

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Q. W.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2013, č. j. MV-138980-9/SO/sen-2012, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2015, č. j. 3 A 73/2013 – 91,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 22. 8. 2012, č. j. OAM-343-24/ZR-2012, bylo zrušeno povolení k trvalému pobytu, které žalobce získal roku 2006 za účelem sloučení rodiny s občanem České republiky, nezletilým R. N., a žalobci byl udělen výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo odůvodněno zejména tím, že se žalobce dopustil obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, a to účelově učiněným prohlášením o určení otcovství k nezletilému.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítal, že zjištěný skutkový stav věci nezakládal dostatečnou oporu pro závěr o účelovém obcházení zákona žalobcem. Nadto správní orgán prvního stupně i žalovaný vycházeli z listin, které mohly ve správním řízení sloužit pouze k získání prvotních informací, nikoli však jako důkazní prostředky, a proto byl jejich postup nezákonný. Správní orgán prvního stupně pochybil také tím, že nejednal se zástupcem žalobce, přestože ten do spisového materiálu opakovaně zakládal plnou moc k zastupování, a nezabýval se námitkami, které mu žalobce prostřednictvím svého zástupce zaslal. Nebyly zkoumány ani možné dopady do soukromého a rodinného života žalobce, které s sebou zrušení povolení k trvalému pobytu může přinést.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) žalobu zamítl. Shledal, že správní orgán prvního stupně pochybil, když nejednal se zástupcem žalobce, nicméně tato vada nemohla mít a neměla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Správnímu orgánu prvního stupně měly dle městského soudu vyvstat pochybnosti ohledně zastoupení žalobce, které měl odstranit, ve chvíli, kdy obdržel písemnost označenou jako „*Urgence*“, jejímž prostřednictvím zástupce upozorňoval na existenci plné moci k zastupování. Na druhou stranu však zástupci žalobce nebylo odepřeno nahlédnout do spisového materiálu před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a měl možnost vyjádřit se ke všem podkladům, což také učinil. Správní orgán prvního stupně se sice obsahem vyjádření nezabýval, námitky obsažené ve vyjádření však vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalobní námitky týkající se nezákonnosti postupu správních orgánů ve věci zmocnění tedy městský soud neshledal úspěšnými.

[4] Pro posouzení otázky nedostatečně zjištěného skutkového stavu, potažmo účelovosti určení otcovství k nezletilému souhlasným prohlášením rodičů, pokládal městský soud za stěžejní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), podle něhož lze kritéria pro posouzení účelovosti souhlasného prohlášení o určení otcovství rozdělit na pozitivní a negativní faktory. Městský soud naznal, že z listin založených ve správním spise nelze usuzovat na přítomnost žádného z pozitivních faktorů. Naproti tomu dovodil existenci několika negativních faktorů. Opravdovost svého otcovství žalobce navíc demonstroval na tom, že matce nezletilého poskytoval finanční prostředky. Dle rozsudku městského soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 5 Ca 81/2009 – 48, ovšem *„[z]a výkon rodičovské zodpovědnosti nelze považovat to, že se cizinec s dítětem v zásadě nestýká, jen se jednou za čas případně dostaví s nějakou finanční částkou či hračkou“*. Chování žalobce, který jednou za čas jezdil na návštěvy k matce nezletilého a přispěl jí určitou finanční částkou na jeho výchovu, popř. mu koupil hračky či oblečení, dle názoru městského soudu nebylo možno vykládat jako chování svědčící o vztahu otce se synem (a naplnění definice otcovství ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010 – 112), ale naopak z něj bylo možno usuzovat o účelovosti žalobcem učiněného prohlášení o určení otcovství. Nadto dospěl městský soud k závěru, že skutečnosti zjištěné ve správním řízení a listiny obsažené ve správním spise byly dostatečným podkladem pro skutkový závěr, že

prohlášení žalobce o určení otcovství k nezletilému bylo účelové. Účelovost prohlášení o určení otcovství přitom nebyla zhojena ani následnou příkladnou péčí žalobce o nezletilého (ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 104/2011 – 102), neboť se žalobce o nezletilého po celý jeho život příkladně nestaral a svůj zájem o něj projevoval pouze účelově v době, kdy žádal o povolení k trvalému pobytu nebo kdy hrozilo zrušení tohoto povolení.

[5] K podkladům, z nichž správní orgány vycházely, městský soud uvedl, že matka nezletilého podala dne 3. 9. 2008 vysvětlení v souladu s § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (§ 137 odst. 4 správního řádu). Chtěl-li tedy správní orgán užít informace získané od matky nezletilého jako důkaz, měl ji vyslechnout v souladu s § 51 odst. 2 a § 55 správního řádu. Závěr o účelovosti prohlášení otcovství nicméně dle městského soudu vyplýval jednoznačně (i bez informací uvedených v záznamu o podání vysvětlení) z ostatních podkladů obsažených ve správním spise. Nadto městský soud poznamenal, že matka nezletilého vypovídala v podstatě ve prospěch žalobce; její vysvětlení ovšem bylo v rozporu s ostatními zjištěnými skutečnostmi. Přestože tedy žalobcova námitka byla částečně důvodná, nemělo pochybení žalovaného a správního orgánu prvního stupně vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[6] Žalovaný i správní orgán prvního stupně se dle mínění městského soudu zabývali dopady zrušení trvalého pobytu žalobce do jeho soukromého a rodinného života. Městský soud se s jejich závěry, že zrušením povolení k trvalému pobytu nedojde k nepřiměřenému zásahu do žalobcových práv, ztotožnil; ve svých úvahách přitom vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Tvrdil-li žalobce, že má na území České republiky zcela zásadní rodinné vazby, jednalo se o tvrzení nepřezkoumatelné, neboť po žalovaném, resp. správním orgánu prvního stupně nelze spravedlivě požadovat, aby takto vágně formulované tvrzení prověřoval. Žalobce měl své tvrzení o rodinných vazbách k občanu České republiky specifikovat alespoň natolik, aby bylo v právních i reálných možnostech žalovaného pravdivost takové argumentace posoudit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Prvním okruhem kasačních námitek stěžovatel brojil proti závěru městského soudu, že ve správním řízení nedošlo k takovému porušení jeho práv, jež by mělo vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Stěžovatel předně poukázal na to, že správnímu orgánu prvního stupně byla s největší pravděpodobností dne 30. 5. 2011 zaslána plná moc spolu s oznámením o převzetí zastoupení, což stěžovatel doložil a žalovaný v podstatě nezpochybnil, když v napadeném rozhodnutí uvedl, že není zřejmé, zda ke ztrátě plné moci došlo vinou České pošty nebo správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně si dle názoru stěžovatele musel být této skutečnosti vědom minimálně

v souvislosti s urgencí stěžovatele ze dne 24. 4. 2012, na niž měl reagovat výzvou k předložení další plné moci. Avšak teprve poté, co se zástupce prostřednictvím stěžovatele dozvěděl o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, nahlédl zástupce dne 18. 6. 2012 do spisového materiálu. Označil-li správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí to, že umožnil nahlédnutí do spisového materiálu, za chybu, je třeba pokládat jeho postup za neslučitelný se základními zásadami dobré správy. S názorem městského soudu, že postup správního orgánu prvního stupně sice byl nezákonný, ale neměl závažné procesní důsledky, stěžovatel nesouhlasil, neboť správní řízení probíhalo od 30. 5. 2011 fakticky až do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bez zástupce a navíc správní orgán prvního stupně nijak nereflektoval vyjádření podané zástupcem. Nadto byl stěžovatel dne 13. 7. 2012 opakovaně vyzván k seznámení se s podklady pro správní rozhodnutí (nikoli prostřednictvím zástupce), čímž byl stěžovatel, resp. jeho zástupce zkrácen na možnosti opětovně se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Stěžovatel přitom je občanem cizího státu, v právních předpisech se neorientuje a sdělení správních orgánů je schopen pochopit jen velmi obtížně. Postupem správního orgánu prvního stupně, který nekomunikoval se zástupcem, byla zásadním způsobem porušena procesní práva stěžovatele. Že šlo o vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí, dovozoval z charakteru řízení, jež přináší pro stěžovatele extrémně závažné důsledky, a skutečnosti, že je cizincem, takže je pro něj právní pomoc zásadní.

[9] Městský soud měl dále nesprávně posoudit aplikaci § 87l odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), tj. otázku údajného obcházení zákona v podobě účelově prohlášeného otcovství. Stěžovatel se domníval, že správní orgány i městský soud hodnotily podklady pro svá rozhodnutí selektivně a výlučně v neprospěch stěžovatele. Rozhodnutí navíc byla založena na úředních záznamech, které jako důkaz sloužit nemohou. Protože správní orgány v rozporu s § 137 odst. 4 správního řádu vycházely z úředního záznamu ze dne 3. 9. 2008, jak je patrno z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je napadené rozhodnutí nezákonné. Argumentace městského soudu, že závěr o účelovosti určení otcovství bylo možno učinit i bez tohoto záznamu, se přitom zcela míjí s žalobní námitkou stěžovatele. Stěžovatel dále uvedl, že spisový materiál sice obsahuje indicie, že určení otcovství mohlo být účelové, nicméně existují také důkazy, které svědčí o tom, že jediným důvodem pro určení otcovství nemuselo být a nebylo získání povolení k pobytu. Ze spisového materiálu totiž plyne, že mezi stěžovatelem a matkou nezletilého existoval citový vztah, stěžovatel po značnou dobu přispíval na výchovu a výživu nezletilého, a usiloval i o jeho svěření do vlastní péče. Že stěžovatel nebyl schopen zajistit péči o nezletilého s ohledem na své pracovní vytížení, jazykovou bariéru a majetkové poměry, stejně jako přispění matky ke vzniku dané situace, je přitom otázkou druhou.

[10] Městský soud dle stěžovatele rovněž nesprávně posoudil otázku přiměřenosti dopadů správních rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele ve smyslu § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a nezohlednil, že obě správní rozhodnutí jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná a založená na nedostatečně zjištěném stavu věci. Stěžovatel sice uznal, že ve svém vyjádření ze dne 28. 6. 2012 mohl být sdílnější a uvést konkrétní údaje osob, k nimž má vytvořeno pevné pouto, na stranu druhou však bylo povinností správních orgánů v řízení zahájeném z moci úřední řádně zjistit stav věci (a to i

ve prospěch stěžovatele), což stěžovatel dokládal rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39. Správní orgány tedy byly povinny nejenom prokázat, že došlo k účelovému určení otcovství, ale také to, že zrušením povolení k trvalému pobytu nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého a rodinného života stěžovatele. Měly-li správní orgány indicie o tom, že stěžovatel má vytvořeny zásadní rodinné vazby k občanu České republiky, postačovalo stěžovatele nebo jeho zástupce vyzvat ke specifikaci této osoby či k jiné potřebné součinnosti. Vzhledem k tomu, že ve správním řízení byly překročeny zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, měli správní orgán prvního stupně i žalovaný dostatek času pro alespoň minimální komunikaci se stěžovatelem.

[11] Žalovaný se ztotožnil se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací městského soudu (a správních orgánů).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[13] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

III. 1. K pochybení správního orgánu prvního stupně jednat se zástupcem stěžovatele

[14] Před vlastním posouzením důvodnosti stěžovatelovy první námitky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejdříve zrekapitulovat relevantní skutečnosti patrné ze správního spisu:

[15] Správnímu orgánu prvního stupně byla dne 2. 5. 2008 doručena plná moc opravňující advokátku Mgr. Lilianu Balašovou Vochalovou k zastupování stěžovatele. Sdělením ze dne 11. 8. 2008 advokát JUDr. Ladislav Labancz oznámil převzetí zastoupení a doložil plnou moc. Dne 26. 4. 2012 správní orgán prvního stupně obdržel oznámení JUDr. Labancze o výpovědi plné moci stěžovatelem, k níž mělo dojít dne 18. 4. 2012. V textu výpovědi stěžovatel požádal, aby veškeré písemnosti byly zasílány přímo jemu. Stejného dne obdržel správní orgán prvního stupně taktéž přípis (urgenci) ze dne 24. 4. 2012, jehož odesílatelem byl advokát Mgr. Petr Václavek a v němž se podává, že Mgr. Václavek zaslal správnímu orgánu prvního stupně již dne 30. 5. 2011 plnou moc k zastupování stěžovatele, a že tedy tento orgán postupoval v rozporu s právními předpisy, neboť vyrozumění o možnosti seznámit se se spisovým materiálem doručoval předchozímu zástupci JUDr. Labanczovi. Správní orgán prvního stupně následně přípisem ze dne 25. 5. 2012 vyrozuměl

stěžovatele o možnosti seznámit se se spisovým materiálem; vyrozumění bylo zasláno na adresu stěžovatele.

[16] Součástí správního spisu je dále substituční plná moc, prostřednictvím které Mgr. Václavek zmocnil svou právní asistentku k úkonům spojeným s nahlédnutím do spisového materiálu, k němuž došlo dne 18. 6. 2012, o čemž byl sepsán protokol. Správnímu orgánu prvního stupně bylo poté doručeno vyjádření ze dne 28. 6. 2012, sepsané Mgr. Václavkem, označeným zde jako zástupce stěžovatele. Dne 21. 7. 2012 bylo přímo na adresu stěžovatele doručeno další vyrozumění o možnosti seznámit se se spisovým materiálem.

[17] Ve správním spise je poté obsaženo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo doručováno k rukám stěžovatele. K otázce zastoupení Mgr. Václavkem správní orgán prvního stupně uvedl, že ačkoli obdržel oznámení (urgenci) z advokátní kanceláře Čechovský & Václavek a partneři, podle něhož došlo k zaslání plné moci již dne 30. 5. 2011, nebyla plná moc do správního spisu doložena. Že bylo právní asistence Mgr. Václavka umožněno nahlédnout do spisu, označil správní orgán prvního stupně jako pochybení pracovníků příslušného pracoviště. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal stěžovatel prostřednictvím Mgr. Václavka včasné odvolání, k němuž byla doložena plná moc ze dne 3. 9. 2012 a prohlášení stěžovatele o tom, že dne 30. 5. 2011 udělil Mgr. Václavkovi plnou moc k zastupování, která doposud nebyla vypovězena.

[18] Podle § 33 správního řádu si může účastník zvolit zmocněnce pro řízení, který zejména vystupuje jménem zmocnitele, hájí jeho zájmy a činí jeho jménem procesní úkony (§ 34 odst. 1 správního řádu), je mu doručována většina písemností (§ 34 odst. 2 správního řádu) a má právo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 správního řádu). Vztah zastoupení se realizuje na základě plné moci, v níž zmocnitel určí rozsah, v jakém jej má zmocněnec zastupovat (§ 33 odst. 2 správního řádu).

[19] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je jedním z kasačních důvodů, pro který může Nejvyšší správní soud zrušit napadený rozsudek, a případně i napadené rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], to, že při zjišťování skutkové podstaty věci byl *porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.*

[20] V souzené věci není sporu o tom, že správní orgán prvního stupně respektoval až do dne 30. 5. 2011 ustanovení správního řádu o zastoupení, když v souladu s jemu doručenými plnými mocemi jednal nejprve s advokátkou Mgr. Balašovou Vochalovou a pak s advokátem JUDr. Labanczem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele i městského soudu, že správní orgán prvního stupně pochybil, když poté, co obdržel urgenci Mgr. Václavka ze dne 24. 4. 2012, nepostupoval tak, aby byly odstraněny pochybnosti o existenci smluvního zastoupení, tj. nevyzval k předložení plné moci zmocňující Mgr. Václavka k zastupování stěžovatele. Skutečnost, že Mgr. Václavek zaslal správnímu orgánu prvního stupně plnou moc již dne 30. 5. 2011, má přitom Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem za prokázanou na základě podacího archu z téhož dne (č. l. 14 spisu krajského soudu). Zkoumanou otázkou tak zůstává to, zda toto

pochybení mělo vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zejména pak na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[21] V důsledku toho, že správnímu orgánu prvního stupně nebyla doručena plná moc dokládající oprávnění Mgr. Václavka k zastupování stěžovatele (ať již vinou tohoto orgánu, doručovatele či prvostupňového správního orgánu), bylo vyrozumění ze dne 25. 5. 2012 o možnosti nahlédnout do spisu doručeno přímo stěžovateli, a nikoli zástupci, což bylo v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu. Toto nerespektování ustanovení o zastoupení ovšem nemělo vliv na zákonnost správních rozhodnutí, neboť stěžovatel svému zástupci vyrozumění zřejmě předal a ten pak pověřil svou právní asistentku k nahlédnutí do spisu. Nahlédnutí přitom správní orgán prvního stupně právní asistentce (potažmo zástupci stěžovatele) umožnil, přestože ve spise nebyla založena plná moc ze dne 30. 5. 2011, a v návaznosti na to pak zástupce podal k podkladům pro rozhodnutí vyjádření. Ke zkrácení stěžovatelových práv tudíž v tomto ohledu nedošlo, třebaže správní orgán prvního stupně později označil ve svém rozhodnutí uskutečnění nahlédnutí do spisu za pochybení svých pracovníků.

[22] Opětovné vyrozumění o možnosti nahlédnout do správního spisu ze dne 13. 7. 2012 pak sice bylo znovu chybně doručeno přímo stěžovateli, který této možnosti nevyužil, a nevyužil jí už ani jeho zástupce. Ani tento rozpor s procesními pravidly ovšem nezaložil vadu mající vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Podle § 36 odst. 3 část věty před středníkem správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.* Smyslem citovaného ustanovení je poskytnout účastníkům možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, jež byly ve správním řízení shromážděny. Materiálním předpokladem jeho opakovaného užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž účastník řízení neví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61). V posuzované věci již však správní spis poté, co do něj právní asistentka zástupce dne 18. 6. 2012 nahlédla, nebyl doplňován žádnými podklady pro vydání rozhodnutí, jak ostatně poznamenal také městský soud. Zástupci stěžovatele tudíž byla dána možnost nahlédnout do správního spisu a seznámit se se všemi dokumenty, které byly základem pro rozhodování správního orgánu prvního stupně. Navzdory tomu, že i samotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo následně nesprávně doručeno přímo k rukám stěžovatele, podal odvolání proti němu zástupce stěžovatele v zákonem stanovené lhůtě, a tak ani toto pochybení správního orgánu prvního stupně procesní práva stěžovatele fakticky nezkrátilo.

[23] Zbývá tedy posoudit důsledky toho, že správní orgán prvního stupně nezohlednil námitky obsažené ve vyjádření zástupce ze dne 28. 6. 2012.

[24] V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011 – 105, nebo ze dne 20. 3. 2013, č. j. 9 Afs 17/2012 – 34). Proto není vyloučeno, aby odvolací správní orgán zhojil určité vady řízení před prvostupňovým

správním orgánem, případně aby napravil drobné vady vydaného rozhodnutí. Odvolací správní orgán je oprávněn provést dílčí korekce odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i tehdy, jestliže podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítne a prvostupňové rozhodnutí potvrdí, protože usoudí, že přezkoumávané rozhodnutí je v souladu s právními předpisy a je též věcně správné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 – 48).

[25] Správní orgán prvního stupně sice ve svém rozhodnutí nikterak nereagoval na vyjádření zástupce ze dne 28. 6. 2012, neboť vycházel z toho, že ve spise není založena plná moc opravňující zástupce Mgr. Václavka k zastupování stěžovatele, tato vada však byla zhojena postupem žalovaného. Ten se na straně 9 napadeného rozhodnutí k námitkám zástupce stěžovatele vyjádřil, když je označil za nepřezkoumatelné (pozn.: v napadeném rozhodnutí je toto vyjádření označováno jako *„vyjádření ze dne 2. 7. 2012“* podle data jeho doručení). Nadto byly námitky obsažené ve vyjádření ze dne 28. 6. 2012, tj. námitka překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí a nepřiměřeného zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele z důvodu vazeb na občana České republiky, uplatněny také v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a žalovaný se s nimi vypořádal tedy i jako s námitkami odvolacími (k tomu viz níže, část III. 4. tohoto rozsudku). Žalovaný dostál své povinnosti náležitě se v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřit k námitkám a tvrzením stěžovatele, resp. jeho zástupce, a jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, neboť uvedl, proč tyto námitky či tvrzení považoval za liché, vyvrácené či nepřezkoumatelné. Předmětem přezkumu městského soudu v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. bylo právě napadené rozhodnutí, jež vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, s nímž tvoří jediný celek, zhojilo. Nebyl tudíž dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí městským soudem.

[26] Jakkoli Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že nerespektování plné moci udělené zmocněnci je procesní vadou, jež v mnoha případech může mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a zakládat tak důvod pro jeho zrušení, za daných okolností právě posuzovaného případu toto pochybení takovou vadou nebylo. Stěžovatel nebyl chybným postupem správního orgánu prvního stupně na svých právech nikterak zkrácen. Samotná skutečnost, že je stěžovatel cizincem a výsledek správního řízení pro něj může mít nepříznivý dopad, nemá sílu na tomto závěru ničeho změnit.

III. 2. K nepoužitelnosti záznamu o podání vysvětlení

[27] Z části III. 1. tohoto rozsudku jakož i z dřívějších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu plyne, že ne každá vada řízení způsobuje nezákonnost napadeného správního rozhodnutí. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 4 As 28/2013 – 24, kupříkladu vyplývá, že i pokud je ve správním řízení použit důkaz získaný v rozporu se zákonem, nemusí to být vždy bez dalšího důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí pro vady řízení. Klíčovou otázkou, kterou musí soud hodnotit, je totiž to, zda lze i při odhlédnutí od nezákonného důkazu z ostatních důkazů provedených ve správním řízení učinit jednoznačný závěr, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, obstojí (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2015, č. j. 1 Azs 224/2014 – 35). Pokud skutkové závěry správních orgánů nemohou

obstát pro použití důkazu, při němž nebyla respektována procesní práva účastníka řízení, je třeba dovodit, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 Afs 51/2008 – 95). Tyto závěry lze aplikovat nejen v situaci, kdy byly důkazy získány v rozporu se zákonem (např. byl-li důkaz prováděn mimo ústní jednání bez včasného vyrozumění účastníků řízení, ač pro to nebyly naplněny podmínky dle § 51 odst. 2 správního řádu), ale i tehdy, pokud zákon výslovně zapovídá užití některého prostředku, třebaže opatřeného v souladu se zákonem, jako prostředku důkazního.

[28] Úřední záznam o podání vysvětlení zákon explicitně vylučuje z množiny důkazních prostředků, jež mohou být užity k provedení důkazu (§ 137 odst. 4 správního řádu). Opřely-li správní orgány svá rozhodnutí o záznam o podání vysvětlení D. N., matky nezletilého, je třeba pokládat jejich postup za chybný. Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí s názorem městského soudu, že pochybení žalovaného, resp. správního orgánu prvního stupně nemělo vliv na zákonnost správních rozhodnutí ve věci samé, neboť závěr o účelovém určení otcovství může obstát i bez informací plynoucích z předmětného záznamu.

[29] Záznam o podání vysvětlení D. N. totiž není zdaleka jediným důkazním prostředkem, o nějž správní orgány svá rozhodnutí opřely, a nejedná se ani o důkazní prostředek stěžejní. Z obsahu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně plyne, že vysvětlení D. N. sehrálo roli v podstatě pouze při formování závěru tohoto orgánu o tom, že stěžovatel není biologickým otcem nezletilého, neboť ho matka nezletilého v době početí neznala (viz strana 3 rozhodnutí). Skutečnost, že cizinec prokazatelně není biologickým otcem dítěte, k němuž se otcovství určuje, přitom není jediným faktorem, na základě něhož lze usuzovat o účelovosti prohlášení otcovství, neboť se jedná pouze o jeden z možných indikátorů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39). Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je přitom patrné, že ten svou argumentaci o účelovosti prohlášení otcovství založil i na dalších, průkaznějších skutečnostech, např. že se stěžovatel o nezletilého začal zajímat až poté, co došlo k zahájení správního řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu, že nevěděl o umístění nezletilého do ústavní péče, a že přestože podal návrh na svěření nezletilého do péče, nekonal ničeho pro to, aby k tomu vytvořil vhodné podmínky. Své rozhodnutí přitom správní orgán prvního stupně opřel o množství důkazních prostředků, mezi nimiž byly například soudní rozsudky, protokol o výslechu stěžovatele a jeho bývalé manželky, sdělení dětského domova nebo zprávy Magistrátu Ústí nad Labem.

[30] Žalovaný pak v narativní části napadeného rozhodnutí taktéž zmiňuje záznam o podání vysvětlení, svou argumentaci o účelovosti určení otcovství na něm však vůbec nezaložil, neboť správnost závěru správního orgánu prvního stupně potvrdil zejména na základě informací plynoucích z rozsudku Okresního soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 18 Nc 457/2011, výpovědi stěžovatele před tímto soudem (zaznamenané ve zmíněném rozsudku) a zpráv Dětského domova Chomutov.

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, obstojí bez ohledu na informace, které plynou ze záznamu o

podání vysvětlení D. N. Porušením § 137 odst. 4 správního řádu nedošlo ve správním řízení k tak podstatným procesním vadám, jež by odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí.

III. 3. K nesprávnému posouzení otázky obcházení zákona účelově určeným otcovstvím

[32] Před zhodnocením důvodnosti další stížní námitky Nejvyšší správní soud připomíná, že obsah a kvalita kasační stížnosti, s ohledem na dispoziční zásadu ovládající správní soudnictví, předurčuje rozsah přezkumné činnosti kasačního soudu i obsah soudního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 – 60, nebo ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 – 40).

[33] Stěžovatel ve své kasační stížnosti tvrdil, že správní orgány i městský soud hodnotily podklady selektivně a výlučně v neprospěch stěžovatele. Argumentoval, že spisový materiál obsahuje i indicie o tom, že mezi stěžovatelem a matkou nezletilého existoval citový vztah; na podporu svého tvrzení však vůbec neuvedl, ze kterých konkrétních listin tato skutečnost plyne. Poukazoval také na to, že po značnou dobu přispíval na výchovu a výživu nezletilého a usiloval o jeho svěření do péče. Správní orgány i městský soud ovšem tyto skutečnosti, jež dle stěžovatele svědčí v jeho prospěch, zohledňovaly. Na jednu misku pomyslných vah položily zejména to, že stěžovatel občasně finančně přispíval na výchovu nezletilého jeho matce nebo dětskému domovu, jakož i to, že podaným návrhem usiloval o svěření nezletilého do péče. Na druhou misku vah bylo umístěno kupříkladu to, že stěžovatel neprojevoval o nezletilého zájem po dobu, kdy byl v kojeneckém ústavu, nebyl obeznámen s tím, že byl nezletilý svěřen do ústavní výchovy, jen velmi sporadicky navštěvoval nezletilého v dětském domově a pro svou neznalost českého jazyka nebyl schopen se s ním domluvit. Poukazovaly také na to, že stěžovatel sice požádal o svěření dítěte do péče, ale ani se nepokusil vytvořit vhodné podmínky k tomu, aby o nezletilého mohl pečovat, a to ani poté, co se proti zamítavému rozhodnutí soudu odvolal. Žalovaný ze zjištěných skutečností dovodil, že stěžovatel projevoval o nezletilého zájem toliko formálního charakteru (a to navíc až poté, co došlo k zahájení správního řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele) a svým chováním nenaplnil atributy a funkce otcovství. Městský soud se pak po vlastním zhodnocení podkladů založených ve správním spise k názoru o účelovém prohlášení o určení otcovství připojil.

[34] Závěry správních orgánů a městského soudu pramení z komplexního a podrobného posouzení listin shromážděných během správního řízení, přičemž byly zohledňovány také skutečnosti, na něž stěžovatel ve své kasační stížnosti poukazoval (s výjimkou toho, že mezi matkou nezletilého a stěžovatelem existoval citový vztah). Jejich zjištění korespondují s obsahem správního spisu a závěry jsou dostatečně odůvodněny. Stěžovatelova kusá a nepodložená argumentace přitom není způsobilá tyto závěry zpochybnit.

III. 4. K nepřiměřenosti zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života

[35] Napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě § 87l odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, podle něhož Ministerstvo vnitra zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže

se držitel tohoto povolení *dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství*. Zároveň musí být splněna druhá kumulativní podmínka, že *rozhodnutí bude přiměřené z hlediska zásahu do jeho soukromého a rodinného života*.

[36] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 – 39, na nějž stěžovatel poukazoval ve své kasační stížnosti, „*[z] dikce § 87l odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rovněž vyplývá, že důkazní břemeno ohledně naplnění obou výše uvedených podmínek nese Ministerstvo vnitra*“ [pozn. Nejvyššího správního soudu: s účinností do 31. 12. 2010 byl důvod pro zrušení povolení k trvalému pobytu dle dnešního § 87l odst. 1 písm. c) obsažen pod písm. b)]. Nejvyšší správní soud tedy dává za pravdu stěžovateli, že žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně měl povinnost prokázat ve správním řízení nejen to, že se stěžovatel dopustil obcházení zákona, ale měl posuzovat také přiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života.

[37] Je ovšem třeba zdůraznit, že ačkoliv bylo řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu stěžovatele zahájeno z moci úřední, nelze po příslušných správních orgánech požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy pátraly po osobách, k nimž by stěžovatel mohl mít vytvořeny blízké vazby a které by případně mohly prokázat skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, tj. nepřiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Je totiž nepochybně na samotném cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o tom, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 – 60).

[38] Stěžovatel již ve svém vyjádření ze dne 28. 6. 2012 argumentoval tím, že „*má v České republice vytvořeny další zásadní rodinné vazby, a to k občanovi České republiky, přičemž rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu by bylo rozhodnutím nepřiměřeným v souvislosti se zásahem do soukromého a rodinného života*“. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak obdobně neurčitým způsobem uváděl, že „*má na území České republiky vyjma nezletilého dítěte další zcela zásadní a rodinné vazby, ze kterých vyplývá, že účastník řízení je dle § 15a odst. 3 písm. b) rodinným příslušníkem občana Evropské unie – opět se všemi konsekvencemi z toho faktu vyplývajícími. I kdyby tedy existoval zákonný důvod pro zrušení povolení k pobytu, bylo by a je takové rozhodnutí zcela evidentně nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života účastníka řízení*“. Stěžovatel měl v posuzovaném případě zejména v rámci odvolacího řízení možnost uplatnit svá tvrzení a navrhnout důkazy k jejich podpoře tak, aby věrohodně prokázal, že v jeho případě existuje překážka nepřiměřeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života, a tak, aby jeho tvrzení nemohla být s ohledem na jejich obecnost považována pouze za účelová. Stěžovatel však svá tvrzení, která poprvé uplatnil již v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně, v řízení před žalovaným nikterak blíže nerozvinul, a to ani v rozsahu uvedení jména osoby, k níž údajně měl „*zcela zásadní a rodinné vazby*“. S ohledem na obecnost stěžovatelových tvrzení nepovažuje Nejvyšší správní soud postup žalovaného, který se sdělením stěžovatele pro jeho neurčitost blíže nezabýval, za chybný. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel tvrzení o existenci zásadních vazeb k občanu České republiky zopakoval také v žalobě proti napadenému rozhodnutí i kasační

stížnosti, přičemž je ani v jednom případě nikterak nedoložil a nekonkretizoval. Nejvyšší správní soud proto má stěžovatelovu argumentaci za ryze účelovou.

[39] Správní orgány přitom své povinnosti plynoucí z § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců jakož i z § 3 správního řádu (zásada vyšetřovací a materiální pravdy) respektovaly, neboť zjišťovaly, zda jejich rozhodnutí nezpůsobí nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele. Správní orgán prvního stupně věnoval podstatnou část odůvodnění svého rozhodnutí právě posuzování míry jeho dopadu do soukromé a rodinné sféry stěžovatele a dospěl k závěru, že vydané rozhodnutí sice bude pro stěžovatele představovat určitý zásah, nikoli však zásah nepřiměřený (viz strana 5 rozhodnutí). Žalovaný pak otázku nepřiměřenosti posuzoval na straně 9 napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s názorem městského soudu, že správní rozhodnutí jsou v částech, v nichž je zvažován případný nepřiměřený zásah do soukromé a rodinné sféry stěžovatele, přezkoumatelná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení mu tedy nebyla přiznána.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. ledna 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu