



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **A. O.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 4. 2016, č. j. MV-53923-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 9. 2016, č. j. 50 A 12/2016 – 51,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva vnitra - odboru azylové a migrační politiky, ze dne 17. 2. 2016, č. j. OAM-3404-42/PP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU dle ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to pro nesplnění podmínky dle § 87b odst. 1 ve spojení s § 15a uvedeného zákona, neboť žalobce není rodinným příslušníkem občana Evropské unie a ustanovení § 15a zákona na něj nelze vztáhnout.

Shora označeným rozhodnutím žalovaná zamítla žalobcovo odvolání do prvostupňového rozhodnutí a napadené rozhodnutí potvrdila. Žalovaná shodně se správním orgánem prvního stupně shledala, že žalobce ke své žádosti nepředložil doklad, který by osvědčoval, že je žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie, protože mu nemohlo být vydáno povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců. Krom toho žalovaná konstatovala, že žalobce nesplňuje podmínku dle § 15a odst. 3 písm. a) bod 1 zákona o pobytu cizinců.

Vzhledem k tomu, že žalobce nemá postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebyly správní orgány oprávněny posuzovat jeho žádost podle § 87b zákona o pobytu cizinců a správní orgán prvního stupně neměl jinou možnost, než takovou žádost zamítnout.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ve shora označeném rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) shledal nedůvodnou námitku žalobce, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie primárně dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, když sdílí společnou domácnost se svým otcem – občanem České republiky. Soud měl ze spisového materiálu za zřejmé, že na projednávanou věc nelze aplikovat žádné z ustanovení §15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce splňuje pouze podmínku přímého příbuzenství, nikoli však nezaopatřenosti. Ohledně aplikovatelnosti ustanovení § 15a odst. 3 téhož zákona pak krajský soud uvedl, že pojem „příbuzný“ není v zákoně o pobytu cizinců definován, pročez vycházel z vymezení příbuzenství dle § 771 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Žalobce není dle krajského soudu rodinným příslušníkem dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalobce nežil se svým otcem (občanem České republiky) ve společné domácnosti v zemi jeho původu nebo v jiné zemi a netvrdil či neosvědčil, že by byl na svého otce odkázán výživou. Dále žalobce netvrdil a ani neosvědčil, že by jeho zdravotní stav byl nějakým způsobem nepříznivý, natož aby se o sebe nedokázal postarat bez osobní péče svého otce. Krajský soud rovněž dovodil, že § 15a odst. 3 písm. b) nerozšiřuje okruh osob s postavením rodinného příslušníka o další příbuzné nesplňující kritéria § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Odstavec 3 písm. b) totiž primárně dopadal na ty osoby, které s občanem Evropské unie nemají vztah rodinný, ale vztah obdobný vztahu rodinnému (např. druh a družka). Ze správního spisu krajský soud dále zjistil, že žalobce byl již před příjezdem do České republiky členem své plně existující rodiny, čítající ještě manželku a nezletilého syna. Své rodiče žalobce v tuzemsku za posledních osm let navštívil pouze dvakrát na základě krátkodobého víza, žalobcův otec jej na Ukrajině navštívil jednou. Ačkoli vztah otce a syna je dle krajského soudu vztahem rodinným, není tím automaticky vyloučena aplikace ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu umožňuje aplikaci § 15a odst. 3 písm. b) tohoto zákona i na jiné osoby než např. druh/družka, ovšem pouze ve zcela výjimečných a opodstatněných případech. Ani další žalobní námitky neshledal krajský soud důvodnými, pročez žalobu zamítl.

Proti napadenému rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasně podanou kasační stížností, již podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); když nezákonnost napadeného rozsudku tudíž spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, stejně jako v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

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. Zákon o pobytu cizinců definuje rodinného příslušníka občana Evropské unie v ustanovení § 15a odst. 1 značně úzce, přičemž je zjevné, že stěžovatel do této kategorie nespadá. Vztah stěžovatele a jeho otce je proto třeba kvalifikovat jako vztah obdobný vztahu rodinnému. Opačný závěr by byl rozporný s pravidly formální logiky, a to konkrétně s výkladovým pravidlem *a minori ad maius*. Pokud lze udělit povolení k přechodnému pobytu např. osobě, která není biologickým potomkem občana, avšak má s tímto vztah obdobný vztahu rodinnému, bylo by absurdní neudělit takové povolení osobě, která je biologickým potomkem občana.

pokračování

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřuje v aprobaci nepřezkoumatelného rozhodnutí žalované krajským soudem. V tomto ohledu poukazuje na konstataci obsaženou v rozhodnutí žalované, že stěžovatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, již staví do kontrastu s dalším závěrem žalované, dle něhož se mezi stěžovatelem a jeho otcem jedná o vztah rodinný. Stěžovatel sice opřel svou žádost o příbuzenský vztah s občanem Evropské unie v pokrevní linii přímé, nicméně takový vztah nelze automaticky považovat za vztah rodinný dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť je třeba vnímat odlišně vztahy příbuzenské a vztahy rodinné. Pokud tedy potomek nenáleží do žádné kategorie ve smyslu § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tak nic nebrání tomu, aby usiloval o povolení k přechodnému pobytu s odkazem na vztah obdobný vztahu rodinnému, byť by byl tento vztah odvozen od poměru k jeho rodiči.

Krajský soud měl dále pochybit, když neshledal důvodnou žalobní námitku porušení principů dobré správy, kterého se měly správní orgány dopustit tím, že se v rámci svého rozhodování nikterak nezabývaly zásahem do soukromého a rodinného života účastníka řízení.

Žalovaná založila nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí dále i tím, že nezjišťovala fakticitu a povahu vztahu mezi stěžovatelem a jeho otcem. Nejvyšší správní soud však již ve svém rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, konstatoval, že „[p]okud je splněn první předpoklad pro to, aby bylo možno na sourozence (v tomto případě sestry) pohlížet jako na osoby ve vztahu obdobném vztahu rodinnému, neboť charakteristický znak příbuzenství je mezi nimi splněn, je nutno se pro posouzení žádosti žalobkyně o přechodný pobyt zabývat, zda jsou splněny i další zákonem stanovené podmínky pro to, aby bylo možno na žalobkyni pohlížet jako na rodinného příslušníka své sestry, tedy zda jde o vztah trvalý, zda spolu žalobkyně a její sestra žijí ve společné domácnosti a zda jde v případě žalobkyně o dlouhodobou, úzkou, citovou popř. jinak definovanou vazbu mezi jednotlivými příslušníky rodiny, zejména s přihlédnutím k jejímu věku.“ Rovněž v nyní posuzované věci je naplněna na straně stěžovatele podmínka příbuzenství s občanem Evropské unie, avšak správní orgány bez dalšího právě s ohledem na naplnění této podmínky konstatovaly, že zde vztah obdobný vztahu rodinnému nemůže vůbec existovat. Krajský soud pak pochybil, když z uvedeného důvodu rozhodnutí žalované nezrušil.

Konečně stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně vypořádal jeho námitku porušení zásady legitimního očekávání. V mnoha právně i věcně identických věcech tentýž prvostupňový správní orgán (a případně žalovaná) postupoval výrazně odlišně než ve věci nynější. Stěžovatel v tomto ohledu odkazuje na rozhodnutí žalované č. j. MV-77522-1/OAM 2012, č. j. OAM-1835/PP-2011, či rozhodnutí MV-82454-1/OAM-2012, ve kterých bylo žádostem tamních účastníků řízení o povolení k přechodnému pobytu vyhověno. Od doby vydání uvedených vyhovujících rozhodnutí do doby podání stěžovatelovy žádosti přitom příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců nedoznala změn, stejně tak nedošlo ani k převratnému vývoji judikatury správních soudů. Žalovaná rozhodnutím ve věci vedené pod sp. zn. MV-74595-4/SO-2012, za stejné důkazní situace v téměř identické právní otázce sdílení společné domácnosti ve vztahu prarodiče a vnučky, nejen zrušila původní negativní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale sama ve věci rozhodla tak, že se přechodný pobyt uděluje. Za takovéto situace dle stěžovatele jen stěží může obstát odůvodnění krajského soudu, který porušení zásady legitimního očekávání neshledal se strohým konstatováním, že daný případ je po právní stránce odlišný od případů, jimiž podepřel svou žalobní argumentaci stěžovatel.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Kasační stížnost je přípustná.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením přezkoumatelnosti napadeného rozsudku; s přihlédnutím k ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. tak přitom učinil i nad rámec stěžovatelem vznesených námitek poukazujících na vadu nepřezkoumatelnosti, neboť Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti povinen přihlédnout k případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí i bez návrhu.

Vymezením pojmu (ne)přezkoumatelnosti správního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud ve své dosavadní rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Jako příklad lze uvést zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, dle kterého *„[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“* Lze se rovněž ztotožnit se závěrem dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47A 32/2012 – 38, že *„[p]ovinnost správního orgánu vypořádat se dostatečným a přesvědčivým způsobem s námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004) platí tím spíš pro odvolací správní orgán, neboť samotným smyslem a účelem odvolacího řízení je právě přezkoumání správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 citovaného zákona).“*

Stěžovateli je předně třeba přisvědčit v tom, že bylo-li by soudem přezkoumáno nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu, byla by tím rovněž založena nepřezkoumatelnost samého napadeného rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91). Nejvyšší správní soud však rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným neshledal. Žalovaná ve svém rozhodnutí podrobným a srozumitelným způsobem předstřela svůj právní názor na otázku výkladu dotčeného ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Nelze souhlasit s domněnkou stěžovatele, že žalovanou konstatované nenaplnění podmínek pro postavení stěžovatele jako rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců na straně jedné a označení vztahu stěžovatele a jeho otce za vztah rodinný na straně druhé jsou vzájemně neslučitelnými a rozpornými právními závěry správních orgánů; žalovaná podrobně vysvětlila právní úvahy, na základě kterých k těmto závěrům dospěla, a v jejich světle nelze usoudit, že by naříkané spojení uvedených závěrů žalované bylo absurdní, jak se domnívá stěžovatel. Pokud dále stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované v nedostatečném zohlednění skutečné povahy vztahu s jeho otcem ze strany žalované, uvádí k tomuto Nejvyšší správní soud, že žalovaná se vskutku povahou jejich vztahu hlouběji nezabývala, avšak k takovému postupu zjevně došlo s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení, neboť žalovaná dospěla k takovým dílčím závěrům, na základě kterých již nebylo namístě zabývat se dalšími kritérii aplikovatelnosti ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejedná se tak o opomenutí žalované, nýbrž o důsledek jí zaujatého právního názoru, jehož správnost byla krajským soudem k řádně uplatněné žalobní námitce rovněž přezkoumána.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitky stěžovatele poukazující na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nejsou důvodné. K tomu je třeba dodat, že ani nad rámec těchto námitek neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Krajský soud neopomněl dostatečným způsobem vypořádat žádný z uplatněných žalobních bodů.

Stěžejní kasační námitka směřuje proti způsobu, jakým byla správními orgány a krajským soudem vyložena a aplikována ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců; zejména pak § 15a

pokračování

odst. 3 písm. b), dle kterého platí, že „[u]stanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se 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.“ Stěžovatel je toho názoru, že z dosahu citovaného ustanovení nelze apriorně vyloučit osobu cizince, který doložil, že je synem občana Evropské unie. Naproti tomu krajský soud v napadeném rozsudku zaujal shodně s žalovanou názor, dle kterého předmětné ustanovení dopadalo „primárně na ty osoby, které s občanem EU nemají vztah rodinný (tj. otec a syn), ale vztah obdobný vztahu rodinnému (např. druh a družka).“

Stěžovatel pro podporu svého názoru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34. Zde Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]ourozenci jsou blízkými příbuznými, byť v linii nepřímé, s přímým společným předkem, tedy první předpoklad pro to, aby na posuzovaný vztah mezi sestrami... bylo možno pohlížet jako na vztah obdobný rodinnému, splněn je... vztah bratranec a sestřenice této charakteristice neodpovídá, neboť jde sice o vztah příbuzenský, ale vzdálený, neboť tyto nemají přímé společné předky – jejich příbuzenství je odvozeno od příbuzenství právě sourozenců, jejichž jsou potomci.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovodil, že důvodem pro přijetí kladného závěru o obdobnosti vztahu rodinného a nikoli rodinného může být též příbuzenství dotčených osob, avšak s typovým vyloučením příbuzenství vzdálenějšího (např. bratranec/sestřenice). Stěžovatel z uvedeného logicky vyvozuje, že shledal-li Nejvyšší správní soud sourozenectví dostatečně blízkým příbuzenstvím k založení vztahu obdobného rodinnému, tím spíše musí být nejbližší možné příbuzenství (tj. vztah rodiče a dítěte) stejně kvalifikovatelné.

Nejvyšší správní soud se výkladem ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců [pozn. - do 31. 12. 2010 bylo obsahově shodné ustanovení situováno v § 15a odst. 4 písm. b) daného zákona] zabýval zejména v rozsudku ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, v němž uvedl, že „[v]ztah 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.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přijal závěr, dle kterého jsou rodinnými vztahy právě vztahy rodinných příslušníků, jež odpovídají dílčím ustanovením § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z rozsudku lze dále dovodit, 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 ustanovením § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž v takovém případě je následně potřeba zkoumat pro účely posouzení aplikovatelnosti § 15a odst. 3 písm. b), 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. Již z uvedeného je zřejmé, že výše citovaný rozsudek Nejvyššího 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. Na základě takto odlišných kritérií pro posuzování typového vztahu jakožto potenciálního vztahu obdobného rodinnému pak dospěl Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích k opačným právním závěrům, konkrétně pokud jde o sourozenecký vztah jakožto vztah obdobný rodinnému, kdy pátý senát shledal, že sourozenecký vztah nemůže takovým vztahem být, kdežto třetí senát dospěl k závěru,

že sourozenecký vztah takto kvalifikovat lze a že je třeba v takovém případě zkoumat naplnění podmínky soužití ve společné domácnosti.

V návaznosti na zjištěný nesoulad výše citovaných rozsudků Nejvyšší správní soud vážil, zda je třeba v nynějším případě s ohledem na ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. aktivovat rozšířený senát. Dle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že „*dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*“ Dle obecně přijímaného výkladu tohoto ustanovení je třeba postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu i v případech, kdy rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu již existuje, neboť, ať se již aktuálně rozhodující (malý) senát přikloní ke kterémukoli názoru (případně předestře třetí, konkurující právní názor), nutně se tím odchýlí od některého z právních názorů dříve již vyslovených [srov. např. Potěšil, L., Šimíček, V. et al. *Soudní řád správní: Komentář*. In: *ASPI* (právní informační systém), ASPI ID: KO150I2002CZ]. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom k otázce své pravomoci dle § 17 odst. 1 s. ř. s. v usnesení ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 76, uvedl, že tato „*...není dána, pokud předložená právní otázka byla autoritativně vyřešena opakovanými konzistentními nálezy Ústavního soudu, které byly pouze v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty, aniž by názor odlišný od názoru Ústavního soudu byl blíže odůvodněn.*“ Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, dovodil, že povinnost postoupit věc rozšířenému senátu není dána ani tehdy, byl-li rozkol založen rozhodnutím, jež představuje ojedinělý exces v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Tento rozsudek následně aproboval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, v němž zejména uvedl, že „*[p]okud 10. senát Nejvyššího správního soudu v pozdější věci výslovně označil rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69 jako zjevné vybočení z rozhodovací činnosti soudu, tento závěr přesvědčivě doložil a následně rozhodl v souladu s předchozí judikaturou, nebylo 10. senátu Nejvyššímu správnímu soudu co vytknout, pokud se za této situace výjimečně rozhodl věc nepředložit rozšířenému senátu a ve věci rozhodl sám.*“

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, představuje ojedinělé vybočení z jeho rozhodovací činnosti, pročez není namístě postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Třetí senát v uvedeném rozsudku popřel některé nosné důvody dřívějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010 – 63, aniž by předtím v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Před vydáním odlišného rozsudku třetího senátu se přitom na základě právního názoru dle rozsudku č. j. 5 As 6/2010 – 63 již vyvinula zcela koherentní rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu v těchto otázkách, jak ostatně reflektuje rozsudek ze dne 22. 9. 2016, č. j. 6 Azs 177/2016 – 28, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[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.*“ Nejvyšší správní soud

pokračování

si není vědom, že by předmětný rozsudek třetího senátu byl posléze v rozhodovací činnosti tohoto soudu následován. Např. lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 209/2016 – 27, v němž soud konstatoval, že „*stěžovatelův sourozenecký vztah s bratrem nemůže založit vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015*“, tedy v příkrém rozporu se shora popsaným závěrem rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, aniž by ve svém rozhodnutí jakkoli zohlednil závěry uvedeného rozsudku třetího senátu; odkázal však na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu v otázce výkladu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jmenovitě pak na rozsudky 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. Výslovně se pak vůči uvedenému rozsudku třetího senátu vymezil první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 7. 12. 2016, č. j. 1 Azs 273/2016 – 33, s konstatací, že „*vedl-li Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku (tj. rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34), že na sourozenecký vztah by bylo možno nahlížet jako na vztah obdobný vztahu rodinnému ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jedná se o názor vybočující ze shora popsané ustálené judikaturní linie založené rozsudkem č. j. 5 As 6/2010 – 63, a nelze jej proto v případě stěžovatele aplikovat*“. Vhodné je rovněž uvést, že rozpor založený rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014 – 34, byl zaznamenán odbornou veřejností a rozsudek samotný byl podroben přesvědčivé kritice (MORAVEC, Karel. Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie. In: JÍLEK, Dalibor et al. *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II*. [online]. Brno, Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 26-27. ISBN 978-80-87949-19-1. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Pobyt_cizincu_II_2014.pdf). Z uvedených důvodů nyní rozhodující senát nepostoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

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 faktickou 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.

Namítal-li stěžovatel dále, že krajský soud pochybil, když neshledal důvodnou jeho žalobní námitku porušení principů dobré správy, kterého se měly správní orgány dopustit tím, že se v rámci svého rozhodování nikterak nezabývaly zásahem do soukromého a rodinného života účastníka řízení, konstatuje Nejvyšší správní soud, že tato kasační námitka je sice dostatečně konkrétní co do vymezení rozporovaného závěru krajského soudu, nicméně stěžovatel k ní nepředestřel žádnou konkurující právní argumentaci. Z povahy věci tak nelze na tuto nekompletní námitku adekvátně reagovat, neboť dotváření stížní argumentace za účastníka řízení Nejvyššímu správnímu soudu nenáleží a představovalo by porušení principu nestrannosti soudu. Lze podotknout, že v řízení před krajským soudem vznesl stěžovatel

námítku, že se správní orgány vůbec nezabývaly přiměřeností zásahu do jeho soukromého a rodinného života neudělením přechodného pobytu. Krajský soud k této žalobní námitce shledal, že žalobce uvedenou námitku blíže nerozvedl a ponechal ji ve zcela obecné rovině. Dále soud uvedl, že se prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí obšírně zabýval posouzením přiměřenosti jeho dopadu dle § 174a zákona o pobytu cizinců (str. 8 až 9 prvostupňového rozhodnutí). Pokud posléze stěžovatel v kasační stížnosti toliko zopakoval, že se správní orgány nezabývaly dopadem neudělení přechodného pobytu do jeho soukromého a rodinného života, a nově pouze dodal, že krajský soud obdobnou žalobní námitku nesprávně posoudil, aniž by přitom žalobce alespoň v hrubých obrysech uvedl, v čem má nesprávnost vypořádání žalobní námítka krajským soudem spočívat, nemůže být s takovouto kasační námitkou úspěšný.

Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně vypořádal žalobní námitku porušení jeho legitimního očekávání ve správním řízení neudělením přechodného pobytu, ačkoli v jiných obdobných případech byl postup žalované diametrálně odlišný. Tato nesprávnost má dle stěžovatele spočívat v tom, že krajský soud uvedenou námitku vypořádal pouze strohým konstatováním odlišnosti stěžovatelem uváděných případů, ve kterých měla žalovaná žádostem o povolení k pobytu vyhovět. Stěžovatel tedy tvrdí, že nesprávnost vypořádání předmětné žalobní námítka spočívá ve „strohosti“, s jakou tak bylo krajským soudem učiněno. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že stručnost vypořádání žalobní námítka nevypovídá ničeho o věcné správnosti takového vypořádání. Jako případné pochybení krajského soudu v tomto směru lze uvažovat pouze nedostatečné vypořádání žalobní námítka jakožto vadu rozhodnutí zakládající jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud přitom již výše konstatoval, že napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným. Proto zde pouze dodává, že stěžovatel v žalobě, stejně jako v kasační stížnosti, odkazuje na trojici správních rozhodnutí, jež identifikuje jejich čísly jednacími, a k těmto odkazům stěžovatel dále uvádí, že se zde správní orgány zabývaly žádostmi v právně i skutkově obdobných věcech, konkrétně pak otázkou sdílení společné domácnosti rodiče se zletilým dítětem. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatel k žalobě odkazovaná správní rozhodnutí nepřiložil. Krajský soud zamítl důkazní návrhy stěžovatele k provedení důkazu správními spisy jím odkazovaných správních rozhodnutí s tím, že pokud jde o rozhodnutí žalované č. j. MV-74595-4/SO-2012, o tomto pojednala žalovaná již v žalobou napadeném rozhodnutí, z něhož vyplývá, že se jednalo o skutkově odlišnou věc, kdy žalovaná rozhodovala ve věci žadatelky, která byla babičkou nepřetržitě se starající o tři nezletilé vnuky – občany České republiky. Krajský soud nadto konstatoval, že není vázán rozhodnutími správní orgánů. Nejvyšší správní soud částečně přisvědčuje stěžovateli v tom, že i (ve světle shora uvedené konstantní judikatorní praxe Nejvyššího správního soudu) nezákonná správní praxe může založit legitimní očekávání budoucích účastníků správních řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, dospěl k závěru, že „[s]právní 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. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ Vzhledem k dosud uvedenému je zřejmé, že správní praxe spočívající ve výkladu ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců může být jen stěží ustálená, navíc by přitom musela být ustálená na takovém výkladu citovaného ustanovení, který zastává stěžovatel. Stěžovatel však nic podobného netvrdil, ba naopak namítal, že praxe správních orgánů je v otázce výkladu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců nejednotná. Z logiky věci, a s přihlédnutím k citovanému usnesení rozšířeného senátu, nemůže nejednotná správní praxe založit stěžovatelovo legitimní očekávání, pročež se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se způsobem, jakým krajský soud předmětnou žalobní námitku stěžovatele vypořádal.

pokračování

Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, zamítl ji v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný a nemá proto právo na náhradu jeho nákladů. Naproti tomu žalovaná, jež v řízení úspěšná byla, v souvislosti s řízením neprokázala vynaložení takových nákladů, které by přesahovaly běžný rámec její úřední činnosti, pročež jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu