



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **T. T. T. T.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2011, č. j. 10 A 65/2011 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 9. 12. 2010, č. j. CPPH-12954/ČJ-2010-60-KP, bylo žalobkyni podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění. Doba, po kterou žalobkyni nelze umožnit vstup na území České republiky, byla stanovena na 1 rok.

Správní orgán prvního stupně dále podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhodl, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující vycestování.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 3. 2011, č. j. CPR-887-2/ČJ-2011-9CPR-C220, zamítl, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobkyně poté podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Namítala především, že v době, kdy měla podle zjištění správních orgánů pobývat na území ČR bez víza nebo platného oprávnění k pobytu, tj. od 7. 5. 2010 do 29. 6. 2010, zde pobývala oprávněně. Dne 22. 4. 2010 totiž podala žádost o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU a v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců tedy byla oprávněna pobývat na území ČR do nabytí právní moci rozhodnutí o této žádosti. Žalobkyně na tuto skutečnost poukázala již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně, a to v podání ze dne 14. 7. 2010, byť neuvedla konkrétní spisovou značku. Pokud se však správní orgány touto skutečností vůbec nezabývaly, postupovaly v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož správní orgán v řízení musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 6. 2011, č. j. 10 A 65/2011 - 33, žalobu zamítl. Podle městského soudu podala žalobkyně opakovanou žádost o povolení k pobytu, přičemž její předchozí žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, podaná dne 6. 10. 2008, byla pravomocně zamítnuta dne 25. 3. 2010. Správní orgány proto správně vyhodnotily podání nové žádosti jako účelové. Městský soud zároveň poukázal na to, že žalobkyně v průběhu správního řízení odmítla vypovídat na otázky ohledně svých rodinných poměrů. Správní orgány podle městského soudu věděly o žádosti ze dne 22. 4. 2010 o povolení k trvalému pobytu ze záznamů obsažených ve správním spise, avšak vyhodnotily ji jako účelovou. Navíc v době rozhodování správního orgánu prvního stupně, tj. dne 9. 12. 2010, již byla tato žádost pravomocně zamítnuta (rozhodnutí ze dne 16. 7. 2010). Z tohoto důvodu nepřicházela aplikace § 87y zákona o pobytu cizinců v úvahu.

Žalobkyně dále podle městského soudu v podání ze dne 14. 7. 2010 uvedla pouze obecný výklad § 87y zákona o pobytu cizinců, nikoliv konkrétní tvrzení o podané žádosti. Podstatné však podle názoru městského soudu je, že správní orgán prvního stupně z evidence zjistil, že bylo sice dne 26. 4. 2010 zahájeno řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, ale že o této žádosti bylo pravomocně rozhodnuto (rozhodnutí ze dne 16. 7. 2010). Z tohoto důvodů nepřichází v úvahu aplikace § 87y zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uvedla, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítá, že žádost o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU podala před zahájením řízení o správním vyhoštění. Až do právní moci rozhodnutí o této žádosti tedy byla podle § 87y zákona o pobytu cizinců oprávněna pobývat na území České republiky. Skutečnost, že o této žádosti bylo rozhodnuto

pokračování

v průběhu řízení o správním vyhoštění dne 16. 7. 2011 (míněno patrně 16. 7. 2010 - pozn. NSS), nemá na posouzení věci vliv, neboť řízení o správním vyhoštění bylo vedeno z důvodu údajného neoprávněného pobytu stěžovatelky v době od 7. 5. 2010 do 19. 6. 2010. V uvedeném období tedy stěžovatelka pobývala na území České republiky oprávněně. Opačná interpretace by podle názoru stěžovatelky vedla k absurdnímu závěru, že by všechny osoby, jejichž žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU nebylo vyhověno, pobývaly v průběhu řízení na území České republiky neoprávněně a bylo by tedy nutné zahajovat řízení o jejich správním vyhoštění. Rozhodnutí soudu tak podle stěžovatelky stojí na nesprávném právním názoru a navíc je nepřezkoumatelné.

Dále stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem, že nebyla oprávněna získat vízum podle § 87y zákona o pobytu cizinců, neboť se jednalo o opakovanou žádost. Výjimka vylučující aplikaci tohoto ustanovení pro případy opakovaných žádostí byla do § 87y zákona o pobytu cizinců doplněna až novelou účinnou od 1. 1. 2011. Na daný případ se tedy tato výjimka nevztahuje.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V dané věci je klíčové posouzení otázky, zda stěžovatelka byla oprávněna pobývat na území České republiky v období od 7. 5. 2010 do 29. 6. 2010. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelce byl dne 8. 4. 2010 vydán výjezdní příkaz, na základě něhož měla povinnost vycestovat z území České republiky do 6. 5. 2010. Stěžovatelka tak neučinila a dne 29. 6. 2010 byla zajištěna orgány cizinecké policie a téhož dne bylo zahájeno řízení o jejím správním vyhoštění. Stěžovatelka proti tomu namítá, že již dne 22. 4. 2010 podala žádost o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU podle § 87h zákona o pobytu cizinců a o této žádosti bylo rozhodnuto až dne 16. 7. 2010. Má tedy za to, že po dobu řízení o její žádosti byla podle § 87y zákona o pobytu cizinců oprávněna pobývat na území České republiky.

K žalobě stěžovatelka přiložila mj. rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 7. 2010, č. j. OAM-3946-12/TP-2010, z něhož vyplývá, že stěžovatelka dne 22. 4. 2010 požádala o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, podle něhož „[m]inisterstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu, jestliže je pozůstalou osobou po státním občanu České republiky, který byl na území přihlášen k trvalému pobytu“. Stěžovatelka přitom byla pozůstalou osobou po svém zesnulém manželovi, panu Josefu Růžickovi, nar. 30. 5. 1948, státním občanu České republiky. Ministerstvo vnitra ovšem odkázalo na to, že předchozí

žádost o povolení k přechodnému pobytu, kterou stěžovatelka podala ještě za života svého manžela, byla správním orgánem zamítnuta podle § 87e odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců, tedy mj. proto, že se stěžovatelka podle názoru správních orgánů dopustila obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území tím, že účelově uzavřela manželství. K těmto závěrům dospěly správní orgány na základě výsledků obou manželů, z nichž podle správních orgánů vyplynulo, že k uzavření manželství stěžovatelky a pana Josefa Růžičky došlo za rozporuplných podmínek a jeho účelem bylo pouze získání povolení k pobytu pro stěžovatelku. Z těchto důvodů Ministerstvo vnitra podle § 87k odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, zamítlo rovněž žádost o povolení k trvalému pobytu stěžovatelky.

Pro posouzení legality pobytu stěžovatelky před právní mocí rozhodnutí o její žádosti o povolení k trvalému pobytu se stěžovatelka dovolává použití § 87y zákona o pobytu cizinců. Podle § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, které je relevantní pro posuzované období od 7. 5. 2010 do 29. 6. 2010, pro něž je stěžovatelce vytýkán nelegální pobyt, platilo: *„Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o ukončení pobytu rodinného příslušníka.“*

Cizinec, který není občanem EU a hodlal pobývat v rozhodném období na území ČR v souladu s § 87y zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, tedy musel splňovat následující podmínky: 1) cizinec podal žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU; 2) o této žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto; 3) cizinec v daném období skutečně byl rodinným příslušníkem občana EU; 4) cizinec v daném období na území pobýval společně s tímto občanem EU a 5) na cizince se nevztahovalo pravomocné rozhodnutí o ukončení jeho pobytu. Jen pro úplnost lze dodat, že podle současného znění § 87y zákona o pobytu cizinců, účinného od 1. 1. 2011, které se ovšem na posuzovanou věc nevztahuje, je pátá podmínka modifikována tak, že na cizince se nesmí vztahovat pravomocné rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, o ukončení jeho přechodného pobytu nebo o zrušení jeho trvalého pobytu, a k tomu přistupuje další podmínka, podle níž 6) se nejedná o opakovaně podanou žádost, ledaže by v ní byly uvedeny nové skutečnosti, které cizinec nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.

Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud nemůže plně přisvědčit právnímu hodnocení městského soudu (byť je jeho rozhodnutí přezkoumatelné), ale ani právnímu názoru stěžovatelky. Na jedné straně totiž oprávnění pobývat na území České republiky po dobu řízení o žádosti o povolení k trvalému nebo přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU skutečně nezávisí na tom, jak bude o této žádosti posléze pravomocně rozhodnuto, neboť tato žádost může být podle zákona zamítnuta z řady důvodů, které ovšem samy o sobě nemusí nijak zpochybňovat skutečnost, že žadatel během řízení o žádosti splňoval uvedené podmínky podle § 87y zákona o pobytu cizinců pro svůj legální pobyt na území do doby právní moci rozhodnutí o jeho žádosti. Výjimkou by bylo zamítnutí žádosti o povolení k pobytu z toho důvodu, že žadatel vůbec není a ani v průběhu řízení o žádosti nebyl rodinným příslušníkem občana EU [viz § 87k odst. 1

pokračování

písm. g), resp. dříve písm. h) zákona o pobytu cizinců]. Takový důvod zamítnutí žádosti by totiž zpětně potvrzoval, že žadatel nesplňoval ani zmiňované zákonné podmínky pro použití § 87y zákona o pobytu cizinců na dobu před právní mocí rozhodnutí o jeho žádosti. O takový případ se však v posuzované věci nejedná.

Na druhou stranu samozřejmě nelze souhlasit ani s názorem stěžovatelky, že by se použití § 87y zákona o pobytu cizinců mohl dovolávat každý cizinec, který podá žádost o povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU, aniž by takový cizinec musel splňovat ostatní výše jmenované zákonné podmínky pro použití tohoto ustanovení. Pak by výhradně účelovou žádostí mohl dosáhnout legality svého pobytu i cizinec, který není a nikdy nebyl rodinným příslušníkem občana EU.

Je tedy třeba se zabývat tím, zda stěžovatelka v rozhodném období od 7. 5. 2010 do 29. 6. 2010 splňovala veškeré uvedené zákonné podmínky pro to, aby její pobyt na území ČR mohl být podle § 87y zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, považován za legální. Je zřejmé, že stěžovatelka splňovala první dvě podmínky, neboť v uvedené době se vedlo řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU a o této žádosti dosud nebylo rozhodnuto. Pokud jde o podmínku třetí, je nutno uvést, že stěžovatelka již nebyla v té době, striktně vzato, rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a to i přesto, že podle § 15a odst. 4 cit. zákona se jeho ustanovení týkající se rodinného příslušníka občana EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem občana ČR. Manželství stěžovatelky totiž smrtí jejího manžela, občana ČR, zaniklo. Na druhou stranu citované ustanovení § 87h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nad rámec 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 [k transpozici této směrnice, pokud jde o pozůstalé rodinné příslušníky, srov. mj. § 87h odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců], předpokládá, že Ministerstvo vnitra vydá, při splnění dalších zákonných podmínek, povolení k trvalému pobytu „rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie“, který je pozůstalou osobou po státním občanu České republiky. Pro účely daného ustanovení je tedy takového žadatele nutno stále považovat za rodinného příslušníka občana EU.

Vzhledem k úmrtí manžela stěžovatelky však přirozeně nemohla být v rozhodném období splněna podmínka čtvrtá pro použití § 87y zákona o pobytu cizinců, tedy společný pobyt žadatele jakožto rodinného příslušníka občana EU s tímto občanem na území ČR, a to bez ohledu na to, zda stěžovatelka se svým manželem společně pobývala v době trvání jejich manželství (závěry správních orgánů o účelovosti tohoto manželství tedy nejsou, za daných okolností, pro posouzení této věci rozhodné).

Lze tedy uzavřít, že stěžovatelce nesvědčil v době od 7. 5. 2010 do 29. 6. 2010 zákonný důvod k pobytu na území ČR podle § 87y zákona o pobytu cizinců, v tehdejší znění, a závěr správních orgánů i městského soudu, podle něhož stěžovatelka pobývala v tomto období na území ČR bez platného oprávnění k pobytu, je tedy správný [§ 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců; námitku, že by se týkala případného použití § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti neuplatnila].

Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani druhou stížní námitku, podle níž městský soud nesprávně aplikoval § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, které na danou věc nedopadá. Městský soud sice v odůvodnění napadeného rozsudku citoval obě znění § 87y zákona o pobytu cizinců, tedy jak znění účinné do 31. 12. 2010, tak i (nadbytečně) znění účinné od 1. 1. 2011, avšak z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud neaplikoval výjimku uvedenou v druhé větě § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, podle níž *„oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud (...) se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti“*. Městský soud totiž v odůvodnění rozsudku toliko konstatoval, že stěžovatelka podala opakovanou žádost o povolení k pobytu (viz výše), s čímž městský soud spojoval pouze to, že za tohoto stavu správní orgány oprávněně vyhodnotily podání druhé žádosti jako účelové. Shora citovanou výjimku uvedenou v druhé větě § 87y zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, městský soud při vlastním posouzení věci nepoužil. Nelze proto přisvědčit námitce, že by městský soud aplikoval § 87y zákona o pobytu cizinců v nesprávném znění.

Rozhodující však je zjištění, že se stěžovatelka § 87y zákona o pobytu cizinců v dané věci vůbec nemůže dovolávat. Ačkoli tedy rozhodnutí městského soudu, a zčásti i žalovaného a správní orgánu prvního stupně, obsahuje některé dílčí nesprávnosti v právním hodnocení věci, konečný závěr správních orgánů i městského soudu o tom, že stěžovatelka pobývala v předmětném období na území ČR neoprávněně, je v souladu se zákonem.

Ze všech uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako celek nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu soudního spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu