



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **S. B.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2013, č. j. MV-76714-6/SO/sen-2012, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č. j. 9 A 25/2013 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 8. 8. 2011 žádost o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 20. 4. 2012, č. j. OAM-9053-18/TP-2011, žádost zamítlo, jelikož dospělo k závěru, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že teta žalobkyně je občankou České republiky a žalobkyně sdílí spolu s ní, jejím manželem, občanem Velké Británie a Severního Irska s trvalým pobytem v České republice, a dvěma nezletilými dětmi společnou domácnost, nezakládá trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu §15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť není jejich přímým

příbuzným. Žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 1. 2013, č. j. MV-76714-6/SO/sen-2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítla odvolání žalobkyně a výše uvedené rozhodnutí potvrdila.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Upozornila na skutečnost, že identický správní orgán jí v minulosti vydal rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Aniž by svůj předchozí závěr jakkoliv zpochybnil, došel nyní k závěru opačnému. Žalobkyně nikdy nepoznala otce a její strýc ji zcela reálně alternuje otce a tetu matku. Podílí se na péči a výchově jejich nezletilých dětí a pomáhá s péčí o společnou domácnost. Ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) interpretuje žalobkyně tak, že pod pojmem „trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému“ je nutné rozumět také vztah osoby blízké ve smyslu občanského práva. Jedná se o faktický a do značné míry subjektivní vztah a je nerozhodné, zda jde o vztah partnerský nebo obdobný rodičovskému či prarodičovskému.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 18. 5. 2016, č. j. 9 A 25/2013 – 39 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že okolnosti, za kterých rozhodoval správní orgán o povolení přechodného pobytu žalobkyně, nejsou detailněji známy, není nicméně sporu o tom, že žalobkyně sdílí s občanem Evropské unie společnou domácnost. Samotné sdílení společné domácnosti však k naplnění podmínek § 15a odst. 3 písm. b) nepostačuje a žalobkyně nesplnila svou zákonnou povinnost doložit trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému k občanu Evropské unie. Za vztah obdobný vztahu rodinnému lze považovat pouze úzký trvalý vztah analogický rodinným vztahům tak, jak je zákon 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 „Směrnice 2004/38/ES“) vymezuje. Z doložených dokladů nelze dovodit, že by žalobkyně byla ve vztahu ke své tetě, strýci a jejich dětem v postavení rodinného příslušníka ve smyslu zákona o pobytu cizinců.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně / stěžovatelka / napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že z provedených důkazů bylo možno dovodit nezpochybnitelný závěr, že žalobkyně skutečně sdílí dlouhodobě, respektive trvale společnou domácnost s občanem Evropské unie se všemi konsekvencemi z tohoto faktu vyplývajícími. Identický správní orgán vydal žalobkyni rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. V nyní posuzovaném případě při nezměněném skutkovém stavu dospěl správní orgán k závěru, že žalobkyně již není rodinným příslušníkem občana Evropské unie dle §15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž tato skutečnost se stala jediným a výhradním důvodem pro nepovolení trvalého pobytu. Napadeným rozhodnutím tak byla porušena zásada legitimního očekávání při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů, vyjádřená v § 2 odst. 4 a § 8 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalovaná odkázala pouze na jeden rozsudek Nejvyššího správního soudu, což v žádném případě nemůže stačit pro prokázání tak radikální změny judikatury správních soudů, aby bylo možno porušit primární zásadu legitimního očekávání. Navíc v situaci, kdy tento rozsudek se kontextuálně zcela míjí s projednávanou věcí.

[5] Městský soud pochybil, pokud z tohoto důvodu napadené rozhodnutí nezrušil, s uvedenou námitkou se ani přezkoumatelným způsobem nevypořádal. Stěžovatelka shrnuje, že stejný správní orgán nejprve povolil stěžovatelce přechodný pobyt a následně při nezměněné

pokračování

právní i faktické situaci zamítl její žádost o udělení trvalého pobytu. V paralelně probíhajícím řízení v rozporu s rozhodnutím o neudělení trvalého pobytu prodloužil identický správní orgán stěžovatelce přechodný pobyt, resp. prodloužil platnost její pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie. Nezákonný a nelogický přístup správního orgánu pak vyvrcholil tím, že stěžovatelce v následném (druhém) řízení udělil trvalý pobyt, aniž by opět došlo k doložení jakýchkoliv jiných důkazů než těch, které byly předloženy či navrhovány v řízení o trvalý pobyt, který byl správními orgány zamítnut a stal se předmětem soudního přezkumu.

[6] Městský soud zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, když námitku porušení zásady legitimního očekávání "vyřešil" v napadeném rozsudku pouze jedním paušálním odkazem, dle kterého porušení zásady legitimního očekávání v dané věci neshledává. Vůbec se nevypořádal s argumentací předestřenou a doloženou v rámci ústního jednání, že stěžovatelce byl prodloužen v paralelně probíhajícím řízení přechodný pobyt, respektive prodloužena platnost pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie na základě zcela totožných argumentů, které správní orgán v řízení o trvalém pobytu neakceptoval.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[10] V kasační stížnosti stěžovatelka nikterak nepolemizuje s výkladem ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak, jak jej provedla žalovaná v napadeném rozhodnutí a městský soud v napadeném rozsudku. Městský soud, stejně jako žalovaná, přitom vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, podle něhož rodinný příslušník občana Evropské unie ve smyslu citovaného ustanovení je cizinec, který 1) žije s občanem Evropské unie v trvalém vztahu obdobném vztahu rodinnému, 2) žije s ním ve společné domácnosti. Obě podmínky přitom musejí být splněny současně. *Je tedy nutno se zabývat se nejen tím, zda cizinec žije ve společné domácnosti s občanem Evropské unie, ale také tím, zda lze vztah mezi nimi považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému. Vztah obdobný vztahu rodinnému musí být však definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný, musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je zákon v souladu se Směrnicí vymezuje. Za vztah rodinný je bezesporu považován vztah rodiče – děti, prarodiče – děti. Lze v této souvislosti proto akceptovat názor stěžovatele stran posuzování takovýchto vztahů (obdobných vztahům rodinným), existují-li mezi určitými osobami, které mezi sebou mají určitou dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu, přitom takové vztahy lze přirovnat ke vztahu např. rodiče – děti, prarodiče – vnuci... Jak již bylo uvedeno výše, za rodinného příslušníka občana Evropské unie se rozumí jeho: a) manžel, b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti, c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela*

občana Evropské unie... Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný není považován vztah bratr – sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice.

[11] Stěžejní kasační námitkou je skutečnost, že stěžovatelce byl rozhodnutím z roku 2008 udělen přechodný pobyt rodinného příslušníka Evropské unie a toto rozhodnutí založilo její legitimní očekávání, že za stejného skutkového a právního stavu na ní bude při hodnocení žádosti o trvalý pobyt stále pohlíženo jako na rodinného příslušníka občana Evropské unie. Stěžovatelka dále upozorňuje na to, že v roce 2015 jí byla prodloužena doba platnosti průkazu o pobytu rodinného příslušníka Evropské unie a následně jí byl k další žádosti udělen trvalý pobyt. K této argumentaci je třeba uvést, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.* V nynějším řízení tudíž nelze hodnotit rozhodnutí, která následovala po vydání napadeného rozhodnutí, ať již jde o prodloužení přechodného pobytu nebo tvrzené udělení trvalého pobytu rodinného příslušníka Evropské unie v následujícím druhém řízení. Stejnou myšlenku vyjádřil již městský soud na str. 3 napadeného rozsudku, když z tohoto důvodu odmítl provést navržený důkaz výzvou Ministerstva vnitra k převzetí prodloužení k přechodnému pobytu. Zásadní otázkou však zůstává, zda rozhodnutím o udělení přechodného pobytu bylo založeno legitimní očekávání kladného rozhodnutí v řízení o žádosti o trvalý pobyt, které by ve své podstatě zavázalo žalovaného bez bližších úvah setrvat na závěru, že stěžovatelka představuje rodinného příslušníka občana Evropské unie, a zda se městský soud s touto námitkou dostatečně vypořádal.

[12] Ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip, který lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, našel své legislativní vyjádření v § 2 odst. 4 správního řádu. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (srov též rozsudky ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 – 56, nebo ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52). Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).

[13] Ovlivnění, resp. změna rozhodovací praxe může být také výsledkem soudního nalézání práva. Justice jakožto „nalézací“ instituce provádí výklad zákona (v jeho mezích), který platí „od začátku“ a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případech, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11). Dosavadní praxe správních orgánů je tedy soudním rozhodováním usměrňována, zejména nejvyšší soudní instance v tomto směru naplňují svou úlohu sjednocovat interpretaci aplikovaných ustanovení právních předpisů.

pokračování

[14] Ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) bylo do zákona o pobytu cizinců včleněno zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007. Z důvodové zprávy k uvedenému ustanovení vyplývá, že *reaguje na článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, podle něhož členský stát usnadňuje v souladu s vnitrostátními předpisy vstup a pobyt partnerovi, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, v České republice se typicky jedná o vztah druhá a družky... Skutečnost, že se v konkrétním případě bude jednat o osobu, která splňuje podmínku trvalého vztahu s občanem Evropské unie, bude muset tato osoba správnímu orgánu nezpochybnitelným způsobem doložit.*

[15] V době rozhodování o přechodném pobytu stěžovatelky v roce 2008 šlo o relativně novou právní úpravu a (jak upozorňuje žalovaná na str. 5 napadeného rozhodnutí) výklad pojmu „vztah obdobný vztahu rodinnému“ byl v aplikační praxi žalované nejednotný. Výklad uvedeného pojmu se sjednotil v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu (již citovaný rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, č. 2094/2010 Sb. NSS). Vztah obdobný vztahu rodinnému je vykládán restriktivně. Ačkoliv obsah pojmu dopadá na širší okruh vztahů než citovaný článek Směrnice 2004/38/ES (vztahuje se na všechny trvalé faktické vztahy obdobné vztahům rodinných příslušníků dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoliv jen na vztah partnerský), nezahrnuje vztahy sourozenecké, vztahy bratranec – sestřenice, teta – neteř, ani faktické vztahy obdobné. Není pravda, jak tvrdí stěžovatelka, že uvedený rozsudek se zcela míjí s projednávanou věcí. Uvedený rozsudek interpretuje ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jehož aplikace se stěžovatelka v předchozím řízení dovolávala. Nelze ani tvrdit, že by se jednalo o rozsudek ojedinělý, který by byl radikální změnou judikatury správních soudů. Do doby vydání citovaného rozsudku nebyla Nejvyšším správním soudem posuzovaná otázka řešena, na uvedené závěry naopak navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích 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.

[16] Stěžovatelka uvedené závěry, na kterých je vystaveno odůvodnění napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí, nikde v kasační stížnosti nerozporuje. Poukazuje pouze na to, že v rozporu s napadeným rozhodnutím byl následně stěžovatelce prodloužen přechodný pobyt a v následně vedeném druhém řízení udělen trvalý pobyt rodinného příslušníka Evropské unie. Jak již bylo uvedeno výše, případnou změnou aplikační praxe žalované, resp. Ministerstva vnitra, ke které došlo po vydání napadeného rozhodnutí, se není možné v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí jakkoliv zabývat.

[17] Nejvyšší správní soud neshledává vypořádání uplatněných žalobních bodů ze strany městského soudu za nedostatečné. Městský soud uvedl, že při přezkoumání zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí a řízení, které předcházelo jeho vydání, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl k datu vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu nehodnotil prodloužení povolení k přechodnému pobytu, vydané stěžovatelce v roce 2015. Stejně tak neshledal v posuzovaném případě ve vztahu ke stěžovatelce porušení zásady legitimního očekávání. Okolnosti, za kterých došlo k povolení přechodného pobytu v roce 2008 nebyly městskému soudu detailně známy, ostatně ani stěžovatelka v tomto směru žádné bližší údaje nesdělila. Správní orgány nicméně v obou případech měly za prokázané, že stěžovatelka sdílí se strýcem, tetou a jejich dětmi společnou domácnost (což bylo zároveň zdůrazněno i ve správní žalobě). Prvostupňový správní orgán v nynějším řízení vyzval stěžovatelku, aby označila, na základě čeho se cítí být rodinným příslušníkem státního občana České republiky, z doložených podkladů však nebylo možné daný závěr učinit.

[18] Toliko *obiter dictum* bez jakéhokoliv vlivu na výsledek tohoto řízení Nejvyšší správní soud dodává, že za předpokladu pravdivosti tvrzení stěžovatelky o tom, že jí již byl přiznán trvalý pobyt rodinného příslušníka Evropské unie, by v případě vyhovění kasační stížnosti a zrušení napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí nezbylo žalované než řízení o žádosti stěžovatelky zastavit pro překážku věci rozhodnuté.

IV.

Závěr a náklady řízení

[19] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. září 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu