



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Pavlíny Vrkočové a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce K. Y., zastoupeného Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Praha 2, Vinohradská 22, proti žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem Praha 4, Náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 6. 2016, č. j. 52 A 28 / 2016 – 41

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2016, č.j. MV-148229-4/SO/sen-2015. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 19. 8. 2015, č.j. OAM-16814-16/PP-2014, jímž byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 27. 11. 2014 o udělení povolení k přechodnému pobytu.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že žalobce svou žádost opíral o závěr, že splňuje podmínky vyplývající z ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákona o pobytu cizinců“).

K § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců žalobce uvedl, že je synem občanky EU A. J. a v Bělorusku (nikoli na Ukrajině jak je uvedeno v napadeném rozsudku), tedy ve státě, jehož je občanem, žil s touto občankou EU ve společné domácnosti v době od 15. 3. 2014 do 4. 10. 2014. Na podporu svých tvrzení žalobce předložil potvrzení ubytovatelky o společném pobytu v období od 20. 12. 2013 do 10. 9. 2014. K posouzení otázky, zda žil žalobce

pokračování

ve společné domácnosti s občanem EU, krajský soud aplikoval definici společné domácnosti dle § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 (dále jen „občanský zákoník z r. 1964“), neboť právní pojem „společná domácnost“ není v současném občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) definován. Na základě závěrů Nejvyššího správního soudu, vysloveného v rozsudku ze dne 23. 1. 2014 č. j. 6 As 36/2013 – 81, je tato definice aplikovatelná i na zákon o pobytu cizinců, pokud jde o posouzení, zda žalobce sdílel společnou domácnost s občankou EU, jak tvrdí. Podle tohoto ustanovení tvoří společnou domácnost fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Právní pojem tak obsahuje dvě podmínky, a to 1) podmínku trvalého soužití a 2) podmínku společného uhrazování nákladů své potřeby. Důležitým znakem společné domácnosti je tak kromě existence spotřebního společenství i jeho trvalost. Nestačí tedy, že žalobce pobýval se svojí matkou určitý čas v jednom pokoji a společně se podíleli na úhradě nákladů běžného spotřebního zboží a chodu domácnosti. O trvalé soužití jde tehdy, pokud není časově předem omezeno. O předem dané časové omezení jde například v případě soužití po dobu nemoci či studia; i v takovém případě společná domácnost nevznikne. Dále krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu (například rozsudky ze dne 10. 12. 2012 č. j. 21 Cdo 678/2011, a ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. 26 Cdo 5038/2009), podle které mají soudy a správní orgány na trvalé opuštění společné domácnosti usuzovat podle okolností konkrétního případu. V intencích této judikatury je patrné, že trvalým opuštěním společné domácnosti je obecně jednání vedené s úmyslem domácnost zrušit a již neobnovit. Vzhledem ke skutečnosti, že matka žalobce A. J. se odstěhovala do České republiky, uzavřela zde manželství s panem R. J. a žije zde se svým manželem ve společné domácnosti po dobu nejméně 9 let, je zřejmé, že tak učinila s úmyslem domácnost se svým dospělým synem zrušit a již neobnovit. Necelý rok společnéhožití žalobce a jeho matky v Bělorusku, bez záměru obnovení společného soužití trvale, tak nenaplnuje již první podmínku společné domácnosti dle § 115 občanského zákoníku z r. 1964. Vzhledem ke skutečnosti, že nebyla splněna první podmínka trvalého soužití žalobce a jeho matky, existenci druhé podmínky (společného uhrazování nákladů své potřeby) soud nezkoumal. Na základě toho, že žalobce nesdílel společnou domácnost s občankou EU, nedá se považovat za rodinného příslušníka občana EU dle ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

K § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců žalobce uvedl, že je synem občanky EU a je touto občanskou vyživovaný, což dokládal doklady o převodu peněz od matky za celý rok 2013 a začátek roku 2014. Krajský soud k tomu uvedl, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce je osobou ve věku 31 let a v minulosti pracoval. Žalobcem nebyla doložena ani žádná lékařská zpráva o jeho dlouhodobém nepříznivém zdravotním stavu. Krajský soud tak aproboval závěr žalovaného, dle kterého nelze žalobce považovat za nezaopatřenou osobu, která by měla být nadále závislá na péči své matky vzhledem ke skutečnosti, že nedoložil žádný relevantní důvod, který by dokládal, že je na této péči své matky závislý. Žalovaný zcela správně poukázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 27. 4. 2006 ve věci *Yunying Jia proti Migrationsverket*, C – 1/05, ve kterém se uvádí, že otázka, zda je podmínka závislosti splněna, či nikoli, musí být určena objektivně, s přihlédnutím k individuálním okolnostem a osobní potřebě osoby vyžadující podporu, když vhodným kritériem je, pokud finanční prostředky závislého mu umožňují žít alespoň na úrovni životního minima v zemi svého pobytu. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce nijak neprokázal, že by měl být závislý na své matce výživou, naopak uvedl, že chce žít s matkou ve společné domácnosti, aby mohl pomáhat on jí, z důvodu jejího zdravotního stavu.

Žalobce tedy dle krajského soudu neprokázal, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že nebyly provedeny dostatečné a adekvátní důkazy a že žalovaný rozhodl přes důvodné pochybnosti. Naopak je toho názoru, že správní orgány

vycházely z náležitých podkladů, na základě nichž dospěly k správnému skutkovému a právnímu závěru.

Pokud jde o námitku, že žalobce nebyl ve správním řízení řádně a dostatečně poučen, co má činit, aby svá tvrzení prokázal, tedy že má na podporu svých tvrzení předložit důkazy, krajský soud uvedl, že podle § 168 zákona o pobytu cizinců se *a contrario* na řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle § 52 věty první správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobce měl tak povinnost označit důkazy; mimo to na nedostatečnost předložených dokumentů byl upozorňován a zároveň byl poučován o následku neodstranění podstatných vad žádosti ve lhůtě. Správní orgán prvního stupně žalobce vyzval k odstranění vad žádosti výzvami ze dne 28. 11. 2014, č. j. OAM-16814/6PP-2014, a ze dne 20. 1. 2015, č. j. OAM-16814/9PP-2014, konkrétně, aby doložil doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Výzvy obsahovaly poučení, že pokud doklady do určené lhůty žalobce nedoloží, nebude žádosti vyhověno a v případě nejasností souvisejících s odstraněním nedostatků žádosti bylo uvedeno telefonní číslo, na kterém žalobci budou poskytnuty potřebné informace. Výzvy byly správnímu orgánu vráceny z důvodu že „na uvedené adrese sídlí pouze MěÚ/UÚ - adresát nemá schránku“, podle § 25 odst. 1 správního řádu tak byla výzva doručena veřejnou vyhláškou dne 29. 5. 2015 č. j. OAM-16814-12/PP-2014. Ve lhůtě poskytnuté ve výše uvedené výzvě k odstranění vad žádosti žalobce žádné důkazy nenavrl a jiné důkazy nepředložil, i když k tomu byl řádně vyzván. Dále byl žalobce podle § 36 odst. 3 správního řádu vyzván k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a k případnému vyjádření se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí, a to výzvou ze dne 1. 7. 2015, č. j. OAM-16814-13/PP-2014, doručenou opět veřejnou vyhláškou dne 22. 7. 2015. Z protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 4. 8. 2015, č. j. OAM-16814-15/PP-2014 vyplývá, že žalobce se nechce s uvedenými podklady seznámit a nijak se k uvedeným podkladům nevyjádřil. Žalobce byl tak správním orgánem prvního stupně vyzván k odstranění vad žádosti, avšak na tuto výzvu nijak nereagoval. To, že se žalobce s výzvou k odstranění vad, doručenou veřejnou vyhláškou, neseznámil, může být přičítáno pouze nedostatku procesní aktivity žalobce a jeho součinnosti v řízení o žádost (§ 50 odst. 2 správního řádu). Řízení dle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je řízením o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá, konkrétně o udělení pobytového statusu, z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit splnění výše uvedených podmínek. Je tak ve vlastním zájmu žalobce, aby k podání žádosti a k řízení přistupoval se vši vážností a vyvinul procesní aktivitu nejen ve formě hodnověrných tvrzení, ale i hodnověrných důkazů o nich.

Poslední žalobní námitka se týkala otázky přiměřenosti rozhodnutí, kdy žalobce namítal, že rozhodnutí správních orgánů nepřiměřeně zasahují do jeho rodinného a soukromého života. K tomu soud uvedl, že ohledně rozhodování o povolení k přechodnému pobytu dle ustanovení § 87b, ve spojení s § 87a zákona o pobytu cizinců zákonodárce nedal správnímu orgánu možnost správního uvážení a posouzení situace z hlediska přiměřenosti rozhodnutí. Dle tohoto ustanovení je žadatel o přechodný pobyt povinen předložit náležitosti dle § 87 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy doklad potvrzující že je rodinným příslušníkem občana EU a doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou, jde-li o nezaopatřenou osobu podle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Již z uvedeného výše plyne, že při nenaplnění těchto podmínek uvedených v § 87b odst. 2, tedy pokud žadatel nepřiloží k žádosti mimo jiné doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU, nemůže mu být povolení k přechodnému pobytu uděleno. Žalobce v tomto případě nedoložil doklad, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu ustanovení § 15a, nelze ho tedy považovat za příslušníka občana EU a nelze na něj vůbec vztáhnout ustanovení zákona týkající se rodinných příslušníků EU. Z toho

pokračování

vyplynula povinnost příslušného správního orgánu přistoupit k zamítnutí žádosti k povolení trvalého pobytu dle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 15a tohoto zákona. Zákon nedává v případě nesplnění povinnosti dle ustanovení § 87b odst. 2 citovaného zákona správnímu orgánu jinou možnost postupu. Tato námitka žalobce je proto dle krajského soudu rovněž nedůvodná.

Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodu podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že je rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se rozumí rodinným příslušníkem občana EU také cizinci, kteří ve státě, jehož jsou občanem či kde měli povolen pobyt, žili s občanem EU ve společné domácnosti, či jsou občanem EU vyživovaní. Vyživovanost stěžovatele ze strany občana EU, jeho matky, byla tvrzena od počátku řízení, kdy k odvolání bylo dokonce doloženo, že matka konstantně zasílala stěžovateli finance do Běloruska ještě dříve, než se za ním vydala, aby s ním bydlela, a od 15. 3. 2014 do 4. 10. 2014 spolu žili v Bělorusku. Ze strany žalovaného, ani správního orgánu I. stupně nebylo však toto tvrzení řádně reflektováno a stěžovatel nebyl řádně, a s ohledem na jeho zjevné potřeby, dostatečně určitě poučen o tom, co má činit, aby svá tvrzení prokázal. Jestliže tedy platí, že správní orgány jsou povinny rozhodovat na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nelze než konstatovat, že v daném případě bylo rozhodnuto na základě stavu věci, kdy sice byly pochybnosti o tom, zda žalobce přece jen není rodinným příslušníkem občana EU, ale aniž by byl řádně vyzván k doplnění svých tvrzení; správní orgán také nevyužil veškerých svých prostředků k tomu, aby sám dokazování doplnil. Je zjevné, že za takto nedostatečně zjištěného stavu nelze konstatovat, že cizinec není rodinným příslušníkem občana EU, nýbrž maximálně to, že tato skutečnost nebyla dostatečně prokázána, což je zásadní rozdíl, a bylo by nezbytné ve věci rozhodovat dle zcela jiného ustanovení zákona o pobytu cizinců. Tvrzení správního orgánu, že stěžovatele nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU, s ohledem na pochybnosti v řízení existující, nelze považovat za přezkoumatelné. Tento postup je zjevně v rozporu s principem materiální pravdy ukotvené v § 3 správního řádu.

Stěžovatel dále odkázal na čl. 4 odst. 4 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Úmluvy o ochraně práv a základních svobod. V této souvislosti poznamenal, že zájem České republiky na dodržování mezinárodně právních závazků zcela jednoznačně převažuje nad jejím zájmem na ukončení pobytu cizince a odkázal na relevantní judikaturu správních soudů, ze které zcela jednoznačně vyplývá, že správní orgány jsou povinny při své činnosti respektovat mezinárodní právní závazky České republiky, stejně tak, jako ústavně správní předpisy. Protože napadené rozhodnutí žádným způsobem nezkoumá možné dopady rozhodnutí do rodinného a soukromého života účastníka, lze konstatovat, že jde o rozhodnutí nejen nepřiměřené, ale také z těchto důvodů zcela nepřezkoumatelné. Stěžovatel přitom odkázal na ustanovení § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a na komentář správního řádu (VEDRAL, J., *Správní řád komentář*. 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2006).

Nejvyšší správní soud nejprve ověřil splnění podmínek řízení a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, která má obsahové náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody dle § 103 odst. 1, písm. a), d) s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti je stěžovatel zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil v zásadě tytéž námitky, které uvedl již v žalobě a s nimiž se řádně vypořádal již krajský soud v napadeném rozsudku. Na odůvodnění tohoto rozsudku tedy Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje s tím, že se s důvody zde uvedenými plně ztotožňuje. Přesto považuje za potřebné zopakovat zásadní důvody, pro které napadený rozsudek z hlediska zákona obстоjí.

Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná, respektive nepřezkoumatelná, neboť vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci; tento stav měl být zapříčiněn tím, že stěžovatel nebyl dostatečně poučen o tom, jaké podklady měl na podporu své žádosti dodat. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Stěžovateli nic nebránilo vady ve své žádosti odstranit, a pokud brojil proti způsobu doručování ze strany správních orgánů, měl možnost sdělit správnímu orgánu svou aktuální kontaktní adresu, případně uvést své jméno na poštovní schránce v bydlišti své matky. Z protokolu o seznámení účastníka s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 4. 8. 2015 č. j. OAM-16814-15/PP-2014 jednoznačně vyplývá, že stěžovatel byl osobně poučen o možnosti seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, nechtěl se však s uvedenými podklady seznámit a nijak se k nim nevyjádřil. Toto je podstatné zjištění, neboť bylo na stěžovateli (šlo o řízení o žádosti), aby doložil veškeré podklady, které považuje za potřebné. Obstojí tedy závěr krajského soudu, že správní orgány svým povinností v procesu dokazování (zjišťování skutkového stavu věci) dostály; pokud měl stěžovatel za to, že některé skutečnosti měly být osvětleny blíže, bylo na něm, aby vyvinul v tomto směru vlastní iniciativu. Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy dán není.

Pokud jde o věcné posouzení stěžovatelovy žádosti, zde nelze přehlédnout, že důvody, pro které žádá o povolení k pobytu, jsou protichůdné, neboť nejprve tvrdí, že žádá o sloučení rodiny, protože jeho matka potřebuje pomoc z důvodu svého nepříznivého zdravotního stavu (žádost ze dne 27. 11. 2014), posléze však ve svém odvolání ze dne 3. 9. 2015 píše, že je to on, kdo je závislý na matce a je částečně postižený. Svá tvrzení však nijak nedokládá relevantními důkazy (např. lékařskými zprávami apod.), ani nijak neupřesňuje, kdo o koho by se měl vlastně starat. Rodiče stěžovatele byli rozvedeni, matka odešla na území České republiky, kde se v roce 2004 vdala a žije zde přes 9 let. Matka stěžovatele opustila, v době, kdy stěžovateli bylo cca 20 let a stěžovatel zůstal v Bělorusku. Během té doby vazby mezi nimi fungovaly, dnes má stěžovatel 31 let, v Bělorusku pracoval a nejedná se o osobu nezaopatřenou. Krajský soud správně upozornil, že jejich soužití v Bělorusku bylo přechodné a nebylo ani relevantně doloženo, že matka stěžovatele celou dobu živí a že je na ní existenčně závislý. Pokud se týká matky stěžovatele, k té má její manžel zákonnou vyživovací povinnost a také by se měl o ni starat v případě zdravotních problémů. Stěžovatel i jeho matka žili řadu let každý na území jiného státu a ani jeden z nich v průběhu let neutrpěl žádnou závažnou újmu. Jejich vztah takto funguje řadu let, bez ohledu na rozhodnutí správních orgánů. Nepříznáním požadovaného pobytového statusu tedy nemohlo dojít k porušení čl. 4 odst. 4 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně práv a základních svobod.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věta 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto

pokračování

řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně 18. ledna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu