



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci žalobkyně: **L. H.**, zastoupená Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2014. č. j. MV-67777-5/SO-2014,

**t a k t o:**

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 6. 2014, č. j. MV-67777-5/SO-2014, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobkyni částku 16 342 Kč do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Marka Čechovského.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem**

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto její odvolání podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a potvrzeno rozhodnutí

Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 24. 4. 2014, č. j. OAM-8016-37/PP-2013, kterým byla zamítnuta její žádost o povolení k přechodnému pobytu.

Z obsahu správního spisu zjistil soud následující skutečnosti.

Žalobkyně dne 3. 7. 2013 podala u správního orgánu I. stupně 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V tiskopisu žádosti - v rubrice účel pobytu žalobkyně vyznačila: „společné soužití se synem a rodinou.“

K žádosti o povolení k přechodnému pobytu účastnice řízení doložila k účelu pobytu občanský průkaz svého syna D. H., nar. ..., státní příslušnost Česká republika, rodný list pana D. H. a osvědčení o státním občanství vystavené pro D. H. Dále doložila oddací list vystavený dne ... Úřadem městské části Brno-střed, zvláštní matrikou, ze kterého vyplývá, že uzavřela dne ... v Jihoafrické republice manželství s panem Z. H., nar. ... Dále byl doložen úmrtní list vystavený Ministerstvem vnitra Jihoafrické republiky s úředním překladem do českého jazyka a s ověřením apostille pana Z. H., který zemřel dne ...

Ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 17. 8. 2013 žalovaný definoval § 15a zákona o pobytu cizinců a uvedl s odkazem na § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, že je zapotřebí doložit doklad, jímž účastnice řízení prokáže, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

Přípisem ze dne 7. 10. 2013 žalobkyně správní orgán I. stupně informovala, že žádá o povolení k přechodnému pobytu dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dodala, že zcela prokazatelně sdílí společnou domácnost se svým synem D. H., společně se podílejí na vedení domácnosti a společně také tuto domácnost financují. K ověření této skutečnosti žalobkyně navrhla, aby správní orgán provedl její výslech a výslech jejího syna, případně též provedl místní šetření, protože se domnívá, že neexistuje žádný listinný doklad, kterým by mohlo být dokázáno, že účastníci sdílí společnou domácnost.

Dne 27. 11. 2013 bylo provedeno místní šetření, a to pobyťová kontrola na adrese, na níž se žalobkyně spolu se synem zdržovala.

Dne 15. 1. 2014 byla žalobkyně i její syn vyslechnuti.

Dne 21. 1. 2014 žalobkyně správnímu orgánu I. stupně předložila bankovní výpis na jméno H. L. a fotografie ze společného života žalobkyně a jejího syna.

Shora označeným rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 87b zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 15a citovaného zákona. V odůvodnění správní orgán uvedl, že žadatelka nepředložila náležitosti požadované správním orgánem, ačkoli k tomu byla řádně vyzvána. Konstatoval, že vztah mezi synem a matkou je bezpochyby třeba považovat typově přímo za vztah rodinný, aby však bylo možno na tento vztah aplikovat § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí být prokázáno, že vztah mezi nimi je trvalý a že tito žijí ve společné domácnosti. Dle správního orgánu tato podmínka trvalého soužití nebyla v případě žalobkyně a jejího syna naplněna, neboť ti spolu bydlí od dubna 2013, předtím žila žalobkyně v Brazílii a její syn v České republice. Závěrem správní orgán neshledal, že by vyřčené závěry byly nepřiměřené

společenskému dopadu do soukromého nebo rodinného života žalobkyně, ani že by byly v rozporu se zásadou přiměřenosti obecně.

K odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutí tak, jak je shora uvedeno. V odůvodnění ve shodě se správním orgánem I. stupně vyřkl, že žalobkyně nepředložila doklad osvědčující skutečnost, že by byla rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně tak nesplnila základní podmínku, kterou je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, a proto nenaplnila žádnou z podmínek uvedených v § 15a zákona o pobytu cizinců. Dále žalovaný dodal, že ačkoli je vztah syna a matky obecně podřaditelný pod kategorii uvedenou v citovaném ustanovení, tak zároveň je třeba, aby k soužití s občanem ve společné domácnosti došlo před jeho příjezdem na území České republiky. A v této věci nebylo hodnověrně doloženo, že by žalobkyně a její syn ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.

## II. Obsah žaloby

Žalobkyně namítla, že v řízení vedoucím k vydání napadeného rozhodnutí byla zvlášť závažným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, že samotné rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a rovněž pro vnitřní rozpornost. Jeho zdůvodnění nerespektuje požadavek, aby v odůvodnění rozhodnutí byly uvedeny „důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“. A konečně správní orgán nezjistil stav věci bez důvodných pochybností, čímž porušil zásadu obsaženou v § 3 správního řádu.

V podrobnostech žalobkyně předně poukázala na nedostatky výrokové části napadeného rozhodnutí, neboť není dostatečně určitá a konkrétní, což má za následek nepřezkoumatelnost celého rozhodnutí. Správní orgán uvádí ve výrokové části napadeného rozhodnutí jako základ pro zamítnutí žádosti účastníka řízení toliko § 87b zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 15a tohoto zákona. Dle názoru žalobkyně ale nemůže takováto konkretizace absolutně obstát, protože citovaná ustanovení obsahují nejen několik samostatných odstavců, ale dokonce několik odkazů na jiné části zákona a jiné paragrafy, aniž by se účastník řízení jasně a přesně dozvěděl, proč nebylo jeho žádosti vyhověno. Tato zásadní vada přitom nemůže být zhojena konkretizací v odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť je to právě výroková část, která autoritativně řeší nastolenou otázku a jako jediná nabývá právní moci. Je tedy nezbytné, aby právě výroková část správního rozhodnutí obsahovala uvedení paragrafů rozhodných pro posouzení věci, jak ostatně vyžaduje i § 68 odst. 2 správního řádu.

V další části žaloby žalobkyně ve vztahu ke sdílení společné domácnosti uvedla, že tato skutečnost není něčím, co lze prokázat nějakým exaktním důkazním prostředkem. K danému závěru je nutné dojít na základě jednotlivě propojených zjištění, která při vzájemném posouzení osvědčí existenci společné domácnosti vedené několika osobami. Správní orgán přitom měl v řízení dostatek důkazů, které jednoznačně prokazovaly sdílení společné domácnosti. Správní orgán tak měl vyjít z těchto „nepřímých důkazů“. Navíc žalobkyně se v průběhu řízení výslovně dožadovala sdělení, jaký doklad by byl správním orgánem akceptován, avšak neobdržela žádnou odpověď. Správní orgán byl přesvědčen, že tyto informace nemusí účastníkům řízení poskytovat, i přesto, že účastníci řízení musí být řádně

informování a poučení o požadavcích správního úřadu spojených s vyřízením jejich žádosti (zde žalobkyně poukázala na závěry vyřčené v rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 11 A 196/2012 – 62). V tomto ohledu tedy byla porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, protože stav věci, tak jak byl zjištěn, nekoresponduje s výrokem napadeného rozhodnutí ani s jeho odůvodněním.

Žalobkyně též odmítla, že správní orgány mimo sdílení společné domácnosti zpochybnilly i existenci trvalého vztahu mezi ní a jejím synem. Ze všech provedených důkazů však bylo zjevné, že tito mezi sebou mají velice pevný vztah, společně žili až do synových 17 let, kdy syn odcestoval do ČR za studii. Navíc nemůže být pevnější pouto, než jaké existuje mezi matkou a jejím dítětem. Žalobkyně odmítla, že by na její postavení nebylo aplikovatelné ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců, jak tvrdil správní orgán II. stupně. Tento náhled je ve vztahu k osobě žalobkyně zcela diskriminační a je na místě jej odmítnout, neboť odporuje požadavkům na činnost správních orgánů. V případě přijetí takového postupu by platilo, že pokud by syn žalobkyně byl jejím nevlastním synem, tak by jí povolení k pobytu vydáno bylo, ale pokud se jedná o potomka vlastního, tak povolení uděleno nebude. Toto je zcela nelogická konstrukce a zjevně odporuje smyslu o účelu zákona. Žalobkyně rovněž poukázala na zásadu materiální pravdy, kterou je správní orgán při své činnosti vázán, a je povinen hledat při správním rozhodování správná a spravedlivá řešení, aniž by v rámci přepjatého formalistického postupu směřoval k odůvodňování zřejmé nespravedlnosti.

Žalobkyně následně uvedla, že není zřejmé, z jakého důvodu správní orgán odmítl její postavení jakožto rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. Z výsledku účastnice řízení totiž zcela zjevně vyplynulo, že cca do 17 let žil její syn společně s otcem a matkou v Jihoafrické republice. Navíc tento fakt by bylo možné dohledat z příslušných evidencí, respektive pokud správní orgán nezpochybnil mateřství žalobkyně k jejímu synovi, je pak nutno tuto skutečnost dovodit rovněž na základě logiky. A zároveň není nikde doloženo, že by před odjezdem syna žili odděleně (žalobkyně měla v Jihoafrické republice přiznáno povolení k pobytu). Je tedy nepochybné, že žalobkyně splnila minimálně podmínku § 15a odst. 3 písm. a) bod 1), byla příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1 a žila s tímto ve státě, ve kterém měla povolen trvalý či dlouhodobý pobyt ve společné domácnosti. Pokud správní orgán odmítl tento důvod jako neprokázaný, vycházel evidentně z nesprávně zjištěného stavu věci.

Žalobkyně závěrem namítla, že v rámci řízení nebylo prakticky vůbec zkoumáno, jaké dopady bude mít napadené rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, ačkoliv nepřiměřenost správního rozhodnutí v tomto smyslu namítala v podaném odvolání. Správní orgány sice konstatovaly přiměřenost rozhodnutí, avšak nijak se nevypořádaly s faktem, že žalobkyně bude oddělena od svého jediného syna. Jakékoliv posouzení tohoto faktu v rozhodnutí správního orgánu zcela absentuje.

### III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v posuzovaném případě je postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie uplatňováno z titulu sdílení společné domácnosti se synem žalobkyně. Tato kategorie vztahu ale není rodinným vztahem zakládajícím postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu Směrnice 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS,

68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38/ES“) a zákona o pobytu cizinců, takže tento status nemůže být přiznán ani v případě vztahu obdobného takovému vztahu rodinnému. Z protokolu sepsaného s žalobkyní je navíc zřejmé, že její zdravotní stav není natolik nepříznivý, aby se o sebe nedokázala postarat a nemohla by pracovat.

K argumentaci žalobkyně ve vztahu k chybnému výroku žalovaný zdůraznil, že § 87b a § 15a zákona o pobytu cizinců jsou ustanoveními výkladovými, tj. nejedná se o důvod pro zamítnutí žádosti. Ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců upravuje v odstavci prvním podmínky, za kterých rodinný příslušník žádá o povolení k přechodnému pobytu, v odstavci druhém náležitosti k žádosti a v odstavci třetím formu vydaného povolení. Ustanovení § 15a citovaného zákona vymezuje okruh osob považovaných za rodinné příslušníky občana Evropské unie. V daném případě nebyla naplněna podmínka, že účastnice řízení je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Správní orgán I. stupně tak nemohl aplikovat § 87e zákona o pobytu cizinců obsahující důvody, pro které lze zamítnout žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podanou rodinným příslušníkem občana Evropské unie. V případě nesplnění základní podmínky, kterou je postavení rodinného příslušníka Evropské unie, nebyl správní orgán oprávněn posuzovat žádost účastnice řízení podle § 87b o pobytu cizinců. Byl tedy dán důvod pro zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky uvedené v § 87b odst. 1 ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců.

K námitce, že žalobkyně plně vyhovuje nárokům § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí přiznal, že vztahem podle citované normy může být i vztah na úrovni rodič-dítě. Je tedy zřejmé, že vztah matky a syna je obecně vzato podřaditelný pod kategorii § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán je však toho názoru, že k tomu, aby byly naplněny podmínky § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba, aby k soužití s občanem ve společné domácnosti došlo již před příjezdem na území České republiky. Ze spisového materiálu nebylo hodnověrně doloženo, že účastnice řízení a její syn, ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.

Závěrem žalovaný uvedl, že zkoumal, jaké budou dopady napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Shledal ale, že s ohledem na uplatněný důvod zamítnutí žádosti, nebude zasaženo do rodinného života žalobkyně ve smyslu čl. 28 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES, jelikož účastnice řízení nesplnila podmínky pro vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

#### **IV. Argumentace účastníků řízení při jednání**

Zástupce žalobkyně při jednání shrnul žalobu a zdůraznil, že došlo k flagrantnímu porušení zákona a zásady legitimního očekávání. V této souvislosti také předložil dvě rozhodnutí žalovaného v obdobných věcech, v nichž však bylo podané žádosti vyhověno. V závěrečné řeči zopakoval, že v řízení bylo prokázáno, že žalobkyně se synem pojí pevné pouto a sdílí spolu společnou domácnost. Upozornil také na délku správního řízení.

Žalovaná se jednání neúčastnila.

#### **V. Posouzení věci Městským soudem v Praze**

Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z předestřených žalobních námitek se soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala v prvé řadě v tom, že správní orgány neuvedly konkrétní zákonné ustanovení, podle kterého byla žádost zamítnuta.

Soud shledal, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje ve svém výroku pouze odkaz na § 87b a § 15a zákona o pobytu cizinců, aniž by blíže specifikovalo části ustanovení, které vedly správní orgán k zamítnutí žádosti žalobkyně. Soud uznává, že § 87b výslovně nehovoří o zamítnutí žádosti v případě, že žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu zákona o pobytu cizinců, to však ještě neznamená, že odkaz na předmětné ustanovení uvedený ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud připomíná, že existuje ustálené pravidlo a jemu odpovídající správní praxe, že v případě, kdy je žádost projednávána po věcné stránce a zjistí se, že nejsou splněny zákonné podmínky k tomu, aby jí mohlo být vyhověno, správní orgán takovou žádost zamítne. Pokud tedy § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců hovoří o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie a v řízení přitom není prokázáno, že by žadatel tuto podmínku splňoval, z citovaného ustanovení implicitně vyplývá, že jeho žádosti nelze vyhovět, a tudíž je namístě ji zamítnout.

Soud tak dospěl k závěru, že odkaz na zákonná ustanovení uvedený ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je z hlediska požadavků § 68 odst. 2 správního řádu na označení právních ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, zcela dostačující a napadené rozhodnutí v tomto směru nelze považovat za nepřezkoumatelné, a to ani ve smyslu nesrozumitelnosti, ani ve smyslu vnitřní rozpornosti. Navíc nelze odhlédnout od skutečnosti, že výrok správního rozhodnutí je vždy neoddělitelně spojený s jeho odůvodněním, takže musí být vykládán, je-li třeba, s přihlédnutím k důvodům, které vedly k jeho přijetí. A takto je z dotčených rozhodnutí ve věci žalobkyně zřejmé, na základě jakých důvodů správní orgány zamítly její žádost, takže odůvodnění jako celek poskytuje oporu konstatováním ve výroku.

Žalobkyně také namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).

Takováto pochybení však soud ve věci žalobkyně neshledal, neboť, jak již bylo řečeno, z napadených rozhodnutí lze seznat, z jakých důvodů správní orgány žádosti žalobkyně nevyhověly (především z důvodu nesplnění podmínky trvalého soužití a žití ve společné domácnosti). Jakkoli přitom soud souhlasí se žalobkyní, že především rozhodnutí správního orgánu II. stupně není ve všech částech jednoznačně srozumitelné (především vstříc zaměření se na posouzení podmínek stanovených v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců), ve svém celku napadené rozhodnutí (i ve spojení s předchozím rozhodnutím) ob stojí. Navíc i

z argumentace žalobkyně vyplývá, že ta spíše než s rozsahem odůvodnění a vypořádání námitek nesouhlasí se závěry obsaženými v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Otázka, zda jsou jednotlivé právní názory žalovaného správné či nikoli, ale nijak neovlivňuje přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Ve věci zákonnosti dotčených rozhodnutí soud dospěl k následujícím závěrům.

Podle § 15a odst. 1) zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

Podle § 15a odst. 3 citovaného zákona ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud 1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, 2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo 3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

V nyní posuzované věci žalobkyně žádala o povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení rodiny s odkazem na § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak, jak vyplynulo z jejího přípisu ze dne 7. 10. 2013. Proto se soud zaměřil především na posouzení skutečnosti, zda žalobkyně měla s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žila s ním ve společné domácnosti.

Výkladem ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, v němž uvedl, že vztah obdobný vztahu rodinnému musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný a musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky. Rodinnými vztahy budou přitom právě vztahy rodinných příslušníků, jež odpovídají dílčím ustanovením § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z rozsudku lze tedy dovodit, že takové vztahy, které formálně nejsou rodinnými vztahy dle § 15a odst. 1 uvedeného zákona, ale jsou jim svým obsahem (tedy v rovině faktické) analogické, lze kvalifikovat jako vztahy obdobné vztahům rodinným ve smyslu pojmu zavedeného ustanovením § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Z judikatury pak jasně vyplývá, že za vztah obdobný vztahu rodinnému je nutno bezesporu považovat vztah rodiče - dítě, prarodiče – děti (viz již citovaný rozsudek sp. zn. 5 As 6/2010). Podobně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 Azs 266/2015-26, výslovně vyplývá, že vztah matka (žalobkyně) – syn starší 21 let, tedy rodič – dítě starší 21 let, je relevantní z pohledu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, resp. že na vztah rodič - dítě, který je nepochybně „rodinným vztahem“, může být předmětné ustanovení při splnění všech jeho podmínek aplikováno. Za vztah obdobný vztahu rodinnému tak musí být považován vztah rodič – dítě, neboť o blízkosti tohoto vztahu nelze v obecné míře polemizovat, kdy také plně odpovídá kategoriím vymezeným v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který musí být v těchto případech pomocným ustanovením pro určení

blízkosti dotčených osob. A na uvedeném nic nemění, pokud následná praxe Nejvyššího správního soudu konstatovala (srov. za všechny rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016 – 43, včetně zde citované judikatury), že vztah obdobný vztahu rodinnému je nutno vykládat restriktivně, takže ačkoliv obsah pojmu dopadá na širší okruh vztahů než citovaný článek Směrnice 2004/38/ES (vztahuje se na všechny trvalé faktické vztahy obdobné vztahům rodinných příslušníků dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoliv jen na vztah partnerský), nezahrnuje vztahy sourozenecké, vztahy bratranec – sestřenice, teta – neteř, ani faktické vztahy obdobné. S tímto názorem Nejvyššího správního soudu není v rozporu, pokud je za vztah obdobný vztahu rodinnému považován vztah matka – syn, jak vyplývá i ze shora citované judikatury.

S ohledem na výše uvedené tedy soud shledal, že vztah žalobkyně a jejího syna je bezesporu vztahem obdobným rodinnému vztahu, přičemž k prokázání této skutečnosti postačí, pokud žalobkyně předložila rodný list, v němž je tato skutečnost potvrzena, aniž by její rodičovství bylo v průběhu správního řízení relevantním způsobem vyvráceno. Jestliže tedy na vztah žalobkyně a jejího syna lze pohlížet jako na vztah obdobný vztahu rodinnému, bylo následně nezbytné pro účely posouzení splnění podmínek obsažených v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců zhodnotit trvalost daného vztahu a konečně i soužití ve společné domácnosti.

K trvalosti vztahu konstatovala judikatura Nejvyššího správního soudu, že při jeho výkladu nelze vycházet pouze z momentálního faktického stavu, ale je nutno se zabývat trvalostí působení ve společné domácnosti, jakož i vyjádřenou společnou vůlí osob k trvalému žití ve společné domácnosti, a to s přihlédnutím k objektivně zjiitelným skutečnostem svědčícím o takovém úmyslu. Trvalost spolužití přitom není dotčena tím, že se člen domácnosti přechodně zdržuje mimo ni (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2015, č. j. 5 Azs 162/2015 – 29). Právě naposledy uvedenou větu soud považuje ve věci žalobkyně za zásadní, neboť dopadá na okolnosti jejího vztahu se synem. Soud nikterak nerozporuje, že v období mezi odjezdem syna žalobkyně z Jihoafrické republiky a jejím příjezdem do České republiky byl jejich kontakt omezený, zároveň však dle soudu nelze nikterak tvrdit, že by takto došlo k jeho absolutnímu přetržení. Není totiž neobvyklé, pokud dítě ve věku 17 let odjede studovat do zahraničí, přičemž pro posouzení stálosti jeho vztahu s rodiči je zásadní četnost následného kontaktu, případně vzájemná podpora či jejich vzájemná závislost. Takto přitom při výslechu před správním orgánem žalobkyně uvedla, že zůstala se synem i po jeho odjezdu v kontaktu a také se vzájemně se synem navštěvovali (v říjnu 2010 přijel syn na 3 měsíce do Jihoafrické republiky, v říjnu 2011 zase ona přijela na 3 měsíce za ním do České republiky). Tyto skutečnosti uvedené při výslechu správní orgány nevzaly při svém rozhodování nikterak do úvahy, ačkoli dle soudu jednoznačně svědčí trvalosti vztahu mezi žalobkyní a jejím synem, respektive potvrzují obecně platnou premisu, že vztah mezi matkou a jejím jediným synem bude vztahem trvalým. Soud také připomíná, že dle judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35) lze trvalost vztahu obdobného vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců hodnotit především dle délky časového trvání vztahu a jeho kvality a zohlednit lze např. i plány společné budoucnosti, jejich rodinné poměry, případně i to, že soužití vzniklo již v době probíhajícího řízení o správním vyhoštění (ačkoli Nejvyšší správní soud toto uvedl ve vztahu k partnerům, tak dle městského soudu lze uvedené převést též na vztah rodič – dítě, na který mohl být § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v tehdy platném znění, aplikován). Takto trval vztah mezi žalobkyní a jejím synem po dobu celého jejich života a jeho hloubku zajisté nelze nikterak zpochybnit pouhým obecným odkazem na odjezd syna za studiem. Obzvláště pokud z výpovědí žalobkyně a jejího syna

vyplývalo, že její samotný příjezd do České republiky byl spjat s budoucím častějším kontaktem se synem. Proto i tyto skutečnosti dle soudu svědčí trvalosti jejich vzájemného vztahu. Pokud bylo žalovaným poukázáno na krátkodobost pobytu žalobkyně před podáním žádosti, k tomu považuje soud za potřebné poukázat na to, že v době vydání napadeného rozhodnutí se jednalo již o dobu téměř 12 měsíců, avšak tuto skutečnost žalovaný žádným způsobem nehodnotil.

Proto soud uzavírá, že dle jeho názoru správní orgány pochybily, pokud shledaly, že vztah mezi žalobkyní a jejím synem není vztahem trvalým, neboť trvalost jejich vztahu byla v řízení potvrzena. Trvalost vztahu mezi matkou a jejím synem lze dle soudu obecně dovodit ze samotného faktu rodičovství (pokud správní orgán neprokáže opak), přičemž v daném případě byla tato trvalost podepřena též konkrétními skutečnostmi.

Třetí podmínkou zakotvenou v ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců pak je skutečnost, že tento cizinec žije s občanem Evropské unie ve společné domácnosti. Pokud jde o podmínku soužití ve společné domácnosti, lze poukázat na skutečnost, že pojem společná domácnost nově není definován v občanském zákoníku. Domácnost je však třeba nadále vykládat v souladu s ustálenou praxí tak, že se jedná o dvě nebo více fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Azs 49/2014 - 27). Nemusí však nezbytně jít nutně pouze o finanční plnění (viz například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 1. 2002, sp. zn. 21 Cdo 436/2001). Žití ve společné domácnosti je pak dle dikce dotčeného ustanovení nezbytné posuzovat samostatně ve vztahu k faktickému stavu v době podání žádosti a nikoli ve vztahu k trvalosti vztahu mezi dotčenými osobami. Dle soudu přitom ve věci žalobkyně bylo možno z provedeného dokazování dovodit, že žalobkyně žila se svým synem ve společné domácnosti. Uvedené lze dovodit z jejich vyjádření při výslechu, zjištěním získaným při místním šetření provedeném dne 27. 11. 2013 (matka i syn se společně nacházely na předmětné adrese, přičemž shodně uvedli, že zde matka bydlí již dva měsíce od svého příjezdu do České republiky), tak i žalobkyní prokázanými výdaji vynaloženými na chod domácnosti (dovoditelných z předložených bankovních výpisů). Všechny tyto skutečnosti svědčí závěru o žití ve společné domácnosti, přičemž správními orgány nebyla tvrzení žalobkyně (i jejího syna) nikterak vyvrácena a správní orgány se ani dostatečně nevyjádřily k tomu, proč citované důkazy nepovažovaly za relevantní. A zároveň se ani nikterak přesvědčivě nevyjádřily ke skutečnostem svědčícím vyslovenému závěru, že žalobkyně se svým synem ve společné domácnosti nežila.

Okrajem pak soud poznamenává, že k uvedeným závěrům dospěl, aniž by hodnotil žalobkyní při jednání předložená rozhodnutí žalovaného v jiných věcech. Tato rozhodnutí totiž nebyla pro rozhodování ve věci žalobkyně zásadní, neboť správní orgány jsou povinny hodnotit specifické okolnosti každého konkrétního případu.

Soud pak musí odmítnout tvrzení žalovaného (při výkladu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců), že je třeba, aby k soužití s občanem ve společné domácnosti došlo před jeho příjezdem na území České republiky, neboť tato podmínka se zjevně nevztahuje k aplikované normě, nýbrž k § 15a odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců. Tyto normy však nelze vzájemně zaměňovat, jak dle soudu činily správní orgány (především správní orgán II. stupně).

Výše uvedené pak nikterak nepopírá zásadu, 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 vši vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě představení 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 30/2013 - 42). Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou totiž 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; iniciativa tak musí přicházet především ze strany žadatele a je pouze na něm, zda poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace, prokazující existenci trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému žadatele a občana EU. 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.

Ze správního spisu však soud nezjistil, že by takto byla žalobkyně v rámci dotčeného řízení nečinná či pasivní, naopak v jeho průběhu se správním orgánem komunikovala a předkládala mu informace, na jejichž základě bylo možno rozhodnout o důvodnosti podané žádosti. Takto také sama navrhla provedení místního šetření (bylo uskutečněno dne 27. 11. 2013) či výsledkům jí samotné i jejího synu (proběhly dne 15. 1. 2014) a předložila další dokumenty, které mohly prokázat, že sdílí společnou domácnost se svým synem. A zároveň opakovaně správní orgán I. stupně informovala, že je připravena předložit další požadované a blíže specifikované dokumenty k prokázání svých tvrzení (viz například vyjádření k věci ze dne 10. 4. 2014, vyjádření ze dne 7. 10. 2013 nebo její apelace na možnost předložení nájemní smlouvy, na niž je uvedena spolu se synem). Zde soud připomíná, že ze základních zásad správního řízení tak, jak jsou stávající judikaturou správních soudů vykládány, vyplývá, že správní úřad je povinen v řízení postupovat tak, aby účastníci řízení byli řádně informováni a poučeni o požadavcích správního úřadu spojených s kladným vyřízení jejich žádost (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 5. 2014, č. j. 11 A 196/2012 – 62). Soud přitom musí souhlasit se žalobkyní, že tomuto požadavku správní úřady v nyní posuzované věci nedostály, protože žalobkyni nebylo na její žádost sděleno, jaký důkaz by bylo možno považovat za relevantní, i přesto, že následně správní orgány shledaly, že z předložených důkazů nelze dospět k závěrům výhodným pro žalobkyni. I z tohoto důvodu soud přisvědčil žalobkyni, že správní úřady postupovaly v rozporu s požadavkem předvídatelnosti a s principy dobré správy a veřejné správy jako služby.

Závěrem pak k zásahu do rodinného života žalobkyně soud konstatuje, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu se nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení. Přestože obecně nejsou dopady rozhodnutí, jímž se neuděluje pobytové oprávnění, tak intenzivní jako v případě správního vyhoštění či zrušení pobytového oprávnění, je třeba přiměřenost těchto méně závažných následků zkoumat s ohledem na konkrétní dopady do sféry cizince a jeho rodiny (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30). V posuzovaném případě soud shledal, že na jedné straně se správní orgány přiměřenosti svých rozhodnutí věnovaly, na druhé straně však pouze ve velmi obecné rovině konstatovaly jejich přiměřenost, aniž by z jejich rozhodnutí bylo patrné, jak zvážily jednotlivé argumenty žalobkyně. Ta

přítom konkrétně uváděla, v čem bude její rodinný život zasažen, pročez pak bylo povinností správních orgánů na tato její tvrzení alespoň stručně reagovat, a to s ohledem na § 174a zákona o pobytu cizinců. Tato skutečnost tedy představuje další vadu napadených rozhodnutí, se kterou se bude muset správní orgán při novém projednání věci vypořádat.

## VI. Závěr

S ohledem na výše řečené soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil (§ 78 s. ř. s.), neboť napadené správní rozhodnutí odporuje hmotnému právu. Správní orgány se dostatečně nevypořádaly s tím, z jakého důvodu žalobkyně nesplnila podmínky stanovené § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a v napadených rozhodnutích dostatečně nereflektovaly důkazy předložené žalobkyní.

Na žalovaném nyní bude, aby v dané věci znovu rozhodl, a to s přihlédnutím k právnímu názoru, který byl vyjádřen v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně. Žalobkyně byla v této věci zastoupena advokátem a má tedy právo na náhradu nákladů řízení za toto zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Její náklady řízení tvoří jednak zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 4 000 Kč a jednak odměna zástupci za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast při jednání soudu) po 3 100 Kč a související náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle citované vyhlášky č. 177/1996 Sb. Dále byla jako součást odměny zástupce žalobkyně přiznána 21% daň z přidané hodnoty z celkové odměny za právní zastoupení v částce 2 142 Kč podle vyhlášky č. 110/2004 Sb. a zákona č. 237/2004 Sb., neboť právní zástupce žalobkyně je podle předloženého osvědčení plátcem DPH. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak činí 16 342 Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal proti žalovanému k rukám právního zástupce žalobkyně ve třicetidenní lhůtě k plnění.

## Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 24. října 2017

JUDr. Karla C h á b e r o v á v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: