



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph. D. ve věci

žalobkyně: T. T. T. T.
bytem X

zast. advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: Ředitelství služby cizinecké policie
sídlem Olšanská 2, 130 51 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2023, č. j. CPR-40355-32/ČJ-2018-930310-258,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2023, č. j. CPR-40355-32/ČJ-2018-930310-258, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 2. 2023, č. j. CPR-40355-32/ČJ-2018-930310-258 („napadené rozhodnutí“) potvrdil rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, ze dne 7. 12. 2018, č. j. KRPB-183348-13/PŘ-2018-060022 („prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o přestupku“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 156 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („zákon o pobytu cizinců“) a § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („zákon o odpovědnosti za přestupky“). Přestupku se žalobkyně měla dopustit z nedbalosti tím, že pobývala na území České republiky v době od 13. 8. 2018 do 14. 8. 2018 bez platného víza, čímž nesplnila povinnosti cizince dle § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

3. K pobytové historii žalobkyně soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně neúspěšně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců dne 21. 11. 2010 a dne 8. 8. 2011. Žalobkyně rovněž neúspěšně podala žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dne 3. 5. 2012, dne 25. 9. 2012 a dne 25. 9. 2017. Dne 2. 1. 2015 žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, mezinárodní ochrana jí nebyla rozhodnutím Ministerstva vnitra udělena. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila podáním žaloby ve správním soudnictví a následně podáním kasační stížnosti, která měla ze zákona odkladný účinek. Nejvyšší správní soud kasační stížnost usnesením jako nepřijatelnou odmítl. Právní moc usnesení Nejvyššího správního soudu nastala dne 13. 7. 2018, v důsledku čehož zaniklo oprávnění žalobkyně pobývat na území České republiky podle § 78b odst. 6 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu („zákon o azylu“). Žalobkyni byla stanovena doba k vycestování z území České republiky, která uplynula 12. 8. 2018.
4. V průběhu soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany podala žalobkyně dne 25. 6. 2018 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu a žádost o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky dle zákona o pobytu cizinců. Žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 27. 11. 2020 z důvodu, že se žalobkyně dopustila podvodného jednání s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
5. Pokud jde o řízení ve věci žádosti žalobkyně ze dne 25. 6. 2018 o vydání povolení k trvalému pobytu, ve správním spise se nachází výpis z cizineckého portálu ve věci žádosti o trvalý pobyt žalobkyně vygenerovaný dne 14. 8. 2018. Z něho plyne, že řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky bylo dne 16. 7. 2018 zastaveno. Dále se zde však nachází rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 11. 2021, č. j. OAM-8786-34/TP-2018 ve věci této žádosti žalobkyně o trvalý pobyt, z něhož plyne, že usnesení o zastavení řízení ze dne 16. 7. 2018 bylo zrušeno rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 19. 9. 2018. Následně bylo vydáno usnesení o zastavení řízení dne 9. 10. 2018, které bylo potvrzeno rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 6. 12. 2018. Rozhodnutí Komise však bylo zrušeno rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2020, č. j. 30 A 7/2019-33. Komise poté rozhodnutím ze dne 23. 1. 2021 věc vrátila

ministerstvu k novému projednání. Ministerstvo vnitra se poté již v rozhodnutí ze dne 23. 11. 2021 zabývalo žádostí žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu meritorně. Zabývalo se otázkou, zda byla nepřetržitost pobytu žalobkyně na území v období od 25. 6. 2013 do 25. 6. 2018 prokázána a dospělo k závěru, že nikoliv. Žádost žalobkyně proto byla pro nesplnění podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnuta.

6. Zdejší soud se řešenou věcí zabývá již podruhé, a to poté, kdy rozsudkem ze dne 15. 12. 2020, č. j. 33 A 18/2019-28, zrušil první rozhodnutí žalovaného a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí z důvodu, že správní orgány postupovaly nesprávně, pokud na případ žalobkyně odmítly aplikovat § 87y zákona o pobytu cizinců. Tento právní názor potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2022, č. j. 8 Azs 4/2021-26, jímž rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil. Dle Nejvyššího správního soudu totiž bylo namístě zabývat se tím, zda žalobkyni svědčila v inkriminovaném období tzv. fikce přechodného pobytu či nikoli. A to zejména s ohledem na skutečnost, že žalobkyně v minulosti podávala žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu opakovaně. S tímto závazným právním názorem Nejvyšší správní soud vrátil věc k posouzení žalovanému.
7. K otázce, zda žalobkyně mohla splnit podmínku oprávněnosti pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že posouzení naplnění podmínek § 87y zákona o pobytu cizinců a související fikce pobytu nespadá do jeho příslušnosti. Požádal proto Ministerstvo vnitra o stanovisko a podklady k této otázce. Ministerstvo vnitra v odpovědi na žádost žalovaného dne 23.1.2023 sdělilo, že žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému a přechodnému pobytu byla již šestou, resp. sedmou žádostí o pobytové oprávnění. Uvedlo, že žalobkyně v minulosti žádala o vydání povolení k trvalému pobytu v roce 2010 a 2011. Žádosti ze dne 25. 6. 2018 byly účelově opakované žádosti, nejsou v nich uvedeny nové skutečnosti, které nemohly být uplatněny v řízení o předchozích žádostech. Ministerstvo konstatovalo, že novou skutečností je třeba rozumět takovou skutečnost, která by mohla vést k jinému výsledku rozhodnutí o předchozí žádosti, kdyby byla známa nebo nastala v době řízení o předchozí žádosti. Takové nové skutečnosti správnímu orgánu předloženy nebyly.
8. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně jako doklad o účelu pobytu vždy k žádosti o vydání pobytového povolení doložila rodný list svého syna, státního příslušníka České republiky. Nesplnila podmínky vyplývající z § 87e zákona o pobytu cizinců a žádost byla vždy zamítnuta. Dle žalovaného je zřejmé, že žalobkyně při podané žádosti o vydání pobytového oprávnění neuvedla žádné nové skutečnosti, které by nemohla uplatnit při dříve podaných žádostech. Pokud jde o žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, ta byla rozhodnutím ze dne 23. 11. 2021, č.j. OAM-8786-34/TP-2018, zamítnuta z důvodu nesplnění zákonných podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z obsahu uvedeného rozhodnutí i z obsahu sdělení OAMP ze dne 23. 1. 2023 plyne, že žalobkyně podávala žádosti opakovaně a neuvedla žádné nové skutečnosti, které nemohla uplatnit v řízení o předchozích žádostech. Z podaných žádostí proto nevyplývá právo pobytu na území České republiky dle § 87y zákona o pobytu cizinců.

III. Žaloba

9. Žalobkyně považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného za nezákonná, protože na území v době od 13. 8. 2018 do 14. 8. 2018 pobývala oprávněně v režimu § 87y

zákona o pobytu cizinců v souvislosti se svojí žádostí o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, kterou podala dne 25. 6. 2018. Žalovaný opomíjí, že v případě její žádosti o trvalý pobyt rodinného příslušníka občana EU se nejednalo o opakovanou žádost, a proto se na ni výluka uvedená v § 87y zákona o pobytu cizinců pro opakované žádosti nevztahuje.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se podrobně vyjádřil k celé věci a uvedl důvody, pro které bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
11. Žalovaný zastává názor, že ve vztahu k žádosti podané dne 25. 6. 2018 (v tento den žalobkyně podala další opakovanou žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinného příslušníka občana Evropské unie) žalobkyni ani na základě této žádosti nevyplyvalo právo pobytu na území České republiky podle ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců. V období od 13. 8. 2018 do 14. 8. 2018 žalobkyni nesvědčilo právo pobytu na území České republiky.

V. Posouzení věci soudem

12. Při splnění podmínek řízení soud přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
13. Žaloba je důvodná.
14. Žalobkyně vznesla v žalobě jediný žalobní bod. Namítala, že žádost o vydání povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebyla opakovanou žádostí ve smyslu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
15. Ustanovení § 87y odst. 1 zákona o pobytu cizinců zakotvuje oprávnění rodinného příslušníka občana Evropské unie pobývat na území do okamžiku rozhodnutí o jeho žádosti. Oprávnění pobývat na území však dle odst. 3 tohoto ustanovení mimo jiné neplatí „*jde-li o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.*“
16. Z citovaného ustanovení vyplývá, že zákonodárce spojil s podáním žádosti rodinného příslušníka občana EU o pobytové oprávnění následek spočívající v automatickém nastoupení fikce přechodného pobytu, a to až do okamžiku, kdy bude o žádosti pravomocně rozhodnuto. Současně byly za účelem zamezení zneužívání daného institutu pro legalizaci pobytu cizinců, kteří by jinak museli z území vycestovat, vymezeny situace, kdy ke vzniku fikce přechodného pobytu nedochází.
17. Výjimka z fikce pobytového oprávnění v případě opakovaných žádostí byla do zákona o pobytu cizinců vložena novelou zákona o pobytu cizinců č. 427/2010 Sb. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „*Podávání opakovaných žádostí se shodnými náležitostmi za shodných podmínek bezprostředně poté, co byla zamítnuta předchozí žádost, případně řízení o ní bylo zastaveno, představuje v praxi často využívaný nástroj pro legalizaci pobytu cizince, který by jinak byl povinen z území České republiky vycestovat. Navrhovaná úprava má zabránit*

zneužívání oprávnění k pobytu po dobu řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému nebo trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie.“

18. Při posuzování otázky, zda se jedná o opakovanou žádost, je proto namístě zkoumat na základě jakých skutečností je o vydání pobytového oprávnění žádáno. Tyto skutečnosti se zpravidla liší v případě žádostí o odlišná pobytová oprávnění, neboť jejich udělení je zákonem předvídáno za splnění odlišných podmínek. Dále je namístě zkoumat, zda skutečnosti, na jejichž základě je žádáno o vydání povolení k pobytu, mohl žadatel uplatnit v řízení o předchozí žádosti.
19. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, proč žalobkyni nevzniklo právo pobytu v návaznosti na žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. Žalobkyně v minulosti tyto žádosti opakovaně podávala, přičemž byly založeny na stejné skutečnosti, tj. že je žalobkyně rodinná příslušnice občana Evropské unie – svého syna. V napadeném rozhodnutí je konstatováno, že žalobkyně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, a následně je shrnuto, že žádosti podané žalobkyní byly žádosti opakované. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, proč žalovaný považoval za opakovanou i žádost žalobkyně o udělení trvalého pobytu.
20. Soud má ve vztahu k této otázce za to, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je považována za závažnou vadu rozhodnutí ve věci samé, ke které je v rámci soudního přezkumu přihlíženo i z úřední povinnosti. V souladu s ustálenou judikaturou lze rozhodnutí správního orgánu považovat za nepřezkoumatelné mj. tehdy, pokud bez náležitého odůvodnění nereflektují námitky účastníka řízení, popř. je bez dalšího označují za mylné či vyvrácené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005–44). *„Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007–84). A právě takovou vadou napadené rozhodnutí trpí primárně.
21. Pokud by soud odůvodnění napadeného rozhodnutí vykládal tak, že žalovaný implicitně usuzoval na opakovanost žádosti o povolení k trvalému pobytu v kontextu předchozích žádostí o vydání povolení k přechodnému pobytu, takový (jakkoli blíže neodůvodněný) závěr je dle soudu nesprávný.
22. Povolení k trvalému pobytu je kvalitativně odlišným pobytovým oprávněním a ve srovnání s povolením k přechodnému pobytu vyžaduje naplnění odlišných zákonných podmínek. Žalobkyně v žádosti ze dne 25. 6. 2018 usilovala o udělení trvalého pobytu na základě údajných pěti let nepřetržitého přechodného pobytu na území. Otázkou, zda žalobkyně pobývala přechodně na území po dobu pěti let, se správní orgány v minulosti nezabývaly, tuto otázku posuzovaly právě až v návaznosti na žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 25. 6. 2018, o které bylo rozhodnuto dne 23. 11. 2021. Jakkoli lze ze spisového materiálu dovozovat, že žalobkyně v letech 2010 a 2011 o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádala, ve znění zákona účinného k okamžiku podání žádostí tak žalobkyně učinila *„po 2 letech nepřetržitého přechodného 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.“*

23. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazoval na stanovisko ze dne 23. 1. 2023, které si ve věci oprávněnosti pobytu vyžádal od Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra v reakci na žádost o stanovisko uvedlo, že novou skutečností je třeba rozumět skutečnost, která by mohla vést k jinému výsledku rozhodnutí o předchozí žádosti, pokud by byla známa nebo pokud by nastala v době řízení o předchozí žádosti. S tímto názorem lze sice v obecné rovině souhlasit, neboť při posouzení opakovanosti žádosti ve smyslu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců je relevantní potencialita nových skutečností ovlivnit výsledek řízení. Zároveň však platí, že samotný výsledek řízení o žádosti o pobytové oprávnění, proběhl-li její věcný přezkum (jako v případě žalobkyně), nemá na posouzení opakovanosti žádosti ve smyslu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců vliv. Ostatně podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců se řízení o žádosti cizince zastaví tehdy, pokud podal cizinec opakovaně žádost o vydání povolení k přechodnému, dlouhodobému nebo trvalému pobytu, aniž uvedl nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jím dříve podané žádosti. Žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 25. 6. 2018 takové procesní vyústění neměla, neboť byla nakonec přezkoumána meritorně.
24. Je pravdou, že celá řešená věc byla ovlivněna důsledky nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17. Řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 25. 6. 2018 totiž bylo původně nepravomocně zastaveno (jak uvádí v kasačním rozsudku i Nejvyšší správní soud). Usnesení, kterým bylo řízení zastaveno však bylo později v souvislosti s uvedeným nálezem Ústavního soudu zrušeno a o žádosti žalobkyně bylo meritorně rozhodnuto až rozhodnutím ze dne 23. 11. 2021, které nabylo právní moci dne 9. 2. 2022. Toho si byl žalovaný vědom, neboť to v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, tuto skutečnost (tj. věcné posouzení poslední žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu) však již do svých úvah nepromítl.
25. Lze shrnout, že napadené rozhodnutí primárně trpí vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání stěžejní odvolací námítky, tj. otázky, zda byla žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 25. 6. 2018 opakovanou žádostí ve smyslu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pro účely dalšího řízení však bylo zároveň na místě vyjádřit nesouhlas s (byť implicitním) závěrem žalovaného, že tomu tak bylo. Byla-li žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu přezkoumána meritorně s ohledem na otázku, zda žalobkyně naplnila podmínku pro udělení trvalého pobytu (nepřetržitost pobytu na území po dobu nejméně 5 let), jednalo se o skutečnost, kterou žalobkyně nemohla uplatnit v předchozích žádostech o tento typ pobytového oprávnění. Nadto nelze odhlédnout od skutečnosti, že tato žádost byla podána více než 5 let poté, kdy žalobkyně v minulosti žádala o stejný typ pobytového oprávnění. Žádost o vydání povolení k trvalému pobytu proto nelze vyhodnotit jako žádost opakovanou ve smyslu § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců a nejsou tedy naplněny znaky skutkové podstaty přestupku, za který byla žalobkyně potrestána pokutou.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

26. Soud napadené rozhodnutí zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s.ř.s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). S ohledem na přijatý závěr o nenaplnění výluky z fikce přechodného pobytu podle § 87y odst. 3 zákona o pobytu cizinců soud zrušil též prvostupňové rozhodnutí. V dalším řízení příslušný správní orgán řízení o přestupku podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky zastaví, protože

skutek, o němž se vede řízení, přestupkem není. Tímto právním názorem krajského soudu jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

27. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby), tedy 6 200 Kč a dva režijní paušály po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 6 800 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 1 428 Kč. Celková výše žalobkyni přiznaných nákladů řízení tak činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 9. listopadu 2023

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v.r.
samosoudkyně