

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **E. G.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, 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 9. 6. 2016, č. j. MV-75621-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 3. 2017, č. j. 51 A 25/2016 – 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Ministerstvo vnitra dne 29. 3. 2016 zamítlo žádost o povolení žalobce k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky podle § 87b odst. 1 ve spojení s § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítla podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a potvrdila rozhodnutí ministerstva.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích.

[3] Námitku, že žalobci svědčí postavení obdobné vztahu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť sdílí společnou domácnost se svou dcerou, občankou České republiky, krajský soud shledal nedůvodnou.

[4] Krajský soud shrnul judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu týkající se širšího pojetí pojmu *„trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému“* podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve srovnání s vymezením v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES (rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 - 36, č. 2094/2010 Sb. NSS).

[5] Krajský soud uzavřel, že se v případě žalobce jedná ryze o vztah mezi otcem a dcerou. Podle krajského soudu bylo dostatečně prokázáno, že mezi nimi není vztah vzájemné závislosti a s ohledem na to žalobce nemůže být v postavení podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[6] Žalobce a jeho dcera mezi sebou mohou mít pouze vztah rodinný [u kterého přichází v úvahu udělení pobytu na základě § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], nikoliv vztah obdobný vztahu rodinnému [u něhož přichází v úvahu udělení pobytu na základě § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Postavení, jehož se žalobce dovolává, je obcházením smyslu a účelu zákona o pobytu cizinců. V § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců totiž zákonodárce definoval, že rodinným příslušníkem občana EU je rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let. Z takto vymezené definice jednoznačně vyplývá, že pokud jde o staršího občana EU (což je i případ žalobcovy dcery), pak jeho rodič nemůže získat status rodinného příslušníka.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť výrok i jeho odůvodnění jsou ve vzájemném souladu. Rovněž se neztotožnil s námitkou, že napadené rozhodnutí nesplňuje náležitosti § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány se dostatečně zabývaly posouzením přiměřenosti dopadu rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců a dostatečným způsobem zohlednily délku pobytu žalobce na území ČR, jeho zdravotní stav, finanční soběstačnosti i společenské vazby. Soud nepřisvědčil námitce, že byla porušena zásada legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu - ostatně případy, v nichž měla být uplatněna rozdílná praxe, se od žalobcovy situace značně liší.

[8] Krajský soud shledal námitky žalobce jako nedůvodné a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[9] Včasnou kasační stížností brojí žalobce („stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně přisvědčil nepřezkoumatelnému vypořádání námitek ze strany žalované, čímž i své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností.

[11] Krajský soud se dopustil nesprávného výkladu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců je třeba vykládat spíše extenzivně ve prospěch účastníků řízení. I vztah obdobný vztahu rodinnému může být založen mezi osobami, jež jsou z faktického hlediska rodinnými příslušníky. Žádné z rozsudků Soudního dvora EU, ani ustanovení směrnice tento výklad stěžovatele nevylučují.

[12] Zákon o pobytu cizinců definuje rodinné příslušníky značně úzce ve svém § 15a odst. 1. Je zjevné, že stěžovatel do této kategorie osob nespadá. V tom případě, ale měl být stěžovatel (v souvislosti se svojí žádostí a svým tvrzením) posuzován jako osoba, která má s občanem EU vztah, který je vztahu s § 15a odst. 1 zákona obdobný. Opačný náhled jde nejen proti zájmům účastníka řízení a porušuje tak základní zásady činnosti správních orgánů jako je například zásada *in favorem libertati.*

[13] Žadatel opírá svoji žádost o vztah, který odpovídá § 772 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, tj. o vztah příbuzenský k osobě v přímé pokrevní linii. Takový vztah nelze automaticky považovat za vztah rodinný ve smyslu zákona o pobytu cizinců. V laickém chápání předmětného pojmu je *příbuzenský* vztah totožný se vztahem *rodinným*, nicméně zákon o pobytu cizinců v § 15a jasně uvádí, že se nepokouší definovat pojem „rodinný vztah“, neboť upravuje tento pojem pouze pro účely tzv. cizineckého práva (tj. pro vztahy vyplývající ze zákona o pobytu cizinců). Ustanovení § 15a pak jasně uvádí, že vztah mezi rodičem a dítětem není automaticky vztahem rodinným, ale teprve až za předpokladu splnění dalších podmínek, jakými je např. věk občana EU a jeho nezaopatřenost. Pokud tedy rodič nespadá do žádné kategorie rodinného vztahu ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, tak nic nebrání tomu, aby usiloval o povolení k přechodnému pobytu s odkazem na vztah obdobný vztahu rodinnému, byť by byl tento vztah odvozen od poměru k jeho dítěti.

[14] Rozhodnutími správních orgánů v obou stupních je nepřípustně zasahováno do práva na sloučení rodiny ve smyslu práva EU a také do práva na respektování soukromého a rodinného života tak, jak jej vykládá ve vztahu k čl. 8 EÚLP Evropský soud pro lidská práva. Stěžovatel je otcem české dcery, která jej vyživuje. Zároveň má na území též svého vnuka. Stěžovatel je v podstatě zcela závislý na výživě ze strany své dcery, která jej finančně zabezpečuje. Jestliže dochází k zamítnutí žádosti o přechodný pobyt, stěžovatel je nucen nedobrovolně vycestovat z ČR a tím pádem přichází o možnost žít spolu se svou rodinou.

[15] Nadto postup žalované odporuje § 2 odst. 4 správního řádu neboť v mnoha právně i věcně identických věcech (tedy v prokázání sdílení společné domácnosti mezi rodičem a zletilým dítětem či prarodičem a vnukem) identické správní orgány postupovaly výrazně odlišně než v projednávané věci (stěžovatel v této souvislosti odkázal na sp. zn. správních orgánů, které rozhodly v obdobných věcech vyhovením žádosti).

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na své dosavadní argumentaci a navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a obsahuje argumentaci podřaditelnou pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Předně Nejvyšší správní soud podotýká, že kasační stížnost se pohybuje na samé hranici přípustnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, avšak dále každý jednotlivý kasační bod uvádí tvrzením nesprávného právního posouzení ze strany krajského soudu, přičemž následně toliko doslovně kopíruje kompletní obsah žalobního bodu.

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Kasační soud přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. bod 140 rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, nebo bod 21 rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 – 64).

[21] Kasační soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterým by se musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[22] Podle stěžovatele žalovaná pouze přisvědčila prvostupňovému správnímu rozhodnutí a s námitkami se tudíž vypořádala pouze formálně, přičemž krajský soud takovému vypořádání ze strany žalované přisvědčil. Kasační soud však dospěl k závěru, že se žalovaná ve svém rozhodnutí přesvědčivě vypořádala se všemi klíčovými námitkami, čímž byla implicitně vypořádána řada navazujících odvolacích bodů. Nepochybila, když nezabředla do vypořádání každé jednotlivé podrobnosti. Rovněž krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal všechny žalobní body a námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, jakož i rozhodnutí žalované, je tudíž nedůvodná.

[23] Stěžovatel žádal o přechodný pobyt podle § 87b zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[r]*odinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a doprovází občana Evropské unie na území nebo následuje občana Evropské unie, který na území pobývá, je povinen požádat ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce.*“ Při posuzování žádosti

správní orgán postupoval podle znění zákona o pobytu cizinců účinného do 17. 12. 2015 (v souladu s čl. IV. odst. 1 novely č. 314/2015 Sb.).

[24] Rodinný příslušník občana Evropské unie byl v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015, definován jako: a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, a 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 písm. b) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, se ustanovení týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který *„má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti“*.

[25] Jelikož dceři stěžovatele v době podání žádosti bylo již více než 21 let, na stěžovatele nebylo možné hledět jako na rodiče nezaopatřeného dítěte smyslu § 15a písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jak správně konstatoval krajský soud, ve správním řízení bylo rovněž prokázáno, že mezi stěžovatelem a jeho dcerou není ani vzájemný vztah závislosti z důvodu nepříznivého zdravotního stavu stěžovatele ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců (v rozhodném znění).

[26] Stěžovatel však v kasační stížnosti nerozporuje závěr správních orgánů spočívající v tom, že není rodinným příslušníkem občana EU podle § 15a odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel se dovolává toliko postavení cizince ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se ustanovení 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“*.

[27] Vztah mezi otcem a dcerou je v obecné rovině vztahem rodinným. Skutečnost, zda je stěžovatel „rodinným příslušníkem občana EU“ ve smyslu zákona o pobytu cizinců, však závisí na kumulativním naplnění striktně vymezených podmínek § 15a tohoto zákona. Stěžovatel přitom tyto podmínky nenamítá a v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že je ani fakticky nesplňuje.

[28] Zněním § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozšířil zákonodárce kategorii rodinných příslušníků občana EU (v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států), na další osoby, které splňují podmínky v tomto ustanovení uvedené [podle č. 3 odst. 2 písm. b) směrnice]. Ze samotného znění § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že zákonodárce touto úpravou mířil na vztah partnerský. Současně platí, že směrnice tento způsob transpozice umožňuje a konkrétní úpravu ponechává v dispozici členských států. S ohledem na obecnost kasační argumentace zmíněnou v bodě [19], kasační soud v podrobnostech odkazuje na vyčerpávající odůvodnění totožné námitky ze strany krajského soudu (strana 6 až 8 napadeného rozsudku).

[29] Argument stěžovatele, že znění směrnice nevylučuje jeho extenzivní výklad pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“ a že jej ve skutečnosti lze podřadit pod „rodinného příslušníka občana Evropské unie”, je tudíž lichý. Jak se stěžovateli pokusil ozřejmit již krajský soud, takový postup by byl obcházením smyslu a účelu zákonné úpravy, přičemž kasační soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

[30] Vyhovění žádosti stěžovatele udělením přechodného pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců by vedlo k obcházení vůle zákonodárce. Ten v § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců definoval, že rodinným příslušníkem občana EU je rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let. Z takto vymezené definice jednoznačně vyplývá, že pokud jde o občana EU staršího 21 let (což je i případ stěžovatelovy dcery), pak jeho rodič nemá získat status rodinného příslušníka občana EU. Zákonodárce (v souladu se zněním směrnice) neprojevil zájem na tom, aby výhody postavení rodinného příslušníka občana EU požívali bez dalšího všichni rodiče občanů EU bez ohledu na věk takového občana – k tomu musí přistoupit zvláštní podmínky podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[31] Šlo by totiž rovněž o obcházení vůle zákonodárce ve vztahu ke zmíněnému § 15a odst. 1 písm. d), ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Z těchto ustanovení vyplývá, že za rodinného příslušníka občana EU by mohl být stěžovatel považován, jakožto nezaopatřený přímý příbuzný občana EU, pokud by z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nebyl schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost. Při aplikaci tohoto ustanovení by stěžovatel musel prokázat, že jako otec občanky EU (v tomto případě již bez ohledu na věk dcery), je nezaopatřený a že z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nemůže získávat příjmy soustavnou výdělečnou činností. (Jak již bylo výše uvedeno, nic takového stěžovatel v řízení neprokázal. V kasační stížnosti sice stěžovatel okrajově zmiňuje, že mu dcera občasně finančně vypomáhá, v průběhu výslechů ovšem výslovně uvedl, že je dlouhodobě zcela finančně nezávislý a s ohledem na to se tato námitka jeví jako účelová).

[32] Námitka zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele je s ohledem na výše uvedené rovněž nedůvodná. Je zřejmé, že z povahy věci bylo určitým způsobem do těchto práv zasaženo, v nyní projednávaném případě však nikoliv v rozměru porušení čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalovaná, jakož i krajský soud, se přiměřeností dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců pečlivě zabývaly a řádně ji vypořádaly.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazoval na správní řízení, v nichž bylo prokázáno sdílení domácnosti mezi rodičem a zletilým dítětem či prarodičem a vnukem. V těchto řízeních měla žalovaná v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu postupovat odlišně než v případě stěžovatele. Krajský soud k této námitce uvedl, že stěžovatel k podložení svých tvrzení k žalobě nepředložil jím označená rozhodnutí (a Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že tak neučinil ani v řízení o kasační stížnosti). K prvnímu z namítaných správních rozhodnutí se žalovaná ani v řízení před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem nevyjádřila. K druhému z případů, řešenému pod č. j. MV-74595-4/SO-2012, pak uvedla, že zde rozhodovala ve věci žadatelky, která byla babičkou nepřetržitě se starající o

tři nezletilé vnuky (občany ČR), jejichž otec byl ve vězení, tudíž byly děti plně odkázány na žadatelku.

[34] Případy uvedené stěžovatelem jsou tak buď nepřípadné k jeho věci, nebo je kasační soud, s ohledem na nedoložení stěžovatelových skutkových tvrzení, neměl možnost ze správního spisu nijak ověřit. Tato skutečnost byla stěžovateli známa z napadeného rozsudku, měl možnost své tvrzení doložit, ovšem neučinil tak a na místo věcné polemiky s napadeným rozsudkem toliko rekapituloval žalobní bod v kasační stížnosti (viz bod [19] tohoto rozsudku).

[35] Pouze nad rámec kasační soud podotýká, že z rozhodnutí správních orgánů v obou stupních (jakož i ze správního spisu) je patrné, že působení stěžovatele na území České republiky bylo doposud zcela bezproblémové. Je tedy zřejmé, že stěžovatel může být úspěšný v řízení o některém jiném (vhodném) typu žádosti o pobytové oprávnění – na tuto skutečnost byl ostatně stěžovatel upozorněn již v prvostupňovém správním rozhodnutí ministerstva, v němž je uvedeno: *„Správní orgán k věci dále doplňuje, že žadateli nic nebrání v tom, aby si požádal o povolení k dlouhodobému pobytu na území.“*

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na nedůvodnost všech stěžovatelových námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. ledna 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu