



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Mgr. Ing. Petra Šuránka, v právní věci žalobce **Y. A.**, právně zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců** se sídlem Nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2014 č.j. MV-62065-3/SO/sen-2014, o povolení k přechodnému pobytu,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce podal žalobu proti výše citovanému rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný rozhodl o jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, ze dne 16.4.2014 č.j. OAM-1164-44/PP-2012, kterým bylo zastaveno řízení o jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu, tak, že odvolání zamítl a napadeného rozhodnutí potvrdil. Žalobce tvrdil, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Žalobce uvedl, že v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, byla zvlášť závažným

způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem. Tato pochybení jsou takové intenzity, že sama o sobě jsou způsobilá přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Samo rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a vnitřně rozporné. Správní orgán opomenul základní zásady stanovené pro činnost správních orgánů, když nedbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu) a zapomněl šetřit oprávněné zájmy účastníka řízení (§ 2 odst. 3 správního řádu). Navíc odůvodnění rozhodnutí nerespektuje požadavky kladené na rozhodnutí ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán také nezjistil stav věci bez důvodných pochybností, čímž porušil zásadu obsaženou v ust. § 3 správního řádu.

Správní řízení o žádosti žalobce bylo zastaveno s odkazem na ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy s odůvodněním, že účastník řízení neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Žalobce je přesvědčen, že správní orgán nesprávně posoudil podmínku podstatné vady, tedy otázku, kterou vadu podané žádosti lze považovat za podstatnou tak, aby v případě jejího neodstranění nebylo možno ve věci dále jednat. Správní orgány za tuto podstatnou vadu označují skutečnost, že nepředložil originál cestovního dokladu a doklad o zdravotním pojištění. Tuto vadu však nelze považovat za podstatnou s ohledem na specifické okolnosti případu. Manželé uzavřeli manželství v roce 2011 v Tunisu a od té doby se marně pokoušejí zařídit žalobci možnost získat alespoň krátkodobé vízum k pobytu na území České republiky. Zastupitelský úřad však opakovaně brání žalobci z nesmyslných důvodů v možnosti získat krátkodobé vízum. Žalobce podal žalobu proti Ministerstvu zahraničních věcí ČR, která je u zdejšího soudu vedená pod sp. zn. 46 A 2/2014. V kontextu tohoto případu je třeba nahlížet na žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Správní orgány vytýkají žalobci, že nedoložil originál cestovního dokladu a doklad o zdravotním pojištění. Žalobce však nemůže reálně originál cestovního dokladu předložit, neboť mu není umožněno vstoupit na území České republiky a tudíž nemůže doklad předložit. Žalobce předložil originál cestovního dokladu zastupitelskému úřadu, žalovaný má k dispozici jeho kopii a není tedy důvod označit nepředložení cestovního dokladu za podstatnou vadu žádosti. I bez tohoto dokladu je podle názoru žalobce možné jeho žádost projednat. Totéž platí i ve vztahu k dokladu o zdravotním pojištění. Zdravotní pojištění pro cizince není nijak levnou záležitostí, a požadavek, aby je platil cizinec, kterému nebyl doposud umožněn vstup na území, je nejen v rozporu s ust. § 6 odst. 2 správního řádu, ale žalobce se nebojí jej označit za šikanózní, neboť vyžadování doložení tohoto dokladu odporuje zdravému rozumu. Ke správnosti takového přístupu, oproti přístupu, který slepě trvá na doslovném znění zákona, je třeba odkázat na fakt, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci, především obecným soudům, formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodnění zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mimo jiné, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významového celku a že povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost soudů zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp.zn. Pl.ÚS 21/96 nebo nález sp.zn. 19/98). Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou

založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Ve věci tzv. přepjatého formalizmu již rozhodoval v souladu s uvedenými názory také Nejvyšší správní soud. Ten uvedl v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12.10.2004 č.j. 5 Afs 16/2003-56, že „přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Žalobce udělal vše, co bylo v jeho silách, aby požadavkům správních orgánů vyhověl, ale pro obstrukce ze strany správního orgánu není schopen další náležitosti doložit. Poukázal na zásadu dobré správy zakotvenou v ust. § 8 odst. 2 správního řádu, která ukládá správním orgánům vzájemně spolupracovat. V daném případě, místo aby správní orgány vzájemně spolupracovaly v zájmu dobré správy, tak „spolupracují“ jediné v zájmu házení klacků pod nohy účastníku řízení. Dále žalobce poukázal na to, že správní orgán porušil své povinnosti orgánu odvolacího, když se náležitě nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce. Správní orgán se námitkou žalobce, že v daném případě se nejedná o podstatné vady žádosti, nezaobírá, když se soustředil na otázku samotné přípustnosti žádosti, což žalobce v odvolání nenamítal. Správní orgán tedy odvolací námitky nevypořádal a jeho rozhodnutí je v tomto ohledu nutno označit za nepřezkoumatelné, tedy nezákonné. S ohledem na uvedené žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že Komise se skutečnostími uvedenými v žalobě již zabývala v odvolacím řízení a k věci se již vyjádřila napadeným rozhodnutím. K tomu žalovaný dále uvedl, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ukládá jednoznačně žadateli, aby žádost o povolení k přechodnému pobytu doložil o náležitosti, které zákon stanoví. V daném případě nedošlo ze strany správního orgánu 1. stupně k pochybení nebo porušení procesních ustanovení, neboť je zřejmé, že žádost stanovené náležitosti neobsahovala. Správní orgán 1. stupně opakovaně vyzval účastníka řízení prostřednictvím právního zástupce k předložení zákonem stanovených náležitostí a poučil ho o tom, jak bude postupovat v případě, že uvedené náležitosti nepředloží. I přes výzvu požadované doklady nebyly předloženy, konkrétně nebyl předložen originál cestovního dokladu a doklad o zdravotním pojištění. Komise se neztotožňuje s názorem vyjádřeným v žalobě, že se v tomto případě nejednalo o vady bránící pokračování v řízení. Z povinnosti předložit uvedené náležitosti není zákonem připuštěna výjimka.

K dalším námitkám uvedeným v žalobě Komise uvedla, že podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, 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 EU, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě 3 měsíců ode dne vstupu na území. Účastník řízení podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, ačkoliv na území České republiky vůbec nevstoupil. Její podání bylo tak předčasné. Z uvedeného důvodu se také účastník řízení nemůže dovolávat součinnosti správního orgánu 1. stupně se zastupitelským úřadem ve vztahu k předložení cestovního dokladu.

Pokud jde o interpretaci ust. § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, Komise odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 236/2008 ze dne 26. 4. 2010, ve kterém je

mimo jiné uvedeno: „Citovaná právní norma, jež ukládá žadateli povinnost podat žádost o povolení k přechodnému pobytu ve lhůtě 3 měsíců ode dne vstupu na území, je podle povahy své dispozice právní normou příkazující, tj. právní normou příkazující svým adresátům určité jednání. To potom znamená, že je-li žadateli o povolení k přechodnému pobytu přikázáno (tedy i dovoleno) podat žádost o toto povolení ve lhůtě 3 měsíců od vstupu na území, je zároveň zakázáno (není dovoleno) podat žádost v jiném časovém úseku, tedy není možné takovou žádost podat mimo období počínající vstupem žadatele na území a končící uplynutím 3 měsíců od jeho vstupu na území“.

Dále Komise odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze sp.zn. 46 A 35/2012 ze dne 20. 8. 2013, ve kterém se obdobně soud zabýval nedoložením náležitostí a následným zastavením správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zák.č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve věci povolení k přechodnému pobytu. Žalovaný z uvedených důvodů navrhl zamítnutí žaloby.

U jednání soudu právní zástupce žalobce prohlásil, že na žalobě trvá. Uvedl, že žalobce se domnívá, že doklady, které nepředložil, nezpůsobují podstatné vady podané žádosti a o žádosti bylo možné věcně rozhodnout. Originál cestovního dokladu žalobce předložit nemohl, protože se nenachází na území České republiky. Správní orgány si však mohly dokumenty předat. Dále uvedl, že se domnívá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, protože odvolací orgán hodnotí věc jinak než správní orgán 1. stupně, který zastavil řízení z důvodu, že žádost měla podstatné vady a v řízení nebylo možné pokračovat, kdežto odvolací orgán dospěl k závěru, že žalobce k podání žádosti nebyl oprávněn.

Žalovaný se k jednání soudu nedostavil, ač byl řádně předvolán.

Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím žalovaného bylo odvolání žalobce proti usnesení o zastavení řízení vydanému Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky, dne 16. 4. 2014, č.j. OAM-1164-44/PP-2012, zamítnuto a vydané usnesení bylo potvrzeno. Žalovaný rozhodnutí odůvodnil tím, že k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je povinen rodinný příslušník předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitostí podle § 87a odst. 2 písm. b), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou. Podle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, předloží cizinec k žádosti cestovní doklad, fotografie, doklad o zdravotním pojištění a doklad o zajištění ubytování na území. I přes výzvu požadované doklady nebyly předloženy. Žalobce předložil k žádosti kopii cestovního dokladu, kopii občanského průkazu R. Y., kopii oddacího listu a smlouvu o nájmu bytu. Dne 10. 2. 2010 vydal správní orgán 1. stupně výzvu k odstranění nedostatků žádosti, ve které byla stanovena lhůta 15 dnů s upozorněním, že pokud žadatel v uvedené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, bude řízení zastaveno. Zároveň bylo řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušeno. Dne 16. 4. 2012 podal právní zástupce účastníka žádost o prodloužení lhůty k doložení požadovaných dokladů o 15 dní. Této žádosti správní orgán vyhověl. Dne 2. 5. 2010 právní zástupce účastníka zaslal žádost o přerušování řízení a požadoval řízení přerušit do doby udělení krátkodobého víza účastníku řízení. Správní orgán na základě této žádosti řízení opět přerušil na dobu 30 dnů. Dne

13. 11. 2012 správní orgán účastníka vyzval k předložení cestovního dokladu, dokladu potvrzujícího, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, fotografií, dokladu o zdravotním pojištění a nového úředního tiskopisu žádosti. Dne 27. 11. 2012 byla správnímu orgánu doložena smlouva o nájmu, oddací list, kopie cestovního dokladu a vyplněný tiskopis žádosti. Součástí podání byla i žádost o přerušení řízení, které správní orgán vyhověl a řízení přerušil na dobu 20 dní.

Odvolací orgán dospěl k závěru, že ze strany správního orgánu 1. stupně nedošlo k pochybení, neboť je zřejmé, že žádost stanovené náležitosti neobsahovala. Nebyl předložen originál cestovního dokladu a doklad o zdravotním pojištění. Odvolací orgán se neztotožňuje s názorem vyjádřeným v odvolání, že se v tomto případě nejednalo o vady bránící pokračování v řízení. Z povinnosti předložit uvedené náležitosti není zákonem stanovena výjimka. Dále odvolací orgán uvedl, že účastník podal žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, ačkoli na území České republiky vůbec nevstoupil. Jeho podání je tak předčasné. Z uvedeného důvodu se také účastník podle názoru odvolacího orgánu nemůže dovolávat součinnosti správního orgánu 1. stupně se zastupitelským úřadem ve vztahu k předložení cestovního dokladu. Pokud jde o interpretaci ustanovení § 87b odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, odkázal odvolací orgán na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 236/2008 ze dne 26. 4. 2010. Pokud jde o žádosti o přerušení řízení, bylo na základě těchto žádostí řízení opakovaně přerušeno. Vyčkání na rozhodnutí ve věci žádosti o vízum podané účastníkem nebylo v daném případě nezbytné, neboť žádost měla být podána až po vstupu účastníka řízení na území. Usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním a správní orgán se v takovém případě nezabývá dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka. Komise z uvedených důvodů konstatovala, že správní orgán 1. stupně v této věci postupoval v souladu se zákonem.

Krajský soud v Praze přezkoumal rozhodnutí žalovaného a řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců vyplývá jasně doba, kdy lze žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu vydat. Je to v období ode dne vstupu cizince na území České republiky do 3 měsíců od tohoto dne. Toto ustanovení také obsahuje taxativní výčet dokladů, které cizinec musí k žádosti předložit.

Mezi požadovanými doklady je i originál cestovního dokladu. Mezi dobou, po kterou lze žádost o povolení k přechodnému pobytu podat a požadovanými doklady, zejména pak originálem cestovního dokladu, je zřejmá souvislost. Cizinec pobývajícím mimo území České republiky, který má samozřejmě u sebe svůj cestovní doklad, nemůže žádost o povolení k přechodnému pobytu podat s potřebnými doklady, protože nemůže současně pobývat mimo území České republiky a předložit v České republice originál cestovního dokladu příslušnému správnímu orgánu 1. stupně, kterým je Ministerstvo vnitra. Z uvedeného vyplývá, že tato forma pobytu cizinců na území České republiky je určena pouze pro cizince, kteří za splnění podmínek dalších, již vstoupili na území České republiky. Pobyt cizinců, kteří na území teprve vstoupit chtějí, upravují jiné formy pobytu.

Námítky žalobce týkající se především polemiky o tom, které vady žádosti jsou podstatné a které nikoli, nejsou ze shora uvedených důvodů důvodné. Zákon podmiňuje žádost o povolení k přechodnému pobytu tím, že cizinec originál cestovního dokladu předloží, přičemž je evidentně předpokládáno, že žádost podá až tehdy, když na území České republiky vstoupí.

Není důvodná námitka žalobce, že se odvolací orgán nevypořádal se všemi jeho odvolacími námitkami. V projednávané věci nebyl důvod, aby se správní orgán vypořádal s tím, které doklady jsou v řízení podstatné a které nikoli, protože odvolací orgán zastává názor, že žádost žalobce je předčasná, a proto by takové odůvodnění bylo nadbytečné. Totéž platí o návrhu žalobce týkajícímu se součinnosti se zastupitelským úřadem. Odvolací orgán odůvodnil, proč nepřerušil znovu řízení a rovněž, proč se nezabýval zásadou přiměřenosti, tedy i tato námitka žalobce není důvodná.

Samotná přípustnost žádosti má přednost před hodnocením jejích náležitostí a to vysvětluje, proč se odvolací orgán náležitostmi žádosti nemusel zabývat. K námitce žalobce týkající se odlišného posouzení důvodů zamítnutí žádosti, soud musí uvést, že pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že výrok rozhodnutí správního orgánu 1. stupně je správný, má právo potvrdit jeho rozhodnutí i z jiných důvodů. Zákonnost výroku správního orgánu pak přezkoumá na základě podané žaloby soud.

Z výše uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je podle ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í: 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 je 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.

V Praze dne 6. ledna 2015

Olga S t r á n s k á, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková