



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Václavem Kočkou-Amortem ve věci

žalobkyně: X., narozená dne X.
bytem X.
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D.
sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti výroku III. rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2024, č. j.: OAM-20311-27/PP-2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2024, č. j.: OAM-20311-27/PP-2021, se ve výroku III. zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 12 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení výroku III. rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2024, č. j.: OAM-20311-27/PP-2021, kterým byla podle ust. § 87e odst. 1 písm. i) bodu 3. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „z.p.c.“), zamítnuta její žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu a zároveň jí byla stanovena lhůta k vycestování z území

České republiky do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Výrokem III. byl podle ust. § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s.ř.“), vyloučen odkladný účinek odvolání proti výroku o stanovení lhůty k vycestování z území České republiky.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v žalobě podané proti výroku III. rozhodnutí žalovaného namítala, že v její situaci není splněna podmínka naléhavosti veřejného zájmu. Žalovaný totiž nespecifikoval, jaký konkrétní veřejný zájem by měl být ohrožen, a nezabýval se proporcionalitou mezi sledovaným účelem vyloučení odkladného účinku a dopadem do práv, svobod a zájmů žalobkyně. Pouhou obavou, že by ze strany žalobkyně mohlo dojít ke spáchání přestupku, nelze ve smyslu rozsudku Krajského soudu v Ostravě, č. j.: 22 A 78/2022-27, pokládat za veřejný zájem. Žalovaný také neřešil otázky plynoucí z ust. § 179 z.p.c., zda vycestování X. Žalovaný se mohl dopustit porušení čl. 2–6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Znění ust. § 87y odst. 1 písm. b) z.p.c. je diskriminační a protiústavní, jelikož činí neopodstatněný rozdíl mezi cizinci v partnerském vztahu s občanem Evropské unie a cizinci, kteří s občanem Evropské unie uzavřeli sňatek.
3. Navrhla, aby napadené rozhodnutí bylo ve výroku III. zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Zároveň se domáhala konstatování nesprávného úředního postupu žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný se k žalobě vyjádřil, když po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení a žalobních námitek vyslovil s žalobou nesouhlas. Výrok o vyloučení odkladného účinku byl řádně odůvodněn včetně vymezení pojmu veřejného zájmu ve vztahu k omezenému trvání fikce přechodného pobytu v ust. § 87y odst. 1 písm. b) z.p.c. Pokud by žalovaný nevyloučil odkladný účinek odvolání, stejně by to nemělo vliv na oprávněnost pobytu žalobkyně v odvolacím řízení, neboť oprávnění pobývat na území ve smyslu ust. § 87y odst. 1 písm. b) z.p.c. je vázáno na oznámení napadeného rozhodnutí, nikoli na právní moc. Žalobkyně si situaci zavinila svým jednáním, když namísto krátkodobého Schengenského víza za účelem „návštěvy rodiny a přátel“ požádala o účel „jiné“. Třicet dnů určených k vycestování je více než dostatečnou lhůtou, nájemní a pracovní smlouvu však bude žalobkyně muset ukončit. Žalobkyně nemá v České republice manžela, děti, jiné příbuzné, nevlastní zde nemovitost a ani tu nepodniká, celá její rodina žije v zemi původu. X. Žalobu navrhl žalovaný zamítnout.

IV. Obsah správního spisu

5. Ze správního spisu soud pro potřeby přezkumu napadeného výroku III. rozhodnutí žalovaného zjistil, že žalobkyně podala dne X. na pracovišti žalovaného v Praze žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle ust. § 87b z.p.c. Tato žádost byla žalovaným ve výroku I. napadeného rozhodnutí zamítnuta z důvodů vymezených v ust. § 87e odst. 1 písm. i) bodu 3. z.p.c., neboť žalobkyně byla v době podání žádosti držitelkou krátkodobého víza; ve výroku II. byla podle ust. § 87e odst. 4 téhož zákona žalobkyni stanovena lhůta k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí a výrokem III. byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti výroku II. dle § 85 odst. 2 písm. a) s.ř.
6. Žalovaný odůvodnil rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání proti výroku II. ustanovením § 85 odst. 2 písm. a) s. ř., podle kterého může správní orgán vyloučit odkladný účinek odvolání, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Podle žalovaného je důležitým veřejným zájmem, aby aplikace pravidel obsažených v právních předpisech nevedla k výsledku, který odporuje smyslu konkrétního ustanovení zákona, respektive, aby jednotlivá

ustanovení zákona měla ve skutečnosti ten účinek, který zákonodárce zamýšlel. Tedy konkrétně v případě žalobkyně, aby byla povinnost opustit území v rozhodnutí formulována tak, aby věděla, kdy má z území České republiky vycestovat i v případě, kdy se rozhodne využít práva odvolat se proti tomuto rozhodnutí. Bez vyloučení odkladného účinku by totiž na základě podaného odvolání proti rozhodnutí mohla žalobkyně nabýt dojmu, že podáním odvolání bude moci na území dále pobývat. Takový pobyt by však v případě žalobkyně bylo nutno považovat za pobyt bez platného oprávnění k pobytu, což je nejen porušením povinností a přestupkem cizince ve smyslu ust. § 103 písm. n) ve spojení s ust. § 156 odst. 1 písm. f) z.p.c., ale zejména důvodem pro rozhodnutí o správním vyhoštění cizince z území členských států Evropské unie. Rozhodnutí o správním vyhoštění by pro žalobkyni bylo zajisté velmi nepříjemné. Žalovaný výslovně spatřuje ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovených v z.p.c. a před případným správním vyhoštěním z území České republiky.

7. Žalobkyně podala proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

8. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
9. Soud ve věci rozhodl bez jednání, protože postupoval dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.
10. Soud shledal závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci (ve smyslu ust. § 56 odst. 1 za středníkem), a proto ve věci rozhodl přednostně. Rozhodujícími důvody jsou nepravomocnost rozhodnutí žalovaného, jehož výrok III. je napaden touto žalobou, ve věci se totiž dále vede odvolací řízení a je nežádoucí o něm vést zároveň řízení soudní, a vydání předběžného opatření v této věci, kterým se žalovanému ukládá povinnost strpět pobyt žalobkyně na území České republiky do právní moci rozhodnutí soudu, čímž se zasahuje do běžného chodu žalovaného stran pobytové agendy. V kontextu uvedených zřetele hodných skutečností soud shledal ospravedlnitelným, aby rozhodnutí ve věci žalobkyně dostalo přednost i před věcmi, které napadly soudu dříve.
11. Soud primárně předesílá, že se ve svých úvahách v zásadě ztotožnil s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 1. 2023, č. j.: 22 A 78/2022-27, který se týkal obdobné věci a na něž žalobkyně odkázala v žalobě.
12. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 7. 10. 2010, č. j.: 7 As 26/2009-58, publ. pod č. 2091/2011 Sb. NSS, obecně zabýval povahou výroku podle ust. § 85 odst. 2 s.ř. o vyloučení odkladného účinku a formuloval závěry, podle nichž: *„Žádná z kompetenčních výluk na výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, je-li spojen s výrokem prvostupňového správního orgánu ve věci samé, který má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice v § 65 odst. 1 s. ř. s., nedopadá. Tento výrok proto je úkonem soudně přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. [...] Skutečnost, že prvostupňový správní orgán nezákonně vyloučí odkladný účinek odvolání, se může za dobu, po kterou bude dočasně možno postupovat podle „věcného“ výroku prvostupňového rozhodnutí,*

velmi negativně a nezřídka obtížně napravitelným způsobem dotknout práv a povinností jednotlivce. Tuto nezákonnost by ovšem bez soudní ochrany bylo možno jen stěží napravit – pouze soudní ochrana na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zajišťuje, že nezákonný výrok o vyloučení odkladných účinků odvolání [tedy takový výrok, jehož podkladem je nesprávné posouzení podmínek podle § 85 odst. 2 písm. a) až c) správního řádu] bude pro nezákonnost soudem zrušen. Jen takto se dotčeným osobám otevře cesta k případné náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), byla-li jim taková škoda uvedeným nezákonným výrokem ve spojení s výrokem ve věci samé způsobena. S tím souvisí i věcný rozsah soudního přezkumu tohoto výroku – ten se omezuje výlučně na podmínky stanovené v § 85 správního řádu, zejména pak v jeho odst. 2 písm. a) až c). Předmětem soudního přezkumu zde naopak není, a ani nemůže být, zákonnost samotného výroku prvostupňového správního orgánu ve věci samé. Ten totiž sám o sobě soudnímu přezkumu nepodléhá, neboť – s ohledem na § 68 písm. a) s. ř. s. – soudní kontrole podléhá teprve rozhodnutí o odvolání proti němu. [...] V řízení o žalobě proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání tedy krajský soud nejprve přezkoumá, zda výrok ve věci samé, k němuž je výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání akcesorický, má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jen pokud tomu tak je, je soudní přezkum výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání přípustný, neboť v opačném případě by akcesorický výrok měnil parametry „ne-rozhodnutí“, a tedy úkonu ze soudního přezkumu vyloučeného podle § 70 písm. a) s. ř. s., takže by nebylo možno přezkoumávat ani výrok na něm závislý. [...] V případě, že výrok prvostupňového správního orgánu ve věci samé má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., mohou být předmětem soudního přezkumu výlučně formální a obsahové podmínky vydání výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, jak vyplývají z § 85 správního řádu, zvláště pak hmotněprávní podmínky stanovené v jeho odst. 2 písm. a) až c). Soud se naopak nemůže zabývat zákonností samotného výroku prvostupňového orgánu ve věci samé, neboť ta by mohla být zprostředkovaně předmětem až jiného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

13. Soud při úvaze, zda výrok II. napadeného rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s.ř.s., shledal, že stanovení lhůty 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí k vycestování žalobkyně z území České republiky je zákonným následkem zamítnutí žádosti ve smyslu ust. § 87e odst. 4 z.p.c., podle kterého ministerstvo v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu stanoví lhůtu k vycestování z území; žadatel je povinen ve stanovené lhůtě z území vycestovat. Výrok II. napadeného rozhodnutí nepochybně zásadním způsobem zasahuje do práv žalobkyně, neboť jí v souvislosti se zamítnutím žádosti stanoví povinnost opustit území České republiky. Soud tedy dospěl k závěru, že výrok rozhodnutí, jímž je stanovena lhůta k vycestování cizince, má povahu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Vzhledem k citovanému rozsudku rozšířeného senátu NSS proto není v projednávané věci vyloučen ze soudního přezkumu výrok III. napadeného rozhodnutí, kterým byl vyloučen odkladný účinek odvolání.
14. Podle ust. § 85 odst. 2 písm. a) s. ř. správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem. Jak přitom bylo uvedeno výše, žalovaný seznal ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovených v z.p.c. a před případným správním vyhoštěním z území České republiky. Této argumentaci žalovaného však soud nemůže přisvědčit.

15. Otázkou podřazení konkrétního jednání pod naléhavý veřejný zájem, který odůvodňuje vyloučení odkladného účinku odvolání se NSS zabýval v rozsudku ze dne 12. 8. 2011, č. j.: 5 As 47/2011-81, podle něhož: „*V souzené věci lze přes značnou stručnost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu dovodit, že jednání, před kterým je nezbytné z naléhavého veřejného zájmu společnost chránit, je zamezení neoprávněného pobytu na území ČR. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Samotná skutečnost, že cizinec pobýval na území ČR nelegálně, neodůvodňuje sama o sobě použití tak výjimečného institutu, jako je vyloučení odkladného účinku odvolání. [...] Postup žalovaného spočívající v nepřiznání odkladného účinku odvolání je nepochybně zásahem do základního práva stěžovatele ve smyslu faktického odepření přístupu k soudu a také samozřejmě práva hájit své zájmy v odvolacím správním řízení. Takový zásah přitom může být proveden pouze ve zcela výjimečných případech, kdy bude prokázán skutečně naléhavý veřejný zájem. Nestačí proto pouze odkaz na nutnost dodržovat právní předpisy, nýbrž je zapotřebí též přesvědčivě vysvětlit rizika, která veřejnému zájmu hrozí, pokud zůstane odkladný účinek odvolání zachován. Pouze tehdy, pokud by taková rizika byla natolik značná, že by zájem na jejich odvrácení převážil nad zájmem na dodržování základních práv, je možno odkladný účinek podaného odvolání vyloučit. V takovém případě je však zapotřebí přesvědčivě vysvětlit, v čem taková rizika spočívají, a proč nepostačují k jejich odvrácení nástroje méně zasahující do základních práv, jež jsou stěžovateli rovněž k dispozici*“.
16. Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí nepoukázal na žádná rizika, která by hrozila veřejnému zájmu v případě, že odkladný účinek odvolání zůstane žalobkyni zachován. Žalovaný výslovně spatřuje ochranu důležitého veřejného zájmu v ochraně žalobkyně jako účastnice řízení před případným porušováním povinností stanovených v z.p.c. a před případným správním vyhoštěním z území České republiky. Předmětnou „předběžnou opatrnost“ však nelze za žádných okolností považovat za veřejný zájem. Riziko popisované žalovaným je pouze hypotetického charakteru, zároveň je nelze považovat za tak značné, aby odůvodňovalo užití zcela výjimečného kroku, jakým je vyloučení odkladného účinku odvolání.
17. Soud přisvědčil též namítané absenci posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem na vyloučení odkladného účinku a zájmem žalobkyně na dodržování jejích základních práv, které nebylo v napadeném rozhodnutí provedeno dostatečně ve smyslu výše citovaného rozsudku NSS ze dne 12. 8. 2011, č. j.: 5 As 47/2011-81.
18. Žalovaný tudíž napadeným výrokem III. rozhodnutí bez přiměřených důvodů vyloučil odkladný účinek odvolání, čímž se dopustil závažné procesní vady ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.
19. Soud se stručně vyjádřil i k dalším žalobním námitkám, jež důvodnými neshledal. Ust. § 87y odst. 1 písm. b) z.p.c. je projekcí rozdílu mezi rodinnými příslušníky občana Evropské unie dle ust. § 15a odst. 1 a 2 z.p.c. a dle ust. § 15a odst. 3 téhož zákona, jež představují transpozici evropské právní úpravy (konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, která ve svém čl. 3 odst. 2 osoby dle § 15a odst. 3 z.p.c. označuje toliko za oprávněné osoby, tedy neprivilegované rodinné příslušníky); jedná se o přípustnou diskriminaci (resp. příznivější zacházení s privilegovanými rodinnými příslušníky) podloženou evropským právem. Dané rozdílné zacházení nelze seznat ani protiústavním, právo cizince na pobyt předně není ústavně zaručeno, privilegování manželství oproti jiným partnerským svazkům je též hluboce zakotveno v českém právním řádu (konkrétně lze upozornit na daňová zvýhodnění či úpravu vdovského a vdoveckého důchodu nebo ustanovení dědických tříd), zjevně jde proto o privilegium ústavně

aprobované. Ustanovení § 179 z.p.c. potom nalézá uplatnění v řízení o správním vyhoštění, příp. též ve vztahu k ust. § 33 odst. 1 písm. a) z.p.c. v řízení o udělení víza za účelem strpění (prostřednictvím překážek nezávislých na vůli cizince), řízení ve věci žalobkyně se však netýkalo ani jednoho ze jmenovaných institutů.

20. Žaloba směřovala toliko proti vyloučení odkladného účinku odvolání, nebylo proto nutné jakkoliv doplňovat dokazování nad rámec správního spisu; všechny důkazní návrhy proto soud shledal nadbytečnými.
21. Jelikož soud rychle rozhodl o věci samé, již nerozhodoval o návrhu žalovaného na zrušení předběžného opatření.
22. Žalobkyně se domáhala taktéž konstatování nesprávnosti úředního postupu žalovaného, na což soud nepřistoupil. V řízení o zrušení rozhodnutí správního orgánu soud napadené rozhodnutí zruší, žádné výroky o nesprávnosti postupu apod. nečiní. Obdobných deklarací by bylo možné se domáhat v rámci žaloby proti zásahu, jež má však subsidiární povahu a lze ji uplatnit jen tam, kde právní řád nepřiznává ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí, což není nynější případ. Práva žalobkyně jsou již dostatečně ochráněna přezkoumáním zákonnosti rozhodnutí, jehož zrušení představuje výraznější satisfakci než konstatování nesprávného úředního postupu, které je přitom ve zrušení rozhodnutí pro nezákonnost již ze své podstaty obsaženo.
23. Ze všech výše uvedených důvodů soud ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. napadený výrok III. rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Pokud by žalovaný znovu přistoupil k rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání, přesvědčivě zdůvodní, v jakých konkrétních skutečnostech shledává riziko narušení veřejného zájmu, resp. v čem tkví veřejný zájem na vyloučení odkladného účinku odvolání, a daný veřejný zájem dostatečně porovná se zájmem žalobkyně na dodržování jejích základních práv. Podle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. je žalovaný vysloveným právním názorem Městského soudu v Praze vázán.
24. O nákladech řízení soud rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s.; žalobkyně byla ve věci samé úspěšná, proto jí přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Náklady vynaložené žalobkyní v daném řízení představují náhradu nákladů právního zastoupení spočívající v odměně za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč, tedy celkem 6 200 Kč (ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, tj. převzetí zastoupení a písemné podání k soudu) a náhradě hotových výdajů po 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (ust. § 13 odst. 4 téže vyhlášky), a dle ust. § 57 odst. 2 s.ř.s. náhradu DPH v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Žalobkyně také uhradila soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3000 Kč a ve výši 1000 Kč za návrh na nařízení předběžného opatření. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tedy činí částku 12 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. února 2024

JUDr. Václav Kočka-Amort, v. r.
samosoudce