

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **E. S.**, zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem, Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 7. 2019, čj. MV-88804-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2021, čj. 30 A 85/2019 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), protože žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu §15a uvedeného zákona. Současně byla žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z ČR. Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou, kterou krajský soud zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedla, že v ČR žije od svých osmi let. Studovala zde základní, střední i vysokou školu. Po celou dobu sdílí domácnost se svými rodiči a bratrem, jenž je občanem ČR. Stěžovatelka je sice zletilá (ročník 1996), avšak nadále studuje a soustavně se připravuje

na budoucí povolání, proto je nutné na ni pohlížet jako na nezaopatřené dítě. Správní orgány i krajský soud vyložily § 15a zákona o pobytu cizinců v rozporu se směrnicí 2004/38/ES[1]. Smyslem a účelem ustanovení upravujících přechodný pobyt je umožnit rodinným příslušníkům občanů ČR pobývat se svými příbuznými, čili zachovat jednotu rodiny v širším slova smyslu. Podle čl. 3 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice by členské státy měly usnadňovat vstup a pobyt rodinných příslušníků, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pochází, osobami vyživovanými občanem EU s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti. Stěžovatelka citovala rozsudek Soudního dvora C-83/11 a NSS čj. 1 Azs 241/2017 - 32 a apeluje na soud, aby odhlédl od formalistického výkladu právní normy, která je v rozporu s principem lidskosti. Stěžovatelka naplňuje podmínky rodinného příslušníka občana EU.

[3] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány nedostatečně posoudily přiměřenost dopadu svých rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Poukázala na přímé použití čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Krajský soud se s námitkou vypořádal formalisticky a plně odkázal na rozhodnutí žalované, jeho rozsudek je nepřezkoumatelný. Stěžovatelka má v ČR veškeré společenské, ekonomické a především rodinné vazby. Zemi původu od svého přestěhování nikdy nenavštívila, nikoho tam nemá. Pokud by musela vycestovat zpět do Ázerbájdžánu, hrozila by jí hmotná nouze a současně nebezpečí msty kvůli svému otci. V roce 2010 městský soud rozhodl, že stěžovatelčin otec nemůže být vydán k trestnímu stíhání do Ázerbájdžánu z důvodu hrozby nelidského zacházení.

[4] Žalovaná ve vyjádření odkázala na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu, s jehož závěry se shoduje.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelka namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Námitku vznesla ve vztahu k posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do jejího soukromého a rodinného života. Krajský soud se podrobně věnoval této otázce v bodech 25 až 31 svého rozsudku. Jeho závěry jsou ucelené a srozumitelné. Rozsudek netrpí namítanou vadou.

Rodinný příslušník občana EU ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců

[7] V prvním okruhu kasačních námitek stěžovatelka namítla, že správní orgány i krajský soud vyložily § 15a zákona o pobytu cizinců v rozporu se smyslem a účelem směrnice 2004/38/ES.

---

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 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

[8] Stěžovatelka podala dne 15. 1. 2019 podle § 87b zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k přechodnému pobytu určenou pro občany EU a jejich rodinné příslušníky. Za účel pobytu v ČR označila „sloučení rodiny“. K žádosti přiložila dokumenty, podle nichž bratr stěžovatelky, jenž je od roku 2018 občanem ČR (doloženo občanským průkazem), potvrzuje, že se stěžovatelkou sdílí (a sdílel) společnou domácnost, a proto ji považuje za rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

[9] Ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců určuje, kým se rozumí rodinný příslušník občana EU pro účely tohoto zákona. Stěžejním je v této věci výklad § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 (ve znění účinném do 1. 8. 2021). S ohledem na skutkové okolnosti této věci není možní podřadit stěžovatelku pod jinou definici rodinného příslušníka obsaženou v §15a zákona o pobytu cizinců (k čemuž po podrobném rozboru dospěly též správní orgány, především str. 2 – 5 rozhodnutí Ministerstva vnitra) a stěžovatelka v tomto směru ani nic konkrétního nenamítala.

[10] Podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 1. 8. 2021) *se za rodinného příslušníka občana Evropské unie 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* (důraz přidal NSS). Stěžovatelka dovozuje příbuzenství s občanem EU ze sourozeneckého vztahu se svým bratrem, občanem ČR.

[11] Z citovaného ustanovení vyplývá, že stěžovatelku bylo možné považovat za rodinnou příslušnici občana EU, pokud stěžovatelka prokázala, že **(1)** je příbuznou občana EU (neuvedenou již v § 15a odst. 1) a že **(2)** s tímto občanem EU žila před vstupem do ČR **(3)** ve společné domácnosti.

[12] Ministerstvo vnitra dovodilo, že stěžovatelka splnila první podmínku, neboť je v příbuzenském vztahu se svým bratrem, jemuž bylo dne 13. 8. 2018 přiznáno občanství ČR (str. 5 jeho rozhodnutí). Stěžovatelka však žádným způsobem neprokázala, že se svým bratrem, občanem ČR, sdílela společnou domácnost bezprostředně a trvale před vstupem na území ČR (též str. 5). Stěžovatelka proto nemůže být považována za rodinného příslušníka občana EU podle § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

[13] Žalovaná se ztotožnila se závěry správního orgánu I. stupně. Ve svém rozhodnutí upřesnila (str. 5), že okamžik existence společné domácnosti je vázán na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území hostitelského členského státu (zde ČR), tedy na dobu bezprostředně předcházející době, kdy cizinec žádá o připojení se k občanu EU, nebo kdy jej doprovází. V té době bratr stěžovatelky nebyl občanem EU, jelikož státní občanství ČR mu bylo uděleno dne 13. 8. 2018.

[14] NSS sdílí názor správních orgánů. Vede ho k tomu jednak samotné znění posuzovaného ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, jednak jeho dřívější judikatura.

[15] V nynější věci není popíráno, že stěžovatelka žije a žila před vstupem do ČR ve společné domácnosti se svým bratrem. Problematickým faktorem se ovšem jeví, že bratr

získal české občanství až v době, kdy žil v ČR (dne 13. 8. 2018). Stěžovatelka přitom žije v ČR již od svých 8 let (nyní jí je 25 let). Za této situace je vyloučeno, aby žila s tvrzeným občanem EU ve společné domácnosti bezprostředně před vstupem na území ČR, jak vyžaduje § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

[16] Ve skutkově podobné věci NSS dovodil tentýž názor v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016 - 29, č. 3536/2017 Sb. NSS. Jeho právní věta zní: „*Spojení ‚žil s občanem* Evropské unie ve společné domácnosti*‘ obsažené v § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015, je nutno vykládat tak, že* ***musí jít o společné soužití s občanem EU, které bezprostředně předchází vstupu cizince (rodinného příslušníka) na území členského státu EU***“ (důraz přidal NSS).

[17] NSS učinil tento závěr ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 17. 12. 2015)[2], kterému odpovídá nyní posuzovaný § 15a odst. 2 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 1. 8. 2021). Tehdejší ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 přitom ještě výslovně neupravovalo, v jaké době před vstupem na území ČR musí cizinec žít ve společné domácnosti s občanem EU, aby na něj mohlo být nahlíženo jako na rodinného příslušníka. Nyní vykládaný § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 již upřesnil, že cizinec, který se domáhá označení „rodinný příslušník občana EU“, musí žít s tímto občanem EU ve společné domácnosti již *před vstupem* na území ČR.

[18] Důvodová zpráva k příslušnému novelizačnímu zákonu č. 314/2015 Sb. vysvětlila, 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 *Jia*, C-1/05, či ze dne 16. 1. 2014, ve věci *Reyes*, C-423/12) 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 (bod 48 rozsudku 1 Azs 273/2016 - 29).

[19] Takovýto výklad je též v souladu s čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES, ze kterého vychází § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců a podle něhož platí: *Aniž 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: 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 pochází, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho* [tj. občana EU] *domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně* (důraz přidal NSS).

---

[2] *Ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se 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.*

[20] Čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES tedy mj. určuje, že hostitelský členský stát (tj. členský stát, do něhož se občan EU stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu) 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 pochází, členy domácnosti občana EU (shodně bod 43 rozsudku 1 Azs 273/2016 - 29). Tuto podmínku však stěžovatelka nesplnila, neboť se stala členem domácnosti občana EU až v době svého pobytu v ČR dne 13. 8. 2018 (viz bod [15] tohoto rozsudku).

[21] Důkazy navržené ve správním řízení (výslech bratra stěžovatelky či prohlídka v jejich současné domácnosti) by nemohly nic změnit na tom, že stěžovatelka bezprostředně před vstupem do ČR nesdílela společnou domácnost s tvrzeným občanem EU. Za nynějších skutkových okolností proto není možné na stěžovatelku pohlížet jako na státní příslušnici občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

Přiměřenost dopadů správních rozhodnutí

[22] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány a taktéž krajský soud nedostatečně posoudily otázku přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Tím porušily § 174a zákona o pobytu cizinců i čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[23] Správní orgán je povinen posuzovat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, i přestože tak zákon o pobytu cizinců nestanoví. Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který Českou republiku zavazuje k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce (např. rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018 - 30, bod 11, či ze dne 30. 7. 2021, čj. 2 Azs 63/2021 - 63, bod 40).

[24] Při posuzování přiměřenosti dopadu ve věcech, v nichž zákon výslovně povinnost posuzovat přiměřenost nestanoví, není nutné hodnotit všechna kritéria uvedená v § 174a zákona o pobytu cizinců. Je však nutné zohlednit ty důvody, které jsou v daném případě specifické a vyplývají z průběhu řízení. Zároveň je třeba zdůraznit, že při hodnocení jednotlivých kritérií není kladen na odůvodnění přiměřenosti takový důraz, jako je tomu v případech, kdy zákon požaduje přihlédnutí k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2016, čj. 5 Azs 83/2015 - 31). Obecně vzato je po cizincích přípustné požadovat, aby v souvislosti s ukončením jejich pobytu na území ČR strpěli i velmi citelné zásahy do rodinného a ještě více soukromého života, samozřejmě za předpokladu, že nevybočují z mezí přiměřených jejich konkrétním životním poměrům (bod 42 rozsudku 2 Azs 63/2021 - 63).

[25] Správní orgány se zabývaly tím, zda jsou jejich rozhodnutí přiměřená s ohledem na jejich dopad do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Nepřiměřenost zásahu svých rozhodnutí přitom neshledaly. Ke shodnému závěru dospěl i krajský soud.

[26] NSS přiznává, že případ stěžovatelky se může na první pohled zdát takzvaně na hraně přiměřenosti. Stěžovatelka žije v ČR se svými rodiči a bratrem většinu svého života. Studuje zde již od základní školy. Nyní navštěvuje vysokou školu. V zemi původu žádné příbuzné podle svých slov nemá. Zároveň se však jedná o dospělou osobu

(stěžovatelce bude v říjnu 26 let). Podle zjištění správních orgánů (viz vyjádření žalované k žalobě) se stěžovatelka odstěhovala od svých rodičů, takže zjevně dosahuje vysoké míry samostatnosti. Současně ze správního spisu plyne, že bylo se stěžovatelkou zahájeno řízení o správním vyhoštění. NSS nezná jeho výsledek, ale je toho názoru, že právě v tomto řízení je namístě pečlivě zkoumat rozsah dopadu správního rozhodnutí do stěžovatelčina života.

[27] NSS nezná ani podrobnosti ohledně stěžovatelčiny pobytové historie, souhlasí však se správními orgány, že stěžovatelka tím, že v nynější věci požádala o povolení k přechodnému pobytu, nezvolila vhodný druh pobytového oprávnění. NSS je z úřední činnosti známo, že stěžovatelka podala dne 1. 4. 2020 žádost o trvalý pobyt spojenou s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti k Zastupitelskému úřadu v Baku. Správní orgány zamítly žádost stěžovatelky o upuštění od osobního podání žádosti a zastavily řízení o vydání povolení k trvalému pobytu. Městský soud v Praze žalobu zamítl. Věc aktuálně čeká na rozhodnutí o stěžovatelčině kasační stížnosti u zdejšího soudu pod sp. zn. 8 Azs 90/2022. Z rozsudku městského soudu přitom NSS zjistil, že stěžovatelka studuje vysokou školu dálkově, přičemž má možnost v případě nutnosti studium na přechodnou dobu přerušit (bod 65 rozsudku čj. 18 A 107/2021 - 38).

[28] V této věci rovněž nelze odhlédnout od toho, že zdejší soud soustavně judikuje, že zamítavé rozhodnutí o žádosti o přiznání povolení k pobytu nemá pro cizince tak významné důsledky jako např. rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. rozsudek ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020 - 41, bod 29, ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017 - 37, bod 22, ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 Azs 7/2017 - 36, nebo ze dne 1. 12. 2016, čj. 9 Azs 253/2016 - 30, bod 20).

[29] Ani druhý okruh stěžovatelčiných námitek tak není podle názoru NSS důvodný.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nepřísluší. Žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné činnosti.

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

V Brně dne 8. srpna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu