ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. M. T.**, zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2015, čj. MV-100647-3/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 9. 2016, čj. 30 A 96/2015 – 71,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 19. 12. 2014 žádost o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V žádosti uvedl jako účel pobytu sloučení rodiny s občanem Evropské unie.

[2] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015, č. j. OAM-17917-39/PP-2014, zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

[3] Žalovaná v záhlaví popsaným rozhodnutím zamítla žalobcovo odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[4] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl v záhlaví popsaným rozsudkem.

[5] Soud se neztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Žalovaná sice částečně opakovala závěry prvostupňového správního orgánu, jestliže se s nimi ale ztotožnila, není třeba po ní žádat, aby říkala totéž jinými slovy. Byť soud připustil, že se žalovaná některými otázkami (přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce) měla zabývat podrobněji, v zásadě se se všemi odvolacími námitkami vypořádala.

[6] Mezi účastníky není sporu, že žalobce je synem občana EU; sporné je, zda je osobou, která splňuje podmínky § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 nebo písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[7] Krajský soud uzavřel, že pro splnění podmínky soužití ve společné domácnosti obsažené v § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je nutno, aby šlo o soužití bezprostředně nebo v nedávné době předcházející vstupu na území hostitelského státu, nikoli o soužití ve vzdálené minulosti, jak tomu bylo v případě žalobce. K tomuto výkladu soud dospěl v návaznosti na znění čl. 3 bodu 2 písm. a) ve spojení s čl. 3 bodu 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 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“). Krajský soud podpůrně odkázal na novelizované znění zmíněného ustanovení (účinné od 18. 12. 2015), které odstranilo případné výkladové nejasnosti, neboť nově uvádí, že za rodinného příslušníka občana EU se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana EU neuvedeným v odst. 1, pokud žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.

[8] Co se týče § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců [který je transpozicí čl. 3 bodu 2 písm. b) Směrnice], ten dle krajského soudu cílí pouze na faktické partnerské vztahy a není tak aplikovatelný na žalobce. Již z úvodu ustanovení je zřejmé, že se nejedná o rodinné příslušníky *stricto sensu.* Tuto skupinu tvoří cizinci, kteří nebudou disponovat žádným formálním dokladem o rodinné vazbě, definici rodinného příslušníka ale naplňují fakticky. Dle názoru krajského soudu tak nemůže jít o osoby, které jsou osobami s přímou rodinnou vazbou.

[9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, kterým žalobce argumentuje, na situaci žalobce dle soudu nedopadá, neboť v něm posuzované osoby nebyly jako v případě žalobce rodinnými příslušníky uvedenými v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které by nesplňovaly některou z dalších tam uvedených podmínek.

[10] Krajský soud závěrem konstatoval, že žalovaná se otázce přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců věnovala povrchně a na samé hranici přezkoumatelnosti. Nesprávně uvedla, že ne ve všech případech je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost důsledků rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců; přesto se okrajově k otázce přiměřenosti vyjádřila.

II. Kasační stížnost

[11] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností, jejíž důvody formálně podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že soud pouze převzal argumentaci žalované a její rozhodnutí aproboval. V důsledku toho uplatňuje stěžovatel své žalobní námitky jako námitky kasační.

[13] Krajský soud nesprávně vypořádal námitku, dle níž stěžovateli svědčí postavení rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatele je příliš restriktivní výklad žalované, podle nějž je nutné, aby ke sdílení společné domácnosti v domovském státě docházelo bezprostředně před vstupem na území České republiky. Takový výklad je zaměřen proti oprávněným zájmům cizince a účelu evropsko-právního institutu přechodného pobytu. Krajský soud ani správní orgány nepopírají, že stěžovatel žil ve své vlasti se svým otcem ve společné domácnosti, avšak ze skutečnosti, že v dané době nebyl otec ještě občanem EU, nepovažují požadovanou podmínku za splněnou. Z dikce zákona je však zjevné, že zmíněná podmínka není vztahována na to, aby v době, kdy dané osoby žily ve společné domácnosti, byla již jedna z nich občanem EU, ale aby v domovském státě tyto osob žily ve společné domácnosti.

[14] Stěžovatel v řízení uváděl, že se cítí být rodinným příslušníkem dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány a krajský soud toto tvrzení ale nehodnotily. Zákon o pobytu cizinců stanoví vlastní kategorie, které sám definuje. Výklad pojmu „rodinný příslušník“ musí být autonomní a nelze vycházet bez dalšího z občanského práva. Pojem rodinný příslušník definuje zákon o pobytu cizinců v § 15a odst. 1 poměrně úzce a je zjevné, že stěžovatel do této kategorie nespadá. V tom případě ale může být stěžovatel posuzován jako osoba, která má s občanem EU vztah, který je vztahu vymezenému v § 15a odst. 1 obdobný. Správní soudy již v mnoha případech definovaly, že otázku vztahu obdobného vztahu rodinnému je nutno posuzovat materiálně a nikoli vycházet z formálního posouzení. V případě stěžovatele je zde příbuzenský vztah mezi ním a jeho otcem a tudíž měl správní orgán zkoumat materiální stránku věci, což se však v daném případě nestalo, neboť správní orgán zcela vyloučil možnost, že by vztah obdobný vztahu rodinnému mezi stěžovatelem a jeho otcem mohl vůbec existovat.

[15] Rozsudek krajského soudu je dle stěžovatele nepřezkoumatelný též proto, že se nevypořádal s žalobní námitkou, která brojila proti nedostatečnému hodnocení přiměřenosti napadených správních rozhodnutí z hlediska jejich dopadů do stěžovatelova soukromého a rodinného života. Ačkoli krajský soud sám kritizuje správní rozhodnutí

z hlediska jejich přezkoumatelnosti a správnosti (zcela povrchní posouzení této otázky), nepřistoupil k jejich zrušení. Není přitom zřejmé, z jakých důvodů byla žaloba v tomto bodě zamítnuta.

[16] Stěžovatel proto navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc krajskému soudu vrátit k dalšímu řízení.

[17] Žalovaná se v soudem stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Stěžovatel spojil s kasační stížností (resp. s jejím doplněním učiněným na výzvu soudu dne 11. 11. 2016) též návrh na přiznání odkladného účinku. Vzhledem k tomu, že soud přistoupil ihned po provedení nutných procesních úkonů k meritornímu projednání kasační stížnosti, nerozhodoval již samostatně o tomto návrhu.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se kvalitativně relevantně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě a pouze přezval argumentaci žalované, čímž její postup aproboval. Dále stěžovatel namítá, že krajský soud věcně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu, které je samo o sobě nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[22] Dle Nejvyššího správního soudu je z odůvodnění rozsudku krajského soudu zjevné, že se vypořádal se všemi žalobními námitkami a vyjádřil k nim přezkoumatelné úvahy, které odpovídají požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí vyjádřeným v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel neuvádí, kterou konkrétní žalobní námitku dle něj krajský soud nevypořádal dostatečně; co se týče námitky přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života, krajský soud jasně vyjádřil, z jakého důvodu tuto považuje za nedůvodnou. Také s ohledem na obsah kasační stížnosti, ve které s úvahami krajského soudu polemizuje, lze uzavřít, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodu netrpí. Také nebylo v rozporu se zákonem, pokud si městský soud osvojil část argumentace žalovaného (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 1 Ads 252/2015 - 27).

[23] Ani ve vztahu k rozhodnutí žalované stěžovatel neuvádí, z jakých důvodů je považuje za nepřezkoumatelné (s výjimkou nevypořádání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života, k tomu viz bod *III.C* tohoto rozsudku). S ohledem na obecnost této kasační námitky tak lze obecně konstatovat, že rozhodnutí

žalované není nepřezkoumatelné; žalovaná vypořádala všechny odvolací námitky, posoudila je jednotlivě, přesvědčivě a v dostatečném rozsahu zdůvodnila své závěry. Krajský soud tak nepochybil, pokud její rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost nezrušil a místo toho je věcně přezkoumal; ani v tomto ohledu proto není napadený rozsudek nepřezkoumatelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91).

[24] Lze tedy uzavřít, že rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované jsou přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud proto mohl přistoupit k vypořádání námitek nesprávného posouzení právních otázek soudem.

III.a) Námitka nesprávného posouzení stěžovatele jako rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

[25] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel je synem pana P. M. C., občana České republiky. Stěžovatel se narodil ve Vietnamu v roce 1982; od svého narození do roku 1985 žil ve společné domácnosti mj. se svým otcem, který v roce 1985 odcestoval do Československa. Stěžovatel svého otce v České republice nikdy nenavštívil, přicestoval sem v listopadu 2014 a od té doby s otcem bydlí ve společné domácnosti. Otec za stěžovatelem jezdil do Vietnamu mnohokrát (minimálně desetkrát).

[26] Stěžovatel dne 19. 12. 2014 podal žádost o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ten stanoví, že *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 ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.*

[27] Stěžovatel má za to, že na něho má být nahlíženo jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců. Namítá, že podmínka soužití s občanem Evropské unie ve společné domácnosti není podmíněna tím, že takové soužití mělo být prokázáno k době bezprostředně před podáním žádosti o přechodný pobyt.

[28] Tento právní názor není správný.

[29] 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.*

[30] Podle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalované) se *ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.*

[31] V případě stěžovatele je zjevné, že není rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tvrdí, že je na něj však nutno nahlížet jako na rodinného příslušníka ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 tohoto zákona. Pro posouzení tohoto tvrzení jak pak nutno vyřešit spornou otázku, zda spojení „žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti" znamená, že má jít o společné soužití předcházející vstupu cizince na území České republiky, či nikoli.

[32] Předmětné ustanovení (v tehdejším znění) výslovně neupravovalo, v jaké době před vstupem na území České republiky musí cizinec žít ve společné domácnosti s občanem EU, aby na něj mohlo být nahlíženo jako na rodinného příslušníka dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

[33] Ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je nutno vykládat v souladu s čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 a 2 Směrnice, které definují kategorie osob, které jsou považovány za rodinné příslušníky občanů Evropské unie, byť je tato Směrnice v nyní posuzované věci použitelná pouze nepřímo, na základě odkazu ve vnitrostátním právu, kterým je § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[34] Na stěžovatelův případ Směrnice nedopadá přímo, protože jeho otec – občan České republiky není osobou, která by využila své právo volného pohybu a nemůže tak být (stejně jako stěžovatel) oprávněnou osobou ve smyslu této směrnice. Jak uvedl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151 (publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS), Směrnice se vztahuje na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (čl. 3 odst. 1 Směrnice). Ostatně i Soudní dvůr potvrdil, že právo pobytu v členském státě přísluší na základě Směrnice nikoli všem státním příslušníkům třetích zemí, ale pouze těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice rodinnými příslušníky občana Unie, <u>který využil své právo volného pohybu</u> (*zvýraznění doplněno NSS*). Pobyt, který uvedená směrnice upravuje, je tak v prvé řadě spojen s využitím práva volného pohybu osob. Pokud tedy občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „*oprávněné osoby*" ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice, stejně tak ani jeho rodinný příslušník. (Srov. bod 73 rozsudku ve věci *Metock* z 25. 7. 2008, C-127/08, Sb. rozh., s. I-6241; body 35 až 43 rozsudku ve věci *McCarthy* z 5. 5. 2011, C-434/09.).

[35] Rozšířený senát v citovaném usnesení současně zdůraznil, že na základě přijetí § 15a odst. 4 (včleněného do zákona o pobytu cizinců zákonem č. 161/2006 Sb.), podle kterého se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je zřejmý i z důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb.

[36] Situace, kdy se právní řád členského státu EU snaží zrovnoprávnit své občany s občany jiných členských států, resp. rodinné příslušníky svých občanů s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států, není situací nijak výjimečnou či dokonce nepřípustnou. V rámci právního řádu členského státu může totiž docházet k diskriminaci vlastních státních občanů, a to vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu, a která se vztahuje zejména na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, a vnitrostátního práva, které se vztáhne na státní občany daného členského státu. Členské státy přitom mohou tuto diskriminaci vlastních státních občanů odstranit tím, že rozšíří působnost unijního práva čistě na základě přijetí vnitrostátní normy, jak tomu je právě v případě § 15 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[37] Takový postup přitom aprobovalo již samotné unijní právo, např. rozsudkem Soudního dvora ve věci *Dzodzi proti Belgii* z 18. 10. 1990 (C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763). Z něj jasně vyplývá, že unijní právo může být použitelné nepřímo, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „*aktivovat*" unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespadají do oblasti působnosti unijního práva.

[38] Z daného tak vyplývá, že i § 15a zákona o pobytu cizinců je nutno vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu. K výkladu souladnému s unijním právem je tak nutné přistoupit i v případu stěžovatele.

[39] Článek 3 odst. 1 Směrnice stanoví, že se tato Směrnice *vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.*

[40] Dle čl. 3 odst. 2 Směrnice 2 [a]*niž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně; b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah. Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.*

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že dle čl. 2 bodu 2 Směrnice se pro účely této *směrnice rodinným příslušníkem rozumí: a) manžel nebo manželka; b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s*

manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b).

[42] Vzhledem ke shora uvedenému je tedy zjevné, že stěžovatelem dovolávaný § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 je nutno vykládat v souladu s čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice.

[43] Článek 3 odst. 2 písm. a) Směrnice mj. normuje, že hostitelský členský stát usnadňuje vstup a pobyt všech ostatních rodinných příslušníků, kteří nespadají pod čl. 2 bod 2, bez ohledu na jejich státní příslušnost a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, členy domácnosti občana EU. Z tohoto ustanovení Směrnice ve spojení s § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců je prostým jazykovým výkladem nutno dovodit, že spojení „soužití ve společné domácnosti" znamená, že v zemi z níž rodinný příslušník přichází, musel žít ve společné domácnosti s občanem EU.

[44] Aplikují-li se tato východiska na § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců, je zjevné, že spojení „žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti" je nutno skutečně vykládat tak, jak to učinila žalovaná i krajský soud, tedy že musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU (spojení „jsou členy domácnosti občana Unie", nikoli byly členy).

[45] Ze skutkových okolností nyní posuzovaného případu je ovšem zjevné, že stěžovatel v době předcházející době jeho vstupu na území České republiky ve společné domácnosti se svým otcem (jako občanem EU) nežil; naposledy tomu tak bylo před 29 lety.

[46] Tento výklad potvrzuje bod 6 odůvodnění Směrnice, který stanoví, že *„[k] zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu [...] by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie*".

[47] Účelem Směrnice je tedy zachování jednoty rodiny v širším smyslu, a to zejména s ohledem na finanční či fyzickou závislost rodinného příslušníka na občanu EU. Tato závislost pak může být projevena i tím, že občan EU a jeho rodinný příslušník spolu žili ve společné domácnosti; aby ovšem mohl být naplňován účel Směrnice, tedy zachování jednoty rodiny při pohybu jejích členů, musí taková společná domácnost z logiky věci fungovat před vykonáním pohybu, aby bylo vůbec co zachovávat.

[48] Tuto interpretaci předmětného ustanovení zákona o pobytu cizinců lze podpořit i skutečností (na kterou ostatně poukázal též krajský soud), že toto ustanovení bylo s účinností od 18. 12. 2015 novelizováno (zákon č. 314/2015 Sb.) tak, že zní: *Za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana*

Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti [zvýraznění doplněno; nově jde o § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců]. Ze znění tohoto ustanovení v novelizovaném znění je zjevné, že podmínka soužití ve společné domácnosti je splněna pouze tehdy, šlo-li o soužití s občanem EU před vstupem na území. Z důvodové zprávy k tomuto novelizačnímu zákonu vyplývá, že ke změnám v § 15a zákona o pobytu cizinců zákonodárce přistoupil z důvodu četných výkladových problému tohoto ustanovení ve stávajícím znění a současně za účelem jeho přizpůsobení aktuální judikatuře Soudního dvora. S ohledem na tuto judikaturu (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 1. 2007 ve věci C-1/05, *Jia*, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2014, ve věci C-423/12, *Reyes*) pak ve vztahu k nezbytnosti materiální podpory a též soužití ve společné domácnosti zákonodárce zdůvodnil, že ta musí existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanu Evropské unie, tedy bezprostředně před vstupem na území České republiky, a je na rodinném příslušníkovi, aby tuto závislost (resp. soužití ve společné domácnosti) prokázal.

[49] Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

III.b) Námitka nesprávného posouzení stěžovatele jako rodinného příslušníka občana EU dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[50] Stěžovatel dále namítal, že v jeho případě byla nesprávně posouzena možnost aplikace § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[51] Dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného) se *ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti*.

[52] Ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) bylo do zákona o pobytu cizinců včleněno zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007. Z důvodové zprávy k uvedenému ustanovení vyplývá, že *reaguje na článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, v České republice se typicky jedná o vztah druha a družky... Skutečnost, že se v konkrétním případě bude jednat o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu s občanem Evropské unie, bude muset tato osoba správnímu orgánu nezpochybnitelným způsobem doložit*.

[53] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 Azs 177/2016 – 28, výklad pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“ se sjednotil v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména pak s ohledem na rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63 (publ. pod č. 2094/2010 Sb. NSS. V něm soud uvedl, že „*Vztah obdobný vztahu rodinnému musí být však definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se Směrnicí vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče*

– děti, prarodiče – děti. Lze v této souvislosti proto akceptovat názor stěžovatele stran posuzování takovýchto vztahů (obdobných vztahům rodinným), existují-li mezi určitými osobami, které mezi sebou mají určitou dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu, přitom takové vztahy lze přirovnat ke vztahu např. rodiče – děti, prarodiče – vnuci... Jak již bylo uvedeno výše, za rodinného příslušníka občana Evropské unie se 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 (...)." Na uvedené závěry navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 31. 7. 2013, č. j. 6 As 26/2013 – 35, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 30/2013 - 42, ze dne 6. 11. 2013, č. j. 6 As 95/2013 – 41, nebo ze dne 14. 5. 2014, č. j. 4 Azs 7/2014 – 36.

[54] Vztah obdobný vztahu rodinnému je tedy vykládán restriktivně. Ačkoliv obsah pojmu dopadal v době rozhodování žalované na širší okruh vztahů než citovaný článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice (vztahoval se na všechny trvalé faktické vztahy obdobné vztahům rodinných příslušníků dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoliv jen na vztah partnerský), nezahrnoval vztahy sourozenecké, vztahy bratranec – sestřenice, teta – neteř, ani faktické vztahy obdobné. Argumentem *a contrario* ve vztahu ke shora citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 6/2010 – 63, je pak nutno dovodit, že reálný vztah rodič – dítě (jak je tomu v případě stěžovatele), nelze považovat za vztah „obdobný" vztahu rodinnému vymezenému v § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Za takový by bylo možno považovat vztah, který by připomínal svou fakticitou vztah mezi rodičem a dítětem (nadto s ohledem na znění § 15a odst. 1 cit. zákona by muselo jít o vztah připomínající vztah mezi rodičem a dítětem mladším 21 let, neboť pouze takový rodinný vztah je vymezen v zákoně o pobytu cizinců), nikoli o skutečný vztah otec – syn.

[55] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že není důvodná ani kasační námitka, podle které se žalovaná vůbec nezabývala možnou aplikací § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců na stěžovatelův případ. Je zjevné, že se žalovaná na s. 4 – 5 svého rozhodnutí touto otázkou zabývala; ostatně stěžovatel s těmito závěry sám v žalobě i kasační stížnosti polemizuje. I z tohoto důvodu nelze na stěžovatelovu věc aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34. V daném případě totiž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného (a Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl), protože se vůbec nezabýval tím, zda může být sourozenecký vztah považován za vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu zákona o pobytu cizinců; nebyla tedy řádně vypořádána odvolací námitka a rozhodnutí žalovaného správního orgánu tak bylo nepřezkoumatelné. Uvedl-li Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku, že na sourozenecký vztah by bylo možno nahlížet jako na vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jedná se o názor vybočující ze shora popsané ustálené judikaturní linie založené rozsudkem č. j. 5 As 6/2010 – 63, a nelze jej proto v případě stěžovatele aplikovat.

[56] S ohledem na výše uvedené je i tato kasační námitka nedůvodná.

III.c) Námitka nedostatečného hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života

[57] Poslední kasační námitkou brojí stěžovatel proti způsobu, jakým krajský soud vypořádal žalobní bod namítající porušení principů dobré správy (§ 68 odst. 3 správního řádu) a zásady přiměřenosti (§ 2 odst. 4 správního řádu), a to s ohledem na § 174a zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatele krajský soud v tomto ohledu správně kritizoval rozhodnutí žalované, měl je pro nepřezkoumatelnost zrušit a nikoli i tuto žalobní námitku jako nedůvodnou zamítnout. Tím dle stěžovatele krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[58] S tímto názorem stěžovatele se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[59] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců „[p]*ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*“

[60] Krajský soud s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 – 30) správně korigoval názor žalované vyjádřený v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že ne ve všech řízeních dle zákona o pobytu cizinců je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost důsledků rozhodnutí podle § 174a tohoto zákona. Současně konstatoval, že se žalovaná (i přes svůj nesprávný právní názor) k otázce přiměřenosti okrajově vyjádřila, a to tak, že stěžovatel nebyl shledán rodinným příslušníkem občana EU, zamítavým rozhodnutím o žádosti o povolení k přechodnému pobytu mu tak nemohla vzniknout žádná újma a nemohlo mít ani dopad do jeho rodinného života.

[61] V souladu se shora zmíněnou judikaturou je nutno připomenout, že „*se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení*“. Krajský soud proto nepochybil, nezrušil-li k této žalobní námitce rozhodnutí žalované, přičemž jeho úvahy vztahující se k tomuto postupu plně odpovídají kritériím přezkoumatelnosti. Nad rámec uvedeného lze dodat, že krajský soud k odůvodnění obsaženému v rozhodnutí žalované z hlediska přiměřenosti zásahu do stěžovatelova rodinného života doplnil, že stěžovatel má ve Vietnamu manželku a malé dítě (tedy svou rodinu), do České republiky přijel za otcem poprvé po cca 29 letech, aby mu vzhledem k jeho zdravotnímu stavu pomohl s podnikáním.

[62] Za situace, kdy stěžovatel neuváděl ve správním řízení žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by předmětné rozhodnutí bylo nepřiměřené z důvodu jiného kritéria, než je jeho zevrubně posouzená rodinná situace, a ani v kasační stížnosti nyní neuvádí, v čem konkrétně a ve vztahu k jaké své charakteristice by mělo být napadené správní rozhodnutí vnímáno jako nepřiměřené, nelze ani z tohoto důvodu poslední obecně formulovanou kasační námitku označit za důvodnou.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[63] Nejvyšší správní soud dospěl vzhledem ke shora uvedenému k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[64] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaná sice ve věci úspěch měla, podle obsahu spisu jí však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. prosince 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu