



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně: **N. T. T. V.**,
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Bnro

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2017, č.j. MV-32790-4/SO-2017

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2017, č.j. MV-32790-4/SO-2017, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 1. 2. 2017, č. j. OAM-1349-3/PP-2017. Tímto rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle ust. § 87b zákona č. 326/1999 Sb. (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť bylo zjištěno, že žalobkyně nebyla oprávněna požádat o povolení k přechodnému pobytu, jelikož v době podání žádosti nepobývala na území ČR.

2. V žalobě žalobkyně namítala, že správní orgány svými rozhodnutími porušily její právo zaručené v čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle nichž každý může činit, co není zákonem zakázáno. Zejména pak zákon nikde neuvádí zákaz, aby cizinec podal žádost o povolení k přechodnému pobytu podle ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ještě před vstupem na území. Takový zákaz není možné dovozovat ani ze znění uvedeného ustanovení. Odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2010, sp. zn. 10 Ca 236/2008 považuje žalobkyně za účelový, neboť sama žalovaná se tímto rozhodnutím ve své praxi neřídí. Za nesprávný pak považuje názor Krajského soudu v Praze v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, sp. zn. 46 A 56/2014, na který žalovaná rovněž poukázala. Konečně žalobkyně upozornila i na to, že postup správních orgánů musí být v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES (dále jen „*Směrnice*“). Výklad zákona, který zaujaly správní orgány je dle žalobkyně nespravedlivý a diskriminující. Žalobkyně nemůže podat na zastupitelském úřadě ČR v Hanoji žádost o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití s manželem, neboť její manžel je občan ČR a není tudíž cizincem s povoleným pobytem, jak požaduje ust. § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně může za účelem společného soužití podat pouze žádost o přechodný pobyt, což je pobytový titul plnící stejný účel jako dlouhodobý pobyt za účelem soužití rodiny. Neexistuje pak podle žalobkyně žádný rozumný důvod, proč by měla být jakožto manželka občana ČR v horším postavení, než kdyby jejím manželem byl občan jiné země.

3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na napadené rozhodnutí a k jednotlivým žalobním námitkám stručně uvedla následující. Dle žalované nemohlo dojít k porušení ústavně zaručených práv žalobkyně, když žalovaná vykládala ustanovení § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců v souladu s obecnými zásadami modalit právních norem, důvodovou zprávou i ustálenou judikaturou správních soudů. Jiný výklad, než zvolila žalovaná, přitom není možný. Žalované nepřísluší hodnotit správnost argumentů v rozsudku Krajského soudu v Praze, na nějž odkázala. Žalovaná rovněž uvedla, že s ohledem na čl. 9 Směrnice začíná lhůta pro podání žádosti běžet až dnem vstupu na území a podání je nepřipustné před vstupem na území, resp. po uplynutí lhůty nejméně tří měsíců. Žalovaná vysvětlila, že je vázána platným zněním zákona a nepřísluší jí hodnotit či se vyjadřovat k subjektivně vnímané nespravedlnosti ustanovení uvedeného zákona. Závěrem žalovaná navrhla žalobu zamítnout.

4. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„s.ř.s.“), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

5. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná.

6. Předmětem přezkumu v nyní posuzované věci je rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR. Soud k žalobním tvrzením žalobkyně konstatuje, že jsou v podstatě faktickým opakováním odvolacích námitek, se kterými se žalovaná vypořádala. Soud proto, pokud souhlasí se závěry rozhodnutí správních orgánů, může na tyto odkázat a netřeba poskytovat další dodatečné odůvodnění k již jednou vyvráceným námitkám žalobkyně.

7. Podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění do 14. 8. 2017: *„Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území.“*

8. Podle čl. 8 odst. 1, 2 Směrnice:

- 1) *Aniž je dotčen čl. 5 odst. 5, může členský stát u pobytu delšího než tři měsíce požadovat po občanech Unie, aby se zaregistrovali u příslušných orgánů.*
- 2) *Lhůta pro registraci nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu. Osvědčení o registraci s uvedením jména a adresy registrované osoby a datem registrace je vystaveno okamžitě. Při nesplnění požadavku registrace může osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.*

9. Podle čl. 9 odst. 1, 2 Směrnice:

- 1) *Rodinným příslušníkům občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a jejichž plánovaná doba pobytu přesahuje tři měsíce, vydají členské státy pobytovou kartu.*
- 2) *Lhůta pro podání žádosti o pobytovou kartu nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu.*

10. Jak soud již shora zmínil, žalobní námitky jsou faktickým opakováním námitek odvolacích. Proto bude podstatné vyhodnocení toho, jak se s těmito námitkami vypořádala žalovaná. Soudní přezkum ve správním řízení totiž není dalším přezkumným kolem ve správním řízení, nýbrž je zaměřen především na posouzení toho, zda ve správním řízení byla dodržena garantovaná práva žalobkyně. K tomu je třeba ještě uvést, že obě rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek.

11. K rozsahu přezkumu ve správním soudnictví a tedy i činnosti správních soudů je tedy třeba vyjasnit následující. V rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království Evropský soud pro lidská práva však uvedl, že pojem „úplný přezkum“ však není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu,

který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit

- (i) pravomoci příslušného soudního orgánu,
- (ii) oblast, již se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,
- (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,
- (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a

(v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby.

Soud (zde míněno ESLP) pak přezkoumává právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány.

12. V daném řízení týkajícím se shora uvedené žalobkyně soud v rámci svého přezkumu ověřil, že shora uvedené podmínky pro naplnění spravedlivého správního řízení byly splněny. Žalobkyně měla dostatek možností se se správním spisem seznámit, účastnit se na řízení, byla s postupem správního orgánu v průběhu řízení seznamována. Účelem soudního přezkumu tak je zaměřit se spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání nových závěrů ve specializované oblasti práva. V soudním řízení je prostor ke skutkovému přezkumu věci toliko v omezeném případě, kdy by správní orgán postupoval v rozporu s oprávněnými zájmy účastníků, např. pokud by krátil nedůvodně jejich procesní práva, aplikoval nesprávně zákonné předpisy, atd. Skutečnost, že správní orgán rozhodne tak, že návrhu žadatele nevyhoví, není výrazem nerespektování práv žalobkyně.

13. Soud z napadeného rozhodnutí zjistil, že žalovaná se s odvolacími námitkami vypořádala dostatečným a právu odpovídajícím způsobem. Je proto případné, aby soud na odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal.

14. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobkyně se v době podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nenacházela na území ČR. Jádrem sporu v tomto případě spočívalo ve výkladu citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců, které dopadá na případ žalobkyně. Správní orgán I. stupně dospěl v usnesení o zastavení řízení k jednoznačnému závěru, že žadatelka – žalobkyně nebyla oprávněna požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu, neboť v době podání žádosti nepobývala na území ČR. K tomuto závěru dospěl správní orgán I. stupně výkladem citovaného ustanovení, které stanoví lhůtu – časový úsek, ve kterém je žadatel povinen žádost podat. Tato lhůta je pak ohraničena dnem vstupu cizince na území ČR a končí uplynutím 3 měsíců ode dne tohoto

vstupu. Součástí žádosti bylo i písemné prohlášení zmocněnce (právního zástupce žalobkyně), že žalobkyně v době podání žádosti ještě nepřicestovala do ČR, neboť jí nebylo uděleno vízum. Ostatně jak shora uvedeno, tuto skutečnost žalobkyně nespornuje.

15. Jako správný shledal soud postup, jakým se žalovaná vypořádala se stěžejní odvolací námitkou žalobkyně, tedy námitkou, že zákon nezakazuje podat žádost ještě před vstupem na území. Právní zástupce žalobce se s argumentací žalované v napadeném rozhodnutí nespokojil

a tuto odvolací námitku pak doslova „překopíroval“ do žaloby. Nemožnost podání žádosti před vstupem na území ČR pak žalovaná dovozuje jednak jazykovým výkladem ustanovení, odkazem na judikaturu a rovněž obsahem důvodové zprávy. Krajský soud nemá důvod odchytil se od výkladu citovaného ustanovení, jak jej načrtla žalovaná v napadeném rozhodnutí, respektive jak dané ustanovení vyložil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 4. 2010, č. j. 10 Ca 236/2008-33, jehož rozhodnutí žalovaná cituje. Jestliže citované ustanovení přikazuje adresátovi – žadateli podat žádost v určité lhůtě, pak zároveň neumožňuje (zakazuje) podat takovou žádost v jiném časovém úseku.

16. Podle krajského soudu pro takový výklad svědčí i zákonodárcem použitý pojem lhůty. Lhůtou se rozumí určitý časový interval, ve kterém má být něco vykonáno, přičemž tento se počítá od data, které je pro počátek lhůty rozhodné směrem do budoucnosti. Stanovení lhůty jako časového intervalu pro podání žádosti tak má jistě v daném ustanovení svůj účel. *„Lhůty ve správním řízení jsou tak jedním z esenciálních předpokladů pro to, aby mohl být dán reálný a smysluplný průchod právu. Jak již na přelomu tisíciletí uváděl Ústavní soud: „Smyslem právního institutu lhůty obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv přitom může dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.“* (CHUDOBA, MAREK. Několik poznámek ke lhůtám podle správního řádu, *Správní právo*, 2018, č. 6, s. 384).

17. Je pochopitelné, že příslušné státní orgány by měly mít zájem na přehledu o pobytu cizinců na svém území, ať už jsou na území státu z titulu pobytu za účelem zaměstnání, soužití rodiny či z jakéhokoli jiného důvodu. Pokud tedy zákonodárce stanovil lhůtu pro podání žádosti, pak tak jistě nečinil samoúčelně, avšak právě z důvodu určité regulace pobytu cizinců. Ostatně regulace pobytu cizinců je bezpochyby základním smyslem zákona o pobytu cizinců. Příléhavý je i odkaz žalované na důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb. (v napadeném rozhodnutí nesprávně uveden z. č. 314/2014 Sb.), kterým byl novelizován mj. zákon o pobytu cizinců, když v důvodové zprávě se doslovně uvádí: *„Navrhovanou úpravou je současně odstraněna pochybnost o tom, zda je možné požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie ještě před vstupem na území České republiky. Vzhledem k tomu, že podmínkou pro vydání povolení je společný pobyt s občanem Evropské unie na území, podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, resp. pobytové karty rodinného příslušníka, je možné až za společného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie s občanem Evropské unie na území České republiky. Z této posloupnosti ostatně vychází též sama směrnice 2004/38/ES, když nejprve upravuje ve svém článku 5 právo na vstup a až následně pak v čl. 7 a 9 právo na pobyt po dobu*

delší než 3 měsíce.“ O lhůtě pak hovoří i citovaná Směrnice, když v čl. 9 odst. 2 stanoví, že *„Lhůta pro podání žádosti o pobytovou kartu nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu.“*

18. Citovaná vnitrostátní úprava, jakož i Směrnice tak podle názoru soudu jednoznačně předpokládají postup, kdy žadatel požádá o povolení k přechodnému pobytu za účelem soužití rodiny po vstupu na území ČR, nejpozději však do 3 měsíců od tohoto vstupu. I vzhledem k této dostatečně dlouhé lhůtě neexistuje žádný rozumný důvod, aby žadatel podal žádost ještě před vstupem na území ČR. Správní orgán I. stupně v závěru rozhodnutí správně poukázal na ust. § 18 písm. d) bod 7 zákona o pobytu cizinců, jež cizinci umožňuje pobývat na území ČR přechodně bez víza, resp. pouze se vstupním vízem dle čl. I odst. 1 ve spojení s přílohou I Nařízení Rady (ES) č. 539/2001, jestliže tento je rodinným příslušníkem občana EU a doba pobytu nepřekročí 3 měsíce. Žalobkyně tedy jistě měla možnost dosáhnout legálního vstupu na území ČR a posléze bez jakýchkoli problémů možnost požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu. Je tak zřejmé, že povolení k přechodnému pobytu žalobkyně navazuje na její vstup na území ČR podložený před tím vydaným vstupním vízem.

19. Žalobkyně v žalobě (i v odvolání) uvedla přesvědčení, že odkaz správního orgánu I. stupně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2010, č. j. 10 Ca 236/2008-33 je pouze účelový, když se názorem v něm uvedeným sám neřídí. Na takto obecně tvrzenou námitku nemůže soud adekvátně reagovat.

20. Irelevantní je pak i námitka žalobkyně, že v případě pobytu v zahraničí za ní může podat žádost její zástupce. Taková námitka však ve světle shora uvedeného ztrácí význam, neboť žádost lze podat pouze ve lhůtě, jejíž počátek je určen dnem vstupu žadatele na území ČR.

21. Se shora uvedeným pak souvisí i odkaz žalobkyně na Směrnici a námitka, že z žádného ustanovení této Směrnice nelze dovozovat omezení či zákaz podat žádost o přechodný pobyt před vstupem na území a po uplynutí 3 měsíců od vstupu. Soud je naopak toho názoru, jak již vysvětleno v bodu 17 a 18 tohoto rozsudku, že z ustanovení Směrnice lze naopak dovodit povinnost podat žádost o přechodný pobyt v určené lhůtě. Totéž lze dovodit i z ustanovení zákona o pobytu cizinců, jak uvedl Městský soud v Praze v již citovaném rozsudku.

22. Krajský soud se závěrem zabýval i tvrzením žalobkyně stran toho, že výklad zákona zaujímaný správními orgány je nespravedlivý a diskriminující. V tomto případě jde pouze o subjektivní vnímání rozhodnutí žalobkyní, které podle názoru soudu ani nemá reálný podklad. Jak uvedl správní orgán I. stupně v posledním odstavci usnesení o zastavení řízení a rovněž žalovaná v napadeném rozhodnutí, žalobkyni nic nebrání, aby jako manželka občana EU (ČR) přicestovala do ČR na základě vstupního víza a zde pak požádala o přechodný pobyt ve lhůtě 3 měsíců ode dne vstupu na území. Žalobkyně tedy rozhodnutím orgánu I. stupně, jakož i rozhodnutím žalované nebyla nikterak zkrácena na svých právech, tato rozhodnutí pro ni neměla negativní důsledek. Rovněž soud neshledává, že by výklad zákona, jak jej učinily správní orgány, byl pro žalobkyni diskriminující.

23. Již shora soud uvedl, jak je třeba nahlížet na povahu stanovené (mezi účastníky sporné) 3 měsíční lhůty ve smyslu „od ...do...“, přičemž toto lze v obecných rysech popsat obecně pojatým výkladem ke lhůtám. Běžná odvolací lhůta ve správním či soudním řízením je taktéž stanovena 15 dní od oznámení, resp. doručení rozhodnutí, přičemž na odvolání podané před doručením (oznámením) rozhodnutí se nahlíží jako na předčasné.

24. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

25. Nad rámec odůvodnění soud poznamenává, že je mu z úřední činnosti známo předchozí řízení žalobkyně u zdejšího soudu pod sp. zn. 52 A 106/2016. V tomto řízení žalobkyně brojila proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí, které v žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza shledalo postup Velvyslanectví ČR v Hanoji v souladu se zákonem. Krátkodobé vízum nebylo žalobkyni uděleno s ohledem na zjištění naplnění indikativních kritérií tzv. účelového sňatku. Správní žaloba a posléze i kasační stížnost byla v tomto případě zamítnuta. Již během řízení před krajským soudem však žalobkyně pobývala na území ČR, neboť jí správní orgán patrně v nové žádosti na základě znalostí o vývoji stavu vztahu v pozdější době, udělil vstupní vízum. Výsledek přezkumu krajského soudu tak již neměl faktický vliv na pobytové oprávnění a postavení žalobkyně. Tak je tomu zřejmě i v nyní projednávaném případě, neboť se jedná o skutkový stav odvíjející se od pobytu žalobkyně ve Vietnamu.

26. Ve světle shora uvedeného se tak spíše podává, že žádostí o vydání povolení k přechodnému pobytu se žalobkyně pouze snažila nahradit a obejít dočasný neúspěch ve věci neudělení krátkodobého víza.

27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná. Žalované podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 5. února 2020

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu