již podmínka existence vztahu obdobného vztahu rodinnému. Z provedeného výsledku žalatelky a její sestry, občanky České republiky, a výsledku pobytové kontroly je zřejmé, že žalatelka nesplňuje ani druhou podmínku, kterou je sdílení společné domácnosti s občankou Evropské unie, resp. České republiky.“

28. Správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně pro nesplnění podmínky stanovené v § 87b odst. 2 ZPC, když dospěl k závěru, že předložené doklady ve smyslu § 15a odst. 3 ZPC hodnověrným způsobem nedokládají, že má žalatelka dle písm. b) tohoto ustanovení s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

29. Žalovaná dospěla ke shodnému závěru jako správní orgán I. stupně ohledně první podmínky § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, že žalobkyně hodnověrným způsobem nedoložila, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že „k tomuto překvapivému rozhodnutí se uchýlil teprve žalovaný, přičemž správní orgán I. stupně prováděl důkladné dokazování.“ Dle názoru soudu se nejednalo o překvapivé rozhodnutí, ke kterému by se uchýlila teprve žalovaná. Žalovaná postupovala v rámci odvolacího řízení v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, a toto ustanovení jí opravňovalo změnit prvostupňové rozhodnutí, když došla k závěru, že je jeho výrok nesprávný. Nesprávným jej shledala proto, že na rozdíl od správního orgánu I. stupně (který nejprve shromáždil podklady pro své rozhodnutí, a teprve po té vyslovil, že za trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému není považován vztah sestra – sestra a dále, že v případě žalatelky nebyla naplněna podmínka sdílení společné domácnosti) učinila právní závěr již ze skutečnosti, že žalatelka jako sestra občanky Evropské unie, resp. ve smyslu § 15a odst. 4 ZPC státní občanky České republiky, nemůže hodnověrným způsobem prokázat vztah s občanem Evropské unie obdobný vztahu rodinnému, neboť vztah sestra – sestra ta takový vztah ve smyslu zákona o pobytu cizinců ani Směrnice považován není a není tak splněna již

první podmínka § 15a odst. 3 písm. b) ZPC, proto je důvod pro aplikaci ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, neboť skutečnost, že se v případě žalobkyně jedná o její vztah se sestrou, ze kterého dovozuje důvodnost své žádosti o povolení přechodného pobytu, je skutečností, která znemožňuje žádosti vyhovět, přičemž tato skutečnost byla ve smyslu § 3 správního řádu skutečností, o níž nejsou důvodné pochybnosti, proto nebylo dle uvedeného ustanovení nutné provádět dokazování a na základě tohoto ustanovení bylo možné žádost zamítnout.

30. Podle ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu byl oprávněn postupovat již správní orgán I. stupně, neboť zde existovala skutečnost, o níž ve smyslu § 3 správního řádu nebyly důvodné pochybnosti, a tato bránila žádosti vyhovět. Správní orgán I. stupně však provedl dokazování, a teprve na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že vyhovění žádosti brání jak zjištěná skutečnost, že je žadatelka s občankou Evropské unie ve vztahu sestra – sestra, což není vztah obdobný vztahu rodinnému, tak skutečnost, že nebylo prokázáno, že žadatelka žije se svojí sestrou, občankou Evropské unie, ve společné domácnosti. Procesní postup, kdy správní orgán I. stupně provedl v daném případě nadbytečné dokazování, nemá vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, dostupné na www.nssoud.cz). Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně zdůvodnil, proč v případě žalobkyně nebyla naplněna podmínka vztahu, který by bylo možno považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, odkázal v té souvislosti na příslušná ustanovení Směrnice č. 2004/38/ES, dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, čj. 5 As 6/2010-63 a zdůvodnil, že „*vzhledem k tomu, že v případě žadatelky nebyla a priori naplněna podmínka existence tohoto vztahu, bylo zcela bezpředmětné zabývat se tím, zda cizinka sdílí společnou domácnost s občanem České republiky či nikoli*“. Žalovaný tak napadeným rozhodnutím napravil procesní pochybení správního orgánu I. stupně.

31. Rovněž žalobce v žalobě uvádí, že je uvedená námitka pouze účelová, a dodává, že je ve svém důsledku projevem nesprávného právního posouzení žádosti žalobkyně. Ke správnosti právního posouzení žádosti žalobkyně soud uvádí, že bylo v dané právní věci zásadní otázkou, zda je či není žalobkyně ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) ZPC osobou s obdobným postavením jako rodinný příslušník občana Evropské unie. Žalobkyně odvozuje toto své postavení od skutečnosti, že sdílí společnou domácnost se svojí sestrou, občankou Evropské unie, resp. státní občankou České republiky (viz § 15a odst. 4 ZPC). Obdobnou problematikou se zabýval Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 16. 4. 2010, čj. 5 As 6/2010-63, dostupném na www.nssoud.cz, kde posuzoval vztah druh–družka. Závěry Nejvyššího správního soudu zde učiněné je možné aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Z uvedeného judikátu vycházely zcela správně také správní orgány obou stupňů.

32. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že „*z ustanovení § 15a odst. 4 písm. b) ZPC [pro danou právní věc je ustanovení shodného obsahu v § 15a odst. 3 písm. b) ZPC] nelze bez dalšího dovozovat, že se musí vždy nutně jednat pouze o vztah druh–družka. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na čl. 37 Směrnice, podle kterého směrnici nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou pro jednotlivce příznivější. Nejvyšší správní soud připouští, že ustanovení § 15 odst. 4 písm. b) vnitrostátního předpisu lze*

interpretovat širěji než čl. 3 bod 1. písm. b) Směrnice. Uvedené ustanovení cit. zákona nicméně obsahuje dvě podmínky: 1) cizinec žije s občanem Evropské unie ve vztahu obdobném vztahu rodinnému, 2) žije s ním ve společné domácnosti. Obě podmínky přitom musejí být splněny současně. Je tedy nutno se zabývat nejen tím, zda cizinec žije ve společné domácnosti s občanem Evropské unie, ale také tím, zda lze vztah mezi nimi považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému. Vztah obdobný vztahu rodinnému musí být však definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se Směrnicí vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče - děti, prarodiče - děti. Lze v této souvislosti proto akceptovat názor stěžovatele stran posuzování takovýchto vztahů (obdobných vztahům rodinným), existují-li mezi určitými osobami, které mezi sebou mají určitou dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu, přitom takové vztahy lze přirovnat ke vztahu např. rodiče – děti, prarodiče – vnuci. Za vztah rodinný však Směrnice, ale ani vnitrostátní předpis, přihlédneme-li nadto i k výše citovanému čl. 37 Směrnice, nepovažuje vztah, který má s občankou Evropské unie, resp. České republiky, stěžovatel v projednávané věci. Jak již bylo uvedeno výše, za rodinného příslušníka občana Evropské unie se 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. Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah bratr - sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice. Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatele nebyla a priori naplněna již podmínka existence vztahu, který by bylo lze považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, bylo zcela bezpředmětné zabývat se tím, zda stěžovatel sdílí společnou domácnost s občankou České republiky či nikoli.“

33. Krajský soud se ztotožňuje s právním posouzením žádosti žalobkyně učiněným žalovanou. Žalovaná postupovala zcela správně, když vzhledem ke zjištění, že vztah mezi žalobkyní a občankou Evropské unie, resp. státní občankou České republiky, je vztahem sestra – sestra, postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila výrok prvostupňového rozhodnutí a žádost zamítla podle § 51 odst. 3 správního řádu již z tohoto důvodu.

III.

34. Třetí žalobní bod není důvodný.

35. Dle žalobkyně měla žalovaná posuzovat její žádost ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu podle obsahu, nikoliv podle toho, jak ji žalobkyně označila. Podle § 37 odst. 1 správního řádu *podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.* V uvedeném ustanovení je zakotvena povinnost správního orgánu hodnotit podání a zabývat se jím podle jeho obsahu (k čemu směřuje) nikoliv podle formálního označení. Jde především o to, aby účastník správního řízení neutrpěl újmu jen proto, že např. své podání vadně označil nebo nepojmenoval svá

tvrzení přesnými zákonnými termíny. To však neznamená, že by správní orgán mohl či bylo jeho povinností, jak namítá žalobkyně, podsouvat účastníkovi tvrzení, která podání neobsahuje a za účastníka řízení domýšlet, co asi chtěl v žádosti tvrdit, aby byla úspěšná.

36. Správní orgány obou stupňů posuzovaly žádost žalobkyně, kterou podala dle svého tvrzení jako 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. Žalobkyně tak podala žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 ZPC. Svůj status rodinného příslušníka občana Evropské unie žalobkyně odvozovala ze svého trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému se svojí sestrou, státní občankou České republiky, tedy občankou Evropské unie, se kterou dle svého tvrzení v řízení o žádosti žije ve společné domácnosti. Na uvedeném tvrzení bylo ze strany žalobkyně postaveno řízení o žádosti žalobkyně o přechodný pobyt na území České republiky, a to v obou stupních správního řízení. O žádosti tohoto obsahu, o němž nebyly ze strany správního orgánu I. stupně ani žalované pochybnosti, bylo správními orgány rozhodováno. Jinými slovy o žádosti žalobkyně bylo rozhodováno podle jejího obsahu.

37. Další námitkou uplatněnou v rámci třetího žalobního bodu je tvrzení žalobkyně, že měla žalovaná, posuzující žádost žalobkyně podle obsahu, posuzovat, zda žalobkyně nesplňuje svým vztahem se svojí sestrou jiný zákonný důvod pro vydání povolení k přechodnému pobytu dle ustanovení § 15a ZPC, konkrétně měla žalobkyně na mysli ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) bod 1. ZPC podle něhož ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se 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.* Žalobkyně v rámci správního řízení netvrdila žádné skutečnosti, které by bylo možné podřadit pod uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně ani žalovaná proto neměly důvodu vyzývat žalobkyni k případnému doplnění tohoto tvrzení a k předložení důkazů, neměly důvod vést dokazování v tomto směru, nebyly povinny zjišťovat skutkový stav v tom směru, aby mohlo být z jakéhokoli jiného důvodu uvedeného v § 15a ZPC, než žalobkyní tvrzeného, žádosti žalobkyně o přechodný pobyt vyhovět. Správné proto není tvrzení v žalobě, že *„je z provedeného dokazování nepochybné, že žalobkyně a její sestra, která je občankou České republiky, spolu žili a žijí ve společné domácnosti a žalobkyně tak splňuje podmínku pro povolení k přechodnému pobytu dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. ZPC“.* Správné není ani tvrzení: *„Pokud se správní orgán touto skutečností nijak nezabýval, zatížil tím svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností.“* Žalobkyně měla za to, že splňuje podmínku dle ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) ZPC a v tom směru i uplatnila ve správním řízení svá tvrzení a předkládala důkazy dle svého přesvědčení toto její tvrzení prokazující. Správní orgán nebyl povinen poučit žalobkyni a provádět dokazování za účelem zjištění, jsou-li splněny podmínky pro vyhovění žádosti podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 ZPC. Taková povinnost pro správní orgán nevyplývá z žádného ustanovení správního řádu ani ze základních zásad správního řízení, jak namítá žalobkyně. Nelze proto tvrdit, že *„je v důsledku tohoto postupu napadené rozhodnutí založeno na nedostatečně zjištěném stavu věci dle § 3 správního řádu“.*

Závěr

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

VI. Náklady řízení

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 29. ledna 2014

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová