

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **E. K.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 26. 9. 2019, č. j. MV-119671-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 94/2019 - 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2019, č. j. OAM-1841-18/PP-2019, zamítlo 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“), žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie a podle § 87e odst. 4

zákona o pobytu cizinců mu stanovilo lhůtu v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k vycestování z území České republiky. Správní orgán I. stupně při posuzování žádosti dospěl k závěru, že žalobce ve vztahu ke svému bratrovi, panu R. K., neprokázal naplnění zákonných podmínek pro vydání povolení k přechodnému pobytu, konkrétně že by byl rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) bodů 1. a 2. zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 1. 8. 2021). Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalované následně bránil žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Žalované především vytkl nedostatečné zjištění skutkového stavu, neprovedení navrhovaných výslechů a neposouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce (dále jen „přiměřenost“), jakož i jeho rodinných příslušníků. Trval na tom, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl. Nejprve se vyjádřil k aplikaci § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěl k závěru, že existence společné domácnosti mezi příslušnými cizinci musí bezprostředně předcházet vstupu na území hostitelského státu, v němž hodlají rodinní příslušníci žít společně s občanem Evropské unie, nebo kam jej doprovázejí. V případě žalobce bylo zjištěno, že žije společně s celou rodinou více než 10 let na území České republiky. I pokud by žalobce prokázal, že žil se svým bratrem ve společné domácnosti na území Turecké republiky do roku 2007, žádost o vydání přechodného pobytu podal až v roce 2019. Podle názoru krajského soudu tak nemohla být splněna podmínka existence společné domácnosti před vstupem na území České republiky, která bezprostředně předchází době, kdy cizinec žádá o vydání povolení k přechodnému pobytu. Krajský soud navíc dodal, že s ohledem na věk žalobce a jeho bratra (6 a 9 let) nebyl před jejich příchodem na území České republiky naplněn smysl § 15a zákona o pobytu cizinců ohledně soužití ve společné domácnosti, neboť žalobce nebyl členem domácnosti svého bratra. Podle krajského soudu totiž nepostačí, pokud žalobce a jeho bratr spolu žili v jedné domácnosti se svými rodiči.

[4] Co se týče naplnění podmínky stanovené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců (závislost na výživě či jiné nutné péči ze strany občana Evropské unie), i ta dle názoru krajského soudu nebyla v případě žalobce naplněna, resp. nebyla žalobcem prokázána. K tomuto závěru krajský soud dospěl na základě výslechu bratra žalobce, z něhož vyplynulo, že hlavním živitelem rodiny je otec žalobce, který hospodaří s penězi celé rodiny a bratr žalobce mu s podnikáním pouze pomáhá. Krajský soud tak uzavřel, že žalobce nelze považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, neboť nesplňuje kritéria stanovená v § 15a odst. 2 písm. a) bodech 1. a 2. zákona o pobytu cizinců.

[5] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neprovedení navrhovaných výslechů krajský soud uvedl, že bratr žalobce byl vyslechnut dne 19. 6. 2019, tedy přibližně měsíc před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve své svědecké výpovědi

se vyjádřil ke skutečnostem důležitým z hlediska aplikace § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle názoru krajského soudu by bylo vzhledem ke shora uvedeným závěrům nadbytečné pokládat další otázky ohledně soužití ve společné domácnosti před příchodem do České republiky. V případě žalobce byl použit protokol o jeho výslechu provedeném v řízení o správním vyhoštění dne 6. 9. 2018. V něm se žalobce rovněž vyjádřil ke skutečnostem relevantním k nyní posuzované věci. Dle krajského soudu tak nebylo z důvodu nadbytečnosti potřeba provádět další výslechy, neboť ohledně rodinných vazeb a fungování rodiny nevznikly žádné pochybnosti. Žalobce přitom měl dostatek prostoru, aby před vydáním rozhodnutí doplnil skutečnosti, které považoval za relevantní.

[6] K námitce neposouzení přiměřenosti krajský soud uvedl, že § 87e zákona o pobytu cizinců nestanoví povinnost jejího zkoumání, neboť podmínky upravené zákonem o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, aby zamítnutím žádosti o vydání přechodného pobytu nedošlo k nepřiměřenému zásahu do rodinného a soukromého života cizince, ani k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Takový zásah však nelze bez dalšího vyloučit a správní orgány jsou povinny ve smyslu čl. 8 Úmluvy vypořádat uplatněnou námitku nepřiměřenosti. V projednávané věci však žalobce námitku nepřiměřenosti zásahu neuplatnil. Správním orgánům proto dle krajského soudu nelze vytýkat, že se otázkou přiměřenosti nezabývaly. Na závěr krajský soud odmítl, že by v případě žalobce došlo k porušení práv garantovaných Úmluvou o právech dítěte a čl. 5 odst. 5 Rady směrnice 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny, neboť ten byl v době vydání rozhodnutí správních orgánů již zletilý.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované a replika žalobce

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] V prvé řadě měl za to, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů, neboť krajský soud se „kvalitativně“ nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě a pouze formalisticky odkazoval na závěry učiněné správním orgánem. Krajský soud tak aproboval nezákonné rozhodnutí, aniž by sám přezkoumal uplatněné žalobní body, přičemž se podle něj nevypořádal ani s námitkou, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

[9] Stěžovatel trval na tom, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, konkrétně svého bratra. V případě aplikace § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců na jeho případ se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že podmínkou soužití ve společné domácnosti v sobě zahrnuje požadavek, aby společně se svým bratrem hradil z vlastních zdrojů náklady. S ohledem na jejich věk v době příchodu do České republiky za ně hradili náklady jejich rodiče. Pokud by krajský soud sledoval smysl a účel dané právní normy, nemohl by podle něj dojít k takovému závěru. Příslušná evropská směrnice naopak směřuje k zachování „silných“ vztahů, jako je případ stěžovatele a jeho bratra. Stěžovatel nepopírá závěr krajského soudu, že okamžik existence společné domácnosti je vázán na dobu bezprostředně předcházející

vstupu na území České republiky. Nesouhlasí však s názorem, že stěžovatel nebyl před vstupem na území České republiky členem domácnosti svého bratra. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 2018, sp. zn. I. ÚS 281/18, v němž uvedl, že jazykový výklad je pouze prvotním přiblížením se významu a obsahu právní normy. Krajský soud navíc dle názoru stěžovatele v souvislosti s touto otázkou dostatečně nevysvětlil, proč nenaplňuje danou zákonnou podmínku. Podle stěžovatele není nikde stanoveno, že osoby tvořící společnou domácnost mohou splňovat jen osoby ve vzájemném vztahu žadatele a tzv. vazební osoby. Pojem „společná domácnost" stěžovatel vnímá jako množinu, do které mohou být zahrnuty i další osoby, jež se společně podílí na naplňování svých potřeb (tzn. rodiče a jejich děti).

[10] Další námitka stěžovatele se týkala naplnění podmínky uvedené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců. Podle jeho názoru nelze vycházet z informace, že je to právě jeho otec, kdo plní vyživovací povinnost. Příjmy totiž pocházely z podnikání bratra stěžovatele, který se s ohledem na pobytovou situaci rodiny stal jejím jediným faktickým živitelem. Výpověď bratra odpovídá turecké kultuře, kde je navzdory jakýmkoliv okolnostem otec vždy považován za hlavu a živitele rodiny. Tyto kulturní rozdíly měly být podle jeho názoru zohledněny.

[11] Stěžovatel měl dále za to, že nebylo učiněno zadost požadavkům, které stanoví § 3 správního řádu. Správní orgány totiž podle něj nedostatečně zkoumaly, zda žil stěžovatel se svým bratrem ve společné domácnosti a odmítly provést jeho vlastní výslech. Podle jeho názoru mu nelze odpírat právo být vyslechnut v příslušném řízení o žádosti, aniž by mu bylo vysvětleno, proč je takovýto výslech nadbytečný. K takovému vysvětlení v nyní posuzované věci nedošlo. Provedení výslechu zároveň nebylo dle stěžovatele možné nahradit písemným vyjádřením, jak uváděl krajský soud.

[12] V poslední námitce se stěžovatel bránil proti způsobu, jakým byla vypořádána otázka přiměřenosti. Kvůli odmítnutí provést výslech mu nebylo umožněno vyjádřit se ke svému rodinnému a soukromému životu. Dle jeho názoru břemeno důkazní nemohlo spočívat pouze na něm, přičemž správní orgány se samy nepokusily zjistit stav věci. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 Azs 60/2017 - 37, podle nějž v případě posuzování otázky přiměřenosti musí být zjištěn stav věci aktuální v době vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. Stěžovatel dále popsal svou vazbu na Českou republiku a hrozící dopady v případě, že bude nucen Českou republiku skutečně opustit. V tomto kontextu je podle něj důležité hodnotit i vliv daného rozhodnutí na ostatní členy jeho rodiny, přičemž kromě jeho bratra jsou v obdobné situaci jako stěžovatel všichni ostatní. V tomto žalobce namítal, že pravomocným zamítnutím jeho žádosti došlo ve vztahu k jeho nezletilým sestrám k porušení Úmluvy o právech dítěte, tímto argumentem se krajský soud nijak nezabýval. Obdobná situace nastala i v případě namítaného porušení čl. 5 odst. 5 směrnice Rady č. 2003/86/ES.

[13] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že argumentace stěžovatele ohledně splnění podmínky uvedené v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců (existence společné domácnosti) neodpovídá závěru uvedenému krajským soudem v napadeném rozsudku. Z něj totiž především vyplývá, že podmínku stanovenou v daném ustanovení nemohl stěžovatel splnit vzhledem ke značnému časovému odstupu od doby, kdy bylo společné soužití bratrů v zemi původu realizováno. Žalovaná měla zároveň za to,

že společné soužití mohlo nastat až poté, co bratr stěžovatele získal státní občanství České republiky (tj. od ledna 2019). V otázce naplnění § 15a odst. 2 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců (závislost stěžovatele na výživě bratra) odkázala žalovaná na důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb., podle níž se musí jednat o skutečnou (materiální) závislost. Stěžovatel není podle žalované v situaci, že by byl skutečně závislý na pomoci svého bratra, neboť je v produktivním věku a svou výdělečnou činností si může zajistit vlastní finanční prostředky. K námitce neprovedení výslechů uvedla, že si správní orgány obstaraly dostatečně aktuální kopie protokolů o výslechu z jiných řízení. Dodala, že stěžovatel měl možnost doplnit podstatné skutečnosti do doby vydání rozhodnutí. Za této situace se jí další svědecké výpovědi jevily jako nadbytečné a v rozporu se zásadou procesní ekonomie. K otázce přiměřenosti žalovaná uvedla, že pouze jeden člen rodiny je oprávněn pobývat na území České republiky. Zbytek jeho rodiny nedisponuje oprávněním pobývat na jejím území. Stěžovateli přitom nikdo nebrání získat jiné vhodné pobytové oprávnění.

[14] Na vyjádření žalované stěžovatel reagoval replikou. Podle jeho názoru tvrzení žalované, že společné soužití mohlo nastat až poté, co bratr stěžovatele získal státní občanství České republiky, nemá oporu v zákoně a je v rozporu s účelem přijaté právní úpravy. Dále trval na tom, že mu nelze odpírat právo být vyslechnut v řízení i s ohledem k potřebě posouzení přiměřenosti. Na závěr uvedl, že kasační stížnosti jeho rodičů bylo rozsudkem ze dne 30. 7. 2021, č. j. 2 Azs 63/2021 - 63, vyhověno, přičemž ta se týkala obdobných skutkových a právních otázek. Je proto přesvědčen, že závěry uvedené v poukázaném rozsudku Nejvyššího správního soudu jsou aplikované i na věc stěžovatele.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že stěžovatel ve své replice správně poukázal na rozsudek č. j. 2 Azs 63/2021 - 63 řešící obdobný případ. Nejvyšší správní soud se v něm zabýval kasační stížností rodičů stěžovatele, kteří se taktéž považovali za rodinného příslušníka občana Evropské unie, pana R. K. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. K tomuto kroku ovšem přistoupil na základě posouzení jiných právních otázek, než které jsou relevantní pro nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Azs 63/2021 - 63 dospěl k závěru, že příbuzný (rodič) nespadající pod § 15a odstavec 1 zákona o pobytu cizinců může prokázat, že je rodinným příslušníkem podle § 15a odstavce 2 písm. a) téhož zákona. Tato otázka však nebyla předmětem posouzení případu stěžovatele, neboť ten o přiznání statusu rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců neusiloval a jeho žádost tak byla plně posouzena v intencích § 15a odst. 2 písm. a) bodů 1. a 2. téhož zákona. Stručně shrnuto důvod, pro který Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti rodičů stěžovatele,

se na jeho případ nevztahuje. Nicméně zároveň je nutno podotknout, že zjištěný skutkový stav a posuzované právní otázky jsou v mnoha ohledech (např. při posouzení přiměřenosti či skutkového stavu), i přes určité nuance, obdobné. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby se od těchto dílčích (použitelných) závěrů přijatých v rozsudku č. j. 2 Azs 63/2021 - 63 odchýlil.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě zjištění vad podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[19] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. např. rozsudky ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[20] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku náležitě zabýval všemi podstatnými žalobními námitkami stěžovatele a v dostatečném rozsahu na ně reagoval. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že by se jednalo o pouhé zopakování závěrů žalované, naopak je toho názoru, že je krajský soud podstatným způsobem rozvíjí. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jak krajský soud ve věci rozhodl, z jeho odůvodnění vyplývá, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[21] Samotná skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163). Právě nesouhlas stěžovatele se způsobem právního posouzení věci vyplývá z formulace příslušné kasační námitky, v níž uvádí, že soud se „kvalitativně“ nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě. Již z této teze je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí se způsobem vypořádání námitek, nikoliv s jejich nevypořádáním. Nezabýval-li se krajský soud výslovně námitkou nepřezkoumatelnosti, ještě bez dalšího neznamená, že by se jí nezabýval alespoň implicitně. To ostatně je patrné ze samotného odůvodnění napadeného rozsudku. Pokud by krajský soud shledal napadené rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným, nemohl by se zabývat žalobními body po věcné stránce. K tomu ovšem nedošlo a krajský soud se zcela dostatečně a přezkoumatelně zabýval všemi podstatnými žalobními body a náležitě odůvodnil, proč je napadené rozhodnutí v souladu se zákonem.

[22] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci

uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále upozorňuje, že soud nemá povinnost reagovat na takovou dílčí argumentaci, která není způsobilá nijak ovlivnit výsledek řízení. Opačný postup by mohl vést k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti soudního řízení. Požadavky kladené na orgány veřejné moci (včetně soudů), pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem uložené úkoly.

[23] Stěžovatel namítal, že krajský soud opominul vypořádat jeho námitku porušení příslušných ustanovení Úmluvy o právech dítěte a porušení čl. 5 odst. 5 směrnice Rady č. 2003/86/ES, a to ve vztahu k jeho nezletilým sourozencům. Krajský soud totiž tuto otázku vypořádal jen k osobě samotného stěžovatele, který byl již v době rozhodování žalované zletilý. Podle Nejvyššího správního soudu se k této otázce krajský soud obecně vyjádřil již v odst. 46. napadeného rozsudku, kde uvedl, že žalobce v průběhu správního řízení námitku nepřiměřenosti (tedy ani nepřiměřenosti ve vztahu vůči nezletilým sourozencům) neuplatnil. K tomu kasační soud jen pro úplnost dodává, že tyto námitky již *prima facie* nemohly mít vliv na nyní posuzovanou věc. Směrnice Rady č. 2003/86/ES se netýká rodinných příslušníků občanů Evropské unie (viz čl. 3 odst. 3 této směrnice), není tedy na případ rodiny K. aplikovatelná. Navíc ze spisového materiálu vyplývá, že ani sestrám stěžovatele nebylo vydáno povolení k přechodnému pobytu. Je tak zřejmé, že pobytová situace stěžovatele a jeho sester byla stejná. Z ničeho tak nevyplývá, že by mělo dojít k jejich rozdělení, resp. že by neudělení pobytového oprávnění stěžovateli negativně ovlivnilo život jeho sester.

[24] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek výše uvedené požadavky na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí splňuje a může tak přejít k vypořádání námitek věcného charakteru.

[25] Podle § 15a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění je za rodinného příslušníka občana Evropské unie považován ten cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud

> *1. 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,*
>
> *2. je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, nebo*
>
> *3. se o sebe z vážných zdravotních důvodů nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie.*

[26] Dle čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „Směrnice“) 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: a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně; b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah. Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.*

[27] První námitka věcného charakteru se týkala výkladu § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel měl za to, že podmínka soužití ve společné domácnosti v sobě nezahrnuje (s ohledem na věk obou sourozenců) požadavek hrazení nákladů z vlastních zdrojů. Pojem „společná domácnost“ stěžovatel vnímá jako množinu, do které mohou být zahrnuty i další osoby, jež se společně podílí na naplňování svých potřeb (tzn. rodiče a jejich děti). V tomto bodě musí dát Nejvyšší správní soud za pravdu stěžovateli. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Azs 49/2014 - 27, dospěl k závěru, že „[j]*udikatura Nejvyššího soudu* [...] *nevyžaduje, aby každý člen společné domácnosti přispíval nutně finančně na chod společné domácnosti, naopak typickým znakem je společné hospodaření s obdrženými příjmy, tedy uhrazování společných potřeb bez ohledu na to, kdo ze členů domácnosti příjem přináší. S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, když si lze představit množství situací, ve kterých lze nepochybně hovořit o členu společné domácnosti, aniž by se tato osoba podílela finančně na jejích příjmech.*“ Vždy však bude záležet na individuálních okolnostech daného případu a intenzitě vzájemných vztahů, kdy např. občasná výpomoc pojem společné domácnosti nenaplňuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27). Nejvyšší správní soud však právní závěry uvedené krajským soudem v odst. 37. napadeného rozsudku chápe tak, že podstatné bylo především zodpovědět otázku, zda stěžovatel mohl být členem bratrovy domácnosti (tj. zda byl člen jeho domácnosti ve smyslu čl. 3 odst. 2 Směrnice). Krajský soud dospěl k závěru, že tomu tak není, neboť oba bratři byli (s ohledem na jejich tehdejší věk) členy domácnosti svých rodičů. Hrazení nákladů z vlastních zdrojů tak nehraje v závěrech krajského soudu významnou roli.

[28] Nejvyšší správní soud i přes výše uvedené podotýká, že existence společné domácnosti obou bratrů před příchodem do České republiky, není pro posouzení nynější věci stěžejní. Jak správně poznamenala žalovaná ve svém vyjádření, námitka stěžovatele neodpovídá nosnému závěru vyslovenému krajským soudem v napadeném rozsudku. Krajský soud především uvedl, že existence společné domácnosti mezi příslušnými cizinci musí bezprostředně předcházet vstupu na území hostitelského státu. V případě stěžovatele bylo zjištěno, že (pokud vůbec) žil stěžovatel se svým bratrem ve společné domácnosti na území Turecké republiky, dělo se tak do roku 2007. Žádost o vydání přechodného pobytu však podal až v roce 2019. Existence společné domácnosti před vstupem na území

České republiky tak bezprostředně nepředcházela okamžiku podání žádosti o vydání přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Z tohoto důvodu krajský soud především dospěl k závěru, že nebyla naplněna podmínka uvedená v § 15a odst. 2 písm. a) bodu 1. zákona o pobytu cizinců. Tyto závěry stěžovatel přitom nijak nezpochybňuje a Nejvyšší správní soud si nemůže sám namísto stěžovatele nijak domýšlet argumentaci, proč by měl být tento nosný závěr krajského soudu chybný. Došlo by tím totiž k porušení dispoziční zásady, která ovládá správní soudnictví. Nejvyšší správní soud proto v rámci vypořádání této námitky uzavírá, že posouzení otázky, zda stěžovatel žil se svým bratrem na území Turecké republiky bezprostředně před svým odchodem do České republiky ve společné domácnosti, nemá v tuto chvíli žádný právní význam, neboť nosné důvody krajského soudu spočívaly v jiné argumentaci, než té předestřené stěžovatelem.

[29] Stěžovatel měl dále za to, že skutkový stav věci byl zjištěn velmi povrchně a že s ním měl být proveden výslech, na který má právo. Výslech podle jeho názoru nebylo možné nahradit vyjádřením v písemné podobě. Jak vyplývá z podkladů pro rozhodnutí, při zjišťování relevantních skutečností správní orgány vycházely z protokolu o výslechu stěžovatele, který byl proveden dne 6. 9. 2018, a především pak z protokolu o svědecké výpovědi bratra provedené dne 19. 6. 2019, tedy měsíc před vydáním rozhodnutí.

[30] Stěžovatel se ve správním řízení k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřil dne 5. 6. 2019 mimo jiné tak, že jeho bratr je aktuálně živitelem rodiny, neboť na něj byly převedeny všechny výdělečné činnosti a všichni členové rodiny jsou na něm existenčně závislí. V zemi původu nemá naprosto žádné zázemí a nemá tak reálnou možnost zařídit si stejnou obživu jako v České republice. Také namítal, že s občanem Evropské unie žil dříve na území Turecka ve společné domácnosti, a protože ochrana je směřována k občanovi Evropské unie, tedy bratru R., je nutné jeho pevné rodinné vazby, zahrnující celoživotní bydlení ve společné domácnosti, chránit. K uvedenému navrhl jako nezbytný důkaz výslech svůj i svého bratra. Ve svém vyjádření ale také upozornil, že výše uvedené již vypověděli ve svých řízeních o správním vyhoštění, a proto vyzval správní orgán I. stupně, aby si přinejmenším opatřil protokoly o „pohovorech“.

[31] Správní orgán I. stupně si proto vyžádal výše zmiňovaný protokol o provedeném výslechu se stěžovatelem v rámci jeho řízení o vyhoštění, ke kterému byl přiložen i zmiňovaný protokol o svědecké výpovědi jeho bratra ze stejného řízení. Po seznámení se s těmito dokumenty se stěžovatel ke skutečnostem zde uvedeným nijak dále nevyjádřil (viz protokol o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 27. 6. 2019, č. j. OAM-1841-17/PP-2019). V odvolání stěžovatel následně znovu navrhl provést výslech obou osob, který by ozřejmil vzájemné silné vztahy.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na § 52, větu druhou, správního řádu, podle které je správní orgán povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Není přitom vázán návrhy účastníků řízení na provedení důkazů. Správní orgán má tak volbu v tom, jaké důkazy provede, a nic mu nebrání v použití podkladů uplatněných v jiných řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011 - 88). Pokud měl správní orgán I. stupně v posuzovaném případě za to, že pro zjištění stavu věci není třeba provádět navrhované výslechy a je

možné pouze provést důkaz protokoly z výslechů provedených v jiném řízení (které navíc výslovně požadoval stěžovatel), jde o postup v souladu se zákonem. Následkem takového postupu může v některých případech být nižší přesvědčivost takto provedeného důkazu, např. proto, že už od provedení výslechu uplynul delší čas nebo že se výslech týkal skutkově odlišné věci. Takové skutečnosti však v daném případě kasační soud nezjistil a stěžovatel ostatně netvrdil (ani v odvolání), že by se zjištěné skutečnosti, které chtěl výslechy zpochybnit, změnily.

[33] Z obecných zásad správního řízení (§ 7 správního řádu) lze dovodit povinnost správního orgánu v průběhu řízení spolupracovat s účastníkem (žadatelem). Své povinnosti správní orgán I. stupně dostál tím, že žalobci umožnil hájit svá práva a oprávněné zájmy, že jej poučil o jeho právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a zároveň mu umožnil vyjádřit se k těmto podkladům (včetně protokolů o provedených výsleších). Nelze však z ničeho dovodit povinnost správního orgánu I. stupně předvolávat stěžovatele k nadbytečnému výslechu za situace, kdy měl vztahy mezi stěžovatelem a jeho bratrem za dostatečně zjištěné.

[34] Na předchozí námitku navazuje i samotné posouzení aplikace § 15a odst. 2 písm. a) bodu 2. zákona o pobytu cizinců na případ deklarované závislosti stěžovatele na výživě zajišťované jeho bratrem. Stěžovatel v souvislosti s posouzením, zda došlo ke splnění této podmínky, měl za to, že otec není ten, kdo vůči němu plní vyživovací povinnost. Tvrdil, že příjmy pocházely z podnikání jeho bratra, jenž se stal jediným faktickým živitelem rodiny. Výpověď svého bratra odůvodnil kulturním zázemím, z něhož pocházejí, neboť v Turecku je otec za všech okolností považován za hlavu a živitele rodiny. Tyto kulturní rozdíly podle jeho názoru nebyly nijak zohledněny. K tomu kasační soud uvádí následující. Z výpovědi bratra stěžovatele se správní orgány dozvěděly, že jejich otec hospodaří s penězi celé rodiny a jeho bratr R. otci v podnikání (díky dobré znalosti českého jazyka) jenom vypomáhá. Uvedené skutečnosti vyvolávají značnou pochybnost o závislosti stěžovatele na bratrovi. Ostatně i krajský soud považoval výpověď stěžovatelova bratra pro posouzení celé věci za rozhodnou. Stěžovatel přitom nepředestřel žádné tvrzení či důkazy, jimiž by zjištění správních orgánů zpochybnil či vyvrátil navzdory tomu, že mu byl ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu dán prostor uvést rozhodné skutečnosti. Za daného stavu věci tak nebylo prokázáno, že by stěžovatel byl na svém bratru závislý na výživě. Nutno dále podotknout, že námitku ohledně kulturních rozdílů mohl stěžovatel uplatnit již v původních žalobních bodech, ale neučinil tak. Poprvé ji stěžovatel uplatnil teprve v kasační stížnosti a tato námitka je tak ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[35] Na závěr se Nejvyšší správní soud bude zabývat námitkou stěžovatele ohledně posouzení otázky přiměřenosti. Správní orgány se výslovně odmítly touto otázkou zabývat, neboť podle jejich názoru stěžovatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a proto nelze dopad vůbec posuzovat. Krajský soud následně názor správních orgánů korigoval, ale argumentaci stěžovatele odmítl s tím, že námitku nepřiměřenosti dopadů během řízení před správními orgány neuplatnil; nebylo tudíž nutné se přiměřeností zabývat.

[36] Nejvyšší správní soud v této otázce odkazuje na svoji konstantní judikaturu, podle níž posuzování přiměřenosti není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy,

který Českou republiku zavazuje k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30).

[37] 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, a zároveň je třeba zdůraznit, že při hodnocení jednotlivých kritérií není kladen na odůvodnění přiměřenosti takový důraz, jako je tomu v případech, kdy zákon přihlédnutí k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života požaduje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 Azs 83/2015 - 31). Obecně vzato je třeba otázky dopadu do soukromého a rodinného života cizince posuzovat v té míře, v jaké jsou indicie, že toto dotčení může reálně nastat, patrné z informací, které jsou k dispozici správnímu orgánu v jeho sféře (typicky ve spisovém materiálu) nebo v jaké jsou cizincem argumentačně vneseny do řízení (ne nutně jako formální právně odůvodněná námitka; postačí i tvrzení skutkových okolností, z nichž eventualita dotčení rodinného nebo soukromého života je jasně patrná). Takový postup vyžadují mezinárodněprávní závazky České republiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 - 40). Informace, že rodinný či soukromý život cizince může být dotčen, však musí mít jistou míru konkrétnosti a musí jít o potenciální dotčení určité minimální míry citelnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39).

[38] Ve věci stěžovatele se správní orgány okrajově k otázce přiměřenosti vyjádřily (ač zastávají nesprávný právní názor, že přiměřenost dopadů uvedených rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelů nemusí posuzovat). Dle názoru správních orgánů stěžovatel prokazatelně nesplnil základní podmínku pro povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka Evropské unie, neboť nebylo prokázáno, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a proto mu pobytové oprávnění nemohlo být vydáno. Na uvedeném nezměnila nic ani skutečnost, že stěžovatel má na území České republiky rodiče a sourozence, neboť ti na území pobývají bez pobytového oprávnění. Krajský soud tedy nepochybil, pokud z takto stěžovatelem namítaného důvodu rozhodnutí nezrušil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 - 29). Obecně vzato jsou v souvislosti s ukončením pobytu cizinců na území České republiky přípustné i velmi citelné zásahy do rodinného a ještě více soukromého života cizinců, samozřejmě za předpokladu, že nevybočují z mezí přiměřených jejich konkrétním životním poměrům (srov. již dříve zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 63/2021 - 63). Kasační námitka ohledně nesprávného posouzení přiměřenosti je tudíž nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[40] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch a právo na náhradu nákladů

řízení proto nemá. Žalovaná v případě úspěchu náhradu nákladu řízení nepožadovala, proto soud ani jedné straně 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 20. ledna 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu