



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Kateřiny Šimáčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **T. M.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, týkající se žaloby proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie č. j. CPR-12401-1/ČJ-2010-9CPR-C236, ze dne 2. prosince 2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 A 4/2011 – 56 ze dne 30. ledna 2013,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] Žalobce, ročník 1972, je státním příslušníkem Ruské federace. Se svou ženou jménem N. M., dcerou M. M. a synem R. M., kteří jsou taktéž státními příslušníky Ruské federace, žije žalobce společně v bytě na adrese P. s paní L. K., jež je české státní příslušnosti. Po celou dobu probíhajícího správního řízení, resp. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, žalobce neupřesnil, zda či v jakém příbuzenském vztahu je k paní L. K.

[2] Dne 21. července 2009 podal žalobce žádost Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha, Oddělení povolování pobytu, pracovišti Chodov (dále jen „prvostupňový správní orgán“) 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 též „zákon o pobytu cizinců“). K žádosti žalobce přiložil následující dokumenty: úředně ověřený doklad o splnění podmínky dle § 87b odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., obsahující mj. čestné prohlášení, že sdílí společnou domácnost s paní L. K. a ostatními shora uvedenými osobami a společně uhrazuje náklady na své potřeby, zejména náklady nájemného a náklady ostatních denních potřeb, dále plnou moc udělenou právnímu zástupci a kopii cestovního průkazu totožnosti.

[3] Dne 31. července 2009 byl žalobce prvostupňovým správním orgánem vyzván, aby k žádosti předložil mj. *„doklad dle § 87b odst. 2 v návaznosti na § 87a odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb., za takový doklad se považuje doklad potvrzující, že jste rodinným příslušníkem občana Evropské unie dle § 15a odst. 4 písm. b) zák. č. 326/1999 Sb., doklad prokazující, že máte s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žijete s ním ve společné domácnosti, za takový doklad se považuje doklad, ze kterého bude zřejmý vztah obdobný vztahu rodinnému, jak jest uvedeno ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES...“*. Dále prvostupňový správní orgán uvedl demonstrativní výčet dokladů, popř. požadoval předložení jiných listinných důkazů, které tuto skutečnost nepochybně potvrdí.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. července 2010 č. j. CPPH-069953/CI-2009-60 rozhodl prvostupňový správní orgán tak, že žádost žalobce dle § 80e odst. 1 s odkazem na § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, zamítl s odůvodněním, že na žalobce nelze pohlížet jako na rodinného příslušníka ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, protože nesplňuje podmínky pro uznání postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobce k prokázání této skutečnosti nepředložil doklad potvrzující jeho postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, jak ukládá § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.

[5] Proti shora uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež odvolací orgán – Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie – rozhodnutím ze dne 2. prosince 2010 č. j. CPR-12401-1/ČJ-2010-9CPR-C236 (dále též „odvolací správní rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil.

[6] Dle zákona 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 s účinností od 1. ledna 2011 působnost ve věcech pobytu cizinců na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

[7] Žalobou doručenou Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) dne 6. ledna 2011 se žalobce domáhal zrušení výroku napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Žalobce konkrétně dílem nesouhlasil

s výkladem § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010 [resp. § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. ledna 2011], neboť správní orgán vykládá předmětné ustanovení dle názoru žalobce úzce. Žalobce dále nesouhlasil s procesním postupem žalovaného správního orgánu, který žalobci dle jeho tvrzení nikdy nesdělil, jaký konkrétní doklad, který potvrzuje splnění podmínky pobytu ve společné domácnosti, by měl žalobce doložit.

[8] Podanou žalobu městský soud zamítl rozsudkem č. j. 7 A 4/2011 - 56 ze dne 30. ledna 2013, který byl žalobci doručen dne 27. února 2013.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 12. března 2013. Ve své kasační stížnosti navrhoval stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 30. ledna 2013 č. j. 7 A 4/2011-56 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.“), a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti pouze zopakoval námitky uplatněné již v řízení před správními orgány a v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního soudu. Stěžovatel namítal, že rozsudek městského soudu je nezákonný, neboť městský soud nesprávně posoudil právní otázku oprávněnosti zamítnutí žádosti stěžovatele z důvodu nepředložení veškerých náležitostí dle zákona o pobytu cizinců. V souladu se zásadou legitimního očekávání stěžovatel předpokládal, že budou účastníci správním orgánem vyslýcháni. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s restriktivním výkladem soudu ohledně pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“. Stěžovatel dále namítal, že nesdělení, jaký doklad by bylo možno považovat za prokazující sdílení společné domácnosti, vedlo k zamítnutí žádosti stěžovatele. Uvedeným postupem podle stěžovatele došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, konkrétně § 2, § 4 odst. 1, § 6 odst. 1 a § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“).

[11] Vedle těchto námitek stěžovatel tvrdil, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť městský soud žádným způsobem nevypořádal stěžovatelovu námitku týkající se nezjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti dle § 3 spr. ř.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že skutečnostmi, které namítá stěžovatel, se odvolací správní orgán zabýval již v odvolacím řízení, a odkázala proto na odůvodnění odvolacího správního rozhodnutí a odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

[13] Stěžovatel v průběhu řízení navrhl přiznat kasační stížnosti odkladný účinek. Usnesením č. j. 6 As 26/2013-31 ze dne 21. května 2013 Nejvyšší správní soud tomuto návrhu nevyhověl a odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] 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. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] První kasační námitka tvrzení stěžovatele se opírá o tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale je nesprávně vyložen.

[17] Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, *„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 k přechodnému pobytu.“* Podle odstavce 2 tohoto ustanovení je povinen k žádosti *„předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ...“*. Podle § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, se ustanovení tohoto zákona, 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.“*

[18] Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v předložené věci učinil stěžovatel zejména otázku, zda splňuje podmínky pro přiznání postavení osoby s obdobným postavením rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010. Stěžovatel odvozuje své postavení rodinného příslušníka od skutečnosti, že dle svého tvrzení sdílí spolu se svou rodinou společnou domácnost s občankou Evropské unie, paní L. K.

[19] Ustanovení § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, obsahuje dvě kumulativní podmínky, a to: 1. cizinec má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a 2. cizinec s tímto občanem Evropské unie žije ve společné domácnosti. Splnění obou těchto podmínek musí cizinec doložit hodnověrně.

[20] Výkladem první podmínky, resp. pojmu *„trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému“* se ve skutkově obdobném případě Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 16. dubna 2010 č. j. 5 As 6/2010 - 63, publikovaném pod č. 2094/2010

Sb. NSS, na který v odůvodnění napadeného rozhodnutí krátce odkázal již městský soud. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přezkoumával právní otázku oprávněnosti zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu pro nedoložení zákonných náležitostí ve smyslu § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010 (tj. nedoložení dokladu potvrzujícího, že stěžovatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie). Stěžovatel, který byl cizí státní příslušnosti, své postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie v projednávané věci odvozoval od skutečnosti, že žil ve společné domácnosti se svojí sestřenicí, jež byla české státní příslušnosti.

[21] Nejvyšší správní soud ve shora popsaném rozsudku pro výklad § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, podpůrně užil 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 (dále jen „směrnice č. 2004/38/ES“), jež byla implementační předlohou § 15a zákona o pobytu cizinců. Z čl. 3 směrnice č. 2004/38/ES Nejvyšší správní soud dovodil nutnost restriktivního výkladu pojmu „rodinný příslušník“, redukovaného zejména na vztahy partnerského trvalého soužití. Vzhledem k doslovnému znění § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010, však aplikace uvedeného ustanovení nedopadá pouze na vztahy partnerského soužití, ale rovněž na vztahy obdobné vztahu rodinnému, které je však třeba v souladu se směrnicí jako implementační předlohou definovat úzce. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče – děti, prarodiče – děti. Proto vztahy obdobné vztahům rodinným je třeba přirovnávat k takovým vztahům, které se těmto vztahům podobají, existují-li mezi osobami, které mezi sebou mají dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu. Za rodinný vztah není považován vztah mezi bratrem a sestrou, tím méně lze za rodinného příslušníka na základě vztahu obdobného vztahu rodinnému považovat stěžovatele ve vztahu bratranec – sestřenice. Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatele nebyla *a priori* naplněna již podmínka existence vztahu, který lze považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému, bylo zcela bezpředmětné zabývat se tím, zda stěžovatel sdílí společnou domácnost s občanem České republiky či nikoli.

[22] V nyní posuzovaném případě je proto třeba odmítnout jako mylný názor stěžovatele, jenž právní rozdíl mezi splněním a prokázáním první a druhé podmínky v kasační stížnosti nečiní. Dle názoru stěžovatele bylo ke kladnému vyřízení žádosti dle § 87b zákona o pobytu cizinců dostatečné doložení čestného prohlášení o sdílení společné domácnosti, resp. potvrzení o dlouhodobém ubytování a doklady prokazující finanční participaci stěžovatele a paní L. K. na nákladech vedení společné domácnosti.

[23] Pro kladné vyřízení žádosti je však třeba hodnověrně prokázat splnění obou shora uvedených podmínek, a to v první řadě podmínky trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému, neboť od této podmínky se odvozuje vlastní právo přechodného pobytu příslušníka třetího státu na území České republiky. Břemeno „hodnověrného doložení“ splnění této podmínky leží ze zákona (srov. znění § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. prosince 2010) na stěžovateli.

[24] Splnění podmínky trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému, tak jak tento pojem vykládá shora uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu, však doklady

v podobě čestného prohlášení o sdílení společného bydlení resp. doklady o sdílení finančních nákladů na toto bydlení nijak neprokazují. Podstatnou pro rozhodnutí v této věci je skutečnost, že stěžovatel splnění první podmínky – tedy existenci jakéhokoli rodinného nebo obdobného vztahu – nedoložil, ač k tomu byl prvostupňovým správním orgánem vyzván, a po celou dobu správního řízení a rovněž řízení před správními soudy ani nijak konkrétně netvrdil.

[25] Proto je třeba odmítnout rovněž námitku stěžovatele ohledně „legitimně očekávaných“ výsledků účastníků řízení a (ne)provedení místního šetření. Dle § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, „*policie žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem.*“ Vzhledem k tomu, že stěžovatel nedoložil náležitosti, které zákon ke kladnému vyřízení žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu požadoval, a ani splnění první podmínky netvrdil, není možné přisvědčit námitce stěžovatele o legitimním očekávání místního šetření a výsledků účastníků řízení za účelem zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť správní orgán postupoval v souladu s § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, načež žádost pro nepředložení zákonných náležitostí zamítl.

[26] Ke shora uvedeným právním závěrům ostatně správně dospěl i městský soud, a Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech na odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí odkazuje.

[27] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje rovněž ani námitce stěžovatele o porušení základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2, § 4 odst. 1, § 6 odst. 1, § 2 odst. 3 spr. ř., jejichž nesprávné právní posouzení stěžovatel v kasační stížnosti ostatně ani nijak konkrétně nespecifikoval.

[28] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, ani s ní se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[29] K problematice nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku sp. zn. 2 Afs 24/2005 ze dne 14. července 2005, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.

[30] To však případ nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu není. S námitkou stěžovatele se městský soud náležitě, úplně a přezkoumatelným způsobem vypořádal. V odůvodnění svého rozhodnutí městský soud přiléhavě rozvedl, proč použil právní úvahu, dle které při absenci prvotního skutkového tvrzení o splnění první podmínky ve smyslu § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a to podmínky

trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému mezi stěžovatelem a paní L. K., nebylo co dokazovat.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud ve svém rozsudku dospěl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ke správnému právnímu závěru o zamítnutí žádosti stěžovatele dle § 80e odst. 1 s odkazem na § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010. Napadený rozsudek městského soudu rovněž netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí nebyly přiznány.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu