



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **T. T. D. N.**
bytem v ČR X
zastoupena Mgr. et Mgr. Ing. K. C. P., LL.D.,
obecným zmocněncem
doručovací adresa X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2023, č. j. MV-10736-4/SO-2023,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2023, č. j. MV-10736-4/SO-2023 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 27. 10. 2022, č. j. OAM-9160-15/TP-2021 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, neboť nebyly splněny podmínky pro vydání tohoto povolení podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
2. Žalobkyně podala dne 27. 5. 2021 správnímu orgánu prvního stupně žádost o povolení k trvalému pobytu na území ČR. Správní orgán prvního stupně tuto žádost prvoinstančním rozhodnutím zamítl, neboť žalobkyně v období dvou let před podáním žádosti prakticky nepobývala v ČR. Žalobkyně obdržela dne 18. 9. 2018 pobytovou kartu rodinného příslušníka občana EU, dne 9. 10. 2018 ale území ČR opustila. Zpět do ČR se vrátila dne 10. 6. 2019 a již dne 16. 6. 2019 území ČR opět opustila. Vrátila se až dne 16. 4. 2021 a následně dne 27. 5. 2021 podala žádost o povolení k trvalému pobytu. V době dvou let před podáním žádosti tak žalobkyně v ČR nepobývala po dobu 671 dnů a jedna nepřítomnost žalobkyně byla delší než 12 po sobě jdoucích měsíců. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila s posouzením věci správním orgánem prvního stupně.

II.

Žaloba

3. Žalobkyně tvrdila, že od začátku března 2020 byla vzhledem k epidemii COVID19 komplikovaná nebo znemožněná letecká doprava mezi Vietnamem a ČR. Pro žalobkyni byl dostatečným trest, že nemohla být v ČR se svým manželem a synem. Správní orgány podle žalobkyně porušily § 2 odst. 1 a 3, § 4 odst. 1, 2 a 4, § 68 odst. 3 správního řádu, kdy konkrétně tvrdila, že správní orgány nejednaly v mezích dobré správy, předvídatelně a odmítly předložené důkazy prokazující, že žalobkyně neměla možnost přiletět za svou rodinou. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64. Správní orgány byly povinny poskytovat účastníkům řízení poučení o požadavcích spojených s kladným vyřízením žádosti. Žalobkyně tvrdila, že správní orgány v její věci postupovaly v rozporu se svou aplikační praxí a aplikační praxí jiných správních orgánů. Žalobkyně dále s odkazem na § 6 odst. 1 a 2 správního řádu namítala nepřiměřenou délku správního řízení a nedůvodné průtahy ve správním řízení. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

4. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě považovala žalobní námitky za nedůvodné a odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a předložený spisový materiál. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

5. Soud o žalobě rozhodoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žádný z účastníků řízení s takovým postupem nevyslovil nesouhlas (žalobkyně se nevyjádřila k výzvě soudu ze dne 5. 4. 2023, č. j. 57 A 30/2023-12, žalovaná s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání souhlasila výslovně ve svém vyjádření k návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku žalobě).
6. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
7. Žaloba není důvodná.
8. Podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 vydá ministerstvo rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 2 letech jeho nepřetržitému přechodnému pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.
9. Z uvedené právní úpravy vyplývá, že právo rodinného příslušníka občana Evropské unie na trvalý pobyt zásadně vzniká po splnění podmínky, že se cizinec na území daného státu zdržuje na základě nepřetržitému přechodnému pobytu po dobu stanovenou zákonem. Správní orgány nedisponují pravomocí, na jejímž základě by mohly cizinci prominout jakoukoli dobu chybějící do doby potřebné ke vzniku práva na udělení trvalého pobytu. Právo trvalého pobytu totiž nevzniká rozhodnutím správního orgánu, ale splněním zákonných podmínek (srov. i důvodovou zprávu zákona č. 161/2006 Sb., který novelizoval § 87g zákona o pobytu cizinců, podle níž získání povolení k trvalému pobytu nepodléhá správnímu uvážení a nepředstavuje povolovací režim).
10. Podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže nejsou splněny podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu uvedené v § 87g nebo 87h.
11. Podle § 87h odst. 3 věta první zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 se na nepřetržitost přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území § 87g odst. 7 vztahuje obdobně.
12. Podle § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je podmínka nepřetržitému přechodnému pobytu zachována, pokud nepřítomnost občana Evropské unie na území nepřesáhne celkem 6 měsíců ročně, nebo přesáhne-li tuto dobu [a)] z důvodu plnění povinné vojenské služby, nebo [b)] pokud jedna nepřítomnost nebude delší než 12 po sobě jdoucích měsíců, a to ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění, studium nebo odborné školení, anebo z důvodu pracovního vyslání do zahraničí.
13. Podle čl. 16 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, platí, že nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

14. Zákonná regulace tedy odpovídá výše uvedené směrnici. Je na cizinci, který má zájem o právo trvalého pobytu, aby splnil zákonné podmínky pro jeho vznik. Zákonem i směrnicí stanovené podmínky pro vznik práva na trvalý pobyt korespondují s tím, že cizinec má být vzhledem k dostatečně dlouhému nepřetržitému pobytu v dané zemi řádně integrován. „[...] *smyslem institutu žádosti o povolení k trvalému pobytu též zohlednění délky pobytu cizince na území České republiky; důraz je přitom kladen především na existenci úzkého vztahu mezi cizincem a státem, který může vzniknout jen v důsledku dlouhodobého a oprávněného pobytu cizince na území; pouze za splnění této podmínky má cizinec možnost požádat o trvalý pobyt*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 Azs 413/2020-49, bod 18, nebo ze dne 31. 7. 2018, č. j. 8 Azs 60/2018-47, bod 15). Zákon i směrnice současně vymezily případy, kdy k integraci cizince došlo bez dodržení podmínky nepřetržitého pobytu na území, avšak ty jsou striktně vázány na délku nepřítomnosti (6 měsíců v roce) bez ohledu na důvod nepřítomnosti, nebo na důvod nepřítomnosti (povinná vojenská služba) bez ohledu na délku nepřítomnosti, nebo na kombinaci délky nepřítomnosti (12 po sobě následujících měsíců) a důležitého důvodu nepřítomnosti.
15. Soud tedy konstatuje, že zákon o pobytu cizinců jasně stanoví, že žádost cizince o trvalý pobyt musí být zamítnuta, mj. pokud nepřerušená nepřítomnost žadatele na území přesáhne 12 měsíců po sobě jdoucích, ledaže byla taková nepřítomnost důsledkem plnění povinné vojenské služby.
16. Z judikatury současně vyplývá, že podmínku dvouletého nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky je nutno splňovat ke dni podání žádosti o povolení k trvalému pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 Azs 413/2020-49, body 17 až 20 a tam citovaná judikatura).
17. Mezi účastníky řízení nebyl spor o skutkovém stavu. Žalobkyně nepobývala v ČR po dobu 671 dnů od 16. 6. 2019 do 16. 4. 2021, tedy po dobu přesahující 22 měsíců. Žalobkyně dále nepobývala v ČR od 9. 10. 2018 do 10. 6. 2019 (srov. str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 4 napadeného rozhodnutí). V rozhodném období od 27. 5. 2019 do 27. 5. 2021 (dva roky před podáním žádosti) tedy žalobkyně na území nepobývala nepřetržitě více než 22 měsíců, tedy bezpečně déle než 12 měsíců pod sobě jdoucích.
18. Za tohoto stavu správní orgány nemohly žádosti žalobkyně vyhovět. Zákonem i směrnicí založené právo trvalého pobytu žalobkyni nevzniklo, protože nesplnila podmínku nepřetržitého pobytu na území ČR v období dvou let bezprostředně předcházejících podání její žádosti. Důvody, proč žalobkyně nepřerušeně nepobývala na území déle než 12 měsíců po sobě jdoucích, mohly být pro rozhodnutí správních orgánů významné jen v jediném případě – tvrdila-li by žalobkyně, že tato její nepřítomnost byla důsledkem plnění povinné vojenské služby. To v posuzované věci nenastalo, a tak pouhé zjištění takto dlouhé nepřetržité doby nepřítomnosti žalobkyně na území muselo vést k zamítnutí žádosti žalobkyně.
19. Ke konkrétní žalobní argumentaci uvádí soud následující.
20. Námitka, že správní orgány odmítly žalobkyni předložené důkazy, že neměla možnost přiletět za svou rodinou do ČR, nebyla důvodná. Výše bylo vyloženo, že důvody, proč žalobkyně v relevantním období nepřetržitě pobývala mimo území ČR déle než 12 po

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

sobě jdoucích měsíců, pokud žalobkyně netvrdila plnění povinné vojenské služby, nemohly rozhodnutí správních orgánů nijak ovlivnit. I kdyby tedy žalobkyně navrhovala ve správním řízení důkazy prokazující omluvitelný důvod své nepřítomnosti, odlišný od povinné vojenské služby, správní orgány je nemusely z důvodu nadbytečnosti provádět. Správní orgány nepochybily, pokud měly důvod nepřítomnosti žalobkyně na území za irelevantní (srov. str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 4 napadeného rozhodnutí). Žalobkyně v žalobě uvedla, že ve správním řízení k důvodu své nepřítomnosti na území předložila důkazy. Tato námitka je v rozporu se správním spisem – žalobkyně nikdy žádné důkazy svědčící o tom, že neměla možnost přiletět do ČR za svou rodinou, nepředložila. Žalobní námitka, že správní orgány odmítly předložené důkazy, tedy nebyla důvodná, protože žalobkyně žádné důkazy nepředložila, tudíž nemohly být správními orgány odmítnuty, resp. i kdyby je předložila, byly by správními orgány odmítnuty správně. Namítaným neexistujícím pochybením správních orgánů proto nemohlo být zasaženo do požadavku na dobrou správu a předvídatelnost postupu správních orgánů.

21. Nedůvodnou byla i žalobní námitka rozporu postupu správních orgánů ve věci žalobkyně s nespécifikovanou aplikační praxí správních orgánů činných ve věci žalobkyně i nespécifikovanou aplikační praxí jiných nespécifikovaných správních orgánů.
22. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006–132, č. 1915/2009 Sb. NSS, uvedl, že „*princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní*“. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009–71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání „*ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán*.“ Jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 142/2012–27, „*[z]ávěr o ustálené správní praxi nelze opřít o jediné rozhodnutí správního orgánu*.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 2 As 45/2022–49, bod 25).
23. Existence ustálené správní praxe je skutkovou otázkou, kterou je potřeba před správními soudy dokazovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006–132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Žalobci však postačuje doložení toho, že správní orgán v rozhodné době v typově srovnatelných věcech rozhodoval určitým způsobem, kdy v takovém případě lze na žalovaném požadovat, aby odlišnost rozhodování vysvětlil. Pokud žalobce žádné konkrétnější informace k odlišné správní praxi neuvede, není na krajském soudu, aby po žalovaném požadoval vysvětlení a doložení jeho běžné rozhodovací praxe. Žalobce není povinen předkládat přesný obsah rozhodnutí, nebo přehled správní praxe, ale v souvislosti s namítaným porušením zásady legitimního očekávání plynoucího z ustálené správní praxe musí alespoň rámcově doložit, v čem má tato správní praxe a na ni navazující legitimní očekávání spočívat - využít lze například zveřejňované výroční statistiky nebo informace poskytnuté dle zákona č. 106/1999 Sb., o

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

svobodném přístupu k informacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2023, č. j. 6 Ads 376/2021-31, body 10 až 12).

24. V posuzované věci žalobkyně netvrdila (tudíž ani neprokazovala) existenci žádné správní praxe, natož ustálené, jednotné a dlouhodobé. Námitku, že napadené rozhodnutí bylo výsledkem libovůle, tedy soud nemohl shledat důvodnou. Pokud žalobkyně nebyla schopna tvrdit konkrétní správní praxi, stěží mohla na straně žalobkyně založit jakékoliv očekávání, tím méně očekávání legitimní.
25. Stran poslední žalobní námitky odkazující na § 6 odst. 1 a 2 správního řádu a směřující k délce správního řízení soud uvádí, že ani ji neshledal důvodnou.
26. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nezakládá nedodržení procesních lhůt nezákonnost správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2022, č. j. 5 Ads 331/2021-73, bod 16 a tam citovaná judikatura). Proto tvrdila-li žalobkyně v žalobě, že správní orgány nedodržely lhůtu k vydání rozhodnutí, nemohlo se to odrazit v závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
27. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Jako důvodnou proto nemůže být shledána žalobní argumentace, která neobsahuje konkrétní tvrzení, v čem konkrétně správní orgán pochybil, jaký jeho závěr byl vadný a proč, nebo proč to které procesní pochybení mělo způsobit nezákonnost rozhodnutí atp.
28. Soud tedy nepovažoval za žalobní body obecná tvrzení žalobkyně týkající se porušení § 2 odst. 1 a 3, § 4 odst. 1, 2 a 4, § 68 odst. 3 správního řádu a povinnosti správních orgánů poskytovat účastníkům řízení poučení o požadavcích spojených s kladným vyřízení žádosti (viz poslední odstavce str. 2 a 3 žaloby a druhý odstavec čl. III žaloby), neboť tuto obecnou žalobní argumentaci žalobkyně v žalobě konkrétně nijak nepojila s důvody napadeného rozhodnutí ani postupem, který vydání napadeného rozhodnutí předcházelo. Žalobkyně netvrdila, jak konkrétně a v čem správní orgány porušily odkazovaná ustanovení správního řádu. Pouze pro úplnost lze žalobkyni upozornit, že „*poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [...]* Poučovací povinnost správních orgánů [...] nelze zaměřovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům řízení se může dostat návod, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, publ. pod č. 2235/2011 Sb. NSS).
29. Odkázala-li žalobkyně v žalobě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, šlo též o odkaz naprosto obecný, aniž by z žaloby bylo možno zjistit, proč tam obsažené závěry zakládají nezákonnost napadeného rozhodnutí. Lze dodat, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval poměr zásady předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci a právní jistoty s aktem metodického řízení, obsahujícím výklad určitých ustanovení zákona, kdy žalobkyně nevysvětlila, jak by se tyto závěry měly týkat napadeného rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

30. Lze tedy uzavřít, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem o pobytu cizinců, když zamítly žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, neboť žalobkyně v období dvou let bezprostředně předcházejících podání žádosti nepřetržitě nepobývala v ČR po dobu delší než 22 měsíců. Proto soud žalobu neshledal důvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

V.

Náklady řízení

31. Výrokem II tohoto rozsudku rozhodl soud tak, že žádnému z účastníků řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovaná se práva na náhradu nákladů řízení vzdala ve vyjádření k žalobě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 19. června 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu