



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Nové Město, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované č. j. MV-38472-3/SO-2012 ze dne 25. června 2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 42/2012-69 ze dne 27. února 2013,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 42/2012-69 ze dne 27. února 2013 **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-38472-3/SO-2012 ze dne 25. června 2012 **se ruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 23 431 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, se sídlem Opletalova 1417/25, Nové Město, Praha 1, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Žalobce je státním příslušníkem Čínské lidové republiky. Dne 8. prosince 2010 podal u Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Poděbrady (dále jen „inspektorát cizinecké policie“), žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2010

(dále též „zákon o pobytu cizinců“), za účelem soužití se svou družkou paní CH. L. a P. Ch., jejím synem. K žádosti přiložil rodný list P. Ch., nar. X, osvědčení o tom, že P. Ch. je státním občanem České republiky, kopii smlouvy o pronájmu bytu ze dne 20. listopadu 2010 na adrese J. n. 9/I v P. a kopii svého cestovního dokladu.

[2] Výzvou ze dne 9. prosince 2010 č. j. CPPH-6022/CI-2010-64 byl žalobce poprvé vyzván inspektorátem cizinecké policie k doplnění zákonných náležitostí žádosti, tj. k doložení dokladu o zdravotním pojištění, kompletně vyplněného formuláře tiskopisu žádosti o povolení k přechodnému pobytu a dokladu potvrzující účel pobytu. Podáním doručeným dne 23. prosince 2010 doplnil žalobce svoji žádost mj. o dokument ze dne 15. prosince 2010, ve kterém paní CH. L. čestně prohlašuje, že sdílí společnou domácnost se svým druhem J. M., tj. žalobcem, na adrese H. 72, P., a dále o dokument s prohlášením žalobce podobného znění ze dne 15. prosince 2010 (dále jen „čestná prohlášení“).

[3] Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, přešla následně s účinností od 1. ledna 2011 pravomoc k dokončení řízení o povolení přechodného pobytu na Ministerstvo vnitra (čl. II bod 4 části první zákona č. 427/2010 Sb.).

[4] Výzvou ze dne 8. února 2011 č. j. OAM-76-6/PP-2011 byl žalobce nyní již Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky (dále též „ministerstvo“), znovu vyzván k odstranění nedostatků žádosti. Žalobce byl upozorněn na nesrovnalosti v adrese pobytu uvedené na kopii smlouvy o pronájmu bytu a adrese, kterou uváděl v tiskopisu předložené žádosti, jež byly v rozporu s tvrzením uvedeným v čestných prohlášeních a smlouvě o zdravotním pojištění; podle ministerstva žalobce tudíž nepředložil doklad o zajištěném ubytování na adrese skutečného pobytu H. 72, P. Byl znovu vyzván k předložení nově vyplněného tiskopisu žádosti o povolení k přechodnému pobytu s veškerými zákonnými údaji. Jako nedostačující vyhodnotil správní orgán též doklady prokazující postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobce byl dále poučen, že neodstranění podstatných vad žádosti může být důvodem pro zamítnutí žádosti dle § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[5] Na tuto výzvu reagoval žalobce podáním ze dne 24. února 2011, resp. opětovným předložením čestného prohlášení paní CH. L. s tím, že pokud by to nestačilo, „navrhuji účastníci řízení provést důkaz výsledkem podle § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.“.

[6] Ve správním spise je založeno též sdělení Městského úřadu Poděbrady, odboru sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 9. března 2011 o provedeném šetření v místě bydliště nezl. P. Ch. na adrese H. 72, P., potvrzující společné soužití s paní CH. L. a žalobcem. Ve správním spise je dále založeno sdělení Krajského ředitelství Policie Středočeského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení bytových agend, detašovaného pracoviště Kutná Hora ze dne 4. března 2011 o provedeném šetření na adrese H. 72, P., s obdobným výsledkem.

[7] Podáním ze dne 5. října 2011 žalobce do spisu doložil rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 3. října 2011 č. j. CPR-8226-6/ČJ-2011-9CPR-C220, kterým byla zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele (dále jen „rozhodnutí cizinecké policie o zrušení správního vyhoštění“). Podle odůvodnění rozhodnutí bylo provedenými šetřeními prokázáno, že žalobce žije se svou družkou a jejím nezletilým synem ve společné domácnosti, proto v jejich případě lze hovořit o trvalém vztahu obdobným vztahu rodinnému, neboť za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče – děti.

[8] Rozhodnutím ze dne 10. ledna 2012 č. j. OAM-76-20/PP-2011 rozhodlo ministerstvo (dále též „prvostupňový správní orgán“) tak, že žádost žalobce dle § 87e odst. 1 s odkazem na § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítlo, neboť žádost či některé již doložené náležitosti trpěly vadami, které bylo třeba odstranit, jež však odstraněny nebyly. Konkrétně se jednalo o doklad o zajištění ubytování na adrese H. 72 a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu. V neposlední řadě stěžovatel podle ministerstva hodnověrným způsobem nedoložil tvrzený vztah obdobný vztahu rodinnému k paní CH. L. a P. Ch.

[9] Proti shora uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 25. ledna 2012 odvolání, jež Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako odvolací správní orgán rozhodnutím ze dne 25. června 2012 č. j. MV-38472-3/SO-2012 zamítla a rozhodnutí ministerstva jako prvostupňového správního orgánu potvrdila.

[10] Žalobou ze dne 25. července 2012 se žalobce u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a vrácení věci tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení. Žalobu však krajský soud rozsudkem ze dne 27. února 2013 č. j. 45 A 42/2012-69 zamítl.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[11] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 27. února 2013 č. j. 45 A 42/2012 - 69 (dále též „napadený rozsudek“) podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že předloženými důkazy, zejména rozhodnutím cizinecké policie o zrušení správního vyhoštění, dostatečně hodnověrně prokázal, že je osobou ve smyslu § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel dále brojil proti neprovedení jím navrhovaného důkazu v podobě místního šetření, které navrhoval ve vyjádření ze dne 12. května 2011. Pokud měl správní orgán jakékoli pochybnosti o správnosti obsahu pravomocného rozhodnutí, bylo jeho povinností skutečnosti v tomto rozhodnutí vyvrátit, a to nejlépe výsledky ve smyslu § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. Neprovedením uvedených důkazů znemožnil prvostupňový správní orgán stěžovateli uplatňovat jeho práva a oprávněné zájmy ve smyslu § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a bylo tím též porušeno právo stěžovatele ve smyslu § 3 a § 4 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel se rovněž domnívá, že došlo k porušení § 6 správního řádu. V neposlední řadě je podle stěžovatele právní názor krajského soudu v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv, zejména s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvou o právech dítěte a s judikaturou Evropského soudního dvora týkající se přímého účinku čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (s odkazem na rozsudek ze dne 8. března 2011 C-34/09 *Zambrano*). Nakonec stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v nevypořádání námítky uvedené v bodu VII. žaloby.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že prvostupňový správní orgán vycházel při svém rozhodování z dostatečných podkladů, jež jsou součástí spisového materiálu, přičemž správní orgán byl povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Stěžovatel však nepředložil doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana

Evropské unie. Vzhledem k tomu, že vyjádření žalované nepřineslo žádné nové argumenty, nezasílal jej již Nejvyšší správní soud k vyjádření stěžovatelů.

[14] Stěžovatel v průběhu řízení navrhl přiznat kasační stížnosti odkladný účinek. Usnesením č. j. 6 As 30/2013 - 34 ze dne 10. května 2013 Nejvyšší správní soud tomuto návrhu vyhověl a přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., byv vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, tj. důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování 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; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Tento kasační důvod stěžovatel přímo neoznačil, z obsahu jeho kasačních námitek však Nejvyšší správní soud dovodil, že je i tento kasační důvod uplatněn; spadají pod něj námitky, že správní orgán měl ve spisech osvědčeno splnění všech skutkových podmínek pro vyhovění žádosti stěžovatele, přesto z obsahu spisů dovodil nesprávnou skutkovou podstatu, podle níž podmínky pro vyhovění žádosti splněny nebyly, a z tohoto důvodu nezákonně rozhodl a pro tuto vadu měl krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušit.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný, a přikročil k jeho přezkumu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost v tomto ohledu důvodná je.

[18] Nejvyšší správní soud na úvod uvádí, že dle čl. II bodu 1 zákona č. 427/2010 Sb., kterým se s účinností od 1. ledna 2011 mění zákon o pobytu cizinců, se řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do dne nabytí účinnosti zákona č. 427/2010 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné řízení bylo zahájeno podáním žádosti stěžovatele dne 8. prosince 2010, použije se pro posouzení věci úprava zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. prosince 2010. V dalším textu je tedy v případě zákona o pobytu cizinců odkazováno na jeho znění účinné do 31. prosince 2010.

[19] V nyní projednávané věci podal stěžovatel žádost dle § 87b zákona o pobytu cizinců za účelem „*sloučení rodiny s občanem EU*“. Dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*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 policii o povolení ke přechodnému pobytu*.“ Pojem rodinný příslušník pro účely zákona o pobytu cizinců vymezuje § 15a. Stěžovatel, jenž dle údajů v rodném listu není biologickým otcem nezletilého P. Ch., mohl svůj status rodinného příslušníka ve vztahu k P. Ch. odvozovat pouze z § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného

příslušníka občana Evropské unie „*obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že ... b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.*“

[20] Ustanovení § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak v řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců na žadatele klade v první řadě povinnost tvrdit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2013 č. j. 6 As 26/2013-35) a hodnověrně doložit kumulativní splnění dvou podmínek 1) existenci trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému, vykládaného v souladu s níže citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a 2) soužití ve společné domácnosti.

[21] Výkladem první podmínky (trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému) se ve skutkově obdobném případě Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 16. dubna 2010 č. j. 5 As 6/2010 - 63, publikovaném pod č. 2094/2010 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přezkoumával právní otázku oprávněnosti zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu pro nedoložení dokladu potvrzujícího, že stěžovatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Stěžovatel cizí státní příslušnosti v uvedeném případě své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie odvozoval od skutečnosti, že žil ve společné domácnosti se svojí sestřenicí, jež byla české státní příslušnosti. Nejvyšší správní soud tehdy podpůrně užil restriktivní vymezení okruhu tzv. „oprávněných osob“ v čl. 2 a čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 č. 2004/38/ES a dovedl, že aplikace uvedeného ustanovení dopadá na úzce vymezené vztahy obdobné vztahům rodinným jako třeba vztah rodiče – děti, prarodiče – děti či vztahy, které se těmito vztahům podobají, existují-li mezi osobami, které mezi sebou mají dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu.

[22] Pokud jde o druhou podmínku, společnou domácnost ve smyslu § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tvoří osoby, jež spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.

[23] Dle § 168 zákona o pobytu cizinců *a contrario* se na řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu vztahuje správní řád (srov. však § 169 zákona o pobytu cizinců). Dle § 50 odst. 1 správního řádu: „*podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*“ Dle § 50 odst. 4 správního řádu: „*pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.*“

[24] Dle § 87d odst. 1 písm. a) ve spojení § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*policie žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem.*“ Dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je rodinný příslušník k žádosti o vydání povolení „*povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), [a] doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie...*“ Další náležitostí podle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je mimo jiné doklad o zajištění ubytování na území [písm. e)]. Dle § 87x odst. 2 zákona o pobytu cizinců se žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu podává na úředním tiskopisu.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění shora rozvedených zákonných podmínek. Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vsí vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím

jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie. Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) pustí. Neochota nebo nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje.

[26] V tomto smyslu lze souhlasit s názorem krajského soudu vysloveným na str. 6 napadeného rozsudku o tom, že iniciativa má přicházet především ze strany žadatele. Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel, byť by se od něj vzhledem ke kvalifikovanému zastoupení očekával aktivnější přístup, nakonec požadované doklady v míře minimálně nezbytné pro prokázání splnění zákonných podmínek pro vyhovění žádosti předložil, jak bude zřejmé z dalšího výkladu.

IIIa. Předložení dokladu prokazujícího trvalý vztah stěžovatele obdobný vztahu rodinnému k občanu EU

[27] V kasační stížnosti namítá stěžovatel, že správní orgány neoprávněně zamítly jeho žádost na základě § 87d odst. 1 písm. a) ve spojení § 87e odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přestože předloženými důkazy, zejména předloženým rozhodnutím cizinecké policie o zrušení správního vyhoštění žadatele, hodnověrně prokázal splnění podmínek kladených § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[28] Přestože zákon o pobytu cizinců požaduje, aby k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu byl předložen doklad potvrzující, že žadatel je rodinným příslušníkem občana EU, lze tento požadavek doslovně uplatnit pouze ve vztahu ke skutečnému rodinnému příslušníkovi jako je např. rodič – dítě či manžel – manželka, kdy tímto dokladem je právě rodný či oddací list (jak v odůvodnění svého rozsudku uvedl krajský soud). Pokud však má být dokládán vztah obdobný vztahu rodinnému, jako v nyní posuzovaném případě, je zjevné, že nelze předestřít důkaz v podobě zmíněných matričních dokumentů, nýbrž je nutno využít jiné důkazní prostředky, ať už listinné důkazy např. v podobě fotografií, dokladů o společně strávené dovolené či jiných podobných listin soukromé povahy. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu mohou být žadatelem např. rovněž učiněny návrhy svědeckých výpovědí z žadatelova bezprostředního okolí hodnověrně prokazující citový a jiný vztah žadatele k občanu EU (a naopak), od něhož žadatel svůj pobyt odvozuje (přátelé, ošetřující lékař, u starších dětí např. učitelé v předškolních a školních zařízeních). Na tomto místě rovněž pro žadatele vyplývá dle § 50 odst. 2 *in fine* správního řádu při opatřování pokladů pro vydání rozhodnutí povinnost poskytovat správnímu orgánu *veškerou* potřebnou součinnost.

[29] Z vyžádaného spisu správního orgánu Nejvyšší správní soud zjistil, že k prokázání splnění podmínky existence tvrzeného vztahu obdobnému vztahu rodinnému předložil stěžovatel nejprve rodný list P. Ch., v němž však jeho osoba nijak nefiguruje. Po výzvě správního orgánu ze dne 9. prosince 2010 předložil stěžovatel dne 23. prosince 2010 čestná prohlášení. V nich stěžovatel a paní CH. L. pouze prohlašují, že sdílí společnou domácnost a společně uhrazují náklady na své potřeby. Ačkoliv je již samotná důkazní hodnota čestných prohlášení ve vztahu k § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců sporná (viz § 53 odst. 5 správního řádu), text stěžovatelem předložených čestných prohlášení směřuje výhradně k osvědčení druhé podmínky

ve smyslu § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. k prokázání sdílení společné domácnosti, a to navíc pouze s paní CH. L., jež však českou státní příslušnicí není. Rovněž stěžovatelem navrhovaná provedení místních šetření směřovala spíše k prokázání druhé podmínky, tj. sdílení společné domácnosti. O nedostatečnosti předložených dokumentů byl stěžovatel, resp. jeho právní zástupce, upozorňován a opakovaně poučován o možnosti zamítnutí žádosti z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti ve lhůtě. V poslední výzvě byla stěžovateli stanovena lhůta deseti dnů, jež je ovšem jen pořádková, ode dne doručení předmětné výzvy, která uplynula dne 28. února 2011. V této lhůtě stěžovatel (resp. jeho právní zástupce) žádné ve smyslu shora uvedených důkazů nenavrl a listiny či jiné důkazy (ve výzvě příkladmo podrobně specifikované) nepředložil, pouze znovu dodal čestné prohlášení paní CH. L. a navrhl důkaz výslechem účastníků dle § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. Za těchto okolností tedy prvostupňový správní orgán mohl stěžovatelem tvrzený vztah obdobný vztahu rodinnému k nezletilému P. Ch. právem považovat za důkazně nedoložený.

[30] Za této důkazní situace ovšem prvostupňový správní orgán dlouhé měsíce o žádosti nerozhodl. Důkazní situace se mezitím změnila: stěžovatel 5. října 2011 správnímu orgánu předložil rozhodnutí cizinecké policie o zrušení správního vyhoštění žadatele. Podle něj cizinecká policie dospěla k závěru, že stěžovatel splňuje obě podmínky § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. že stěžovatel s paní CH. L. a jejím synem P. Ch. žije ve společné domácnosti a že na základě doloženého spisového materiálu lze v případě stěžovatele hovořit o vztahu obdobnému vztahu rodinnému, tj. že je (též) rodinným příslušníkem nezletilého P. Ch.

[31] Prvostupňový správní orgán však stěžovatelem předložené rozhodnutí cizinecké policie o zrušení správního vyhoštění žadatele jako doklad prokazující splnění podmínky § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců neakceptoval s lakonickým odůvodněním, že „*v rámci řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu nepřislouží ani správnímu orgánu, ba ani soudu, rozhodnutí o správním vyhoštění přezkoumávat (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. března 2011 č. j. 11 A 167/2010 - 44) či se jím řídit, neboť se bezesporu jedná o dvě zcela odlišná řízení u odlišných věcně příslušných správních orgánů.*“ Uvedený názor s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. ledna 2011 č. j. 1 As 109/2010-76 sdílel rovněž krajský soud.

[32] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku skutečně uvedl, že řízení o správním vyhoštění a řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu jsou dvě rozdílná řízení a že správním orgánům nic nebrání v tom, aby si ve svém řízení učinily vlastní závěr o tom, zda jsou cizincem předestřená tvrzení uplatněná v řízení o žádosti o povolení k pobytu prokázána a pravdivá, či nikoli, a to bez ohledu na to, jak se k dané otázce postavily jiné správní orgány v jiných řízeních, například v řízení o správním vyhoštění cizince, zejména s ohledem na odlišné dopady obou rozdílných správních řízení do života cizince. K tomu by lze dodat, že jde-li o sféru, v níž hrozí velmi vážná nebo nevratná újma základnímu právu nebo svobodě cizince (např. v důsledku realizace správního vyhoštění), je v pochybnostech, resp. v situacích nejistých či důkazně nejasných pochopitelné a správné, že s ohledem na zásadu postupu veřejné moci *in favorem libertatis* správní orgán vydá cizinci příznivé rozhodnutí, jež jeho základní práva a svobody neohrozí. Jde-li o jiné rozhodování, např. jako v daném případě o žádosti cizince, jenž žádá o udělení určitého pobytového statusu, není vyloučeno, že obdobná důkazní situace bude jiným správním orgánem vyhodnocena jinak, ostatně v obou případech se postupuje podle odlišné právní úpravy.

[33] Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu však nelze dovodit, že předestřené rozhodnutí ve věci správního vyhoštění lze jednoduše ignorovat s paušálním odůvodněním, že jde o jiné řízení a že je pro řízení o povolení k přechodnému pobytu irelevantní. S ohledem na § 50 odst. 1 správního řádu mělo dané rozhodnutí důkazní relevanci ve vztahu k prokázání splnění podmínky existence trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému, byť nejde o důkaz

závazný. Jestliže se prvostupňový orgán ve vlastním řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu v uvedeném případě chtěl odchýlit od skutkových závěrů obsažených v předloženém rozhodnutí cizinecké policie, bylo namístě, aby se s předloženým rozhodnutím prvostupňový správní orgán vypořádal jako s každým jiným důkazem. Tento postup předpokládá, že správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvede skutečnosti, které vedou k odlišným závěrům od závěrů obsažených ve stěžovatelem předloženém rozhodnutí, resp. uvede, z jakého důvodu rozhodnutí splnění dané podmínky neprokazuje. Prvostupňový správní orgán však namísto tohoto postupu k předloženému rozhodnutí vůbec nepřihlížel a učinil závěr, že žádný důkaz prokazující existenci trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému vůbec předložen nebyl. Takový postup je však v rozporu s § 50 odst. 1, § 50 odst. 4 správního řádu a je vadou dokazování v předmětném řízení, jež mohla vést ke zjištění jiné skutkové podstaty a jež měla za následek nezákonnost správního rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

IIIb. Předložení dokladu o zajištěném ubytování

[34] Za druhý důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti z důvodu nepředložení zákonných náležitostí považoval prvostupňový správní orgán nepředložení dokladu o zajištěném ubytování na adrese H. 72, kde stěžovatel s paní CH. L. a P. Ch. prokazatelně pobývá, a ve vazbě na to též dodání nově vyplněného tiskopisu žádosti o povolení k přechodnému pobytu.

[35] Z vyžádaného správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v tiskopisu jako adresu místa pobytu uvedl J. N. 9/I. P., a nikoli adresu H. 72, P., kterou stěžovatel s paní CH. L. uváděli v čestných prohlášeních. Vzhledem k tomu, že stěžovatel předložil pouze nájemní smlouvu prokazující ubytování na adrese J. N. 9/I. P., byl vyzván k předložení dokladu o zajištěném ubytování na jím uváděné adrese pobytu H. 72, P., a následkem toho k vyplnění tiskopisu žádosti s touto adresou. Stěžovatelův společný pobyt spolu s paní CH. L. a P. Ch. na adrese H. 72 prokázala rovněž dvě provedená místní šetření.

[36] Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na odstavec [25] odůvodnění tohoto rozsudku zdůrazňující nezbytnost procesní aktivity a součinnosti stěžovatele v řízení o žádosti (srov. § 50 odst. 2 *in fine* správního řádu). V uvedené věci byl stěžovatel, který byl po celou dobu řízení o žádosti právně zastoupen, opakovaně poučován o rozporech v předložených dokladech a z toho plynoucí nedostatečnosti předložených dokladů jako celku, jež by mohla mít za následek zamítnutí podané žádosti. Rozpor mezi údaji uváděnými stěžovatelem stěžovatel ani jeho právní zástupce v řízení před správními orgány nijak nevysvětlili. Vysvětlení, že adresy H. 72, P. a J. N. 9/I. P. jsou adresami odkazujícími na totéž místo, učinil stěžovatel až v žalobě ze dne 25. července 2012. Toto vysvětlení, jak poznamenal krajský soud, přicházelo pozdě.

[37] Po prostudování předloženého spisu však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedená skutečnost (i přes výzvy učiněné vůči stěžovateli) mohla být správním orgánům ze spisového materiálu známa.

[38] Kopie smlouvy o pronájmu ze dne 20. listopadu 2010 předložená stěžovatelem obsahovala v dolní části též rukou psaný úřední záznam, včetně razítka Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha a podpisu příslušné úřední osoby, s následujícím sdělením: „*Po tel. dohodě s p. P. [tj. pronajimatelkou] adresa zní: P. I, H. 72.*“

[39] S ohledem na skutečnost, že totožnost stěžovatelem uváděných adres byla, resp. měla být správním orgánům ze spisu známa, nesdílí Nejvyšší správní soud přesvědčení o nezbytnosti předložení nového dokladu o zajištěném ubytování na adrese H. 72, P. a na něj navazující nutnosti dodat nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu, neboť

vzhledem k totožnosti uváděných adres byl již tento doklad dodán. Učinit z tohoto nedorozumění, byť dílem zaviněného stěžovatelem, stěžejní důvod zamítnutí žádosti stěžovatele, by bylo přepjatým formalismem, jehož by se měly správní orgány a soudy podle četné judikatury Ústavního soudu v materiálním právním státě vyvarovat [např. nález sp. zn. I. ÚS 3244/09 ze dne 10. 3. 2011 (N 39/60 SbNU 463), nález sp. zn. IV. ÚS 518/10 ze dne 23. 11. 2010 (N 233/59 SbNU 375) a mnohé jiné].

IIIc. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. k závěru, že v řízení před žalovaným došlo k vadě spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, byla v rozporu se spisem, resp. že při jejím zjišťování byl porušen správní řád způsobem, který ovlivnil zákonnost správního rozhodnutí. Pro tuto vadu měl napadené správní rozhodnutí zrušit již krajský soud.

[41] Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu mělo být krajským soudem pro nezákonnost zrušeno a že nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek krajským soudem. Krajský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze svým novým rozsudkem přenesl závazný právní názor správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalované. Žalované také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc prostřednictvím krajského soudu vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázána právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[42] S ohledem na důvod vyhovění kasační stížnosti se již Nejvyšší správní soud dále nezabýval námitkami stěžovatele ve vztahu ke kasačním důvodům dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[43] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovateli náleží náhrada za uhrazený soudní poplatek v řízení před krajským soudem dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, položky 18 bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků ve výši 3000 Kč za žalobu a dle položky 20 za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1000 Kč. V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovateli náleží náhrada za uhrazený soudní poplatek za kasační stížnost dle položky 19 sazebníku ve výši 5000 Kč a dle položky 20 sazebníku za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1000 Kč. Celkem za soudní poplatky tedy stěžovateli náleží 10 000 Kč.

[44] Stěžovatel byl ve správním řízení a v obou stupních zastoupen advokátem. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Za zastoupení v řízení před krajským soudem přísluší odměna za tři úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. prosince 2012; viz čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb.,

o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], sepsání žaloby [písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012], sepsání repliky k vyjádření žalovaného v rozsahu poloviny úkonu [§ 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012] a sepsání druhého návrhu na přiznání odkladného účinku v průběhu řízení [§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu ve znění od 1. ledna 2013] v rozsahu poloviny úkonu [první návrh na přiznání odkladného účinku se za samostatný úkon právní služby nepovažuje, neboť byl učiněn přímo s žalobou; § 11 odst. 2 písm. a) *a contrario* advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012]. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013; návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se za samostatný úkon právní služby nepovažuje, neboť byl učiněn přímo s kasační stížností; § 11 odst. 2 písm. a) *a contrario* advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013]. Celkem jde tedy o dva a půl úkonu právní služby dle advokátního tarifu ve znění do 31. prosince 2012 a jeden a půl úkonu právní služby dle advokátního tarifu v platném znění. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012, 2100 Kč do 31. prosince 2012, resp. podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, v platném znění, 3100 Kč po 1. lednu 2013, a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní v obou případech přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 2400, resp. 3400 Kč. Celkem tedy za čtyři úkony právní služby právní zástupce činí odměna a paušální úhrada hotových výdajů 11 100 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o 21% daň, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, na celkovou částku 13 431 Kč.

[45] Celkovou náhradu nákladů řízení pro stěžovatele tedy představuje částka 23 431 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu