



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: D. H. P., nar.: X,
st. příslušnost X,
v ČR bytem X,
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1,

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2022, č. j. MV-166969-4/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce podal dne 3. 11. 2021 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, a to ve vztahu ke svému synovi, V. K., nar. X. Ministerstvo vnitra (dále též: „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 4. 8. 2022, č. j. OAM-18131-21/PP-2021 (dále též: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), jeho žádost zamítlo podle § 87e

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

odst. 1 písm. a) bod 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též: „ZPC“), s tím, že žalobce o vydání povolení žádá v rozporu s podmínkami uvedenými v § 87b odst. 2 ZPC, konkrétně že žádost podal po uplynutí stanovené tříměsíční lhůty. Současně správní orgán I. stupně stanovil svým rozhodnutím žalobci podle 87e odst. 4 ZPC lhůtu k vycestování z území České republiky v délce 30 dní od právní moci rozhodnutí. Odvolání, jež žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal, zamítla žalovaná svým rozhodnutím ze dne 9. 11. 2022, č. j. MV-166969-4/SO-2022 (dále též: „*napadené rozhodnutí*“), a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdila.

Obsah žaloby

2. Žalobce nejprve zrekapituloval, že předmětem nynějšího řízení je jeho žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Zamítací důvod spočívá v tom, že žalobce nepodal tuto žádost ve lhůtě 3 měsíců ode dne vstupu na území České republiky. Jádrem sporu je otázka, zda směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále též: „*směrnice 2004/38/EU*“) brání vnitrostátní úpravě, podle které orgány členských států mohou žádost o pobyt z důvodu nedodržení lhůty k podání žádosti podle čl. 9 odst. 2 zmíněné směrnice zamítnout.
3. Žalobce má za to, že uplynutí tříměsíční lhůty pro podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nemůže představovat zamítací důvod. Současná úprava zamítacího důvodu se totiž dostává do rozporu s unijním právem.
4. Soudní dvůr Evropské unie vykládá svobodu pohybu osob široce, zatímco výjimky a odchylky z ní naopak restriktivně; k tomu žalobce odkázal na rozsudek ze dne 3. 6. 1986, 139/85, věc Kempf. Jedná se výkladové pravidlo, které Soudní dvůr Evropské unie uplatňuje pokaždé, je-li svoboda pohybu osob jakkoliv omezována. Podle žalobce se aplikace tohoto pravidla neomezuje pouze na výhrady veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví, nýbrž také na jiná opatření administrativní povahy, která ve svém důsledku omezují volný pohyb osob.
5. Současné znění 87b odst. 2 ve spojení s § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 ZPC je v přímém rozporu s unijním právem, jmenovitě s čl. 9 směrnice 2004/38/ES. Ze znění tohoto článku vyplývá, že lhůta pro podání žádosti nesmí být kratší než 3 měsíce ode dne příjezdu.
6. Stanovení povinnosti podat žádost do tří měsíců odporuje smyslu a účelu čl. 9 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Jejím smyslem je poskytnout rodinným příslušníkům občanů EU dostatečný prostor, aby se rozhodli, zda chtějí dále pokračovat v pobytu s občanem EU, a také je chránit před případnými nepříznivými právními následky, které mohou pramenit z jejich nečinnosti.
7. Současná právní úprava smysl a účel čl. 9 odst. 2 směrnice 2004/38/ES proto zcela popírá. Pokud má být naplněn účel ochranné lhůty, není přípustné, aby členský stát účinky tohoto článku jednostranně omezoval tím, že nedodržení lhůty pro podání žádosti formuluje jako zamítací důvod. Rodinní příslušníci jsou tak stavěni do situace, kdy si nemohou rozmyslet, zda i po tříměsíčním pobytu na území chtějí nadále pobývat na území členského státu, aniž by se obávali o ztrátu privilegovaného postavení rodinného příslušníka občana EU.

8. Tříměsíční lhůtu nelze chápat v tom smyslu, že by její nedodržení znamenalo ztrátu získání pobytového oprávnění. Vydávání pobytových oprávnění podle hlavy IVa ZPC neprobíhá v tzv. povolovacím režimu, jehož výsledkem je konstitutivní správní akt. Právo vstupu a pobytu na území členských států totiž vyplývá přímo z primárního unijního práva, zejména z čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie. Pobytové oprávnění má deklaratorní povahu, pouze osvědčuje skutečnost, že cizinec je občanem Evropské unie nebo rodinným příslušníkem občana Evropské unie a má právo pobývat na území členského státu po dobu delší než 3 měsíce. Vydání pobytové karty tak samo o sobě nezakládá oprávnění k pobytu na území členského státu. S ohledem na deklaratorní charakter pobytové karty nelze přijmout, aby nesplnění povinnosti administrativní povahy mělo za následek zamítnutí žádosti.
9. Podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES může rodinný příslušník pro nesplnění povinnosti registrace podléhat jen těm sankcím, které jsou přiměřené a nediskriminační. Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 7. 1976, 118/75, věc Watson, mj. uvádí, že sankce nesmí popřít samotné jádro principu volného pohybu osob.
10. Žalobce shrnul, že ačkoli rodinní příslušníci mohou podléhat jistým sankcím, tyto musí být nediskriminační, přiměřené a nesmí omezovat právo volného pohybu osob takovým způsobem, že popírají samotné jádro tohoto práva.
11. Napadené rozhodnutí je diskriminační. Bod 5 preambule směrnice 2004/38/ES přiznává právo volného pohybu všem rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost. Současná zákonná úprava očividně činí rozdíl mezi rodinnými příslušníky, kdy osobní působnost zamítacího důvodu podle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 ZPC je omezena jen na rodinné příslušníky, kteří nejsou občany žádného členského státu. Pouze rodinným příslušníkům, kteří jsou občani třetí země, hrozí zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, pokud ji nestihnou podat ve lhůtě tří měsíců.
12. Žalobci není jasné, proč má být jen na základě své státní příslušnosti sankcionován za to, že nestihl splnit povinnost v zásadě administrativní povahy, která nemá vliv na vznik či zánik právního statusu rodinného příslušníka. Žalobce zdůraznil, že právo volného pohybu odvozuje od svého syna, občana České republiky. Jemu toto právo přiznává přímo primární právo Evropské unie. Z toho důvodu mají všechna vydávaná pobytová oprávnění pouze osvědčovací povahu. Pokud žalobce zakládá své právo pobývat na území České republiky s odkazem na právní postavení rodinného příslušníka občana EU, tak mu toto právo náleží po celou dobu, kdy je považován za rodinného příslušníka.
13. Správní orgán může omezit právo žalobce na volný pohyb jen s odkazem na výhrady a opatření podle čl. 27 nebo čl. 35 směrnice 2004/38/ES. Nesplnění administrativní povinnosti podat žádost v zákonem stanovené lhůtě ale neodůvodňuje vznesení výhrady veřejného pořádku či bezpečnosti, případně učinění opatření proti zneužití práva.
14. Napadené rozhodnutí je nepřiměřené. Pokud vnitrostátní úprava rozhodování cizince, zda rodinný příslušník občana Evropské unie chce přesunout těžiště svého soukromého a rodinného života na území členského státu, podmiňuje pevně stanovenou lhůtou, jejíž nedodržení sankcionuje zamítnutím žádosti, je toto svobodné rozhodování podstatným způsobem omezováno. Požadavek přiměřenosti předně spočívá v existenci rozumného vztahu proporcionality mezi použitým prostředkem a sledovaným cílem, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01. Jinými slovy, použitý prostředek (zde zamítnutí žádosti) nesmí být nepřiměřený ve vztahu k zamýšlenému cíli.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

15. Pokud má být právu volného pohybu osob přiznáno co nejširší uplatnění, už samotná hrozba zamítnutí žádosti z důvodu jejího opožděného podání se jeví jako nepřiměřená a postrádající hlubší odůvodnění. Prostředek kontroly přistěhovalectví v podobě zamítnutí žádosti tak zjevně není přiměřený svému cíli, obzvlášť za situace, kdy žalobce požívá práva volně pobývat na území České republiky díky svému postavení rodinného příslušníka. Unijní právo nevylučuje možnost členských států uložit občanům EU a jejich rodinným příslušníkům vhodnou sankci za nedodržení právních formalit, nesmí se tak však dát způsobem, kterým podstatně omezují plný výkon práva volného pohybu osob. Členské státy nemohou vyžadovat po osobách požívající právo volného pohybu, aby disponovaly vnitrostátním pobytovým oprávněním, když toto má pouze deklaratorní charakter.
16. Zamítnutí žádosti žalobce pro nesplnění lhůty k jejímu podání také ohrožuje samotnou podstatu práva pobytu žalobce, které mu odvozeně přiznává unijní právo. Napadené rozhodnutí tak popírá samotnou podstatu práva volného pobytu osob. Za situace, kdy toto právo pramení ze statutu rodinného příslušníka, není přípustné, aby zamítací důvod opírající se o porušení povinnosti administrativní povahy byl vůbec způsobilý omezit široce pojaté právo volného pohybu osob. Napadené rozhodnutí představuje fakticky účinnou překážku svobody pohybu osob. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 7. 2002, sp. zn. C-459/99, v němž se podává, že členské státy mohou za nedodržení vnitrostátních předpisů týkajících se kontroly cizinců uložit vhodné sankce. Oproti tomu rozhodnutím o nevydání povolení k pobytu založeným pouze na odůvodnění, že ze strany cizince nebyly splněny formality týkající se kontroly cizinců, by byla ohrožena podstata práva k pobytu, které je přímo přiznané právem Evropské unie, toto rozhodnutí by bylo zjevně nepřiměřené k závažnosti porušení předpisů.
17. Dále bylo žalobcem namítnuto, že napadené rozhodnutí neodpovídá požadavkům přiměřenosti rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života, především vůbec nezohledňuje nejlepší zájem jeho nezletilého syna. Žalobce nesouhlasí s názorem žalované, že právní řád České republiky nezakotvuje právo či nárok účastníka řízení na pobyt na území České republiky, neboť takové právo mají pouze občané České republiky, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11. Žalovaná přehlédla, že tento judikaturní závěr Ústavního soudu byl doplněn dovětkem, podle kterého toto právo náleží i unijním občanům. Jelikož rodinní příslušníci odvozují od unijních občanů právo vstupu a pobytu na území České republiky, je třeba dojít k závěru, že toto právo mají i rodinní příslušníci občana Evropské unie, a to bez ohledu na státní příslušnost.
18. Žalovaná nedbala nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Jeho posouzení se prakticky vyhnula, když uvedla, že žalobce žádné námitky v tomto směru nevznese a nepředložil žádné důkazy osvědčující vztah k nezletilému synovi. Případy dotýkající se nezletilých dětí ale vyžadují kvalitativně vyšší procesní aktivitu ze strany správních orgánů, k tomuto žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 4 Azs 171/2019-25.
19. Pokud žalovaná uvádí, že břemeno tvrzení a důkazní spočívá primárně na žalobci, je třeba dodat, že tento názor neplatí absolutně. Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalovaná měla povinnost sama z úřední povinnosti zjišťovat bližší informace o nezletilém synovi, přičemž kvalifikované posouzení nejlepšího zájmu dítěte vyžaduje, aby správní orgány nashromáždily dostatečné množství informací o poměrech nezletilého. Vhodnými

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

prostředky ke shromáždění těchto informací jsou výslech dítěte nebo stanovisko či zpráva orgánu sociálně právní ochrany dětí.

20. Posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí má rovněž svá pravidla, žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu, dle nichž má být nejlepší zájem dítěte středobodem všech úvah a měl by mít rozhodující význam. Samotný text napadeného rozhodnutí žádné konkrétnější úvahy ohledně nejlepšího zájmu dítěte neobsahuje. Žalovaná se sice snažila tyto úvahy dále rozvést, způsob, ale způsob, kterým tak učinila, označil žalobce za povrchní a umělý. Pokud žalovaná odmítá zjišťovat detaily rodinného a soukromého života žalobce, zejména detaily týkající se nezletilého syna, tak nemohla vůbec posuzovat otázku přiměřenosti zásahu, když neznala a nemohla znát přesnou kvalitu života, kterou žalobce na území České republiky vede.
21. Žalobce nesouhlasí s výrokem žalované, že si může zvolit, zda do doby, než získá pobytové oprávnění, dočasně omezí kontakt se svou rodinou, případně zda ho jeho rodina bude následovat do země původu. Takový názor vůbec nezohledňuje, zda náhlá změna prostředí nebude mít za následek nenávratné změny na psychice jeho nezletilého syna. Žalovaná učinila tento závěr, aniž by přihlédla k tomu, že nezletilému synovi je teprve 6 let a pro jeho vývoj je důležitá stabilita prostředí. Při posuzování otázky přiměřenosti musí žalovaná brát v úvahu několik faktorů, zejména věk dítěte a jeho zájem a blaho a dále obtíže, kterým by čelil v domovské zemi.

Vyjádření žalované

22. Žalovaná v reakci na obsah žaloby v první řadě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
23. K namítanému rozporu smyslu a účelu vnitrostátní právní úpravy s čl. 9 odst. 2 směrnice 2004/38/ES a k tvrzení, že zamítací důvod je v rozporu s čl. 9 odst. 3 téže směrnice žalovaná uvedla, že s účinností od 2. 8. 2021 byl novelizován ZPC zákonem č. 274/2021 Sb., přičemž v ustanovení § 15a odst. 1, 2 a 3 jsou definováni rodinní příslušníci. Pro tyto rodinné příslušníky jsou upraveny specifické důvody zamítnutí žádosti. Žalobce je však rodinným příslušníkem občana České republiky, nikoliv rodinný příslušník zahrnutý v definici § 15a odst. 3 ZPC. Zamítací důvod ani výklad správního orgánu I. stupně tak není diskriminační.
24. Správním orgánům neleze vytýkat formalistický přístup, pokud požadují pouze to, co vyžaduje zákon. Účelem Směrnice č. 2004/38/ES je slučování rodiny, nicméně za striktně stanovených podmínek, jež z ní vyplývají a jež jsou implementovány do ZPC. Žalobci napadeným rozhodnutím není trvale znemožněno pobývat společně s nezletilým synem, neboť po opuštění území České republiky může do 3 měsíců od vstupu na území požádat o krátkodobé vízum.
25. V otázce přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života žalobce se žalovaná plně ztotožňuje s odůvodněním a závěrem správního orgánu I. stupně. Žalovaná společně soužití rodiny nijak nerozporuje, ale porušení čl. 3 a čl. 12 Úmluvy o právech dítěte v případě žalobce neshledala. Žalobce kromě rodného listu syna nepředložil žádný důkaz o společném soužití se synem nebo o jeho kvalitě.
26. Žalovaná zdůraznila, že žalobci není uvedeným rozhodnutím zakázán pobyt na území České republiky, přičemž mu tímto rozhodnutím není znemožněno opakovaně žádat o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pobytové oprávnění. Zamítnutím žádosti žalobce nedochází ke vzniku nepřekonatelné bariéry mezi žalobcem a jeho rodinnými příslušníky. Je zcela na vůli žalobce a jeho rodiny, zda zůstanou do doby, než žalobce případně získá pobytový titul, na území České republiky, přičemž s touto volbou bude spojeno dočasné omezení jejich kontaktu, případně zda rodina bude žalobce následovat do země původu.

27. Závěrem žalovaná uvedla, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, bylo řádně odůvodněno a je v souladu s právními předpisy.

Jednání ve věci

28. Ve věci se dne 25. 4. 2023 konalo před Krajským soudem v Plzni jednání, jehož se zúčastnila žalobcova zástupkyně, Mgr. Darina Hollerová (na podkladě substituční plné moci od Mgr. Petra Václavka, advokáta), a pověřená zaměstnankyně žalované, Mgr. M. P. Zástupkyně žalobce setrvala na žalobě a v krátkosti zopakovala žalobní argumentaci. Navrhla soudu, aby položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU týkající se souladu domácí právní úpravy s unijně zakotveným právem na volný pohyb. Zástupkyně žalované rovněž odkázala na vyjádření k žalobě a konstatovala, že se žalobce nemůže domáhat ve svůj prospěch úpravy obsažené ve směrnici 2004/38/ES, neboť ta na něj nedopadá. Správní orgány ve věci postupovaly správně striktně podle vnitrostátní úpravy.
29. Soud při jednání neprováděl žádné dokazování, neboť ani jedna ze stran žádné důkazy k provedení nenavrhla. Mgr. Hollerová sice odkázala na obsah správního spisu, jím se však v soudním řízení správním podle dlouhodobě ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důkaz neprovádí.

Posouzení věci

30. V žalobě byly uplatněny dva žalobní body. Žalobce v nich namítá nesprávné právní posouzení věci a nepřiměřenost napadeného rozhodnutí, zejména nezohlednění nejlepšího zájmu dítěte.
31. První žalobní bod vychází z žalobcova názoru, podle něhož je současná úprava důvodu, pro nějž byla jeho žádost zamítnuta, v rozporu s právem EU, resp. se směrnicí 2004/38/ES.
32. Podle § 87b odst. 2 ZPC platí: „O vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník občana Evropské unie uvedený v odstavci 1 povinen požádat ministerstvo ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území. Cizinec, který se stane rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2 v průběhu pobytu na území, je povinen požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu ve lhůtě do 3 měsíců ode dne, kdy se stal rodinným příslušníkem občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, a cizinec s jiným oprávněním k pobytu, do 3 měsíců ode dne uplynutí platnosti tohoto oprávnění.“
33. Dle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC: „Ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel o vydání povolení k přechodnému pobytu žádá v rozporu s podmínkami uvedenými v § 87b odst. 1 nebo 2.“
34. Článek 9 směrnice 2004/38/ES upravuje správní formalities pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu. V prvním odstavci tohoto článku stanoví: „Rodinným příslušníkům občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

členského státu a jejichž plánovaná doba pobytu přesahuje tři měsíce, vydají členské státy pobytovou kartu.“ Ve druhém odstavci pak: „Lhůta pro podání žádosti o pobytovou kartu nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu.“ Konečně, třetí odstavec tohoto článku zní: „Při nesplnění povinnosti registrace může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.“

35. Právní úprava obsažená ve shora citovaných ustanovení ZPC tvoří komplementární celek: ustanovení § 87b odst. 2 ZPC stanoví podmínky podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC pak stanoví právní následky pro případ, že tyto podmínky nejsou dodrženy. Lze konstatovat, že tato komplementární právní úprava je ve své současné podobě relativně nová: povinnost rodinného příslušníka občana EU požádat o vydání povolení k přechodnému pobytu ve stanovené lhůtě se v ZPC vyskytuje již od 26. 4. 2006 (tehdy byla lhůta upravena v § 87b odst. 1 ZPC novelizačním zákonem č. 161/2006 Sb.), a to právě s odkazem na směrnici 2004/38/ES, o čemž svědčí odkaz v příslušné poznámce pod čarou. Právní důsledek nedodržení této lhůty stanovený v § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC předepisující zamítnutí podané žádosti o vydání povolení byl však do zákona zaveden až jeho novelizací provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. s účinností od 1. 8. 2021. To ovšem neznamená, že před tímto datem nebylo nedodržení stanovené lhůty k podání žádosti nikdy spojeno s žádnou sankcí. Ta však měla v určité době podobu přestupku dle § 157 odst. 1 písm. y) ZPC, za nějž bylo možno dle § 157 odst. 2 ZPC uložit pokutu do 3 000 Kč. To znamená, že současná právní úprava zavedená zákonem č. 274/2021 Sb., je v tomto směru podstatně přísnější, neboť následek spojený s nedodržením lhůty stanovené k podání žádosti je ve vztahu k cizincům zásadně intenzivnější.
36. Právě v této podobě byla daná právní úprava aplikována i v žalobcově případě. Žalobce přitom ani v žalobě nečiní sporným, že po skutkové stránce byla hypotéza aplikované normy naplněna, totiž že svou žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU vskutku podal až po lhůtě stanovené v § 87b odst. 2 ZPC (toto ustanovení upravuje v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech fakticky lhůty tři, což je reflektováno v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který se pečlivě zabýval otázkou, zda některá z těchto lhůt nebyla žalobcem dodržena), a proto není třeba se touto otázkou nyní blíže zabývat. Žalobce však činí sporným, že by tato úprava byla v souladu s unijní úpravou, konkrétně článkem 9 směrnice 2004/38/ES. Jakkoli je patrné, že úprava obsažená v § 87b odst. 2 ZPC stanovící zmíněnou tříměsíční lhůtu, vyhoví ustanovení čl. 9 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, které říká, že lhůta nesmí být kratší než tři měsíce od příjezdu rodinného příslušníka občana EU (v tomto směru tedy soud neshledal důvodnost žalobních tvrzení, podle nichž i tato lhůta neodpovídá unijní úpravě), sporný je ovšem právní následek nedodržení této lhůty. Třetí odstavec článku 9 směrnice 2004/38/ES konstatuje, že vůči osobě, která nesplní povinnosti registrace, mohou být vyvozovány jen přiměřené a nediskriminační sankce. Žaloba tedy nastoluje otázku, zda lze zamítnutí žádosti v důsledku nedodržení předepsané lhůty k podání žádosti o vydání povolení považovat za přiměřenou a nediskriminační sankci.
37. Podle názoru soudu je však takto položená otázka v poměrech projednávané věci nepřipadná. V projednávaném případě je totiž třeba nejprve vyjít z kontextu věci. Směrnice 2004/38/ES provádí právo na svobodný pohyb a pobyt občanů Evropské unie coby jeden ze základních aspektů občanství Unie zakotvený v jejím primárním právu (srov. čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii; článek 21 Smlouvy o fungování Evropské unie; hlavy IV a V téže či článek 45 Listiny základních práv Evropské unie). To vyjadřuje

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

již první článek preambule této směrnice: „*Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.*“ Není sporu o tom, že toto právo má být zaručeno i ve prospěch rodinných příslušníků občanů EU. Článek 5 preambule směrnice uvádí: „*Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost. Pro účely této směrnice by definice „rodinného příslušníka“ měla zahrnovat také registrované partnery, zachází-li právní předpisy hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím.*“ Stále je však nutno mít na paměti, že čerpat oprávnění plynoucích z aplikace směrnice mohou jen k tomu oprávněné osoby. Ty jsou v čl. 3 odst. 1 směrnice definovány takto: „*Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.*“ To tedy znamená, že směrnice 2004/38/ES zde vytváří dvě skupiny oprávněných osob: jednak občany členských států EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, jednak občany členských států EU, kteří pobývají v jiném členském státě, než jehož jsou občany. Žalobceova syna V. K. proto nelze z této definice považovat za oprávněnou osobu ve smyslu citované směrnice. Nestěhuje se totiž do jiného členského státu, než jehož je státním příslušníkem, ani v takovém státě nepobývá. V. K. je občanem České republiky a v ní také pobývá. Z toho důvodu pro sebe nemůže žalobce čerpat práva plynoucí ze směrnice 2004/38/ES, neboť na něj nedopadá [nehledě na to, že žalobce by ani nemohl být považován za rodinného příslušníka svého syna ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, když není jím vyživovanou osobou]. Žalobce pak nelze zahrnout ani pod oprávněné osoby čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, neboť o něm nelze na podkladě obsahu správního ani soudního spisu tvrdit, že by byl v zemi, z níž pochází, osobou vyživovanou občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členem jeho domácnosti nebo u které vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o něj; je ostatně velmi složité si představit, že by tomu tak v daném případě ve vztahu k žalobcovu synovi mohlo vůbec být, jakkoli zcela vyloučené to není.

38. Nedopadá-li na žalobce směrnice 2004/38/ES, ztrácí v projednávané věci smyslu provádět porovnání, zda její transpozice prostřednictvím právní úpravy obsažené v ustanoveních § 87b odst. 2 a § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC byla řádná, či zda český zákonodárce překročil svůj prostor pro uvážení, jakou sankcí stíhat situaci, v níž nebyla žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu občana EU podána ve stanovené tříměsíční lhůtě. Jakkoli lze mít totiž z pohledu souladu čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES o následku stanoveném v § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC v obecné rovině oprávněné pochybnosti, příslušné úvahy je možno činit toliko na podkladě konkrétního případu při zohlednění konkrétních skutkových okolností. Ty však, jak už soud shora zdůvodnil, v posuzovaném případě použití směrnice 2004/38/ES vylučují. I kdyby soud tedy dospěl k závěru, že argumentace žalobce [jež byla prakticky převzata z příspěvku P. P. nazvaného Pokus o škálu výhrad veřejného pořádku v cizineckých a azylových věcech aneb není výhrada jako výhrada publikovaném v Ročence uprchlického a cizineckého práva 2020/2021 vzniklé na půdě Kanceláře Veřejného ochránce (a volně dostupné na jeho webových stránkách)] je správná a důvodná, stejně by v tomto případě nemohl dovodit přímý účinek směrnice 2004/38/ES v podobě tzv. přímého účinku vyloučením (k přímému účinku směrnice vyloučením v případech, kdy je úprava obsažená ve směrnici použita k hodnocení legality vnitrostátní úpravy srov. BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, HUBKOVÁ, Pavlína. 4.3 Podmínky přímého

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

účinku směrnic. In: BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr, HUBKOVÁ, Pavlína. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 231), a to proto, že daná směrnice na žalobcův případ nedopadá. Z toho důvodu ani soud neshledal důvod podávat Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, jak navrhovala při jednání zástupkyně žalobce.

39. Pokud není v posuzovaném případě možné aplikovat směrnici 2004/38/ES, pak správní orgány postupovaly správně, pokud vyšly z vnitrostátní úpravy. V jejím rámci pak správně a rovněž i po skutkové stránce důvodně aplikovaly ustanovení § 87b odst. 2 ve spojení s § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. ZPC. Žalobce skutkovou stránku věci ostatně nijak nespороval. V žalobě pak není obsažena jiná právní argumentace, z jakého důvodu by právní posouzení, k němuž v projednávané věci přistoupily správní orgány, bylo nesprávné, než je právě argumentace opírající se o tvrzení nesprávné transpozice směrnice 2004/38/ES. Za takové situace soud uzavřel, že tento žalobní bod není důvodný.
40. V dalším žalobním bodu namítal žalobce nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.
41. Se žalobcem je třeba souhlasit potud, když se vymezuje vůči příliš paušálnímu závěru obsaženému na straně 9 napadeného rozhodnutí, podle něhož právní řád České republiky nezakotvuje právo či nárok žalobce na pobyt na území, neboť takové právo mají jen občané České republiky. Jakkoli je právo na svobodný vstup na území České republiky v čl. 14 odst. 4 Listiny, na který žalovaná v dané pasáži napadeného rozhodnutí odkazuje, skutečně zakotveno toliko ve prospěch občanů České republiky, žalovaná v tomto ohledu vskutku přehlédla to, že dané právo může v konkrétních situacích svědčit i cizincům. K tomu lze např. odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 301/2019-40, č. 3988/2020 Sb. NSS.
42. Z řečeného vyplývá, že v těchto případech není možno vynášet paušální soudy ohledně práva na pobyt na území jen na základě citace úpravy obsažené v Listině. Přihlížet je nutno i k pramenům evropského práva a současně ke skutkovým okolnostem řešeného případu. To však žalovaná v projednávané věci neučinila.
43. Současně je třeba uvést, že na citovaném závěru však otázka správnosti posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do žalobcových soukromých a rodinných poměrů nestojí. Nemá tak dopady ani do hodnocení zákonnosti tohoto posouzení.
44. Mimo toto tvrzení se námitka nikoli řádného posouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí soustředí na problematiku posouzení nejlepšího zájmu dítěte, konkrétně tedy žalobcova syna V. K.
45. K této námitce je možno předeslat, že ZPC nestanoví v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2. předchozího posouzení jeho přiměřenosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu však setrvale potvrzuje závěr, podle něhož může být povinnost správních orgánů zabývat se dopady jimi přijímaného rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů účastníka řízení založena i nutností respektovat mezinárodněprávní závazky České republiky. V této souvislosti může daná povinnost vzniknout zejména z čl. 8 Úmluvy zakotvující právo na respektování soukromého a rodinného života. Ustanovení, podle něhož má být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, je pak obsaženo v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

46. V projednávané věci není mezi účastníky sporné, že žalobce je otcem nezletilého V. K. žijícího se svou matkou v České republice. Proto v projednávaném případě nepochybně existovala povinnost správních orgánů posouzení přiměřenosti dopadů jejich rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce provést. Správní orgán I. stupně, který se touto otázkou ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval, proto pochybil. Žalovaná se tohoto pochybení v napadeném rozhodnutí nedopustila, neboť se problematikou přiměřenosti svého rozhodnutí zabývala (str. 9 napadeného rozhodnutí), byť tak učinila značně úsporně.
47. Rovněž je ovšem třeba konstatovat, že ani žalobce své soukromé a rodinné poměry ve svých podáních adresovaných v průběhu správního řízení správním orgánům nijak nerozváděl. V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně k těmto otázkám nesdělil žalobce vůbec nic; správní orgán I. stupně tak disponoval pouze vědomostí o tom, že žalobce je otcem nezletilého Vladimíra, a dále bylo ve správním spise založeno čestné prohlášení V. matky, A. K.. Podle něj jeho otec chodí na návštěvy a platí alimenty. Jak již soud uvedl výše, již tyto skutečnosti, které byly správnímu orgánu I. stupně známy jak z cizineckého informačního systému, respektive z obsahu správního spisu, nepochybně založily jeho povinnost se jimi zabývat a provést posouzení přiměřenosti dopadů jeho rozhodnutí. Ani ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce neuvedl ke svému soukromému či rodinnému životu (poměrům) nic konkrétního, omezil se na zcela obecnou konstataci povinnosti správních orgánů zabývat se nejlepším zájmem jeho nezletilého syna.
48. Lze tak souhlasit se žalovanou, pokud v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že žalobce v průběhu správního řízení nevznosl konkrétní námitku nepřiměřenosti. Je přitom třeba přihlídnout k tomu, že v posuzované věci vedly správní orgány řízení o žalobcově žádosti o vydání pobytového oprávnění. V takovém případě nemohl žalobce důvodně očekávat, že budou správní orgány za něj vyhledávat důvody, které by mohly vést k vyhovění jeho žádosti. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018-34, i ve vztahu k řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu (tj. jednak k řízení vedenému z moci úřední, navíc se týkajícího odnětí nejvyššího pobytového oprávnění, tedy s potenciálně mnohem závažnějšími důsledky, než je tomu v nyní řešené věci) dovodil: *„Přestože bylo správní řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l zákona o pobytu cizinců zahájeno z moci úřední, nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně, tedy rovněž nepřiměřenost tvrzeňého zásahu do jejího soukromého a rodinného života, pokud sama žalobkyně takové skutečnosti ani neoznačí. Bylo tedy na samotné žalobkyni, aby přesvědčivým způsobem tvrdila, resp. nabídla důkazy o tom, že v jejím případě existuje překážka bránící vydání správního rozhodnutí.“*
49. Bylo tedy žalobcovou povinností uvést skutečnosti, z nichž dovozuje možnou nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do svých soukromých a rodinných poměrů. Jsou to právě soukromé a rodinné poměry, které často nejsou správním orgánům zřejmé z jejich úřední činnosti či z jim dostupných evidencí. Soukromé a rodinné poměry jsou ve svém souhrnu běžně vytvářeny celou řadou až intimních skutečností, jejichž zvážení správními orgány předpokládá v první řadě to, že s nimi budou tyto orgány relevantně seznámeny (prostřednictvím způsobitelných tvrzení a pokud možno i důkazních návrhů). Nelze od správních orgánů žádat, aby jen sama skutečnost, že je žadatel o vydání pobytového oprávnění otcem nezletilého dítěte, vyvolala jejich pátrací činnost, v jejímž rámci by musely samy ze své úřední povinnosti zkoumat, zda z nějakého důvodu nemůže být jejich

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutí nepřiměřené, a tyto důvody následně samy prokazovaly. Je třeba trvat na tom, že je prvořadou povinností žadatele tyto skutečnosti tvrdit a prokazovat. V opačném případě by správní orgány musely vynakládat značné úsilí, přičemž úspěch by nebyl nikdy zaručen: žadatel by nakonec vždy mohl (třeba až v případné žalobě proti konečnému rozhodnutí) tvrdit, že přece existuje ještě další skutečnost spadající do sféry jeho soukromého a rodinného života, ke které nebylo řádně přihlédnuto. Ani z článku 3 Úmluvy o právech dítěte nevyplývá, že by správní orgány byly povinny z úřední povinnosti vyšetřovat všechny okolnosti života dítěte, jehož otec usiluje o vydání pobytového oprávnění, aniž by sám do správního řízení vnesl jakékoli způsobitelné tvrzení tohoto dítěte se týkající.

50. V projednávané věci to byl žalobce, kdo nedostal své povinnosti vnést do řízení příslušná tvrzení a případně i důkazní návrhy. Za takové situace je podle názoru akceptovatelné vypořádání otázky přiměřenosti napadeného rozhodnutí v podobě, které se žalobci dostalo v napadeném rozhodnutí. Nelze přisvědčit žalobní argumentaci, která ostatně ani sama do věci nevnaší žádná způsobitelná materiální tvrzení, tedy tvrzení o tom, v jakých konkrétních okolnostech má být spatřována nepřiměřenost napadeného rozhodnutí, resp. jeho dopady do sféry žalobcova syna. Žalobní argumentace tak setrvává jen na tvrzeních o nedostatečném procesním postupu správních orgánů. Jak už přitom soud uvedl, byl to on sám, kdo správním orgánům nezavdal žádnou příčinu více se prokazováním žalobcových soukromých a rodinných poměrů zabývat.
51. V tomto směru je pak třeba jako lichou vyhodnotit i argumentaci Úmluvou o právech dítěte. Skutečnost, že z čl. 3 této úmluvy plyne, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ještě samo o sobě neznamená, že správní orgány musejí dát zájmu nezletilých dětí vždy automaticky přednost, tím méně v situaci, kdy sám žalobce ani nespecifikuje, v jakém konkrétním směru má být jeho nezletilý syn dotčen tím, že žalobci byla zamítnuta žádost o povolení k přechodnému pobytu. Přístup k Úmluvě o právech dítěte, resp. k v ní obsažené úpravě musí být nezbytně nuancovanější a především musí vycházet z konkrétních skutkových okolností. Žalovaná v tomto smyslu přílehavě poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, v němž Ústavní soud představuje svůj náhled na diferenciaci způsobů zohlednění nejlepšího zájmu dítěte v různých typech řízení. Jakkoli tak Ústavní soud činí na podkladě trestního řízení, lze nepochybně tuto typologii v zásadě aplikovat i v jiných druzích řízení. Přestože i žalobce závěry tohoto nálezu argumentoval ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nijak jej to nevedlo ke konkretizaci příslušných skutkových tvrzení. Za takové situace nelze postup správních orgánů v projednávané věci hodnotit jako nezákonný. Ani tento žalobní bod proto soud neshledal jako důvodný.

Závěr a náklady řízení

52. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, výrokem I. tak žalobu zamítl.
53. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaná, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaná je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem její běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaná v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložila. Proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 25. dubna 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu