ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. T. T.,** zastoupen Mgr. et. Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 3. 2017, č. j. 15 A 118/2015 - 62,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán I. stupně"), ze dne 2. 4. 2014, č. j. OAM-14604-17/PP-2013, byla zamítnuta žádost žalobce (dále jen „stěžovatel") ze dne 13. 11. 2013 o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky pro nesplnění podmínek uvedených v § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, na jehož základě žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 11. 2014, č. j. MV-75229-5/SO/sen-2014, napadené rozhodnutí zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2015, č. j. OAM-14604-43/PP-2013, byla žádost stěžovatele o povolení k přechodnému pobytu opětovně zamítnuta. Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 8. 2015, č. j. MV-110567-3/SO-2015, zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2015 podal stěžovatel žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud"), který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2017,

č. j. 15 A 118/2015 - 62, zamítl jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Krajský soud konstatoval, že nemohl přihlédnout k žalobnímu bodu týkajícímu se porušení zásady legitimního očekávání a dosavadní správní praxe, neboť tuto námitku zástupce stěžovatele vznesl až u jednání před krajským soudem dne 29. 3. 2017 po uplynutí lhůty k podání žaloby. Žalobní námitku nebylo podle názoru krajského soudu možné považovat za konkretizaci některého z žalobních bodů formulovaných v žalobě; pouhé tvrzení, že došlo k porušení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), nelze samo o sobě považovat za žalobní bod, který by mohl být po uplynutí lhůty k podání žaloby precizován ve výše uvedeném smyslu. Dále krajský soud uvedl, že z § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců implicitně vyplývá, že není-li prokázáno splnění tam uvedených podmínek pro vyhovění žádosti, je na místě zamítnutí žádosti. Odkaz na citované ustanovení ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je z hlediska požadavků § 68 odst. 2 správního řádu zcela dostačující a rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné. Napadené rozhodnutí není kusé ani schematické; žalovaná se řádně vypořádala se všemi odvolacími námitkami stěžovatele. Ve vztahu k námitkám směřujícím do nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud nejprve vyložil § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dovodil, že vztah mezi stěžovatelem a jeho vnučkou, jímž byla zdůvodněna žádost o přechodný pobyt, by mohl být jedině vztahem obdobným ke vztahu rodiče a občana Evropské unie mladšího 21 let ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V případě stěžovatele by mj. musely být kumulativně splněny podmínky, že vnučka stěžovatele je jím vyživována a žije s ním ve společné domácnosti, což prokázáno nebylo. Krajský soud přisvědčil námitce stěžovatele, že správní orgán I. stupně vyslovil nesprávný názor, podle něhož samotná skutečnost, že stěžovatel je dědečkem občana Evropské unie, vylučuje *„vztah obdobný vztahu rodinnému"*; uvedené však bylo korigováno žalovanou v napadeném rozhodnutí. K námitce absence posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že v případě rozhodnutí o přechodném pobytu podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákon nevyžaduje, aby správní orgán bez dalšího posoudil přiměřenost dle § 174a zákona o pobytu cizinců.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[3] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel namítl, že napadený rozsudek je podle jeho názoru vnitřně rozporný, neboť v něm krajský soud na jedné straně uvádí, že žaloba neobsahuje žádnou zmínku o legitimním očekávání či zavedené praxi, ale zároveň konstatuje, že pouhé tvrzení, že došlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu nelze samo o sobě považovat za žalobní bod, který by mohl být následně konkretizován. Správní orgány postupovaly nezákonně, neboť svévolně změnily svou správní praxi, přičemž krajský soud jejich nezákonnost aproboval tím, že nepřihlédl k žalobní námitce precizované při soudním jednání.

[5] Dále stěžovatel namítl, že správní orgány svévolně rozšířily důvody, pro které lze zamítnout žádost stěžovatele, neboť § 87b zákona o pobytu cizinců nikde neobsahuje sankci, na jejímž základě lze žádost zamítnout; k tomu jsou příslušná jiná ustanovení zákona o pobytu cizinců. Nelze přičítat k tíži stěžovatele, že v době rozhodování zákonná

úprava neupravovala důvod zamítnutí žádosti. Nesprávná výroková část má vliv také na posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí, neboť tím, že zákonodárce do příslušného ustanovení nezahrnul možnost zamítnutí žádosti, nemohl ani stanovit, zda se bude posuzovat přiměřenost či nikoliv. S ohledem na zásadu *in dubio pro reo* měla být přiměřenost rozhodnutí v případě stěžovatele posouzena, neboť takové posuzování zákonodárce nevyloučil.

[6] Stěžovatel rovněž namítl nesprávné zjištění skutkového stavu v tom ohledu, zda jej lze ve vztahu k jeho vnučce považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány v totožných (blíže nespecifikovaných - pozn. NSS) případech rozhodovaly, že dědečka lze ve vztahu k vnučce považovat za takového rodinného příslušníka. Stěžovatel ve správním řízení doložil, že žije se svou vnučkou ve společné domácnosti. Důkazní břemeno sice leží na stěžovateli, ale vztah obdobný vztahu rodinnému nelze dokázat formálním dokladem a bez aktivity (účasti) správních orgánů. V souladu s judikaturou správních soudů jej lze dokázat zejména výpověďmi svědků a účastníků řízení, popř. místním šetřením. Účastníci řízení musí být také podle stěžovatele řádně informováni a poučeni o požadavcích správních orgánů spojených s kladným vyřízením žádosti. Proto musí správní orgány specifikovat, jaký konkrétní doklad považují za dostačující k prokázání relevantních skutečností. Stěžovatel v uvedené souvislosti odkazoval na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. 11 A 185/2012, sp. zn. 8 A 4/2011 a sp. zn. 6 Ca 319/2008, a na rozhodnutí správního orgánu I. stupně v jiné věci ze dne 14. 6. 2012, č. j. OAM-3638-41/PP-2011. Správní orgány ve věci stěžovatele neprovedly místní šetření, protokol o výslechu, ani případné stanovisko orgánu sociálně – právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“).

[7] Dále stěžovatel namítl nesprávné posouzení otázky, zda mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány zastávají nesprávný názor, podle něhož nelze vztah stěžovatele a jeho vnučky definovat jako vztah obdobný vztahu rodinnému, neboť mezi nimi „*objektivně je rodinný vztah*“. Pojmy „rodinný vztah“ a „vztah obdobný vztahu rodinnému“ je třeba posuzovat nikoliv podle obecných kritérií, ale ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel přitom měl být posuzován jako osoba, která má s občanem Evropské unie vztah obdobný vztahu rodinnému.

[8] Konečně stěžovatel namítl, že byla zcela opomenuta jeho námitka týkající se přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců není důvodem pro zamítnutí žádosti, tudíž v něm ani nemůže být obsaženo, že by se měla posuzovat přiměřenost rozhodnutí. Správní orgány také opomenuly, že v případě stěžovatele je nutné posouzení přiměřenosti rozhodnutí, neboť se jedná o osobu v pokročilém věku s veškerým zázemím na území České republiky; samotné zamítnutí žádosti pro něj má existenciální důsledky; krajský soud pak postup správních orgánů aproboval.

[9] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě ani později nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil napadený rozsudek z hlediska jeho přezkoumatelnosti, neboť stěžovatel namítal jeho vnitřní rozpornost. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] mj. tehdy, je-li jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci namítanou vnitřní rozpornost rozsudku neshledal. Z posouzení krajského soudu, zejména s přihlédnutím k obsahu spisu a úkonům správních orgánů, soudu a účastníků, je totiž zřejmý přezkoumatelný názor, z jakého důvodu se krajský soud odmítl zabývat námitkou porušení legitimního očekávání a dosavadní praxe správních orgánů. Krajský soud uvedl, že samotný odkaz na § 2 odst. 4 správního řádu nelze považovat za žalobní bod, který by mohl být po uplynutí lhůty pro podání žaloby precizován způsobem, jak učinil stěžovatel (tedy tak, že v obdobných případech, jako je stěžovatelův, správní orgány dříve postupovaly u žádostí o přechodný pobyt dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, u nichž se jednalo o vztah prarodič - dítě, jinak). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost (ani pro jinou vadu, k níž by soud musel přihlížet z úřední povinnosti) není důvodná. Jinou otázkou ovšem je, zda je tento závěr krajského soudu správný [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[15] K správnosti uvedeného názoru krajského soudu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani v tomto ohledu neshledal napadený rozsudek nezákonným. Právní otázkou vymezení žalobního bodu dle definice obsažené v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010 č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, podle něhož „*je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí*“. Stěžovatel v úvodu vymezení žalobních bodů mj. konstatoval, že žalovaná porušila § 2 odst. 4 správního řádu, a k citovanému ustanovení v žalobě uvedl, že žalovaná ignorovala základní zásady správního řízení, a to zásadu přiměřenosti, s tím, že

rozhodnutí musí být přiměřené zásahu do soukromého a rodinného života, čímž se správní orgány nezabývaly, ač tak s ohledem na citované ustanovení učinit měly. Žalobní námitku uplatněnou až u jednání krajského soudu dne 29. 3. 2017, podle níž došlo k porušení zásady legitimního očekávání a správní praxe, neboť obdobné případy přechodných pobytů rodinných příslušníků občanů Evropské unie byly dříve posuzovány odlišně, což stěžovatel u jednání dokládal rozhodnutími v jiných věcech odlišných účastníků - cizinců, nelze považovat za pouhé rozvedení (konkretizování) žalobních bodů uplatněných již v žalobě, neboť z obsahu žaloby neplývá ani nástin vymezení takové žalobní námitky (tj. skutkových a individuálně odlišitelných okolností případu stěžovatele). Odkaz na § 2 odst. 4 správního řádu, který zahrnuje hned několik zásad správního řízení, stěžovatel v žalobě výslovně spojil toliko s tvrzeními o nepřiměřeném zásahu správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Sám stěžovatel jako žalobce přitom svou procesní aktivitou vytvořil rámec, v němž krajský soud jeho žalobu posuzoval. Soud je takovým rozsahem vázán (ledaže by se jednalo o vady, k nimž musí přihlédnout z úřední povinnosti), jinak by nepřípustně překračoval svou pravomoc. Povinností soudu není domýšlet konkrétní žalobní argumentaci a k tomu vyhledávat důkazy (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 - 37, publ. pod č. 312/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 1. 2006, č. j. 1 Azs 112/2004 - 61, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 4 Azs 96/2014 - 3, či ze dne 24. 5. 2017, č. j. 5 Azs 266/2016 - 31). Mezi účastníky přitom není sporné, že rozhodnutí žalované bylo stěžovateli doručeno dne 25. 8. 2015, třicetidenní lhůta pro podání žaloby a rozšíření žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d), § 72 odst. 1 s. ř. s. a § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců] tak uplynula dne 24. 9. 2015. Je tedy zjevné, že u námitky týkající se porušení zásady legitimního očekávání a správní praxe, jež byla uplatněna až u jednání dne 29. 3. 2017, se jedná o nepřípustné rozšíření žalobních bodů provedené po uplynutí lhůty k podání žaloby, jak správně dovodil krajský soud. Kasační námitka nezákonného posouzení nepřípustnosti žalobního bodu o porušení zásady legitimního očekávání a správní praxe tedy není důvodná.

[16] K tomu, aby mohlo být vyhověno žádosti stěžovatele o udělení přechodného pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců, bylo nezbytné splnit příslušné kumulativní podmínky. Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců 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. Podle odst. 2 je rodinný příslušník k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou. Podle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se ustanovení zákona o pobytu cizinců, 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.

[17] Stěžovatel k tomu namítl, že správní orgány svévolně rozšířily důvody, pro které lze zamítnout žádost stěžovatele, neboť § 87b zákona o pobytu cizinců (v relevantním znění do 17. 12. 2015) nikde neobsahuje „*sankci*“, na jejímž základě lze žádost zamítnout. Jak již příléhavě konstatoval krajský soud „[e]*xistuje ustálené pravidlo a jemu odpovídající*

správní praxe, že v případě, že 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 žalobce [stěžovatel – pozn. NSS] *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 zákonné ustanovení uvedený ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního 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.*" S uvedeným názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení, jak a podle jakého ustanovení o něm bylo rozhodnuto (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012 - 57, publ. pod č. 3268/2015 Sb. NSS). Správní orgán I. stupně ve výroku výslovně uvedl, že žádost byla zamítnuta pro nesplnění podmínek uvedených v příslušném konkrétním ustanovení. Není tedy pochyb o tom, jaká právní norma byla na případ stěžovatele aplikována. Pro úplnost zdejší soud dodává, že správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí odkázal mj. na ustanovení správního řádu jako subsidiárního předpisu, z něhož je zřejmé, že nejsou-li splněny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, resp. zjistí-li správní orgán skutečnosti, pro které není možné žádosti podané podle určitého právního ustanovení vyhovět, pak takovou žádost zamítne (srov. § 1 odst. 2, § 51 odst. 3 správního řádu a rovněž *a contrario* § 168 zákona o pobytu cizinců). Argumentaci stěžovatele, že zákon o pobytu cizinců v aplikovaném znění (do 17. 12. 2015) neobsahoval důvody zamítnutí žádosti, a proto nebylo možné žádost stěžovatele zamítnout, je třeba odmítnout. *Ad absurdum* by totiž uvedené znamenalo, že by správní orgán musel vyhovět každé podané žádosti, což je zjevně proti smyslu a účelu zákona. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že kasační námitka není důvodná.

[18] Stěžovatel dále namítl, že byl nesprávně zjištěn skutkový stav a došlo k nesprávnému právnímu posouzení v tom ohledu, zda jej lze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie - jeho vnučky dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[19] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že argumentaci o tom, že je třeba aktivity správních orgánů, které mají zejména provést výslech účastníka řízení, výpověď svědků, místní šetření či stanovisko OSPOD, stejně jako tvrzení, že účastníci řízení musí být řádně informováni a poučeni o požadavcích správních orgánů spojených s kladným vyřízením žádosti, včetně odkazů na rozhodnutí správních orgánů a soudů v jiných věcech, stěžovatel takto poprvé podrobně uvedl až v kasační stížnosti, nikoliv před krajským soudem. Stěžovatel v žalobě toliko obecně konstatoval, že správní orgány nezjistily skutečný stav věci bez důvodných pochybností podle § 3 správního řádu, že doložil doklad, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a že správní orgány zkoumaly splnění podmínek pro přiznání statutu rodinného příslušníka občana Evropské „*od stolu*", aniž by vešly do kontaktu se stěžovatelem a občanem Evropské unie, s nímž stěžovatel žije ve společné domácnosti, tj. jeho vnučkou.

[20] Posledně uvedenou námitkou, tj. že správní orgány měly rozhodovat „*od stolu*", se krajský soud v napadeném rozsudku zabýval, přičemž odkázal na rozhodnutí žalované.

Žalovaná se totožnou námitkou zabýval již ve svém rozhodnutí na str. 6, přičemž uvedla, že je to zejména stěžovatel, kdo byl povinen hodnověrným způsobem doložit, že žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti. Tato skutečnost však stěžovatelem během správního řízení nebyla ani tvrzena. Krajský soud poté k uvedenému v napadeném rozsudku doplnil, že stěžovatel ve správním řízení ani netvrdil, natož aby čímkoli doložil, že svou vnučku vyživuje, přičemž bylo prokázáno, že vnučka stěžovatele žije ve společné domácnosti se svou matkou, která jí primárně vyživuje. Krajský soud dále uvedl, že je vyloučeno, aby stěžovatel, který sám nemá dostatečné příjmy a sám tvrdí, že jej vyživuje jeho dcera, poskytoval ze svých prostředků výživu své vnučce. Krajský soud k této otázce uzavřel, že na uvedeném závěru by nemohlo nic změnit ani kontaktování stěžovatele a jeho vnučky správními orgány. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že žalovaný i krajský soud se uvedenou otázkou zabývali a podle názoru zdejšího soudu ji také správně vypořádali; jejich závěry jsou logické a mají oporu v obsahu správního spisu. Ostatně ani sám stěžovatel v kasační stížnosti správnost těchto závěrů nijak nenapadá, ale pouze v obecné rovině namítá nedostatečnost zjištění skutkového stavu, aniž by konkrétně uvedl, v čem jsou závěry žalovaného a krajského soudu nesprávné (v kasační stížnosti stěžovatel pouze uvádí, že se svou vnučkou žije na společné adrese, ale ani netvrdí konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, že vede společnou domácnost se svou vnučkou, kterou vyživuje; viz níže).

[21] V této souvislosti ve vztahu ke zbývajícím až v kasační stížnosti podrobněji uvedeným námitkám pak nezbývá než uvést, že, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval výše, sám stěžovatel vytvořil svou procesní aktivitou rámec, v němž krajský soud jeho žalobu posuzoval. Proto nelze krajskému soudu vyčítat, pokud se argumentací uplatněnou až v kasační stížnosti nezabýval. S ohledem na skutečnost, že předmětem řízení o kasační stížnosti je přezkum rozhodnutí krajského soudu, tedy zda se krajský soud vůči žalobci nedopustil nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah či závěrů, nemohl uvedené nově uplatněné skutečnosti a argumenty přezkoumat ani Nejvyšší správní soud (srov. § 104 odst. 4, § 109 odst. 3, 4 a 5 s. ř. s.).

[22] V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutkový stav byl zjištěn dostatečným způsobem a v míře nezbytné pro rozhodnutí o žádosti stěžovatele. Zdejší soud tak neshledal ve vztahu ke způsobu a rozsahu dokazování ani hodnocení provedenému správními orgány žádné vady, jež by způsobovaly nezákonnost napadených rozhodnutí.

[23] Dále v posledně uvedené kasační námitce stěžovatel zpochybňuje rovněž výklad a aplikaci § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel zastává názor, že nelze-li vztah dědečka a vnučky, která je občanem České republiky, podřadit pod v § 15a odst. 1 téhož zákona vymezený pojem „rodinný příslušník občana Evropské unie“, pak tento vztah je nutné mít za vztah obdobný vztahu rodinnému podle § 15a odst. 3 písm. b) téhož zákona, pokud se jedná o vztah trvalý a tito spolu žijí ve společné domácnosti.

[24] Výkladem a aplikací uvedených ustanovení se správní soudy již opakovaně zabývaly. Vzhledem k tomu, že na argumentaci uplatněnou v nyní podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud již opakovaně odpovídal, považuje nyní za vhodné již toliko stručně odkázat zejména na závěry vyslovené v rozsudcích tohoto soudu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016 - 43 a ze dne 14. 11. 2017, č. j. 2 Azs 331/2017 - 33, které vychází z

judikatury jim předcházející a rovněž se již vypořádaly s opačným výkladem v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 - 34. V rozsudku ze dne 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016 - 43, Nejvyšší správní soud velmi zevrubně reagoval na námitku, že za vztah obdobný vztahu rodinnému musí být tím spíše považován vztah přímý rodinný (v tomto případě otec - syn), jestliže např. i sourozenectví může takový obdobný vztah založit dle rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 - 34. Nejvyšší správní soud k tomu předně odkázal na svůj rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, a jím přijatý závěr, že rodinnými vztahy jsou právě vztahy rodinných příslušníků, jež odpovídají dílčím ustanovením § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a 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 § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců a pak je následně potřeba zkoumat pro účely posouzení aplikovatelnosti § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, zda byl žadatelem takto tvrzený vztah v řízení o žádosti dostatečně doložen, a případně posoudit trvalost daného vztahu a konečně i podmínku soužití žadatele s dalším účastníkem vztahu ve společné domácnosti. Druhý senát pak v tomto rozsudku dovodil, že *„rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, se od právního názoru podaného v posledně citovaném rozsudku částečně odchýlil, neboť v něm Nejvyšší správní soud shledal rozhodným předpokladem pro kvalifikaci vztahu jakožto vztahu obdobného vztahu rodinnému blízké příbuzenství cizince a občana Evropské unie…“* nicméně zjištěný rozpor neshledal důvodem k aktivaci rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť rozsudek č. j. 3 Azs 211/2014 – 34 představuje ojedinělé vybočení z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu. K tomu dále odkázal na rozhodnutí vydaná na základě právního názoru dle rozsudku č. j. 5 As 6/2010 – 63, která *„již vyvinula zcela koherentní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu v těchto otázkách“*, a to včetně další judikatury rovněž v těchto rozsudcích uvedené (např. rozsudky ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 Azs 177/2016 – 28, 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, dále ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 209/2016 – 27, ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 30/2013 - 42, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 6 Azs 282/2015 - 27, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 Azs 266/2015 - 26, ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 Azs 177/2016 – 28). Poukázal rovněž na skutečnost, že vůči uvedenému rozsudku třetího senátu se vymezil první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 – 33, v němž konstatoval: *„Pokud stěžovatel nesouhlasí s názorem zaujatým správními orgány, že jde-li mezi žalobcem a jeho otcem o vztah rodinný, nemůže jít zároveň o „vztah obdobný vztahu rodinnému“ dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, konstatuje Nejvyšší správní soud, že touto otázkou se již na obdobném skutkovém základu zabýval ve svém (výše již citovaném) rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 – 33. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku zabýval též otázkou, zda může být vztah cizince, jenž je synem občana Evropské unie, s jeho otcem kvalifikován jako vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V uvedeném případě vycházel Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury, zejména pak z rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 6, a dospěl k závěru, 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.“ Nejvyšší správní soud na uvedeném právním názoru setrvává i v nynější věci, neboť dle jeho názoru stojí obě věci na obdobném skutkovém základu.“

[25] V nyní projednávané věci nemá Nejvyšší správní soud důvod se od citovaného konstantně zastávaného právního názoru a z něho se odvíjející aplikace § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců odchýlit. Jak správně konstatoval již krajský soud, § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců navazuje na § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž vztah obdobný rodinnému musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný; musí se proto jednat o vztah analogický vztahu mezi rodinnými příslušníky, jak jej vymezuje zákon o pobytu cizinců 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 (dále jen „pobytová směrnice“) (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 - 63, publ. pod č. 2094/2010 Sb. NSS).

[26] Vztah mezi stěžovatelem a jeho vnučkou by přitom mohl být jedině vztahem obdobným ke vztahu rodiče a občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého rodič vyživuje a s nímž žije ve společné domácnosti [§ 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Stěžovatel by tedy mohl být považován za cizince majícího se svou vnučkou trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému pouze tehdy, pokud by vnučku vyživoval a žil s ní ve společné domácnosti. Splnění uvedených podmínek však stěžovatel v řízení před správními orgány neprokázal (skutečnost, že by vnučku vyživoval, ostatně ani netvrdil). Vztah stěžovatele a jeho vnučky tedy svou fakticitou nepřipomíná vztah mezi rodičem a dítětem podle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a není možné jej posoudit ani jako vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 Azs 453/2017 – 40, který se též týkal posouzení vztahu dědeček – vnučka). V této souvislosti tedy není s ohledem na konkrétní okolnosti nyní projednávané věci relevantní poukaz stěžovatele na jím ostatně nijak blíže nespecifikovaná rozhodnutí správních orgánů, o nichž tvrdí, že správní orgány měly údajně dovodit, že vztah dědečka a vnučky lze považovat za trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti v neposlední řadě rovněž namítl, že byla zcela opomenuta jeho námitka týkající se přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.

[28] Z obsahu správního spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel v řízení před správním orgánem I. stupně neuváděl žádné argumenty týkající se přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Teprve v doplnění odvolání podaném dne 25. 5. 2014 proti (prvnímu) rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 2. 4. 2014 stěžovatel uvedl, že „[n]*amítá porušení § 174a zákona o pobytu cizinců, které spatřuje v totální absenci provedení požadované úvahy v odůvodnění rozhodnutí tak, jak požaduje citované ustanovení, což je nepochybně vada zákonnosti, a to nejen z „procesní“ stránky věci, ale i s ohledem na to, že provedl-li by správní orgán zákonem požadovanou úvahu, tak by žádosti musel vyhovět*“. Ve vyjádření a doložení dokladů ze dne 7. 4. 2015 stěžovatel konstatoval, že v domovském státě již nemá žádné zázemí a příjmy a je zcela odkázán na pomoc svých dětí a příbuzných v České republice; stěžovatel předložil doklad o svém zdravotním stavu (nedoporučení dlouhého letu) a dokument, jenž měl potvrzovat

neexistenci sociálních a materiálních vazeb na zemi původu. V (druhém) rozhodnutí ze dne 16. 6. 2015 správní orgán I. stupně konstatoval, že rozhodnutím nebude nepřiměřeně zasaženo do rodinného a soukromého života stěžovatele ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, čl. 8 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod, ani pobytová směrnice; nejedná se o ukončení stávajícího pobytu, ale nepřiznání povolení k pobytu, přičemž cizinec (stěžovatel) dosud na základě platného povolení v České republice nepobýval; na vydání povolení k přechodnému pobytu přitom není právní nárok; hlavní osobou poskytující péči stěžovateli je jeho dcera; návštěvy rodinných příslušníků žijících v České republice může stěžovatel nadále realizovat pomocí krátkodobých víz jako doposud, anebo v režimu dlouhodobého pobytu. Správní orgán I. stupně se rovněž vyjádřil k předloženým dokladům; mj. uvedl, že stěžovatel odvozuje svou žádost od dvanáctileté vnučky, u které si lze těžko představit, že je schopna celodenně o stěžovatele pečovat; nelze seznat konkrétní zdravotní problémy stěžovatele a není prokázán jeho dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, resp. omezení jeho schopností zvládat základní životní potřeby; potvrzení od Vietnamských úřadů není hodnověrné. V této souvislosti správní orgán I. stupně konstatoval, že existují pochybnosti o neexistenci sociálních a materiálních vazeb stěžovatele v zemi původu, neboť z jeho žádosti o přechodný pobyt je patrné, že stěžovatel je ženatý, jeho manželka pobývá ve Vietnamu a stěžovatel je důchodce, což předpokládá, že má pravidelný příjem. V doplnění odvolání proti (druhému) rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 7. 2015 stěžovatel k přiměřenosti rozhodnutí uvedl, že ji správní orgán I. stupně zkoumal nedostatečně, přičemž opomenul hlediska dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel uvedl, že také neudělení přechodného pobytu může být zásahem do soukromého a rodinného života cizince, neboť návrat do vlasti by stěžovatel pociťoval jako újmu a zpřetrhání vazeb v České republice; nebyl ani zohledněn jeho zdravotní a aktuální rodinný stav. Žalovaná v napadeném rozhodnutí ze dne 24. 8. 2015 konstatovala, že správní orgán I. stupně se zabýval přiměřeností zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a rovněž dovodila, že k tomuto zásahu v případě stěžovatele nedojde. V žalobě stěžovatel uvedl, že správní orgán I. stupně se nijak nezabýval zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatele, ačkoli je povinen zabývat se přiměřeností rozhodnutí v každém jednotlivém případě. Krajský soud poté v napadeném rozsudku konstatoval, že v případě rozhodnutí podle § 87b zákona o pobytu cizinců nemá správní orgán bez dalšího povinnost posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že správní orgány zasáhly do práv stěžovatele jen v nezbytném rozsahu, v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o pobytu cizinců a se zřetelem na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem případu.

[29] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že podle čl. 8 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

[30] V rozsudku ze dne 4. 1. 2017, 9 Azs 288/2016 - 30, Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců není v daném zákoně výslovně stanoveno zkoumání přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Dále konstatoval: „*Skutečnost, že zákonodárce do*

zákona výslovně nezakotvil nutnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nepovažuje Nejvyšší správní soud za náhodnou. Nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu dle daného ustanovení je totiž takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců." (srov. bod 33 a 34 citovaného rozsudku). K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 9. 3. 2017, č. j. 7 Azs 338/2016 - 39, ve vztahu k rušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[31] V rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, Nejvyšší správní soud potom výše uvedené závěry doplnil a uvedl: „*Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy.*"

[32] Podmínky § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou tedy nastaveny tak, že ve většině případů lze předpokládat, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení přechodného pobytu z tohoto zákonného důvodu nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a tedy k porušení čl. 8 Úmluvy, takovou situaci však nelze *a priori* vyloučit. Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Znamená to, že pokud stěžovatel v daném řízení namítá nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života a porušení článku 8 Úmluvy, správní orgán se s touto námitkou musí vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v daném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Na tomto závěru nic nemění ani nový odstavec 3 § 174a zákona o pobytu cizinců, který byl do tohoto ustanovení doplněn až s účinností od 15. 8. 2017. V uvedeném směru je tedy zapotřebí závěry krajského soudu korigovat; jeho pochybení však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[33] Podstatné totiž je, že samy správní orgány posouzení přiměřenosti provedly, jak plyne z výše uvedeného. Není tedy pravdou, že by námitky stěžovatele byly v uvedeném ohledu opomenuty. Správní orgány se posouzením této otázky zabývaly, provedly jejich podrobné zhodnocení, jejich závěry vycházejí ze zjištěného skutkového stavu věci a zdejší soud se s nimi ztotožňuje. Vztah stěžovatele s jeho vnučkou byl již výše popsán a nelze hovořit ani o tom, že by došlo zamítnutím žádosti o povolení k přechodnému pobytu k nepřiměřenému zásahu do práv dítěte – vnučky stěžovatele. Za situace, kdy stěžovatel neuváděl ve správním řízení ani v kasační stížnosti žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že by předmětné rozhodnutí bylo nepřiměřené z důvodu jiného kritéria, než je jeho zevrubně posouzená rodinná situace, nelze ani tuto kasační námitku označit za důvodnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 83/2015 – 31).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalované žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 24. července 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu