

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Z. M.**, zastoupen Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2016, č. j. MV-106929-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2017, č. j. 11 A 152/2016 – 36,

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 a řízení před městským soudem

[1] Rozsudkem ze dne 30. 11. 2017, Městský soud v Praze zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí. Tím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra („správní orgán prvního stupně“) ze dne 30. 11. 2015, č. j. OAM-14823-44/PP-2013 („prvostupňové rozhodnutí“). Tímto usnesením

správní orgán prvního stupně rozhodl o zamítnutí žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

[2] Městský soud nejprve zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti. Uvedl, že žalobce podal dne 25. 11. 2013 žádost o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. V tiskopisu žádosti v rubrice „účel pobytu" žalobce vyznačil „sdílení společné domácnosti". Uvedl, že bydlí u své dcery (Y. K., v ČR na povolení k trvalému pobytu) a zetě (F. K., občan ČR), kde pomáhá s péčí o jejich nezletilou dceru, svou vnučku (A. K.). Žalobce dále uvedl, že není zaměstnán, bere léky na vysoký krevní tlak, má potíže s kolenem a proto nemůže chodit po schodech. Živí ho dcera s manželem, důchod nepobírá, neboť je moc mladý.

[3] Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky zamítnuta pro nesplnění podmínek uvedených v § 87b v návaznosti na ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců.

[4] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 15. 9. 2016 zamítla, a napadené rozhodnutí potvrdila se závěrem, že žalobce se dovolává svého postavení jako rodinného příslušníka občana Evropské unie z titulu sdílení společné domácnosti s nezletilou A. K., která je občankou České republiky a účastník řízení je jejím dědečkem. Účastníka řízení s jeho vnučkou pojí přímé příbuzenské pouto, tento vztah je odlišný od vztahů uvedených v § 15a zákona o pobytu cizinců. Vnučka žalobce má rodiče, kteří jsou za ni zodpovědní a poskytují jí péči a výživu. Tato kategorie vztahu tedy není rodinným vztahem zakládajícím postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie.

[5] Závěry žalované napadl žalobce žalobou k městskému soudu, který žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že žalobce není rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. a) až c) zákona o pobytu cizinců (ve znění platném ke dni zahájení řízení, které se použije s ohledem na přechodná ustanovení), protože není ani manželem občana EU, není rodičem občana EU mladšího 21 let ani dítětem občana EU mladším 21 let. Žalobce dle městského soudu nelze považovat ani za rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 15a odst. 2 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců, neboť tato ustanovení zákona o pobytu cizinců se vztahují pouze na osoby, které by měly být schopny vykonávat výdělečnou činnost, avšak nejsou toho schopny, např. z důvodu nemoci, úrazu či dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

[6] Zároveň žalobce není rodinným příslušníkem ani podle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1, ani podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož ve správním řízení netvrdil ani neprokázal, že by ve státě, jehož je občanem, s ním žil občan EU ve společné domácnosti. Vztah žalobce a jeho vnučky nelze považovat ani za vztah obdobný stavu rodinnému, neboť se jedná o vztah rodinný – vztah dědečka a vnučky. Městský soud poukázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že případy vztahů mezi přímými členy rodiny, kteří nejsou uvedeni v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců (například strýc-neteř) nelze považovat za vztahy obdobné vztahům rodinným ve smyslu § 15a odst. 3 b) téhož zákona, neboť se jedná o vztahy rodinné, nikoli

obdobné. Současně však nejde o ty rodinné vztahy, na základě kterých je možno žádat o přechodný pobyt rodinného příslušníka dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K danému případu městský soud konkrétně odkázal na rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 - 63, č. 2094/2010 ve Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že vztah mezi prarodičem a vnukem je vztahem typicky rodinným, nikoli obdobným vztahu rodinnému.

[7] Nerelevantní shledal městský soud námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti respektive nezákonnosti rozhodnutí ve vztahu k § 174a zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 174a zákona o pobytu stanoví, co je nezbytné zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí, nikoli povinnost správních orgánů v každém svém rozhodnutí přiměřenost dopadů rozhodnutí posuzovat. K aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona o pobytu cizinců správnímu orgánu v tom kterém řízení povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá.

[8] K tvrzenému zásahu do soukromého a rodinného života městský soud zdůraznil, že rozhodnutím žalovaného nedošlo ke změně stávajícího stavu, neboť na poměrech žalobce se v důsledku zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu nic nezměnilo. Jeho důsledkem nebylo nucené opuštění území České republiky, rozhodnutí tedy nemělo potenciál do soukromých a rodinných vazeb žalobce zasáhnout. Dopad rozhodnutí do soukromého života žalobce tedy není v posuzovaném řízení relevantní skutečností, která by měla být správními orgány hodnocena. K tomu viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11. Nadto žalobci nic nebrání požádat o jinou formu pobytového oprávnění. Městský soud uzavřel, že správní orgány neporušily zásady správního řízení, a přisvědčil žalovanému, že zákon o pobytu cizinců nestanoví restriktivní podmínku proporcionality negativního rozhodnutí správního orgánu ve vztahu k soukromému a rodinnému životu cizince.

II. Kasační stížnost

[9] Žalobce (dále „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností.

[10] Dle stěžovatele městský soud nesprávně vyhodnotil, že stěžovateli není možné přiznat postavení rodinného příslušníka občana EU na základě stěžovatelova vztahu s jeho vnučkou, jestliže shledal, že vztah vnučky a dědečka je vztah rodinný, a tudíž se nemůže jednat o vztah rodinnému vztahu obdobný. Stěžovatel je přesvědčen, že soudem provedené posouzení odporuje jím citované judikatuře a jde proti smyslu § 15a zákona. Stěžovatel konstatuje, že zákon o pobytu cizinců definuje rodinné příslušníky v § 15a odst. 1 značně úzce, přičemž stěžovatel připouští, že do této kategorie osob nespadá. Stěžovatel je nicméně toho názoru, že může být posuzován jako osoba, která má s občanem EU vztah, který je vztahu definovaném v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců obdobný. Opačný náhled jde proti zájmům stěžovatele a porušuje tak základní zásady činnosti správních orgánů. Pokud zákon definuje osoby, které jsou rodinnými příslušníky, pak je dle stěžovatele nutno umožnit jiným osobám, aby byly posouzeny jako osoby, které mají vztah takovému vztahu obdobný. Při posouzení je nutno zkoumat fakticitu takového vztahu a náležitě posoudit, jaký vztah mezi těmito osobami panuje. To se však nestalo, přestože se správní

orgán snažil navodit zdání, že takové posouzení učinil. Dle stěžovatele tedy nebyl dostatečně zjištěn stav věci.

[11] Stěžovatel dále namítá, že městský soud dle jeho názoru *„nepřihlédl k prokázané skutečnosti, a to zejména v kontextu uplatněných žalobních námitek, které soud přešel toliko odkazem na rozhodnutí správních orgánů, avšak neprovedl žádné zhodnocení těchto námitek ve spojení s doloženými skutečnostmi.“* Stěžovatel se domnívá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces.

[12] Stěžovatel dále uvádí, že otázku vztahu obdobného vztahu rodinnému je nutno posuzovat materiálně a nikoliv vycházet z formálního posouzení. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, který se zabýval posouzením vztahu sourozenců, tedy fakticky také osob v poměru rodinném, avšak nikoliv podle zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že v případě sester byl splněn znak příbuzenství, a bylo proto třeba se zabývat tím, zda byly splněny i další zákonem stanovené podmínky pro to, aby bylo možno na žalobkyni pohlížet jako na rodinného příslušníka své sestry, tedy zda jde o vztah trvalý, zda spolu žalobkyně a její sestra žijí ve společné domácnosti, a zda jde v případě žalobkyně o dlouhodobou, úzkou, citovou popř. jinak definovanou vazbu mezi jednotlivými příslušníky rodiny, zejména s přihlédnutím k jejímu věku. Dle stěžovatele je jeho situace shodná. Podmínka příbuzenského vztahu byla splněna, správní orgán měl tedy zkoumat materiální stránku věci. K tomu však v nynějším případě nedošlo, neboť správní orgán zcela vyloučil možnost, že by vztah obdobný vztahu rodinnému mezi účastníkem řízení a občanem EU, zde jeho vnučkou, mohl vůbec existovat. Rozhodnutí správního orgánu je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, nezákonné a odporuje aktuální judikatuře.

[13] Závěrem stěžovatel vytýká porušení principů dobré správy, především ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které shledává v nezohlednění zásady přiměřenosti obsažené v § 2 odst. 4 správního řádu i v zákoně, dle kterého musí být rozhodnutí přiměřené případnému zásahu do soukromého a rodinného života. Správní orgán prvního stupně se však zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele nezabýval, respektive se jím zabýval pouze povrchně a bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem.

[14] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je projednatelná, na základě věcného posouzení však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71).

[17] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se

zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[18] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě však stěžovatel nepřezkoumatelnost namítal. Konkrétně uvedl, že se správní orgán vůbec nezabýval materiální stránkou vztahu stěžovatele a jeho vnučky, kterou měl dle jeho názoru zkoumat za účelem posouzení, zda je jeho vztah s vnučkou vztahem obdobným vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž se dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžejní kasační námitka směřuje proti způsobu, jakým byl vyložen a aplikován § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců dle kterého platí, že *„[u]stanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se 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*.“ Nejvyšší správní soud se výkladem citovaného ustanovení zabýval zejména v rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, č. 2094/2010 Sb. NSS, a uvedl, že *„[v]ztah 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* (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 – pozn. NSS) *vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče - děti, prarodiče - děti.*“

[20] Pokud stěžovatel nesouhlasí s názorem zaujatým správními orgány i soudem, že jde-li mezi žalobcem a jeho vnučkou o vztah rodinný, nemůže jít zároveň o „vztah obdobný vztahu rodinnému“ dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, odkazuje Nejvyšší správní soud, na rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 6, ve kterém vyslovil, 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.*“

[21] V daném případě by vztah stěžovatele a jeho vnučky mohl připomínat vztah mezi rodičem a dítětem, chybí mu však fakticita vztahu rodič-dítě. Nejvyšší správní soud se k obdobné situaci vyjádřil, když posuzoval, zda je možno jako vztah obdobný vztahu

rodinnému hodnotit vztah mezi strýcem a synovcem. Konstatoval, že *„[v]ztah mezi stěžovatelem a synovcem nelze považovat ani za vztah obdobný vztahu mezi rodičem a dítětem. O takový vztah by mohlo jít v případě, že by tento vztah nahrazoval absenci vztahu mezi dítětem a jeho skutečnými rodiči. K takovému závěru však nelze přistoupit za situace, za které mezi dítětem a jeho skutečnými rodiči existují funkční rodinné vazby.“* (rozsudek ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016 – 39). Tak je tomu i v nyní posuzovaném případě. Stěžovatelova vnučka žije ve společné domácnosti se svými rodiči, a stěžovatel s péčí o vnučku pouze pomáhá, nenahrazuje tedy její rodinné vazby na její skutečné rodiče, ani to netvrdí. Jejich vztah tedy nelze jako vztah obdobný vztahu rodinnému posoudit.

[22] Jestliže stěžovatel poukazuje na rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto rozsudku dovodil, že vztah sester je vztahem příbuzenským, a že bylo třeba se dále zabývat tím, zda byly splněny i další zákonem stanovené podmínky pro to, aby bylo možno na žalobkyni pohlížet jako na rodinného příslušníka své sestry (nikoli však to, že by znak příbuzenství byl důvodem pro přijetí kladného závěru o vztahu obdobném vztahu rodinnému dotčených osob). Tento závěr není v rozporu s výše citovanou judikaturou. V případě stěžovatele správní orgány konstatovaly příbuzenství, nebyly však již splněny (ani tvrzeny) další podmínky, na základě kterých by bylo možno posoudit předmětný vztah jako vztah obdobný vztahu rodinnému. Jak bylo již uvedeno, stěžovatel nenahrazuje své vnučce rodinné vazby na její skutečné rodiče. Vnučka žije se svými skutečnými rodiči v jedné domácnosti, a má s nimi funkční rodinné vazby, stěžovatel s péčí o vnučku pouze vypomáhá. Vztah stěžovatele a vnučky tedy svou fakticitou nepřipomíná vztah mezi rodičem a dítětem (dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců), není možno jej tedy posoudit jako vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců

[23] Pokud jde o další námitku stěžovatele, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť městský soud nezohlednil v řízení prokázané skutečnosti, a to zejména v kontextu uplatněných žalobních námitek, které soud přešel toliko odkazem na rozhodnutí správních orgánů, avšak neprovedl žádné zhodnocení těchto námitek ve spojení s doloženými skutečnostmi, Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové tvrzení stěžovatele je zcela obecné a není z něj zřejmé, v jakých konkrétních skutečnostech mělo namítané porušení spočívat. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že při zkoumání napadeného rozsudku neshledal, že by byl nepřezkoumatelný, ani nezjistil jinou vadu, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Odůvodnění rozsudku městského soudu je srozumitelné a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, ze kterých je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Městský soud řádně a dostatečným způsobem vypořádal námitky obsažené v žalobě. Právo stěžovatele na spravedlivý proces nebylo porušeno.

[24] Jestliže stěžovatel namítal, že se správní orgán prvního stupně nezabýval zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele, Nejvyšší správní soud shledává tuto námitku nedůvodnou. Správní orgán prvního stupně se otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele zabýval, a to na str. 8 svého rozhodnutí, kde vyslovil, že rozhodnutím k takovému zásahu nedojde, neboť stěžovatel neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana ČR ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud však dodává, že ačkoli správní orgán prvního stupně toto

posouzení provedl, nebyl k tomu povinen, jak správně uvedl žalovaný na str. 8-9 svého rozhodnutí, i městský soud na str. 9-10 napadeného rozsudku. Jestliže však správní orgán prvního stupně toto posouzení provedl, nemělo to vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Kasační námitka stěžovatele je nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměl ve věci úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 12. dubna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu