



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **T. T. T. T.**, nar. X,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupené advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2018, č. j. MV-14394-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni se vrací z účtu Krajského soudu v Brně zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 23. 11. 2017, č. j. OAM-15048-7/PP-2017. Tímto rozhodnutím bylo zastaveno správní řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Správní orgán I. stupně zastavil řízení podle § 169r odst. 1 písm. f) uvedeného zákona z toho důvodu, že žalobkyně podala dne 2. 1. 2015 žádost o udělení mezinárodní ochrany na území ČR, přičemž řízení o této žádosti dosud nebylo pravomocně skončeno. Upozornil rovněž na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se tento zákon nevztahuje mj. na cizince, který požádal o mezinárodní ochranu. Žalovaná tyto závěry bezezbytku potvrdila, poukázala na skutečnost, že žalobkyně ke své žádosti předložila průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který byl platný právě i v době podání žádosti. Žalovaná se rovněž vyjádřila k možnému dopadu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice“), když uzavřela, že tato na případ žalobkyně nedopadá; žalobkyně totiž nenásledovala svého syna do jiného členského státu EU ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně ve své žalobě namítala, že je rodinným příslušníkem občana EU, svého syna N. M. T. – občana ČR. S ohledem na znění § 15a odst. 4 (*pozn. soudu: zjevně myšlen odstavec třetí*) zákona o pobytu cizinců se totiž ustanovení zákona o pobytu cizinců vztahující se k pobytu rodinných příslušníků občanů EU použijí i na rodinné příslušníky občanů ČR. Žalobkyně dovozuje, že citovaným ustanovením bylo unijní právo vztaženo i na situace, na které by jinak nedopadalo, tj. i na situaci nyní projednávanou. Z tohoto důvodu nelze podle žalobkyně aplikovat ustanovení, která vylučují použití zákona o pobytu cizinců v případě žadatelů o mezinárodní ochranu. Směrnice totiž takové omezení nezná; podle žalobkyně je tak § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců v rozporu s touto směrnicí a žalobkyně se může dovolávat přímo směrnice.
4. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně shledává rovněž v tom, že se § 169 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců podle jejího názoru vztahuje pouze na případy, kdy cizinec nejprve podá žádost o pobyt na území a teprve následně podá žádost o mezinárodní ochranu.

III. Vyjádření žalované

5. Žalovaná označila podanou žalobu za nedůvodnou a v podrobnostech odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Podle jejího názoru byly splněny zákonné podmínky pro zastavení řízení o podané žádosti.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou [zejména § 65, § 68 a § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

7. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
8. Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaná vyjádřily svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání, a vzhledem k tomu, že soud neshledal potřebu provádět ve věci dokazování, rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
9. Žalobkyně v podané žalobě zpochybňuje zákonnost zastavení řízení o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (občana ČR) podle § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, který podle žalované na žalobkyni jako žadatelku o udělení mezinárodní ochrany nedopadá [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců].
10. V této souvislosti krajský soud z obsahu správního spisu, jakož i z vlastní rozhodovací činnosti (viz níže), zjistil, že žalobkyně, a to jak v době podání žádosti podle § 87b zákona o pobytu cizinců, tak i v době vydání napadeného rozhodnutí pobývala na území České republiky na základě žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kterou podala dne 2. 1. 2015. O této žádosti rozhodlo Ministertstvo vnitra rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. OAM-1/ZA-ZA04-HA08-R2-2015, e. č. B002783 tak, že jí mezinárodní ochrana podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) nebyla udělena.
11. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zdejším krajským soudem zamítnuta rozsudkem ze dne 13. 4. 2018, č. j. 33 Az 13/2017 - 36; kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud odmítl pro nepřijatelnost usnesením ze dne 27. 6. 2018, č. j. 6 Azs 160/2018 - 32. Vzhledem k tomu, že podání žaloby (a následně i kasační stížnosti) mělo ze zákona odkladný účinek (§ 32 odst. 2 a 5 zákona o azylu), je zřejmé, že i v době vydání napadeného rozhodnutí - vydáno dne 21. 3. 2018 - byla žalobkyně nadále v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, a na území České republiky proto pobývala na základě zákona o azylu.
12. Podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je přitom výslovně vyloučeno použití tohoto zákona *na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak* (pozn.: podtržení doplněno krajským soudem). Podle § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců se pak řízení zastaví v případě, že *cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zvláštního právního předpisu*.
13. Účel této zákonné výluky je zřejmý – zabránit smísení dvou různých režimů pobytu na území České republiky. Krajský soud v této souvislosti odkazuje i na důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl do zákona o pobytu vložen § 169 odst. 8 písm. f) – nyní § 169r odst. 1 písm. f): „(...) navrhované opatření směřuje k tomu, aby bylo nepochybné, že takový cizinec může na území pobývat pouze na základě jednoho pobytového statusu“ (sněmovní tisk č. 70, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 6. volební období 2010 - 2013, digitální repozitář, www.psp.cz).
14. K totožnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, který se v rozsudku ze dne 15. 9. 2006, č. j. 2 Ans 7/2005 - 61, dostupném na www.nssoud.cz, zabýval významem § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců a uvedl, že toto ustanovení „je součástí tohoto zákona právě s ohledem na zvláštní postavení osob, které žádají o ochranu formou azylu. Zákon o azylu, v jehož režimu se tyto osoby po dobu azylového řízení a řízení o žalobě nacházejí, jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany“.
15. Podstata žalobní argumentace v dané věci spočívala v tvrzení žalobkyně, že zastavení řízení z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu je v rozporu s evropským právem – konkrétně směrnicí. Pro posouzení věci proto bude klíčové, zda směrnice dopadá – byť nepřímou – i na případ žalobkyně, která je rodinným příslušníkem občana ČR. I kdyby směrnice skutečně zapovídala aplikaci ustanovení vylučujících použití zákona o pobytu cizinců na osoby rodinných příslušníků občanů EU v postavení žadatelů o mezinárodní ochranu (žalobkyně má patrně na mysli usnesení Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2008 ve věci C-551/07, *Deniz Sahin proti*

Bundesminister für Inneres), byla by tato skutečnost naprosto bez významu v situaci, kdyby na žalobkyni vůbec nedopadala.

16. Směrnice totiž přímo dopadá toliko na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky (čl. 3 odst. 1 směrnice); jinak řečeno: na ty občany EU (a jejich rodinné příslušníky), kteří využili svobody volného pohybu osob.
17. Tato směrnice byla do zákona o pobytu cizinců transponována, a to zejména zákonem č. 161/2006 Sb., přičemž výsledkem transpozice je právě i znění § 15a zákona o pobytu cizinců. Zákonem č. 161/2006 Sb. bylo do § 15a zákona o pobytu cizinců vloženo rovněž ustanovení, podle kterého se *ustanovení tohoto zákona týkající se rodinných příslušníků občanů EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky* [původně odst. 4 písm. b), později odst. 3 písm. b), nyní odst. 3].
18. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publikovaném pod č. 2420/2011 Sb. NSS, uvedl, že přijetím nové úpravy „*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 ostatně zřejmý i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb.*“ Díky vnitrostátnímu dorovnání postavení rodinného příslušníka občana České republiky s rodinným příslušníkem migrujícího občana EU je nutno příslušná ustanovení cizineckého zákona vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech. Tedy v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu (viz bod 48. odůvodnění citovaného usnesení, obdobně srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 273/2016 - 29, dostupný na www.nssoud.cz).
19. Na tato rozhodnutí upozorňovala i žalobkyně, která jimi odůvodňovala svou argumentaci. Krajský soud však podotýká, že uvedená rozhodnutí se vůbec nezabývala vztahem zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Závěry těchto rozhodnutí nelze absolutizovat, jak to činí žalobkyně. Nejvyšší správní soud aplikoval předmětný § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců jen ve vztahu k jednotlivým ustanovením tohoto zákona souvisejícím s konkrétními pobytovými oprávněními (zabýval se eurokonformním výkladem pojmu *veřejného pořádku*, resp. spojení *žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*). Výluka stanovená v § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je v tomto ohledu specifická; nejedná se o ustanovení, které by se přímo vztahovalo k některému z pobytových oprávnění upravených tímto zákonem, ale o obecnou výluku celého zákona, která dopadá na všechny cizince, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon výslovně jinak.
20. Ze znění § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je ostatně zřejmé, že zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR dopadá právě na ta ustanovení zákona, která se týkají rodinných příslušníků občanů EU. Jinými slovy, primárním úmyslem zákonodárce nepochybně bylo dorovnat postavení rodinných příslušníků občanů ČR v případech, kdy ustanovení zakládající výhodu pro rodinné příslušníky migrujících občanů EU byla do vnitrostátní úpravy vložena v důsledku unijního práva (jinak by vložena nebyla), a zabránit tak tzv. obrácené diskriminaci vlastních státních občanů. To ovšem není případ zákonné výluky podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
21. Podle názoru krajského soudu proto § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na projednávanou věc nedopadá. Tento názor ostatně podporuje i znění důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., který mj. provedl drobnou terminologickou změnu ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z důvodové zprávy vyplývá, že předkladatel zákona se ve spolupráci s Veřejným ochráncem práv zabýval otázkou, „*zda vynětí z působnosti zákona o pobytu cizinců pro žadatele o mezinárodní ochranu má platit rovněž pro žadatele, který je současně rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a to především s ohledem na usnesení Soudního dvora EU ze dne 19. 12. 2008 ve věci C 551/07 [Deniz Sabir proti Bundesminister für Inneres], v němž Soudní dvůr podal výklad mj. čl. 9 odst. 1 a čl. 10 směrnice*

2004/38/ES. Přestože předkladatel nijak nezpochybňuje existenci uvedeného rozhodnutí a jeho obsahu, dospěl nakonec ve spolupráci s Veřejným ochráncem práv k závěru, že takové vynětí a tedy přípustnost dvou statusů bez dalších rozsáhlejších úprav a jejich důsledného posouzení by uvrhlo konkrétní osoby do právní nejistoty, neboť by s sebou neslo řadu neryšovaných otázek (např. v jakém postavení se dané osoby nacházejí a jaká práva mají; důležité jsou také konsekvence spojené s vycestováním žadatele o mezinárodní ochranu; otázka postupu v případě, že by žadateli o mezinárodní ochranu, poté, co by mu byla vydána pobytová karta, byl udělen azyl nebo doplňková ochrana, vzhledem k tomu, že azyl má povahu trvalého pobytu, zatímco u pobytové karty jde o pobyt přechodný; dále otázka, jak by mělo být naloženo s žádostí o pobytovou kartu, pokud byl dříve žadateli udělen azyl nebo jak naložit se započítáváním doby pobytu pro účely získání trvalého pobytu atd.). Předkladatel ve spolupráci s Veřejným ochráncem práv tedy dospěl k závěru, že daná otázka bude řešena až v návaznosti na řádné posouzení všech problematických bodů s touto úpravou souvisejících“.

22. V citované důvodové zprávě se rovněž uvádí, že rodinný příslušník občana Evropské unie, který je současně žadatelem o mezinárodní ochranu, není „krácen na svých právech, neboť může pobývat na území po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, a pokud mu tato nebude udělena, není mu znemožněno, aby následně požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, resp. pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie“ (sněmovní tisk č. 463, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období 2013 - 2017, digitální repozitář, www.psp.cz).
23. Z uvedeného je tedy zřejmé, že zákonodárce i při vědomí rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Sabin* ponechal ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců účinné také pro rodinné příslušníky občanů EU (a implicitně tak trval na tom, aby i v případě rodinných příslušníků občanů EU platila výluka pro žadatele o mezinárodní ochranu). Tím spíše je nutno brát v úvahu vůli zákonodárce vyjádřenou v § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců v případě rodinných příslušníků občanů ČR, na které se směrnice vůbec přímo nevztahuje. Směrnici ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů ČR zaktivoval právě až zákonodárce a ten také může její aplikaci ze své vlastní vůle vyloučit. V žádném případě proto nedochází k rozporu s evropským právem.
24. Jako nedůvodnou krajský soud hodnotí též námitku žalobkyně, dle které § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců míří pouze na případy, kdy k podání žádosti o mezinárodní ochranu došlo následně, až v době vedení řízení podle zákona o pobytu cizinců. S odkazem na shora uvedené krajský soud zdůrazňuje, že předmětné ustanovení je samozřejmě nutno vykládat ve spojení s § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který žadatele o mezinárodní ochranu z působnosti zákona zcela vylučuje. Zastavení řízení je proto z povahy věci na místě jak v případě, kdy cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu po zahájení řízení podle zákona o pobytu cizinců, tak i tehdy, podal-li ji dříve.
25. Krajský soud současně považuje za nutné nad rámec výše uvedeného doplnit, že uvedené závěry se nijak nedotýkají postavení žalobkyně, která na území ČR pobývala v době vydání napadeného rozhodnutí (srovnej § 75 odst. 1 s. ř. s.) na základě zákona o azylu. Vyloučením možnosti podat žádost v režimu zákona o pobytu cizinců jí proto nebyla způsobena žádná reálná újma. Nejde tedy o případ, v jehož důsledku by žalobkyně byla bez dalšího nucena opustit území České republiky.

VI. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. Výroky o náhradě nákladů řízení (II. a III.) jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobkyně, která neměla ve věci úspěch (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), nemá vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení před soudem; a žalované, které by jako

úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

28. Závěrem krajský soud podotýká, že ačkoli žalobkyně podala dne 15. 10. 2018 návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, krajský soud s ohledem na specifické okolnosti této věci přistoupil k přednostnímu rozhodnutí o věci samé. Vzhledem k řešené právní otázce, kterou bylo vyloučení žalobkyně jako žadatelky o mezinárodní ochranu z působnosti zákona o pobytu cizinců, by totiž krajský soud byl nucen posuzovat dopad případně přiznaného odkladného účinku na žalobkyni, tj. zda by se na ni vůbec vztahovala fikce pobytu ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců, a to jako jediný v úvahu přicházející výsledek přiznání odkladného účinku. Tím by ovšem do značné míry předjímal věc samu, a z tohoto důvodu proto rozhodl o věci meritorně. S uvedeným pak souvisí výrok IV. tohoto rozsudku, kterým krajský soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za podaný návrh na přiznání odkladného účinku, neboť o tomto návrhu již s ohledem na rozhodnutí ve věci samostatně nerozhodoval. Soudní poplatek bude žalobkyni vrácen ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce, Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává 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 15. listopadu 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu