



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **nezl. D.M.**, zastoupena zákonným zástupcem V.B., právně zastoupena Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem Příkop 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra-Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 13.5.2008, Č.j. SCPP-4591/C-215-2007

t a k t o :

Žaloba s e z a m í t á.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně podala k soudu žalobu proti rozhodnutí označenému v záhlaví rozsudku, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, oddělení cizinecké policie Brno, ze dne 26.10.2007, č.j. SCPP-012856-18/BR-I-CI-2007 o zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu.

V žalobě namítla, že rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, který je následkem nesprávného procesního postupu a nesprávného právního posouzení právních norem. Žalovaný své rozhodnutí založil na závěru, že žalobkyně nedoložila splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a byly proto splněny podmínky pro zamítnutí žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Žalobkyně však trvá na tom, že doložila všechny náležitosti dle § 87i odst. 1 písm. a), c) a d) uvedeného zákona. K prokázání společného soužití žalobkyně a její matky s J.M., státním občanem ČR, pak doložila čestné prohlášení této osoby, jím podepsané. Správní orgán prvního stupně žádost zamítl bez dalšího bližšího zkoumání s tím, že čestné prohlášení lze připustit pouze tam, kde zvláštní zákon s jeho použitím výslovně počítá. Ve smyslu § 53 odst. 5 správního řádu lze nahradit předložení listiny čestným prohlášením, a to pouze za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Správní orgán I. stupně však v rozporu s § 4, § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu nikdy nesdělil, jaký konkrétní doklad, který potvrzuje splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, má cizinec k žádosti doložit. Správní orgán je přitom povinen účinně pomoci účastníku řízení odstranit nedostatky podání, za účinnou pomoc nelze považovat, pokud správní orgán odmítne účastníkem předložený doklad akceptovat, aniž by sdělil, jaké konkrétní doklady mají být doloženy, aby podání splňovalo zákonem předepsané náležitosti.

Neexistuje žádný úřad, který by vystavil doklad potvrzující, že u konkrétního subjektu je doloženo, že žije s občanem EU ve společné domácnosti. Reálně tedy neexistuje doklad, který by takovou skutečnost osvědčil. Z povahy věci je tedy podle žalobkyně zřejmé, že uvedeným dokladem může být právě čestné prohlášení, neboť ustanovení § 53 odst. 5 správního řádu postihuje případy, kdy je dána konkrétní listina, která má sloužit k provedení důkazu (§ 53 odst. 1 správního řádu). Z obsahu ust. § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců je podle žalobkyně zřejmé, že v případě žalobkyně může mít listina požadovaná ust. § 87i odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců různou formu a nic nevylučuje, aby touto listinou bylo prohlášení člena společné domácnosti. Žalobkyni není zřejmé, jakým způsobem lze skutečnosti uvedené v § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců prokázat. Je toho názoru, že správní orgány měly žalobkyni, resp. její zákonnou zástupkyni, vyzvat k vyjádření a pana M. předvolat jako svědka vzhledem k tomu, že nebyl považován za účastníka řízení. Žalovaný však ani přes námitku uvedenou v odvolání ze dne 12.11.2007 žalobkyni jako účastnici ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu nepoučil, jakou formou, resp. jakým „dokladem“ lze danou skutečnost doložit. Český právní řád nezná žádný doklad např. v podobě veřejné listiny, který by bez dalšího osvědčoval, že určité osoby spolu žijí ve společné domácnosti. Žalobkyně tak má za to, že správní orgán vyžaduje doložení náležitosti k žádosti o povolení k trvalému pobytu, kterou objektivně splnit nelze a řízení vede tím směrem, aby mohl žádost žalobkyně zamítnout. V tom žalobkyně spatřuje porušení § 2 odst. 3, § 3, § 4 odst. 1 a odst. 2 správního řádu; vzhledem k tomu, že z logiky věci nelze požadovat doklad uvedeného druhu s odkazem na § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, došlo i k porušení § 6 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně i žalovaný tak podle žalobkyně nesprávně vyložili § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců za současného užití § 87i odst. 1 uvedeného zákona, pokud z těchto ustanovení vyvozují povinnost předložit doklad zmíněného druhu, ač jej toto ustanovení ani zákon nedefinují a nevyžadují. Žalobkyně dále namítla, že správní orgán I. stupně ani žalovaný v rozporu s ust. § 27 odst. 1 správního řádu nepovažovali za účastníka řízení J.M. Navrhla, aby soud obě vydaná rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že čestné prohlášení, kterým by bylo možno nahradit prokázání určitých skutečností, lze připustit pouze tam, kde zvláštní zákon s jeho použitím výslovně počítá. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, však použití čestného prohlášení neumožňuje. Správní orgán navíc nesmí připustit čestné prohlášení, brání-li tomu veřejný zájem. Na náhradu důkazu čestným prohlášením není právní nárok. K žalobní námitce, že neexistuje žádný úřad, který by vystavil doklad potvrzující, že cizinec žije ve společné domácnosti s občanem EU, žalovaný uvedl, že cizinec je ze zákona povinen předložit doklady, z nichž vyplývá, že žije s občanem EU ve společné domácnosti. Za tyto doklady podle žalovaného lze považovat např. evidenční list ze Správy nemovitostí - kolik lidí žije ve společné domácnosti, finanční doklady o úhradě nákladů spojených s provozem domácnosti, apod. Této skutečnosti si zástupce žalobkyně musí být vědom, neboť se specializuje na zastupování cizinců v řízení před orgány cizinecké policie a musí si tak být vědom toho, z jakých dokladů vyplývá existence společné domácnosti. V zákoně o pobytu cizinců není pojem společné domácnosti definován, tento pojem je upraven v § 115 občanského zákoníku. Dle tohoto ustanovení společnou domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Společnou domácností se dle judikatury rozumí soužití dvou nebo více fyzických osob, které společně uhrazují náklady na své potřeby. Společná domácnost předpokládá společné bydlení, nepostačují tedy např. občasné návštěvy. Jde o spotřební společenství trvalé povahy, proto společnou domácnost tvoří pouze skutečné trvalé soužití, v němž její členové přispívají k úhradě a obstarávání společných potřeb a v němž společně a bez rozlišování hospodaří se svými příjmy. Spolužijící fyzická osoba musí žít ve společné domácnosti tak jako by byla členem rodiny, vyžaduje se, aby o společnou domácnost pečovala nebo poskytovala prostředky na úhradu potřeb společné domácnosti. Základním pojmovým znakem „domácnosti“ je, že musí jít o spotřební společenství trvalé povahy. V případě žalobkyně nebyla takováto existence společné domácnosti shledána. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Z podnětu podané žaloby přezkoumal soud napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak soudu ukládá ust. § 75 odst. 1,2 s.ř.s. V přezkumném soudním řízení soud vycházel z obsahu správního spisu, který byl soudu předložen žalovaným. V souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s takovým postupem výslovně souhlasila a žalovaný k výzvě soudu svůj nesouhlas nevyjádřil.

Žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu na území ČR a jako účel pobytu uvedla: „rodinný příslušník občana ČR/EU“. K žádosti bylo přiloženo čestné prohlášení J.M. ze dne 30.8.2007, v němž jmenovaný prohlásil, že s paní V.B., která je jeho družkou a s jejími nezl. dětmi R.B., nar. 4.6.2002 a D.M., nar. 25.10.1996, žije dlouhodobě ve společné domácnosti ve smyslu § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ve věci žádosti bylo zahájeno správní řízení Oznámením ze dne 18.9.2007, které obsahuje i poučení o procesních právech a povinnostech účastníka řízení, mimo jiné i o povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení. Do správního spisu je dále založena výzva správního orgánu vydaná dne 18.9.2007 podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění nedostatků žádosti spočívajících v nedoložení dokladu potvrzujícího splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a dále v nedoložení fotografií, dokladu o zajištění ubytování, cestovního dokladu a k doplnění data narození otce žadatelky. Výzva obsahuje mimo jiné i poučení, že dokladem potvrzujícím splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona se rozumí doklad potvrzující, že žadatel je rodinným příslušníkem státního občana ČR, který je na území ČR přihlášen k trvalému pobytu, či rodinným příslušníkem občana jiného členského státu EU, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území, s tím, že dle § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana EU obdobně vztahují i na cizince, který s občanem EU žije ve společné domácnosti. Správní orgán ve výzvě rovněž uvedl, z jakých důvodů nelze akceptovat čestné prohlášení J.M. přiložené k žádosti a poukázal na to, že matka nezletilé žadatelky byla z území ČR administrativně vyhoštěna s povinností vycestovat z území do 25.9.2007; konstatoval, že za předpokladu, že žadatelka- nezl. dítě - má na území ČR vazbu na matku, jako zákonného zástupce, kdy této matce byla stanovena povinnost území ČR opustit, nelze předpokládat, že jejich soužití s panem J.M. bude vykazovat znaky společné domácnosti dle § 115 občanského zákoníku, což výslovně potvrzuje i matka nezletilé v protokolu sepsaném o vyjádření účastníka řízení ve věci správního vyhoštění jmenované z území ČR, kdy k soužití s J.M. uvádí: „...po zhodnocení našeho společného soužití s ním již ve společné domácnosti žít nechci“. Výzva dále obsahuje poučení, že nepředložení náležitostí podle § 87i odst. 1 zákona o pobytu cizinců je důvodem pro zamítnutí žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona.

Do správního spisu je založen protokol o podání vysvětlení ze dne 27.8.2007 ve věci objasnění přestupku sepsaný s paní V.B., v němž jmenovaná vypověděla, že do ČR naposledy přicestovala 7.10.2005 a spolu s ní i její dvě nezletilé děti, a to na vízum platné od 3.10.2005 do 2.1.2006 na pozvání svého přítele, který slíbil, že se o ni postará, vyřídí jí prodloužení víza, rozvede se a osvojí její děti. Žádný z těchto slibů nesplnil, nerozvedl se, děti neosvojil a nezlegalizoval její pobyt v ČR a když chtěla z území ČR vycestovat, bránil jí v tom, schoval jí cestovní doklad a fyzicky ji napadal. Tyto útoky nehlásila, neboť zde byla nelegálně a obávala se o děti. Zneužíval toho, že je zde nelegálně a vyhrožoval jí, že když ho udá, pošlou ji zpět na Ukrajinu. Dne 26.8.2007 ji opětovně napadl a ona zavolala policii. Vztah k příteli považuje za skončený, fyzicky i slovně ji napadal a ona v takovém vztahu žít nechce. Správní spis obsahuje i protokol ze dne 27.8.2007 sepsaný s paní V.B. ve věci správního řízení o správním vyhoštění jmenované, kdy vypovídala obdobně jako do protokolu o podání vysvětlení s tím, že oním přítelem je J.M., st. občan ČR, s nímž žila ve společné domácnosti, ale po posledním útoku na svou osobu z jeho strany (dne 26.8.2007), který vyústil v trestní oznámení, které na něj podala, a po zhodnocení jejich soužití s ním již ve společné domácnosti žít nechce.

Rozhodnutím ze dne 27.8.2007, čj. SCPP-76-17/BR-OPK4-SV-2007 bylo paní V.B. uloženo správní vyhoštění, doba, po kterou nelze umožnit vstup na území ČR, byla stanovena na dva roky a doba vycestování z území byla stanovena do 25.9.2007. Podle protokolu o vzdání se odvolání (protokol ze dne 27.8.2007) se V.B. vzdala práva odvolání proti uvedenému rozhodnutí o správním vyhoštění. Odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění přesto bylo podáno a to: 1) V.B. a 2) J.M. V odvolání se uvádí, že oba účastníci spolu trvale déle než 1 rok žijí ve společné domácnosti, rozhodnutí o správním vyhoštění je proto nezákonné, neboť je nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života účastníků dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců; pokud první účastnice dne 27.8.2007 uváděla, že s druhým účastníkem již žít nechce, vypověděla tak pouze v rozrušení, po předcházející hádce a konfliktu, ve skutečnosti však tato situace neodrážela skutečný vztah a osobní cit účastníků řízení, kteří spolu nadále žijí rodinným životem ve společné domácnosti. Jakým způsobem bylo o odvolání rozhodnuto, to z obsahu správního spisu patrné není.

Žádost nezl. D.M. o povolení k trvalému pobytu byla k výzvě správního orgánu (zmíněná výzva ze dne 18.9.2007) doplněna podáním ze dne 25.9.2007, kdy byly doloženy požadované fotografie, doklad o zajištění ubytování, k nahlédnutí předložen cestovní doklad, doplněno datum narození otce žadatelky a konstatováno, že dokladem potvrzujícím splnění podmínky podle § 87h

odst. 1 zákona o pobytu cizinců je čestné prohlášení druhá matka nezletilé, které bylo k žádosti doloženo, které nechť je bráno jako listinný důkaz podle § 53 správního řádu; pokud matka nezletilé uváděla, že s panem M. žít nechce, není to pravda, krize byla překonána a všichni žijí s panem M. ve společné domácnosti.

Správní orgán pak vyrozuměl účastníky řízení o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim, případně navrhnout důkazy. Zmocněný zástupce se seznámil s podklady rozhodnutí a uvedl, že se k nim písemně vyjádří ve lhůtě 5 dnů, což však neučinil a ani nenavrhoval provedení žádného konkrétního důkazu.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 26.10.2007, č.j. SCPP-012856-18/BR-I-CI-2007 žádost nezl. D. M. podanou dne 30.8.2007 dle ust. § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců zamítl podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení. K čestnému prohlášení J.M. uvedl, že podle § 53 odst. 5 správního řádu lze předložit listiny v případě a za podmínek stanovených zvláštním zákonem nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpověď. Čestné prohlášení lze tedy připustit pouze tam, kde zvláštní zákon s jeho použitím výslovně počítá. Protože zákon o pobytu cizinců použití čestného prohlášení výslovně neumožňuje, nelze předmětné čestné prohlášení akceptovat jako náležitost žádosti o povolení k trvalému pobytu. Navíc žadatelka – nezletilé dítě, pobývá na území s matkou V.B., která byla dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců z území ČR administrativně vyhoštěna s povinností vycestovat do 25.9.2007. Za předpokladu, že nezletilá žadatelka má na území vazbu pouze na matku, které byla stanovena povinnost území ČR opustit, nelze předpokládat, že soužití s J.M. bude vykazovat znaky společné domácnosti podle § 115 občanského zákoníku; neexistují okolnosti, které svědčí o úmyslu vést takové společenství trvale do budoucna. Po zhodnocení zejména podkladů, jimiž se žadatelka snaží prokázat skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců, správní orgán konstatuje, že nebyly odstraněny všechny nedostatky žádosti, tj. není doložena zákonem stanovená náležitost žádosti dle § 87i odst. 1 písm. b) zákona. Jsou tedy naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

V odvolání, které proti uvedenému rozhodnutí podali D.M., V.B., a J.M., všichni zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem advokátem, bylo namítáno, že J.M. správní orgán v rozporu s ust. § 27 odst. 2 správního řádu nepovažoval za účastníka řízení a tím ho krátil na jeho procesních právech. Dále bylo namítáno, že žádost byla zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy pro nepředložení náležitostí stanovených zákonem. Ve výzvě k odstranění nedostatků žádosti správní orgán sice obsáhle odůvodňoval, z jakých důvodů nelze čestné prohlášení považovat za doklad potvrzující splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona, avšak v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu účastníky řízení nepoučil, jaký doklad lze v daném duchu považovat za dostatečný. Takovýto postup staví účastníky do zcela bezvýchodné situace. Pokud správní orgán účastníky nepoučí, jaký konkrétní doklad mají doložit, nemůže k jejich újmě zamítnout žádost pro nedoložení náležitostí žádosti. Takový postup je v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu. Zjištění správního orgánu, o které se rovněž opírá, tj. že I. účastnice řízení má na území vazbu pouze na matku, které byla stanovena povinnost vycestovat, není relevantním způsobem odůvodněno a navíc ani neodpovídá skutečnému stavu věci. Rozhodnutí o správním vyhoštění není v právní moci, přičemž odvolání bylo podáno i druhým účastníkem řízení. Není ani zřejmé, jakými úvahami byl správní orgán veden, když dospěl k závěru, že žadatelka má na území vazbu pouze na matku, jde o pouhou domněnku správního orgánu. Takový postup je v rozporu s § 3 a s § 68 odst. 3 správního řádu.

Odvolání bylo zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného. V jeho odůvodnění žalovaný uvedl, že žádost byla zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť nebyla doplněna o požadované náležitosti ani po zaslání výzvy k odstranění vad žádosti. Žalovaný uvedl, že se ztotožňuje se stanoviskem správního orgánu I. stupně vyjádřeným v odůvodnění rozhodnutí a ve výzvě k odstranění vad žádosti. Žádost nebyla doložena potřebnými doklady dle § 87i odst. 1 zákona o pobytu cizinců a splnění podmínky dle § 87h odst. 1 uvedeného zákona. Vzhledem k tomu byla matka nezletilé prostřednictvím zástupce vyzvána, aby chybějící doklady ve lhůtě doložila. Ve stanovené lhůtě však chybějící doklady předloženy nebyly. K námitce odvolání, že J.M. nebyl správním orgánem I. stupně považován za účastníka řízení, žalovaný s poukazem na § 45 odst. 1 správního řádu uvedl, že pro řízení před správním orgánem I. stupně nebyl pan M. jako účastník řízení označen. Správnímu orgánu není jasné, v čem je spatřováno krácení jeho práv. S ohledem na ust. § 27 odst. 1, 2 správního

řádu je posouzení, zda konkrétní osoba je účastníkem řízení, popř. zda její práva a povinnosti jsou rozhodnutím dotčena, věcí správního uvážení. Žalovaný konstatoval, že matka nezletilé je z území ČR pravomocně vyhoštěna, a dále konstatoval, že její žádost o povolení k trvalému pobytu byla zamítnuta i v odvolacím řízení. Z obsahu předloženého spisového materiálu je podle žalovaného patrné, že ve výzvě k odstranění vad žádosti i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo sděleno, z jakého důvodu správní orgán nepřihlíží k čestnému prohlášení. Správní orgán rovněž sdělil, že nelze předpokládat, že soužití pana M. a nezletilé D.M. bude vykazovat znaky společné domácnosti ve smyslu § 115 občanského zákoníku a účastníky ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu poučil i o podmínkách, za kterých by se na žadatele pohlíželo jako na rodinného příslušníka občana EU, resp. ČR ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Dále žalovaný konstatoval, že o nepřípustném odvolání ve věci správního vyhoštění bylo rozhodnuto dne 9.1.2008 pod č.j. SCPP-3612/C-252-2007 a rozhodnutí nabylo právní moci dne 18.1.2008. Žadatelka je nezletilá a nemá vazbu na J.M., ale pouze na svou matku, na níž se vztahuje rodičovská zodpovědnost. Pokud se odvolatelé domnívají, že matka nezletilé je vedena v evidenci nežádoucích osob neoprávněně, není na správním orgánu, aby v řízení o povolení k pobytu tuto skutečnost přezkoumával; zjistí-li správní orgán, který rozhoduje o žádosti o povolení k trvalému pobytu, že žadatel je evidován v evidenci nežádoucích osob, je povinen tuto žádost zamítnout.

Soud vycházel z těchto podstatných skutečností:

Žádost nezletilé žalobkyně o povolení k trvalému pobytu byla zamítnuta podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., podle kterého policie nebo ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem.

Důvodem pro zamítnutí žádosti bylo nedoložení náležitosti stanovené v § 87i odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, podle kterého k žádosti o povolení k trvalému pobytu občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník předloží doklad potvrzující splnění podmínky podle § 87g odst. 1, jde-li o občana Evropské unie, nebo doklad potvrzující splnění podmínky podle § 87h odst. 1, jde-li o jeho rodinného příslušníka.

Podle § 87h odst. 1 písm. b) uvedeného zákona (ve znění účinném do 20.12.2007, tj. v době podání žádosti a vydání rozhodnutí I. stupně), policie vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu jestliže je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného státu Evropské unie, kterého bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území. Podle § 15a odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 20.12.2007, tj. v době podání žádosti a vydání rozhodnutí I. stupně), ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se obdobně vztahují i na cizince, který s občanem Evropské unie žije ve společné domácnosti.

Předmětem sporu je, zda žalobkyně v průběhu správního řízení doložila splnění podmínky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle názoru žalobkyně došlo v průběhu správního řízení k porušení ustanovení § 2 odst. 3, § 3, § 4 odst. 1 a 2, § 6 odst. 2, § 37 odst. 3, § 45 odst. 2 správního řádu.

Soud vycházel z těchto podstatných skutečností:

Podle § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jako i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytné míře. Podle § 3 správního řádu nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonů s požadavky uvedenými v § 2.

Podle § 4 odst. 1, 2 správního řádu veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Podle § 6 odst. 2 správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).

Žalobkyně požádala o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Žádost byla posuzována jako žádost podle ustanovení § 87h odst.1 písm.b/ a § 15a odst.4 písm.a/ zákona o pobytu cizinců. Bylo tedy na žalobkyni, aby ve správním řízení prokázala, že je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území, nebo že s občanem Evropské unie žije ve společné domácnosti nebo se o sebe ze zdravotních důvodů nedokáže sama postarat bez osobní péče občana Evropské unie.

K žádosti bylo přiloženo čestné prohlášení J.M. ze dne 30.8.2007, v němž jmenovaný prohlásil, že žije dlouhodobě ve společné domácnosti s paní V.B. a jejími nezletilými dětmi R.B. a D.M. (žadatelka). S ohledem na věk nezletilé žadatelky a vzhledem k tomu, že J.M. není jejím otcem, je zřejmé, že tvrzené soužití žadatelky ve společné domácnosti s J.M. se nutně odvíjí od tvrzeného soužití jmenovaného s matkou žadatelky.

Shodně se správním orgánem má soud za to, že ve smyslu § 53 odst. 5 správního řádu (podle kterého předložení listiny je v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí) lze čestné prohlášení připustit namísto předložení listiny jen tam, kde zvláštní zákon s jeho použitím počítá. Zákon č. 326/1999 Sb. však výslovně neupravuje, že by namísto dokladu požadovaného ustanovením § 87i odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. dokladu potvrzujícího splnění podmínky podle § 87h odst. 1 uvedeného zákona, bylo možné předložit čestné prohlášení, proto jeho použití jakožto náhrady za takový doklad připustit nelze.

O tom, že k žádosti předložené čestné prohlášení nelze akceptovat jako doklad, jímž dle žadatelky mělo být doloženo splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona, správní orgán žadatelku informoval ve výzvě ze dne 18.9.2007, jíž byla žadatelka vyzvána k odstranění vad žádosti ve lhůtě 10 dnů a poučena o následcích, pokud výzvě nebude vyhověno.

Správní orgán tedy podle soudu dostal svým povinností vyplývajícím z ustanovení správního řádu, jejichž porušení žalobkyně namítá. Podle § 45 odst. 2 správního řádu vydal výzvu, jíž žadatelku vyzval k odstranění vad žádosti, a to mimo jiné k doložení splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců a poučil ji, že čestné prohlášení k doložení této skutečnosti použít nelze. K žalobní námitce, že ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu bylo porušeno proto, že správní orgán žalobkyni nepoučil jakou formou, resp. jakým dokladem má doložit, že žije s občanem EU ve společné domácnosti, je soud toho názoru, že výzva správního orgánu byla dostatečně určitá, neboť zákon o pobytu cizinců ponechává na žadateli o povolení k trvalému pobytu jakým důkazním prostředkem a prokázáním jakého konkrétního skutkového děje prokáže splnění zákonem stanovených podmínek. Žalobkyně na výzvu správního orgánu reagovala, předložila chybějící fotografie, doklad o zajištění ubytování, cestovní doklad a doplnila chybějící datum narození otce žadatelky; přes poučení správního orgánu ve výzvě k odstranění vad žádosti však trvala na tom, že splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona dokládá již dříve předloženým čestným prohlášením.

Pokud žalobkyně namítá porušení § 37 odst. 3 správního řádu, pak soud je toho názoru, že postup podle tohoto ustanovení nebyl na místě, neboť o obsahu podání (žádosti) žalobkyně nebylo

sporu. Skutečnost, že k žádosti předložené čestné prohlášení není způsobilé doložit tvrzené soužití cizince s občanem EU ve společné domácnosti, není důvodem pro postup podle ustanovení, které slouží k odstranění vad podání znemožňujících postupovat ve správním řízení například proto, že z podání není patrné, co je účastníkem řízení podáním sledováno.

Podle § 115 občanského zákoníku domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Znak společné domácnosti je třeba vymezit jako trvalé spolužití fyzických osob a společné uhrazování nákladů na potřeby domácnosti. Výrazem spolužití osob bude *zpravidla* i jejich společné bydlení v témž bytě; společné bydlení však není v každém případě k naplnění pojmu domácnosti bezpodmínečně nutné. Znakem domácnosti není ani přihlášení se fyzické osoby k pobytu podle předpisů o evidenci obyvatelstva. Spolužití musí být trvalé, proto nestačí např. jen občasné návštěvy, přechodné ubytování, výpomoc v domácnosti. Spolužití je trvalé pouze tehdy, jestliže objektivně zjiitelné okolnosti svědčí o úmyslu osob založit a vést takové spolužití nikoliv pouze na přechodnou dobu. Společné uhrazování nákladů na potřeby domácnosti znamená spotřební společenství, tj. stav, kdy určité fyzické osoby společně a bez vzájemného rozlišování hospodaří se svými příjmy. Není třeba, aby všichni příslušníci takové domácnosti přispívali na společné potřeby pouze finančně a stejnou měrou. Není ani vyloučeno, že si příslušníci domácnosti část svých prostředků ponechají jen pro vlastní osobní spotřebu. Soudní praxe došla k závěru, že tam, kde manželství mezi manžely trvalo a manželé se podíleli na úhradě společných potřeb neboli nadále žili ve funkčním spotřebním společenství, nelze založení dalšího společenství jen jedním z nich uznat za domácnost podle § 115. Jinak řečeno, je vyloučeno, aby jedním z příslušníků funkčně existující domácnosti byla zároveň založena další domácnost. O společné uhrazování nákladů na potřeby domácnosti nejde tam, kde fyzické osoby sice bydlí společně v jednom bytě, avšak každá hospodaří se svými příjmy zcela odděleně (např. vztah nájemce a podnájemce bytu). Naproti tomu jestliže manželé zruší fakticky společnou domácnost, může jeden z nich, popř. oba dva, vytvořit domácnost novou, a to vzdor tomu, že jejich manželství formálně dále trvá. („Velké komentáře, Švestka-Spáčil-Škárová-Hulmák a kol. Občanský zákoník I, § 1-459, Komentář, 2. vydání 2009, Nakladatelství C.H.Beck“).

Soud se ztotožňuje s žalobcem v tom, že neexistuje žádný úřad, který by vystavil doklad potvrzující, že u konkrétního subjektu je hodnověrně doloženo, že žije s občanem EU ve společné domácnosti. Právě s ohledem na to, že neexistuje žádný určitý konkrétní doklad, který by byl přímo určen k dokládání skutečnosti, že cizinec žije s občanem EU ve společné domácnosti, nemohl ani správní orgán žalobkyni poučit o tom, jakým konkrétním dokladem má vedení společné domácnosti prokázat. Pokud žalobkyně byla správním orgánem poučena, že v řízení nelze použít čestné prohlášení J.M., bylo jen na žalobkyni, aby zvážila, které doklady či jiné důkazní prostředky budou způsobilé její tvrzení prokázat, předložila je správnímu orgánu, případně navrhl, aby je opatřil správní orgán, nemůže-li je opatřit sama. Podle soudu zpravidla půjde o více důkazních prostředků, které, ač každý sám o sobě by k prokázání spolužití ve společné domácnosti postačit nemusel, mohou toto prokázat ve svém souhrnu. Není však na správním orgánu, aby za žadatele domýšlel, v jaké konkrétní situaci se žadatel nachází a kterými konkrétní doklady či jinými důkazy by za dané situace mohl a měl své trvalé spolužití s občanem EU a společné hrazení potřeb domácnosti dokládat a prokazovat.

Byť tedy žalobkyně správně uvádí, že neexistuje žádný doklad např. v podobě veřejné listiny, který by bez dalšího dosvědčoval, že určité osoby sdílejí společnou domácnost, nepochybně je přesto objektivně možné předložit doklady, případně provést i jiné důkazy, které ve svém souhrnu sdílení společné domácnosti prokáží. Soud tedy nemá za to, že by správní orgán po žalobkyni vyžadoval doložení náležitostí k žádosti, kterou nelze objektivně splnit, a rovněž nemá za to, že z logiky věci nelze požadovat doklad potvrzující splnění podmínky dle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jak žalobkyně v žalobě namítá; proto neshledal žalobou tvrzené porušení § 6 odst. 2 správního řádu.

Podle soudu správní orgán neporušil ani § 3 správního řádu, neboť správnímu orgánu nelze vytknout, že nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci o němž nejsou důvodné pochybnosti. V řízení o žádosti žalobkyně bylo na žalobkyni označit důkazy k prokázání skutečnosti, že s občanem ČR vede společnou domácnost; ohledně povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení žalobkyně ostatně byla poučena v Oznámení o zahájení správního řízení. Vedení společné domácnosti s J.M. žalobkyně dokládala pouze jeho čestným prohlášením a jiné důkazy nenavrhla, a to ani po té, co byla správním orgánem poučena, že toto čestné prohlášení použít nelze. Namítá-li žalobkyně v žalobě, že měla být správním orgánem k této otázce vyzvána k vyjádření, pak soud uvádí, že své vyjádření mohla podat i

bez výzvy a konstatuje, že v průběhu správního řízení měla k jeho podání dostatek prostoru. K žalobní námitce, že správní orgán měl jako svědka vyslechnout J.M., soud uvádí, že bylo na žalobkyni, aby výslech J.M. jako svědka v průběhu správního řízení navrhla. V této souvislosti je rovněž třeba uvést, že na jedné straně žalobkyně v žalobě tvrdí, že J.M. měl být správním orgánem předvolán jako svědek, na straně druhé však namítá, že správní orgán I. i II. stupně J.M. v rozporu s § 27 odst. 1 správního řádu nepovažoval za účastníka řízení (ve skutečnosti správní orgán I. stupně s J.M. jako s účastníkem řízení nejednal, avšak žalovaný projednal odvolání, které podala žalobkyně i J.M., tedy odvolání J.M. neposoudil jako podané osobou neoprávněnou k jeho podání). Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jsou účastníky řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. J.M. podle mínění soudu nebyl účastníkem řízení dle tohoto ustanovení, neboť společenství práv a povinností ve vztahu k nároku na trvalý pobyt dovozovat nelze. Nebyl však účastníkem správního řízení ani podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť toto ustanovení předpokládá přímé bezprostřední dotčení na právech či povinnostech, přičemž v případě osob v rodinném či obdobném poměru k žadateli o povolení trvalého pobytu (není rozhodující, zda jde o vztah skutečný či předstíraný) může jít o dotčení toliko nepřímé. Soud je proto toho názoru, že J.M., který podle zákona nebyl účastníkem správního řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, mohl být slyšen jako svědek, a provedení této svědecké výpovědi mohlo být žalobkyní navrženo. Teprve pokud by správní orgán neprovedl důkazy, které žalobkyně navrhla k prokázání svých tvrzení, byl by dán prostor pro námitku, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

K argumentaci žaloby, že listina požadovaná ustanovením § 87i odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců může mít různou formu a nic nevylučuje, aby touto listinou bylo prohlášení člena společné domácnosti, soud konstatuje, že nejde-li o úřední či veřejnou listinu, pak listina jako taková obsahující určité sdělení nedokládá ani neosvědčuje pravdivost tohoto sdělení. Předložení listiny potřebné k provedení důkazu (§ 53 odst. 1, 5 správního řádu) může být za podmínek stanovených zvláštním zákonem nahrazeno čestným prohlášením *účastníka* řízení (tedy nikoli jiné osoby než-li účastníka řízení), zákon o pobytu cizinců však s použitím čestného prohlášení výslovně nepočítá, tedy jeho použití jako náhrady za listinu neumožňuje. Neexistuje žádný konkrétní doklad, který by bez dalšího osvědčoval, že cizinec žije s jinou osobou ve společné domácnosti (na rozdíl od doložení např. skutečnosti, že cizinec je občanem EU, či rodinným příslušníkem občana EU). Prokázat trvalé spoluzití a společné uhrazování potřeb domácnosti je zpravidla možné souhrnem dokladů (doklad o přihlášení se k pobytu na společné adrese, evidenční list ze Správy nemovitostí o počtu zde bydlících osob, doklad o tom, že daná adresa je hlášena u lékaře, ve škole, na úřadech k doručení pošty, stvrzenky či trvalý příkaz k platbám např. nájemného, inkasa, apod.), případně ve spojení se svědeckými výpověďmi (osob, s nimiž cizinec žije ve společné domácnosti, sousedů a přátel). Je na cizinci, který o povolení k trvalému pobytu na území ČR žádá z titulu osoby žijící ve společné domácnosti s občanem ČR, aby vedení společné domácnosti doložil a prokázal. „Čestné prohlášení“ J.M. ze dne 30.8.2007, které navíc ani není čestným prohlášením *účastníka*, existenci společné domácnosti nedokládá a doložit nemůže. V tomto závěru se soud ztotožňuje s žalovaným.

Pro úplnost soud uvádí, že pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že matce nezletilé žadatelky, paní V.B., byla zamítnuta její žádost o povolení k trvalému pobytu, a to i v odvolacím řízení, pak soud k této skutečnosti přihlídnout nemohl, neboť rozhodnutí o žádosti V.B. o povolení k trvalému pobytu nejsou založena do správního spisu. Do správního spisu není založeno ani rozhodnutí ze dne 9.1.2008, čj. SCPP-3612/C-252-2007, jímž bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění V.B., které žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž zmínil. Soudu je však z úřední činnosti známo, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 22.12.2009, čj. 9 Ca 37/2008-25 byla zamítnuta žaloba žalobkyně V.B. proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 9.1.2008, čj. SCPP-3612/C-252-2007 (jímž bylo jako nepřipustné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí ze dne 27.8.2007, čj. SCPP-76-17/BR-OPK4-SV-2007 o jejím správním vyhoštění), dále však byla tímto rozsudkem odmítnuta žaloba J.M., a to s odůvodněním, že k podání žaloby není aktivně legitimován, neboť o jeho odvolání, které proti rozhodnutí o správním vyhoštění V.B. podal, nebylo rozhodnutím ze dne 9.1.2008, čj. SCPP-3612/C-252-2007 rozhodnuto; soud upozornil, že žalovaný správní orgán o tomto odvolání musí rozhodnout samostatným rozhodnutím. V předmětné projednávané věci tedy soud, který vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, nemůže souhlasit s tvrzením žalovaného, že paní V.B., matce žalobkyně, byla *pravomocně* uložena povinnost opustit území ČR (správní orgán I. stupně na tomto základě dovodil, že neexistují okolnosti svědčící o úmyslu vést společnou domácnost trvale do budoucna). Soud však tuto skutečnost nepovažuje za podstatnou, neboť je toho názoru, že za

situace, kdy žalobkyně nedoložila, že s J.M. ve společné domácnosti žila v době podání žádosti, nerozhoduje, zda by společnou domácnost mohla či nemohla vést v budoucnu.

Protože soud neshledal žalobu důvodnou, zamítl ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek ust. § 102 a násl. s.ř.s., ve lhůtě do dvou týdnů po doručení rozsudku, prostřednictvím Městského soudu v Praze k Nejvyššímu správnímu soudu. Podle § 105 odst. 2 s.ř.s., stěžovatel musí být 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.

V Praze dne 10. srpna 2011

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková