



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **T. T. H.**, narozená dne X
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-738584/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-738584/SO-2018, a usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 30. 5. 2018, č. j. OAM-19864-12/PP-2017, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou datovanou dne 14. 9. 2018 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-738584/SO-2018, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 30. 5. 2018, č. j. OAM-19864-12/PP-2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž bylo dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR, neboť žádost byla podána v době, kdy žalobkyně nebyla oprávněna k pobytu na území České republiky.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že zásadním způsobem nesouhlasí s premisou žalované (a správního orgánu prvního stupně), že v době podání předmětné žádosti nebyla oprávněna pobývat na území České republiky. V době podání žádosti pobývala na území na základě potvrzení o vedení správního řízení o správním vyhoštění, které vydává cizinecká policie osobám, se kterými vede správní řízení o správním vyhoštění. Toto potvrzení je vydáváno na základě interních předpisů cizinecké policie, avšak osvědčuje legitimitu pobytu těchto osob po dobu řízení o správním vyhoštění, aby do doby pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění (případně rozhodnutí o povinnosti opustit území) mohli účastníci těchto řízení legálně pobývat na území, účastnit se úkonů v tomto řízení a uplatňovat v rámci řízení svá práva. Zároveň je orgány veřejné moci toto potvrzení respektováno jako osvědčení o oprávněném pobytu do skončení předmětného řízení o správním vyhoštění, resp. povinnosti opustit území. Vydávání potvrzení o vedení správního řízení o správním vyhoštění, opravňující k pobytu na území ČR, je již běžnou praxí a je s údivem, že žalovaná se tváří, jak kdyby o této praxi nevěděla. Není tedy pravdou, že by žalobkyně v době podání své žádosti nebyla oprávněna pobývat na území.
3. Nad rámec výše uvedeného žalobkyně zdůraznila, že podala svou žádost o povolení k přechodnému pobytu jakožto rodinný příslušník občana Evropské unie, přičemž ze základní právní předpis pro úpravu tohoto institutu lze pak považovat Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004 o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen směrnice). Žalobkyně poukázala na rozpor postupu správních orgánů s uvedenou směrnicí.
4. Žalobkyně rovněž odkázala na související judikaturu Soudního dvora EU, z níž vyplývá, že povolení k pobytu rodinného příslušníka občana EU je deklaratorním aktem osvědčujícím toto právo, nikoli konstitutivním aktem zakládajícím právo. Právo pobytu rodinného příslušníka občana EU tak existuje bez ohledu na to, zda je dotyčný držitelem platného povolení. Rodinného příslušníka občana EU tedy nelze podle směrnice zbavit jeho práv jen pro nedodržení formalit týkajících se vstupu a pobytu na území. Nesplnění těchto formalit může být pouze důvodem pro uložení přiměřených, nediskriminačních sankcí (např. pokuta za přestupek), nikoli však důvodem zastavení řízení o žádosti a nevydání povolení (viz zejména čl. 5 odst. 5 a čl. 9 odst. 3 směrnice).
5. Postup správního orgánu žalobkyně dále považovala za přepjatý formalismus, jenž je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Tento formalistický postup žalobkyně spatřovala v tom, že kvůli absenci výslovné zákonné úpravy potvrzení o probíhajícím správním

řízení, na jehož základě žalobkyně zcela legálně pobývala na území ČR, žalovaná (a správní orgán prvního stupně) bez ohledu na existující oprávnění k pobytu argumentují, že oprávněna k pobytu nebyla.

6. Žalobkyně s odkazem na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu namítala, že žalovaná ani správní orgán prvního stupně nedbaly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Správní orgány musí zhodnotit všechny vazby cizince na území, což v dané věci jednoznačně neudělaly, čímž zapříčinily nezákonnost svých rozhodnutí. Správní orgány musí rovněž vždy posuzovat přiměřenost svého rozhodnutí ve vztahu k okolnostem daného případu podle § 2 odst. 4 správního řádu. Podle názoru žalobkyně je rozhodnutí zcela nepřiměřené okolnostem, a to kvůli nepřiměřenému zásahu do jejího soukromého a rodinného života.
7. S ohledem na výše uvedené žalobkyně považovala napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné a proto navrhla, aby soud napadené i prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, a zároveň přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalované

8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 2. 10. 2018 shrnula dosavadní průběh řízení a uzavřela, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí a odmítá námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. V podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.
9. Závěrem žalovaná navrhla, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

Jednání před soudem

10. Na jednání konaném dne 15. 7. 2020 se žalobkyně ani její zástupce nedostavili. Žalovaná setrvala na své argumentaci uplatněné ve vyjádření k žalobě.

Posouzení věci krajským soudem

11. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
12. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle kterého bylo řízení o žádosti žalobkyně zastaveno, znělo: „*Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec, který podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České republiky nebo k trvalému pobytu podle hlavy IVa v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu*“.
13. Dne 7. 12. 2017 Ústavní soud obdržel a pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17 zapsal návrh skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení mimo jiné ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
14. Nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (ústně vyhlášeným dne 10. 12. 2018), Ústavní soud ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
15. Ústavní soud došel k závěru, že napadeným zákonným ustanovením byla porušena

ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž u prvních dvou procesních záruk soudní ochrany jednotlivce nelze opomenout též porušení čl. 4 Ústavy České republiky, podle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci, resp. shledal napadené ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců rozporným s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 této Listiny, obojí ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky, jakož i s právem na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 odst. 2 uvedené Listiny.

16. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (ústně vyhlášený dne 10. 12. 2018), byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 21. 1. 2019 pod č. 16/2019 Sb.
17. Zrušující náález Ústavního soudu nevyvolává automaticky žádné důsledky v oblasti individuálních právních aktů vydaných na základě zrušeného zákonného ustanovení.
18. Za této situace ovšem došel Nejvyšší správní soud k tomuto závěru: *„Zruší-li Ústavní soud některé ustanovení zákona pro jeho neústavnost, odpovídá principu oprávněného očekávání, aby soud v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí správního orgánu, které se o ně opírá. Při přezkoumání zákonnosti rozhodnutí proto správní soud není vázán ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovení, ale musí dbát nálezu Ústavního soudu; v takovém případě není rozhodující, že napadené rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ještě před tím, než Ústavní soud zákonné ustanovení zrušil. Nezákonnost napadeného rozhodnutí pak správní soud zpravidla shledá v rozporu s předpisem vyšší právní síly, totiž s Ústavou.“* (rozsudek ze dne 13. 5. 2003, č. j. 7A 146/2001-29, publ. pod č. 2/2003 Sb. NSS).
19. Z odůvodnění předmětného nálezu Ústavního soudu plyne, že neústavnost ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců tu byla po celou dobu jeho účinnosti. Ačkoli zdejší soud sám řízení o zrušení předmětného ustanovení nevyvolal, nemohl pominout tuto zásadní změnu právního stavu a trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) při vědomí, že tím sice koná podle jeho textu, nikoli však smyslu. Zákon vnímá procesní nástroje, jimiž disponuje, nepochybně toliko jako prostředek vedoucí ke zjednání spravedlnosti. Nastala-li situace, pro niž je typický rozpor mezi rozumným řešením, na něž však není norma beze zbytku připravena, a řešením, jež sice lze pod text právního předpisu zahrnout, avšak jež vede toliko k nadbytečnému zatížení účastníků řízení novými řízeními (zde ústavní stížnost), je třeba zvolit řešení, které by odpovídalo principu oprávněného očekávání, jež je součástí moderního pojetí práva. V daném případě byl prostor pro nápravu otevřen podáním žaloby a jde tak o situaci odlišnou od té, kdy by žaloba podána nebyla, co se týče právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu. Potvrzovat zákonnost rozhodnutí žalované při vědomí o neústavnosti celého postupu soud za rozumné řešení nepovažuje.

Rozhodnutí soudu

20. Vzhledem k výše uvedenému soud pro nezákonnost, která spočívá v rozporu aplikovaného zákonného ustanovení s uvedenými články Listiny základních práv a svobod (resp. ve spojení s uvedeným článkem Ústavy České republiky), zrušil napadené rozhodnutí (§ 78 odst. 1 věta první s. ř. s.) a zrušil i rozhodnutí (usnesení) správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), a současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
21. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, že ustanovení § 169r odst. 1

písm. j) zákona o pobytu cizinců je rozporné s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (ve spojení s čl. 4 Ústavy České republiky), jakož i s čl. 10 odst. 2 této Listiny.

Náklady řízení

22. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch. Soud však v souladu s § 60 odst. 7 s. ř. s. dospěl k závěru, že v daném případě existují důvody zvláštního zřetele hodné a náhradu nákladů řízení žalobkyni nepřiznal.
23. Soud vycházel též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2019, č. j. 6 As 115/2019-44, v němž byl vysloven závěr, že: *„postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. je postupem výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat restriktivně, je-li to odůvodněno zvláštnostmi řešeného případu. Mělo by jít o důvody intenzivní a nepřehlédnutelné. Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, soud přiblíží zejména k poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (přitom je třeba zhodnotit např. majetkové poměry nejen toho, kdo by náklady měl hradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a dále pak k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postoji účastníků v průběhu řízení apod. Pro soud jsou tedy rozhodující především dvě oblasti, a to poměry účastníků (majetkové, sociální, osobní a další) a okolnosti případu (k tomu srov. JEMELKA, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 455-456). Pokud má hradit náklady řízení stát, posouzení majetkových poměrů postrádá smysl (výše citovaný rozsudek č. j. 8 AOs 5/2013-87).“* V daném případě jsou tak rozhodné zejména okolnosti samotného případu. Správní orgány postupovaly podle tehdy platné právní úpravy a na jejich postupu jim tak nelze nic vytýkat. Až následně, po vydání napadeného rozhodnutí, bylo dotčeno ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců Ústavním soudem zrušeno. Jelikož správní orgány ve svém postupu nepochybily, shledal soud uvedené okolnosti za důvody zvláštního zřetele hodné pro nepřiznání žalobkyni náhrady nákladů řízení ve smyslu citovaného ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 15. července 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu