



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně: I. M. proti žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, 140 21 Praha 4, proti rozhodnutí ze dne 21. 9. 2011, č. j. MV-111448-4/VS-2010,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Usnesením ze dne 3. 8. 2010 zastavilo Ministerstvo vnitra řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu, podané podle § 67 odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“); žádost posoudilo jako zjevně právně nepřipustnou [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.)]. Odkázalo na § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., podle nějž se tento zákon nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany, a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany; žalobkyně přitom v době podání žádosti pobývala na území ČR na základě udělené doplňkové ochrany.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná dne 21. 9. 2011 a napadené rozhodnutí potvrdila. Zdůraznila, že žalobkyně podala žádost podle § 67 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. jakožto nezletilý cizinec. Osoby zde vymezené však mohou podat žádost o povolení k trvalému pobytu jen při splnění podmínek § 67 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.; ten krom jiného požaduje zejména existenci přechodného pobytu na území a jeho nepřetržitost. Podmínku nepřetržitého pobytu lze prominout, nikoli však tu podmínku, podle níž musí cizinec pobývat na území v rámci přechodného pobytu; sem přitom nespadá

pobyt cizince, kterému byla udělena doplňková ochrana (viz § 17 zákona č. 326/1999 Sb.). Zákon č. 326/1999 Sb. výslovně stanoví případy, kdy lze z pobytového statusu podle jiného zákona žádat o pobyt podle zákona č. 326/1999 Sb. (viz § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění k 1. 1. 2011). Žalobkyni byla udělena doplňková ochrana, a má tedy upraven pobyt na území podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; její žádost byla proto právem posouzena jako zjevně právně nepřipustná.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně namítla, že § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. pouze výslovně upravuje vztah zákona č. 326/1999 Sb. jakožto *lex generalis* a zákona o azylu jako *lex specialis*; zákon č. 326/1999 Sb. se tedy na osobu požívající doplňkové ochrany neaplikuje pouze v případě, že zákon o azylu stanoví pro tuto osobu úpravu zvláštní (jako např. v otázce vydávání dokladů k pobytu aj.). Žalobkyně na dvou příkladech demonstrovala správnost svého názoru. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je cizinec oprávněn vstoupit na území přes hraniční přechod v místě a čase určeném k provádění hraniční kontroly. Pokud by se však zákon č. 326/1999 Sb. na osoby s doplňkovou ochranou nevztahoval, znamenalo by to, že tyto osoby mohou na území ČR vstoupit absolutně kdykoliv a kdekoliv, aniž by tím porušily zákon. Takový závěr je zcela nepřijatelný a vedl by nejen k neoprávněnému zvýhodňování osob s doplňkovou ochranou, ale též k riziku narušení veřejného pořádku z jejich strany. Další příklad – zákon č. 326/1999 Sb. stanoví v § 15 náležitosti pro pozvání cizince na území ČR; požadavky tam uvedené pak platí, ať už je zvoucí osobou cizinec, nebo český občan. Pokud by se však toto ustanovení vůbec nevztahovalo na osoby s doplňkovou ochranou, znamenalo by to snad, že taková osoba nesmí do ČR pozvat žádného cizince, např. svého příbuzného? Nebo by to znamenalo, že pozvání napsané osobou s doplňkovou ochranou nemusí splňovat náležitosti § 15 zákona č. 326/1999 Sb.? Ani takový výklad se nezdá rozumný.

Výklad § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., který zastává žalovaná, by nedůvodně znevýhodňoval osoby, které podaly žádost o mezinárodní ochranu v dobré víře, oproti osobám, o nichž bylo v řízení o mezinárodní ochraně zjištěno, že jim žádné nebezpečí v zemi původu nehrozí. Zatímco prvně uvedené osoby by stejně jako žalobkyně získaly pouze oprávnění k časově omezenému pobytu na jeden či dva roky (který sice může, ale nemusí být prodloužen), osoba, která podala žádost o mezinárodní ochranu bezdůvodně, by při splnění podmínek podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb. mohla na území pobývat trvale. Není přesvědčivý ani argument, podle něž žalobkyně nepobývá na území na základě přechodného pobytu ve smyslu § 17 zákona č. 326/1999 Sb., a nesplňuje tak jednu ze základních podmínek pro udělení trvalého pobytu podle § 67 zákona. Jednak spornou otázkou není, zda měl být trvalý pobyt žalobkyni udělen, ale zda bylo možné řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Jednak toto tvrzení by činilo celou argumentaci žalované nesrozumitelnou. Nelze tvrdit, že celý zákon č. 326/1999 Sb. se na žalobkyni vůbec nevztahuje, a zároveň se dovolávat § 17 tohoto zákona jako argumentu podporujícího tento závěr. Buď lze tvrdit, že podle § 2 písm. a) se celý zákon č. 326/1999 Sb. nevztahuje, anebo je nutno připustit, že se tento zákon na žalobkyni vztahuje, ale s ohledem na znění jeho § 67 odst. 1 ve spojení s § 17 nelze žalobkyni trvalý pobyt udělit.

Podle žalobkyně tedy měla být její žádost posuzována meritorně; zde by pak žalobkyně měla prokázat, že v době podání žádosti o trvalý pobyt „přechodně pobývala“ na území ČR. Nelze tvrdit, že nesplnění kterékoliv podmínky pro přiznání trvalého pobytu činí žádost o něj zjevně právně nepřipustnou. Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil rozhodnutí vydaná v obou stupních a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na svých závěrech a navrhla zamítnutí žaloby.

Žaloba není důvodná.

Podle § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. se tento zákon nevztahuje na cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany, a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis (*poznámka pod čarou odkazuje na zákon o azylu*) nestanoví jinak.

Podle § 67 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění k 31. 12. 2010, se povolení k trvalému pobytu po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti. Podle § 67 odst. 2 písm. a) (*podle tohoto ustanovení podala žádost žalobkyně*) se povolení k trvalému pobytu vydá, je-li žadatelem cizinec, který je mladší 18 let.

Žalobkyně tvrdí, že závěr, podle něž se na osobu požívající doplňkové ochrany nevztahuje zákon č. 326/1999 Sb., je nesprávný a zjednodušující. To je pravda, protože zákon takto kategorickou formulaci neobsahuje: naopak toto pravidlo platí jen tehdy, *pokud sám zákon č. 326/1999 Sb. nebo zákon o azylu nestanoví jinak*. Žalobkyně však zřejmě považuje zákon č. 326/1999 Sb. za komplexní úpravu pravidel platných pro všechny cizince pobývající na území ČR – lhotejno, z jakého titulu – zatímco zákon o azylu podle ní upravuje jen některé (dílní) okruhy (sama jako příklad uvádí „vydávání dokladů k pobytu“). S tím ale nelze souhlasit.

Zákon o azylu je v určitém slova smyslu speciální úpravou – míněno ovšem tak, že dopadá pouze na ty cizince, kteří na území ČR přicházejí ze specifických důvodů, vymezených v § 12 – § 14b zákona o azylu, a kteří tu usilují o zvláštní titul opravňující je k pobytu (azyl, doplňková ochrana). Ve vztahu k této kategorii cizinců jde však o úpravu komplexní, regulující vstup na území, řízení ve věci mezinárodní ochrany (včetně navazujícího řízení soudního), práva a povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu i osob, kterým byla některá z forem mezinárodní ochrany udělena, náležitosti a způsob vydávání průkazů o povolení k pobytu a cestovních dokladů, jakož i evidenci a pobyt žadatelů o mezinárodní ochranu, azylanta a osob požívajících doplňkové ochrany. Příklady („*systémové argumenty*“), které žalobkyně uvádí, nepodporují její argumentaci, ale svědčí právě o tom, že zákon č. 326/1999 Sb. obsahuje i některá obecná pravidla dopadající na každého cizince (bez ohledu na to, v jakém režimu na území ČR pobývá), resp. na každou osobu (povinnosti stanovené zvoucí osobě v § 15 zákona č. 326/1999 Sb. se týkají i českých občanů).

Základní pravidlo formulované v § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. – totiž že tento zákon se v zásadě nevztahuje na poměry osob, které žádají o mezinárodní ochranu nebo kterým byla mezinárodní ochrana poskytnuta – vyjadřuje specifické postavení těchto osob a důvodů, pro které se ocitají na území ČR. Žadatel o mezinárodní ochranu se v řízení domáhá toho, aby ho cizí stát v souladu s mezinárodními úmluvami ochránil před porušováním jeho politických práv nebo mu zajistil jeho základní právo na tělesnou integritu a lidskou důstojnost. Je-li nebezpečí, že by takovému cizinci ve státě původu hrozilo porušení těchto práv, je stát, do něž se uchýlil, povinen mu takovou ochranu poskytnout a strpět jej na svém území. Naproti tomu zákon č. 326/1999 Sb. stanoví pravidla pro mnohem větší skupinu cizinců, kteří na území ČR přicházejí z vlastní vůle, aniž by k tomu byli nuceni objektivními okolnostmi popsanými shora. Pobývat na území ČR může každý cizinec, pokud splní podmínky zákona č. 326/1999 Sb. a je mu uděleno příslušné vízum či povolení.

S ohledem na odlišný účel těchto dvou právních úprav (zákona o azylu a zákona č. 326/1999 Sb.) neobstojí argumenty žalobkyně, podle nichž by výklad zastávaný žalovanou

„nedůvodně znevýhodňoval osoby, které podaly žádost o mezinárodní ochranu v dobré víře“, neboť by jim přiznával právo pouze na časově omezený pobyt, kdežto osobám, které podmínky zákona o azylu nesplňují, by za určitých okolností umožňoval získat povolení k trvalému pobytu. Cílem těchto úprav totiž není zaručit stejné postavení všem cizincům, kteří z těch či oněch důvodů hodlají pobývat na území ČR. Postupem podle zákona o azylu se může domoci ochrany cizinec, který je ve své zemi původu pronásledován pro uplatňování politických práv a svobod, nebo mu hrozí pronásledování či jiná závažná újma. Azylant – tedy cizinec, jemuž byl udělen azyl – má po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu trvalý pobyt na území (§ 76 zákona o azylu); dokud tedy trvají důvody pro udělení azylu, je azylant ve stejném právním postavení jako cizinec, jemuž byl udělen trvalý pobyt po získání potřebného počtu let přechodného pobytu. Pokud však důvody pro udělení azylu pominou, bude cizinci azyl odňat [§ 17 odst. 1 písm. f) zákona o azylu], a tím skončí i jeho trvalý pobyt.

Ještě výrazněji je rozdíl mezi oběma úpravami patrný právě na institutu doplňkové ochrany, která se (na rozdíl od azylu) uděluje na dobu určitou a může být prodloužena jen tehdy, jestliže osobě požívající doplňkové ochrany nadále hrozí v zemi původu vážná újma. To však nesvědčí o diskriminaci osob, které se právem domáhají mezinárodní ochrany. Azyl i doplňková ochrana slouží k tomu, aby byly ohrožené osoby bezprostředně ochráněny před porušováním základních práv v zemi původu; jejím primárním účelem není vytvořit dlouhodobé či trvalé pouto k třetí zemi, která ochranu poskytl. Zejména doplňková ochrana je konstruována jako více či méně časově omezený institut, který má cizince chránit jen po dobu, co to neuspořádané poměry v jeho zemi původu vyžadují. Předpokládá se také, že žadatel o mezinárodní ochranu nepřichází na území ČR proto, že by si přál se tu trvale usadit (jako tomu bývá u žadatelů o trvalý pobyt), ale proto, že k tomu byl dohnán okolnostmi. Je-li mu udělen azyl či doplňková ochrana, bylo cíle zákona dosaženo: cizinec je ochráněn a může tu pobývat tak dlouho, dokud trvají okolnosti, pro něž mu byla mezinárodní ochrana poskytnuta – tedy případně i dlouhodobě nebo trvale. Je tedy logické, že zákon č. 326/1999 Sb. se tu neuplatní, protože takový cizinec je oprávněn pobývat na území z jiného titulu. Pokud mezinárodní ochrana zanikne – ať už se jí cizinec vzdá písemným prohlášením, nebo je mu odňata – cizinec může dále pobývat na území v některém z režimů podle zákona č. 326/1999 Sb. a využívat jeho instituty.

V poslední části žaloby namítá žalobkyně vnitřní logickou rozpornost argumentace žalované; soud ji tu však nespátřuje. Žalovaná stejně jako správní orgán I. stupně poukázala na § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. a zhodnotila žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu jako zjevně právně nepřipustnou už jen proto, že žalobkyni byla udělena doplňková ochrana, a pobývá tedy na území z titulu zákona o azylu (nikoli z titulu zákona č. 326/1999 Sb.). Jen pro větší názornost pak žalovaná blíže rozebrala § 67 zákona č. 326/1999 Sb., jehož se žalobkyně ve své žádosti dovolávala, a demonstrovala tak na konkrétním příkladě obecnou platnost pravidla stanoveného v § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. (udělení trvalého pobytu předpokládá tomu předcházející přechodný pobyt; pobyt cizince, jemuž byla udělena doplňková ochrana, však takovým přechodným pobytem není a být nemůže; „prostupnost“ různých druhů pobytů na území podle obou úprav musí být výslovně stanovena, viz § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění k 1. 1. 2011).

Nelze tak souhlasit se žalobkyní v tom, že její žádost měla být posuzována věcně (byť by i třeba měla být zamítnuta). Podle judikatury je zjevně právně nepřipustná taková žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. To především znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování (č. 1633/2008 Sb. NSS). Tato podmínka tu byla splněna. Žalobkyně ve své žádosti uvedla, že žádá o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb. a že na území pobývá z titulu udělené doplňkové ochrany. Již z toho je zřejmé,

že pobyt žalobkyně se řídí režimem zákona o azylu a že pobytové instituty zákona č. 326/1999 Sb. se jí – s ohledem na § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. – netýkají (alespoň do doby, dokud doplňková ochrana trvá, což v době podání žádosti bylo splněno). Řízení o žádosti žalobkyně tak bylo zastaveno nikoli proto, že by „*nesplnila jednu z podmínek pro přiznání trvalého pobytu*“, jak se to žalobkyně snaží dovodit, ale proto, že její právní postavení, resp. její pobytový režim, vůbec není upraven zákonem č. 326/1999 Sb., a není tak na místě v souvislosti s pobytem žalobkyně na území ČR uvažovat v pojmech jako „přechodný pobyt“ či „trvalý pobyt“.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 13. září 2012

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková

