



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **O. B.**, zastoupený 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, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2013, č. j. 57 A 58/2012 – 61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 31. 5. 2013, č. j. 57 A 58/2012 – 61, zrušil Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 12. 7. 2012, č. j. MV-52912-3/SO-2012, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 19. 12. 2012, č. j. OAM-240-56/PP-2011 o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelovo rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a že byla podstatně porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Poukázal především na to, že stěžovatel vyslovil v závěru svého rozhodnutí dva vzájemně se vylučující závěry. Jednak že „*odvolací správní orgán konstatuje, že správní orgán I. stupně zjistil stav věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb. Ze zjištěných skutečností učinil správní orgán I. stupně správný závěr, když žádost pana O. zamítl podle § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.*“ a jednak, že „*skutečnosti vyplývající z předloženého spisového materiálu svědčí o tom, že v posuzovaném případě není naplněna podmínka, která by splňovala vztah trvalý a vztah povahy obdobné vztahu rodinnému*“. V případě účastníka řízení tak nebylo podle stěžovatele rozhodnou otázkou posouzení splnění procesních podmínek, tj. zda byl či nebyl předložen odpovídající doklad, nýbrž zda se mu podařilo prokázat, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Stěžovatel se v odůvodnění napadeného rozhodnutí po odstavci vypořádávajícím se s otázkou, zda prvoinstanční správní orgán postupoval v souladu s ust. § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zabýval již jen tím, zda bylo prokázáno, že

účastník řízení „*má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti*“. S ohledem na shora uvedené skutečnosti není zřejmé, zda stěžovatel ve shodě s prvoinstančním správním orgánem žádost zamítl podle ust. § 87d odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 12. 7. 2012 (dále jen „zákon o pobyt cizinců“), tj. věc skončil procesně, nebo zda žádost po jejím věcném posouzení zamítl. Není jasné, zda stěžovatel přejal závěry prvoinstančního rozhodnutí nebo zda je nahradil závěry jinými. Tato nejednoznačnost způsobuje podle krajského soudu nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, která je činí nepřezkoumatelným. Účastník řízení k prokázání, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, předložil řadu rodinných fotografií a navrhl, aby byl vyslechnut a rovněž aby byla vyslechnuta svědkyně B. V. a provedeno místní šetření, tj. důkazy jistě potencionálně způsobilé tuto skutečnost prokázat. Stěžovatel navržené důkazy neprovedl, ač je podle ust. § 3 správního řádu povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ust. § 2 správního řádu. Navíc zcela pominul, že tyto důkazy byly v různých etapách správního řízení dokonce provedeny, přičemž v odůvodnění napadeného rozhodnutí se jimi vůbec nezabýval. Tato podstatná porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť některé navržené důkazy, k prokázání skutečnosti, kterou stěžovatel posoudil jako neprokázanou, byly i provedeny.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti především namítal, že krajský soud nesprávně posoudil, zda stěžovatel postupoval v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu, konkrétně zda v odůvodnění rozhodnutí uvedl, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí a zda provedl hodnocení těchto podkladů. Ve správním řízení bylo postupováno v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména s ust. § 3 správního řádu a shromážděné podklady považuje stěžovatel pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, za dostatečné. V daném případě bylo nutno v intencích podané žádosti doložit, že účastník řízení sdílí společnou domácnost s nezl. E. V., státním občanem České republiky, a že jde o trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému. To účastníkem řízení doloženo nebylo. Naopak bylo prokázáno, že matka nezl. E. V. B. V. je vdaná za D. V., který je otcem nezl. E. V. Z dikce ust. § 15a zákona o pobytu cizinců jednoznačně plyne, které osoby lze považovat za rodinné příslušníky a při splnění kterých podmínek lze vztah mezi cizincem a občanem Evropské unie, v souladu s ust. § 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců, i mezi cizincem a státním občanem České republiky, považovat za vztah obdobný rodinnému. Uvedený vztah by jistě mohl být i mezi účastníkem řízení a nevlastním synem, pokud by mezi nimi existoval trvalý vztah a účastník by fakticky plnil roli otce. Ovšem rozhodně ne za situace, kdy matka nezletilého je vdaná za jiného muže, přičemž její manžel je zapsán v rodném listu jako otec a toto otcovství zakládá jejímu synovi status občana Evropské unie. Účastník řízení přes výzvy správního orgánu I. stupně zákonem stanovené doklady nepředložil, a proto byl dán důvod k zamítnutí žádosti podle ust. § 87e odst. 1 v návaznosti na § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Poukázal na nepřezkoumatelnost odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Stěžovatel, resp. prvoinstanční orgán, nepřezkoumatelně zdůvodnil, proč užil ust. § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, resp. proč byl dán důvod pro zamítnutí meritorního přezkoumání věci. Prvoinstanční rozhodnutí uvádí jako důvod zamítnutí žádosti nedoložení zákonem předpokládané náležitosti, jak je vyžadována v ust. § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Je zřejmé, že správní orgán v důsledku způsobu, který zvolil pro zamítnutí

pokračování

žádosti, nezkoumal tuto meritorně, protože rozhodoval procesně s ohledem na nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti. Naproti tomu stěžovatel hodnotil celý proces zcela odlišně a vymezil se ve svém rozhodnutí ve vztahu k podané žádosti a ke splnění podmínek pro povolení pobytu tak, že účastník řízení nedoložil sdílení společné domácnosti s občanem Evropské unie. Podle účastníka řízení není doložení skutečnosti o sdílení společné domácnosti náležitostí žádosti, zejména proto, že tuto skutečnost nelze doložit nějakým exaktním dokumentem, ale musí vyplynout jako výsledek provedení dokazování. Tento závěr je snadno dovoditelný ze spojení ust. § 87a odst. 3 s § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Rodinný příslušník občana Evropské unie musí tuto skutečnost doložit konkrétním dokladem, protože takový doklad musí existovat, cizinec žijící ve společné domácnosti s občanem Evropské unie je povinen tuto skutečnost „pouze“ hodnověrně prokázat právě proto, že neexistuje konkrétní dokument, který by jednoznačně ověřoval a prokazoval sdílení společné domácnosti. Pokud tedy prvoinstanční orgán zamítl žádost pro nedoložení dokladů a stěžovatel argumentuje tím, že účastník řízení nedoložil doklad o sdílení společné domácnosti s občanem Evropské unie, je stěžovatelovo rozhodnutí evidentně nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle správního obsahu spisu účastník řízení požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie podle ust. § 15 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně dne 5. 1. 2011 řízení zastavil, protože účastník řízení nepředložil osvědčení o státním občanství nezl. E. V., ke kterému měl mít rodinný vztah a který je občanem Evropské unie. Účastník řízení podal proti rozhodnutí o zastavení řízení odvolání, na základě něhož bylo napadené rozhodnutí zrušeno. V dalším řízení bylo provedeno místní šetření v místě bydliště účastníka řízení, kdy byl účastník řízení zastižen s B. V. a dítětem. Následně byl účastník řízení znovu vyzván k doložení, z jakého titulu se považuje za rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo cizince, který má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému. Správní orgán účastníka řízení poučil, kdo je považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie s tím, že pokud nedoloží stanovené náležitosti v uvedené lhůtě, bude jeho žádost zamítnuta. Účastník řízení předložil rodinné fotografie a navrhl, aby byl vyslechnut a stejně tak, aby byla vyslechnuta svědkyně B. V. Účastník řízení a B. V. byli vyslechnuti a poté byl účastník řízení vyzván k doložení platného cestovního dokladu, dokladu o zdravotním pojištění a dokladu o zajištění ubytování, protože pouhé prohlášení B. V. bylo nedostačující. Ve stanovené lhůtě nebyly uvedené doklady předloženy. Následně měl účastník řízení možnost seznámit se s obsahem spisu, doplnit žádost a vyjádřit se k pokladům rozhodnutí. Ani po prodloužení lhůty na žádost účastníka řízení do 13. 1. 2012, se však účastník řízení ani jeho právní zástupce nevyjádřili. Teprve dne 18. 1. 2012 bylo správnímu orgánu doručeno vyjádření ze dne 12. 1. 2012. Poté dne 19. 1. 2012 správní orgán I. stupně rozhodl o zamítnutí žádosti, protože pro to byly splněny zákonné podmínky podle ust. § 87e odst. 1 s odkazem na § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení odvolání. Stěžovatel odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že účastník řízení žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie a pro tento vztah plynou tři podmínky. Musí se jednat o vztah trvalý, vztah mající povahu obdobnou vztahu rodinnému a jeho účastníci musí spolu žít ve společné domácnosti. Skutečnost, že se v konkrétním případě jedná o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému s občanem Evropské unie, musí tato osoba nezpochybnitelným způsobem doložit. Skutečnosti vyplývající z předloženého spisového materiálu však svědčí o tom, že nejsou podmínky trvalého vztahu a vztahu povahy obdobné

vztahu rodinnému naplněny. Proto bylo bezpředmětné zabývat se tím, zda účastník řízení sdílí společnou domácnost s občanem České republiky. Z tohoto důvodu nebylo pro zjištění stavu věci nezbytné provádět navržené důkazy. Na závěr stěžovatel konstatoval, že správní orgán I. stupně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a ze zjištěných skutečností učinil správný závěr, když žádost zamítl podle ust. § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Pokud jde o stížní námitku stěžovatele týkající se nesprávného posouzení právní otázky, zda stěžovatel postupoval v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že z napadeného správního rozhodnutí není zřejmé, zda stěžovatel potvrdil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zamítnutí žádost z důvodu nedoložení požadovaných náležitostí nebo zda žádost zamítl po jejím věcném posouzení. Správní orgán I. stupně zamítl žádost podle ust. § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V takovém případě se jedná o rozhodnutí, kdy správní orgán žádost neposuzuje meritorně. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že *„žadatel nedoložil ani cestovní pas, ani platné zdravotní pojištění a nedoložil ani smlouvu mezi majitelem nemovitosti a ubytovatelkou, která by prokazovala její oprávnění nemovitost pronajímat“*. Následně pak uvedl, že *„[d]le ust. § 87e odst. 1 s odkazem na ust. § 87d odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., se žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem správní orgán má za to, že jsou splněny zákonné podmínky pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle ust. § 87e odst. 1 s odkazem na ust. § 87d odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., a proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí“*. Stěžovatel sice toto rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl, ale přitom se zabýval tím, zda účastník řízení hodnověrným způsobem prokázal, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti. Shledal, že *„[s]kutečnosti vyplynající z předloženého spisového materiálu svědčí o tom, že v posuzovaném případě není naplněna podmínka, která by splňovala vztah trvalý a vztah povahy obdobné vztahu rodinnému“*. A dále uvedl, že jelikož *„tato podmínka naplněna nebyla, bylo bezpředmětné se zabývat tím, zda cizinec sdílí společnou domácnost s občanem České republiky. Z toho důvodu nebylo pro zjištění stavu věci nezbytné provádět důkazy navrhované žadatelem“*. A na závěr konstatoval, že *„správní orgán I. stupně zjistil stav věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb. Ze zjištěných skutečností učinil správní orgán I. stupně správný závěr, když žádost pana O. B. zamítl podle ust. § 87e odst. 1 ve spojení s § 87d odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.“* Stěžovatel tak posuzoval, zda účastník řízení prokázal, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný rodinnému, což správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí nečinil, jelikož žádost zamítl z procesních důvodů, aniž by se jí věcně zabýval. K důvodu, pro který byla žádost zamítnuta správním orgánem I. stupně pouze uvedl: *„Odvolací orgán k námitkám uvedeným v odvolání uvádí, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., jelikož v rámci řízení shledal, že žádost účastníka správního řízení nemá předepsané náležitosti. Nutno podotknout, že cestovní doklad předložený správnímu orgánu v rámci řízení pozbyl platnosti již 20. 10. 2009 a zdravotní pojištění pozbylo platnosti v rámci řízení. Vzhledem k tomu, že každý cizinec musí ze zákona na území České republiky disponovat jak platným cestovním dokladem, tak platným zdravotním pojištěním považuje tuto námitku odvolací orgán za irelevantní.“* Stěžovatel sice považuje postup správního orgánu I. stupně za souladný se zákonem, ale přitom těžiště jeho odůvodnění spočívá ve věcném posuzování podané žádosti v tom smyslu, zda účastník řízení prokázal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, čímž se správní orgán I. stupně vůbec nezabýval. V důsledku tohoto postupu je jednak napadené správní rozhodnutí nepřezkoumatelné a jednak meritorním posouzením žádosti byla porušena zásada dvojinstančnosti.

Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel své rozhodnutí učinil nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla žádost zamítnuta z procesních důvodů, potvrdil s odkazem na správně zjištěný stav, přičemž však na rozdíl od správního orgánu I. stupně zkoumal, zda účastník řízení hodnověrně doložil, že je rodinným

pokračování

příslušníkem občana Evropské unie. Krajský soud tak správně rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud pak za dané situace zcela nadbytečně přezkoumával stěžovatelovy závěry týkající se meritorního posouzení věci a navíc nerefletoval, že zákonem č. 427/2010 Sb., který byl účinný v době rozhodování stěžovatele, došlo ke zrušení ust. § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a odstavce 3 až 5 byly označeny jako odstavce 2 až 4.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost nedůvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníku nebyla odměna za právní zastoupení přiznána, protože v písemném podání ze dne 21. 8. 2013 (vyjádření ke kasační stížnosti) byly v podstatě pouze zopakovány argumenty uvedené v rozsudku krajského soudu. Proto, byť jde o případ zcela hraniční, který nelze jakkoli zobecňovat, se podle Nejvyššího správního soudu nejedná o úkon ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

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

V Brně dne 12. prosince 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu