



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **Z. F.**
narozená X, státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupená advokátkou Mgr. Martinou Šamlotovou
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2016, č. j. MV-101162-5/SO-2016

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Shora označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení ze dne 7. 6. 2016, č. j. OAM-5113-7/TP-2016, kterým Ministerstvo vnitra dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu z humanitárních důvodů podle § 87h odst. 2 písm. b)

zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů [dále též „zákon o pobytu cizinců“], neboť žádost byla zjevně právně nepřipustná. Správní orgány konstatovaly, že v době podání žádosti žalobkyně pobývala na území České republiky na základě výjezdního příkazu, ve smyslu § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tak nebyla oprávněna podat předmětnou žádost.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobkyně předně popsala svou situaci. Pochází z Krymu, kde již nikoho nemá. Je vdova, obě její dcery žijí v České republice. Ona sama žije od roku 2013 s dcerou M. S. (ode dne nabytí občanství České republiky evidována jako M. S.; *pozn. soudu*) a jejím českým manželem. Dlouhodobě se potýká se špatným zdravotním stavem. Je odkázána na péči (i finanční) své dcery a zetě. Starobní důchod jí po anexi Krymu přestali vyplácet, neboť odmítla podmínku přijmout ruské občanství. Coby rodinný příslušník občana Evropské unie pak podala žádost o trvalý pobyt dle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
3. Ve věci je sporným výklad § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Dle žalobkyně jsou z působnosti citovaného ustanovení vyloučeni rodinní příslušníci občanů Evropské unie. Není žádného rozumného důvodu pro to, aby § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyjímal ze své působnosti ty rodinné příslušníky občanů Evropské unie, kteří žádají na území České republiky o povolení k přechodnému pobytu, a nevyjímal i ty rodinné příslušníky občanů Evropské unie, kteří na území České republiky žádají o povolení k trvalému pobytu. Ze znění § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je evidentní, že toto ustanovení je namířeno pouze vůči cizincům, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů Evropské unie. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., jímž byl § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců změněn.
4. Je patrné, že § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců směřuje pouze vůči těm žadatelům, kteří jsou cizinci z tzv. třetích zemí. Rodinným příslušníkům občanů Evropské unie totiž nelze odpírat právo žádat o povolení k trvalému pobytu a znemožnit tak občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům společné soužití.
5. Ostatně i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států nijak neomezuje právo na podání žádosti o povolení k (trvalému) pobytu, naopak právo pohybu a pobytu garantuje. Znemožnění podání žádosti o trvalý pobyt v případě, kdy rodinný příslušník občana Evropské unie pobývá na území České republiky na základě výjezdního příkazu, je v rozporu s touto směrnicí.
6. Výklad provedený správními orgány je diskriminační a v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Pro případ, že by se s ním soud i přesto ztotožnil, navrhl žalobkyně předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení slovního spojení „trvalému pobytu“ v § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
7. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby soud rozhodnutí žalované, jakož i ministerstva, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě žalovaná setrvala na závěrech uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

9. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i usnesení ministerstva včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
10. Ze správního spisu soud zjistil následující, mezi stranami nesporné, podstatné skutečnosti. Dne 7. 4. 2016 podala žalobkyně žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců za účelem sloučení s dcerou M. S., občankou České republiky. V předloženém cestovním dokladu měla žalobkyně vyznačen výjezdní příkaz s platností od 29. 3. 2016 do 8. 4. 2016 (štítek X).
11. Dle § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území; v době jeho platnosti není cizinec za pobytu na území oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 (vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území) a § 42e (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území).
12. Soud se neztotožnil s námitkami žalobkyně, naopak má za to, že dotčené ustanovení na zjištěný skutkový stav plně dopadá. Žádala-li žalobkyně o trvalý pobyt v době, kdy na území České republiky pobývala na základě výjezdního příkazu, šlo o zjevně nepřipustnou žádost, ministerstvo proto postupovalo správně, pokud řízení o žádosti z tohoto důvodu zastavilo.
13. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že výjezdní příkaz je časově a věcně (účelem) omezené oprávnění k pobytu cizince na území České republiky. Jeho smyslem a účelem je dát cizinci, který má opustit Českou republiku, krátký, avšak přiměřený časový prostor k uspořádání si svých záležitostí a k vycestování z území (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 6 As 37/2011-69, ze dne 9. 9. 2015, č. j. 3 Azs 110/2015-25, ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 Azs 233/2016-34, či ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 288/2017-22; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Udělením výjezdního příkazu stát již pouze deklaruje veřejný zájem na vycestování cizince ze svého území, a to je následně i povinností cizince. Ustanovení § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jasně vymezuje prostor, v němž se cizinec po udělení výjezdního příkazu nachází; tím je pouze provedení neodkladných úkonů (tedy např. obstarání jízdních dokladů, vyřízení nezbytných formalit k opuštění ČR apod.) a následně samotné vycestování. Pobyt cizince na území České republiky na základě výjezdního příkazu je pouze přechodným pobytovým režimem s časovým omezením.
14. Právě s ohledem na to, že výjezdní příkaz má sloužit pouze k neodkladným úkonům souvisejícím s vycestováním, přičemž původní právní úprava nebyla dostatečně zřetelná, a vedla k výkladovým obtížím a zneužívání, přijal zákonodárce zákon č. 314/2015 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.

(kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony), jenž s účinností od 18. 12. 2015 k dosavadnímu znění § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (*Výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území*) dodal, že *v době jeho platnosti není cizinec za pobytu na území oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 a § 42e*. Explicitně tak stanovil, o která pobytová oprávnění není cizinec oprávněn požádat za pobytu na území v době platnosti výjezdního příkazu.

15. Taková úvaha a závěr zákonodárce je plně legitimní. Skutečnost, že cizincům – rodinným příslušníkům občanů Evropské unie z dotčeného ustanovení plyne možnost požádat o přechodný pobyt, ale nikoliv o pobyt trvalý, přitom nelze vnímat jako diskriminaci, a to právě s ohledem na zvláštní povahu výjezdního příkazu, jakož i na fakt, že trvalý pobyt představuje nejvyšší stupeň pobytového povolení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88). Tyto okolnosti tak dle soudu zvolené rozlišení možností ospravedlňují.
16. Zároveň nelze z ničeho dovodit, že § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců míří pouze na cizince z tzv. třetích zemí, a tudíž se netýká cizinců, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Evropské unie. Ustanovení § 50 zákona o pobytu cizinců není nijak vyňato z aplikace vůči občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům. Jeho text naopak s těmito kategoriemi cizinců výslovně počítá – viz např. § 50 odst. 1 písm. b), odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Aby tedy bylo možno dospět k závěru, že konkrétně odstavec 3 dopadá toliko na cizince z tzv. třetích zemí, musela by být taková výjimka uvedena v zákoně, což není.
17. Že by pak tato výjimka byla zákonodárcem v textu zákona toliko neobratně vyjádřena, jednoznačně vylučuje důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. (*in* digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, sněmovní tisk č. 463, sedmé volební období, 2013–2017, www.psp.cz), z níž plyne, že navrhovaná úprava má omezit negativní důsledky spojené se žádostmi podávanými z výjezdního příkazu spočívající v opakovaném prodlužování pobytu na území, ke kterému dochází účelovým podáváním žádostí, a to zejména o trvalý pobyt, připouští však i výjimky, kdy lze i z výjezdního příkazu žádost podat. V této souvislosti pak důvodová zpráva výslovně uvádí, že „*stejně tak není možné vyloučit podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie*“. Z toho je zřejmý úmysl zákonodárce, totiž aby předmětné ustanovení dopadalo na všechny kategorie cizinců.
18. Na uvedeném ničeho nemění ani text důvodové zprávy, který při zmínkách o trvalém pobytu odkazuje na § 66 odst. 1 písm. c) či na § 67 zákona o pobytu cizinců. Hlavním smyslem důvodové zprávy k zákonu logicky je snést argumenty pro přijetí nového zákona, a mimo jiné též vyjádřit účel nové právní úpravy. Naopak jejím úkolem není věnovat se všem právním situacím, jež by aplikací nové právní úpravy mohly teoreticky nastat. Z hlediska nyní projednávané věci bylo tudíž podstatné, zda z důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb. neplyne kategorický závěr zákonodárce ohledně aplikace § 50 odst. 3

toliko na cizince z tzv. třetích zemí, resp. jeho neaplikace na rodinné příslušníky občanů Evropské unie. Tak tomu ovšem není.

19. Žalobkyně dále obecně poukázala na údajný rozpor předmětného ustanovení zákona o pobytu cizinců 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.
20. Ani s touto argumentací se však soud neztotožnil. Ze směrnice nelze dovodit, že by právo rodinného příslušníka občana Evropské unie podat žádost o trvalý pobyt nemohlo být omezeno podmínkami, jež sama směrnice nezapovídá, tedy že by tento příslušnou žádost mohl podat kdykoli. Podmínka spočívající v nemožnosti podání žádosti o trvalý pobyt v situaci uděleného výjezdního příkazu přitom není v rozporu ani se smyslem směrnice. Vzhledem k tomu, že argumentace žalobkyně byla pouze obecná (žalobkyně tedy nekonkretizovala ustanovení směrnice, s nímž by nyní projednávaný zákonný zákaz byl v rozporu), postačí v tomto ohledu poukázat např. na bod (28) preambule směrnice, podle něhož by státy měly mít možnost přijmout potřebná opatření k ochraně před zneužíváním práv nebo podvody [...]. Jak uvedeno výše, právě úmyslem omezit možnost zneužívání nejasného textu zákona spočívající v opakovaném prodlužování pobytu na území na základě účelového podávání žádostí, byl zákonodárce veden při upřesnění § 50 odst. 3 zákon o pobytu cizinců přijatého zákonem č. 314/2015 Sb. Zvolené řešení navíc není vůči rodinným příslušníkům občanů Evropské unie nepřiměřené, neboť jim umožňuje podat žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu a realizovat tak jejich pobytové nároky jiným odpovídajícím způsobem.
21. S ohledem na shora uvedené zdejší soud neshledal důvodu pro předložení návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v rozsahu slovního spojení „trvalému pobytu“.

V. Závěr a náklady řízení

22. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
24. Soud o žalobě rozhodl přednostně ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. Projednával totiž dříve napadlou věc týčž účastníků (sp. zn. 29 A 27/2016), a považoval tudíž za účelné, aby v obou věcech bylo rozhodnuto v blízké časové souvislosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 14. března 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: D. J.