



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **K. H.**, nar. X
st. přísl. Ruská federace
bytem X
zastoupená Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem
se sídlem Varšavská 714/38, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4 – Nusle

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2023, č. j. MV-58798-5/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2023, č. j. MV-58798-5/SO-2023 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 31. 1. 2023, č. j.: OAM-13661-13/PP-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 9 800 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Čížinského, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Ministerstvo vnitra (dále „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím dne 31. 1. 2023, č. j.: OAM-13661-13/PP-2022, zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky rodinného příslušníka občana Evropské unie ze dne 4. 10. 2022, neboť žalobkyně žádala o vydání povolení k přechodnému pobytu v rozporu s podmínkami uvedenými v § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
2. Žalovaná v záhlaví uvedeném rozhodnutí zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdila. Shodně s prvostupňovým správním orgánem své zamítavé rozhodnutí založila na skutečnosti, že žalobkyně nesplnila podmínky § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tj. žádost o vydání povolení nepodala ve lhůtě tam stanovené. V odůvodnění svého rozhodnutí se dále vypořádala s odvolací námitkou nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně a dopadem ustanovením směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále „směrnice 2004/38/ES“) o volném pohybu osob v rámci EU na práva žalobkyně jako rodinného příslušníka občana EU.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

3. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je současně nepřezkoumatelné i nezákonné.
4. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalobkyně spatřuje ve skutečnosti, že žalovaná nijak nereagovala na argumentaci žalobkyně článkem 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ani na argument, že při posuzování přiměřenosti napadeného rozhodnutí je třeba vzít v potaz aktuální situaci v Rusku, kam je tímto rozhodnutím nucena vycestovat. Přitom za současné válečné situace je velmi nejisté, zda žalobkyni bude umožněno podat novou žádost o vstupní vízum na zastupitelském úřadě ČR v Rusku a zda jí bude umožněno odcestování z Ruska ze strany ruských orgánů. Nepřezkoumatelné je pak tvrzení žalované, že ačkoli odkazuje na možnost podání žádosti o jiné pobytové povolení, nijak nespecifikuje, o jaké povolení by se mělo jednat.
5. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřuje v nesprávném právním výkladu směrnice 2004/38/ES. Směrnice 2004/38/ES nedovoluje členským státům zamítnutí žádosti o povolení k pobytu pro rodinného příslušníka občana EU jen proto, že rodinný příslušník nedodržel lhůtu dle jejího čl. 9 směrnice. V takovém případě mohou členské státy rodinného příslušníka sankcionovat, např. pokutou, avšak nemohou mu jen z tohoto důvodu upřít právo v ČR pobývat. Dále, podle čl. 27 směrnice může být jakékoli omezení práva pobytu založeno výlučně na veřejném pořádku a veřejné bezpečnosti. Žalobkyně má za to, že se těchto práv může přímo dovolat, neboť Česká republika svým způsobem implementace směrnice 2004/38/ES dobrovolně přiznala žalobkyni práva, která ze směrnice vyplývají (srov. obdobně úvahy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS). V případě výkladu § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců eurokonformním způsobem lze pojem „jiné oprávnění k pobytu“ vyložit na konci tohoto ustanovení tak, že se jím míní právě právo volného pohybu, které rodinný příslušník občana EU právě z titulu své rodinné vazby k občanovi EU a přímo z titulu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

směrnice 2004/38/ES požívá (srov. obdobně provedený výklad § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců provedený Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 14. 11. 2016, čj. 46 A 58/2015-51).

6. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně dále spatřuje v nesprávně provedeném výkladu požadavku přiměřenosti. A to zejména proto, že v jejím případě je žádost zamítána z důvodu jiného než z důvodu narušení veřejného pořádku a že úvahy žalované ve vztahu k přiměřenosti dopadů rozhodnutí nebyly dostatečně propracované (nebylo provedeno slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2014, čj. 8 As 68/2012 porovnání „něčeho k něčemu“). Žalobkyně vysvětluje, že opožděné podání žádosti bylo zapříčiněno řadou legitimních faktorů (průtahy s vyřízením nových ruských dokladů totožnosti, když ministerstvo vnitra žalobkyni ještě před změnou zákona v srpnu 2021 sdělilo, že vyžaduje nový cestovní pas s jejím novým jménem a že má žádat teprve po obdržení nového cestovního dokladu, následně si tedy musela vyřídit nový ruský občanský průkaz a po jeho obdržení pak nový ruský mezinárodní pas, což se zásadně prodloužilo po vypuknutí války v únoru 2022).
7. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě co do popisu skutkového stavu a vypořádání námitek, jež byly vzneseny v průběhu odvolacího řízení, plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K argumentaci, že žalobkyně s podáním žádosti o pobytové oprávnění musela počkat do vyřízení nového cestovního pasu z důvodu změny příjmení, žalovaná uvedla, že žalobkyně si mohla žádost podat i s původním pasem obsahujícím její jméno za svobodna a správní orgán I. stupně by ji vyzval k odstranění vad žádosti a uložil by jí dostatečně dlouhou lhůtu k předložení nového cestovního dokladu. Nový cestovní doklad byl žalobkyni vydán s platností od 25. 1. 2022, žalobkyně žádost o pobytové oprávnění podala až 4. 10. 2022. Žalovaná striktně nesouhlasí s výkladem žalobkyně, že uzavřením sňatku s občanem ČR jí automaticky vzniklo oprávnění pobývat na území ČR. K námitkám týkajícím se příliš jednoduchého posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí na soukromí a rodinný život žalobkyně žalovaná zopakovala, že v případě neudělení povolení k přechodnému pobytu jsou nároky na přezkum přiměřenosti napadeného rozhodnutí nižší, než u rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění), neboť v druhém případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce (k tomu srov. rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011-65). Ustanovení § 87e zákona o pobytu cizinců je důsledkem implementace směrnice 2004/38/ES a samo již obsahuje kritéria, která je třeba posoudit. Žalovaná zdůraznila, že žalobkyni není uvedeným rozhodnutím zakázán pobyt na území České republiky. Žalobkyně poté, co opustí území ČR, může jako rodinný příslušník občana Evropské unie, požádat o krátkodobé vízum podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech), a poté, do 3 měsíců od vstupu na území, opětovně podat žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu. K námitce vztahující se k aktuální situaci na území Ruské federace žalovaná uvedla, že žalobkyně je státním příslušníkem Ruské federace a tato země má tedy povinnost ji přijmout. I přes určitá omezení je možné do Ruska přicestovat jak letecky, tak pozemní cestou. Závěrem žalovaná připomněla, že žalobou napadeným rozhodnutím bylo rozhodováno o žádosti žalobkyně o udělení pobytového oprávnění, a nikoliv o povinnosti opustit území České republiky.

III. Posouzení žaloby

8. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované a shledal, že žaloba je důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaná vyjádřily souhlas, resp. nevyjádřily nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
9. Podstatou sporu mezi žalobkyní a žalovanou je posouzení skutečnosti, zda (i) žalobkyně podala svou žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie včas, zda (ii) důsledkem opožděně podané žádosti může být její zamítnutí a zda (iii) žalovaná posoudila přiměřenost zásahu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně dostatečně. Žalobkyně ovšem považuje napadené rozhodnutí i za nepřezkoumatelné.
10. Shledal-li by soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, nemohl by se věnovat posouzení dalších žalobních námitek. Proto se v první řadě věnuje námitce nepřezkoumatelnosti.
11. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout na případy, kdy se správní orgán podstatou námitek účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitek a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Na určitou námitku může správní orgán reagovat i tak, že v odůvodnění prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení minimálně *implicite* vypořádá. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomen-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i *implicitně*) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).
12. Ve svém odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí žalobkyně krom jiného namítala (i) nesouladný výklad zákona o pobytu cizinců se směrnicí 2004/38/ES a (ii) opomenutí posouzení přiměřenosti prvostupňového rozhodnutí v souladu s čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Současně žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i ve skutečnosti, že ačkoli žalovaná odkazuje na možnost podání žádosti o jiné pobytové povolení, nijak nespecifikuje, o jaké povolení by se mělo jednat.
13. Žalovaná obsah odvolacích námitek zrekapitulovala na str. 3 napadeného rozhodnutí. Zde uvedla, že žalobkyně svým odvoláním namítá rozpor prvostupňového rozhodnutí se směrnicí 2004/38/ES, která možnost odepření práva pobytu rodinnému příslušníku z důvodu pozdní podání žádosti pobytovou kartu nepřipouští. Dále namítá, že v prvostupňovém rozhodnutí nebyla posouzena přiměřenost do soukromého a rodinného

života účastnice řízení. Odvolací námitky žalobkyně žalovaná vypořádala na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde uvedla, že souhlasí s žalobkyní v tom, že z vůle českého zákonodárce byli rodinní příslušníci občanů České republiky zahrnuti do národní úpravy upravující přechodný pobyt rodinných příslušníků občanů EU. Tato skutečnost nicméně neznamená, že by žalobkyni z unijních předpisů plynula v nyní řešené věci jakákoliv práva, neboť manžel žalobkyně nevyužívá právo volného pohybu osob. Žalovaná se dále vyjádřila k námitce neposouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí, když ve stručnosti a s odkazem na judikaturu správních soudů zhodnotila vliv napadeného rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobkyně (též str. 5 napadeného rozhodnutí).

14. Z právě popsaného vyplývá, že žalovaná se odvolacími námitkami žalobkyně zabývala, a to v rozsahu zcela dostatečném pro závěr o přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí z hlediska jeho odůvodnění. Neuvedla-li žalovaná v napadeném rozhodnutí alespoň příkladmo typy oprávnění k pobytu, o které by mohla žalobkyně požádat, případně si v tomto ohledu do jisté míry protiřečila, ubírá tento argumentační nedostatek na přesvědčivosti rozhodnutí. V kontextu celého odůvodnění však nejde o takový nedostatek, jež by měl za následek nesrozumitelnost rozhodnutí či absenci posouzení rozhodného důvodu.
15. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto soud nepovažuje za důvodnou.
16. V námitce nesprávného právního posouzení věci se žalobkyně primárně dovolává přímého účinku směrnice 2004/38/ES. Tato směrnice 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). To vyjadřuje 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.*“ Přitom 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*“ Oprávněné osoby, které jsou oprávněny čerpat oprávnění plynoucí z aplikace směrnice 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.*“ Směrnice 2004/38/ES tak 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. Oprávnění čerpat práva plynoucí ze směrnice pak náleží toliko první z uvedených skupin (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010 - 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016 - 29, publ. pod č. 3536/2017 Sb. NSS).
17. Navzdory výše uvedenému jsou práva garantovaná směrnicí přiznána i ve vztahu k cizincům, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů ČR, přičemž důvodem bylo jejich zrovnoprávnění s občany EU tuzemským zákonodárcem. V rozsudku ze dne 7. 12. 2016, čj. 1 Azs 273/2016

- 29, publ. pod č. 3536/2017 Sb. NSS uvedl, že: „Rozšířený senát v citovaném usnesení¹ současně zdůraznil, že na základě přijetí § 15a odst. 4 (včleněného do zákona o pobytu cizinců zákonem č. 161/2006 Sb.), podle kterého se ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je zřejmý i z důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb.“. Opačný přístup by totiž mohl mezi zmíněnými kategoriemi cizinců pobývajících na území ČR založit nedůvodnou distinkci: „Unijní právo samo o sobě nezakazuje „obrácenou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti“ v podobě, kdy členský stát zachází se svými vlastními státními příslušníky hůře než s občany jiných členských států. Odlišné zacházení ve srovnatelných situacích nicméně může být v rozporu s vnitrostátním imperativem rovné důstojnosti v právech a zákazem diskriminace ve smyslu čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023, čj. 3 Azs 271/2022 - 26, publ. pod č. 4480/2023 Sb. NSS)

18. Soud konstatuje, že mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyně podmínku předpokládanou § 15a odst. 2 (dříve § 15a odst. 4) zákona o pobytu cizinců splňuje a lze ji tedy považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu zmíněného ustanovení, a tudíž adresáta právního režimu těchto příslušníků plynoucího ze směrnice 2004/38/ES (ke shodnému závěru dospěl např. městský soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2024, čj. 18 A 57/2022-40, Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, čj. 55 A 47/2022-36 či Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 10. 2024, čj. 45 A 3/2024-39).
19. Podle čl. 9 směrnice 2004/38/ES platí, že rodinným příslušníkům občana EU, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a jejichž plánovaná doba pobytu přesahuje tři měsíce, vydají členské státy pobytovou kartu (první odstavce); zároveň je v něm stanoveno, že lhůta pro podání žádosti o pobytovou kartu nesmí být kratší než tři měsíce ode dne příjezdu (druhý odstavce). Při nesplnění povinnosti registrace může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím (odst. 3).
20. Podle § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, tj. ve znění do 30. 6. 2023, platilo, že ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel o vydání povolení k přechodnému pobytu žádá v rozporu s podmínkami v § 87b odst. 1 nebo 2.
21. Podle § 87b odst. 2 téhož zákona platilo, že rodinný příslušník občana EU uvedený v odstavci 1 je povinen požádat ministerstvo ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území. Cizinec, který se stane rodinným příslušníkem občana EU 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.
22. Žalobkyni byla žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítnuta z důvodu její opožděnosti. Ve věci není sporné, že první dvě lhůty nebyly dodrženy. Ze správního spisu soud ověřil, že žalobkyně pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia platného do 30. 9. 2021, přičemž dne 10. 6. 2021 uzavřela sňatek

¹ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS

s občanem ČR a na území ČR naposledy vstoupila dne 19. 9. 2021. Lhůta pro podání žádosti ode dne skončení platnosti studijního oprávnění uplynula dnem 30. 12. 2021, lhůta počítající ode dne posledního vstupu na území dnem 19. 12. 2021. Žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU žalobkyně podala dne 4. 10. 2022.

23. Právně obdobnou věcí se správní soudy již zabývaly. V rozsudku ze dne 29. 1. 2024, čj. 18 A 57/2022-40, osmnáctý senát městského soudu uvedl, že lhůta pro podání žádosti stanovení v § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je svým charakterem spíše lhůtou pořádkovou než propadnou. Požadavek stanovený ve třetím odstavci čl. 9 směrnice 2004/38/ES promítl český zákonodárce do zákona o pobytu cizinců zakotvením skutkové podstaty přestupku podle § 156 odst. 1 písm. c), jehož se dopustí ten, kdo jako rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie, nesplní povinnost podle § 87b odst. 2. Pakliže by bylo důsledkem opožděného podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu také její zamítnutí, stěží by bylo možno shledat opodstatněným další postih příslušného žadatele prostřednictvím přestupku, který je podle § 156 odst. 5 písm. c) sankcionován pokutou do výše 5 000 Kč. Zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění tak směrnice 2004/38/ES jako důsledek opožděného podání této žádosti výslovně nepředpokládá. Naopak za přiměřenou sankci ve smyslu výše uvedeného ustanovení směrnice 2004/38/ES lze naopak pokládat takovou pokutu za situace, kdy správní orgán i navzdory opožděnému podání posoudí žádost rodinného příslušníka občana EU věcně. V rozsudku ze dne 30. 11. 2023, čj. 55 A 47/2022-36, Krajský soud v Brně doplnil, že přiměřená sankce ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES nemůže zcela negovat povinnost členských států obsaženou v odst. 1 vydat příslušnou pobytovou kartu.
24. S právě uvedenými závěry obou citovaných rozsudků se nyní rozhodující pátý senát městského soudu ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na jejich plné odůvodnění.
25. Jak již dovodil i Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2024, čj. 45 A 3/2024-39, tento přístup odpovídá i judikatuře Soudního dvora EU, když: *“Směrnice o volném pohybu rozšířila právo volného pohybu osob (občanů EU) vyplývající z primárního práva i na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky tzv. migrujících občanů EU (tedy občanů, kteří využili svého práva volného pohybu a pobývají v jiném členském státě). Tito rodinní příslušníci pak požívají na základě dané směrnice zvýhodněného režimu oproti „běžným cizincům“, kteří musí projít běžným imigračním řízením. Z judikatury Soudního dvora plyne, že tento zvýhodněný režim pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU, je motivován především odstraněním překážek volného pohybu občanů EU (srov. např. rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, Metock, C-127/08, body 56, 63 a 89, a ze dne 10. 9. 2019, Chenchooliah, C-94/18, bod 61, nebo rozsudek ze dne 25. 7. 2002, MRAX, C-459/99, bod 53). Je totiž zřejmé, že volný pohyb osob se neobejde bez rozšíření této svobody na členy rodiny migrujících občanů, neboť rodinné vazby mohou představovat jeden z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících rozhodnutí přestěhovat se do jiného státu (blíže viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 51 A 30/2019-50, body 28 až 34 a judikaturu tam citovanou).*
18. Soudní dvůr dovodil, že právo na vstup a pobyt na území členského státu poskytované státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, kteří využili svého práva volného pohybu, vyplývá již z pouhého rodinného vztahu s občanem EU [rozsudek ze dne 14. 4. 2005, Komise ES proti Španělskému království, C-157/03, bod 28].“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2024, čj. 45 A 3/2024-39, body 17 a 18)

26. Zamítnutí žádosti takového rodinného příslušníka pouze z důvodu nesplnění formální podmínky, jakou je nedodržení lhůty pro podání žádosti, by nepochybně bylo v rozporu s citovanou judikaturou. Shodný závěr je pak třeba přijmout i pro žádosti podané rodinnými příslušníky občanů ČR. Jak uvedl soud v bodě 17 výše, z vůle vnitrostátního zákonodárce (viz § 15a) totiž došlo k rozšíření, a tedy nepřímé aplikaci unijního práva, i na rodinné příslušníky občanů ČR, byť nikdy práva volného pohybu nevyužili (blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 As 46/2013-55, body 25-27 a judikaturu tam citovanou). Tuto volbu zákonodárce jsou správní orgány i soudy povinny respektovat při aplikaci těch ustanovení zákona o pobytu cizinců, která vycházejí ze směrnice 2004/38/ES, na konkrétní skutkové okolnosti.
27. Stejně závěry plynou též z důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců: „*Opožděné podání žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nebo dokonce absence takové žádosti nemá stejně jako dosud za následek automatické konstatování nelegálního pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, za předpokladu, že doprovází nebo následuje na území občana Evropské unie. Je-li tedy cizinec rodinným příslušníkem občana Evropské unie, samotné nesplnění uvedené zákonné povinnosti se postihuje pouze jako přestupek podle § 156 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (viz čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES)*“ a dále „*Absence včasného podání žádosti tak v každém případě neznamená její automatické zamítnutí (zákon ani takový důvod pro zamítnutí žádosti rodinného příslušníka nestanoví), rodinný příslušník však může podléhat sankci za nesplnění povinnosti podat včas žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu (viz § 156 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES). Navržená úprava tedy pouze vyjasňuje otázky související s pobytem rodinných příslušníků občanů Evropské unie po dobu delší než 3 měsíce.*“ Z uvedeného tedy vyplývá, že zákonodárce zamýšlel, aby pozdní podání dané žádosti bylo postihováno pouze prostřednictvím výše uvedeného přestupku, nikoliv zamítnutím žádosti.
28. V tomto ohledu lze též odkázat i na str. 123 Ročenky uprchlického a cizineckého práva 2020/2021, vydané Veřejným ochráncem práv, jež v této souvislosti uvádí: „*V souladu s výslovným zněním čl. 9 odst. 3 směrnice 2004/38/ES a judikaturou SDEU musí být sankce za nepodání žádosti ve stanovené lhůtě přiměřená, tzn. srovnatelná s těmi, které se použijí při podobných vnitrostátních porušeních, např. ve formě pokuty. Nemůže být nikdy takové povahy, aby se stala překážkou volného pohybu osob, resp. ohrozila samotnou podstatu práva pobytu. Postih ve formě zamítnutí žádosti za její pozdní podání, i pokud by to znamenalo, že žádost bude podávána v době neoprávněného pobytu rodinného příslušníka na území, je zjevně nepřiměřený a rozporný s unijním právem.*“
29. V neposlední řadě pak lze poukázat i na skutečnost, že s účinností od 1. 7. 2023 došlo zákonem č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ke změně předmětného ustanovení, přičemž v současné podobě zákon o pobytu cizinců v § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 stanoví, že *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3*, kdy toto pravidlo bylo původně obsaženo v bodě třetím předmětného ustanovení. Zcela přitom došlo k vypuštění důvodu pro zamítnutí žádosti uvedeného v předchozím odstavci (tj. rozpor s podmínkami uvedenými v § 87b odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců). Důvodová zpráva k předmětné

novele přitom toliko uvádí, že „*dochází ke zrušení důvodu pro zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu z důvodu pozdního podání žádosti*“.

30. Z výše uvedených důvodů pak nelze než souhlasit s žalobkyní, že žádost o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU nemohla být v rozhodné době zamítnuta bez dalšího pouze proto, že nebyla dodržena tříměsíční lhůta (resp. ani jedna ze tří alternativních lhůt uvedených § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců), a to z důvodu rozporu takového důvodu zamítnutí žádosti s unijním právem.
31. Vzhledem k výše uvedenému závěru, podle kterého nemohla být žalobkynina žádost zamítnuta pouze proto, že ji nepodala ve lhůtě stanovené v § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, se soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť uvedený důvod sám o sobě postačuje ke zrušení napadeného rozhodnutí. Otázka, zda žalobkyni svědčilo jiné oprávnění k pobytu, od které by bylo lze odvozovat počátek tříměsíční lhůty, se stala pro toto řízení bezpředmětnou, a vzhledem ke skutečnosti, že se správní orgány budou muset v dalším řízení zabývat žalobkyninou žádostí věcně (nenastane-li některý ze zákonných důvodů pro jiný postup), což dosud v tomto řízení neučinily, bylo by předčasné zabývat se otázkou dopadů do soukromého a rodinného života.
32. Soud uvádí, že při posuzování žalobkyní vznesené právní otázky si byl vědom i závěru Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku ze dne 22. 5. 2024, čj. 10 Azs 61/2024-47 o tom, že zamítnutí opožděné žádosti nelze považovat za nepřiměřené nebo diskriminační, neboť jde jen o zákonem předvídaný následek zmeškání lhůty. Soud v první řadě uvádí, že tímto právním názorem není v posuzované věci vázán, neboť nejde o případ předvídaný v § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Ačkoli pak v obecné rovině souhlasí s názorem, že následek v podobě zamítnutí žádosti či zastavení řízení v případě řízení o žádosti není považován za nepřiměřený či diskriminační, (jak ostatně vyplývá i z rozsudků citovaných v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 1. 2024, čj. 55 A 16/2023-61, který byl ke kasační stížnosti tamějšího žalobce desátým senátem Nejvyššího správního soudu přezkoumáván), v kontextu právě posuzované věci a s ohledem na požadavek eurokonformního výkladu § 87e odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců ve znění do 30. 6. 2023, jak bylo v podrobnostech uvedeno výše zejména v bodech 23 až 30, má za to, že v nyní posuzované věci jde o následek nepřipustný.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Městský soud shledal žalobu důvodnou, proto rozhodnutí žalované zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a zároveň zrušil i rozhodnutí ministerstva, neboť z důvodu výše popsané nezákonnosti nebyla žalobkynina žádost vůbec věcně posouzena. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vrátil věc k dalšímu řízení žalované. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Přikročí proto k posouzení žádosti žalobkyně meritorně, bez zřetele k tomu, že byla tato žádost podána po lhůtách předpokládaných ustanovením § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. (tím není dotčeno právo žalované zvážit, zda je namístě vyvodit v rovině práva přestupkového odpovědnost žalobkyně za překročení těchto lhůt).
34. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 9 800 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby podle §

7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dále ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 6 800 Kč. Zástupce žalobkyně není plátcem DPH. Náklady řízení dále zahrnují zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, na účet právního zástupce žalobkyně.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. 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 29.01.2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.