



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **V. S. N.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2018, č. j. MV 121311-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2020, č. j. 29 A 200/2018 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Řízení před krajským soudem

[1] Žalobce požádal dne 11. 9. 2018 o povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že má v ČR dítě, které je českým občanem. Ministerstvo vnitra řízení o jeho žádosti zastavilo podle § 169r odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce podal již dne 14. 7. 2018 žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a řízení o této žádosti a následný soudní přezkum dosud neskončily. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná výše uvedeným rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 28. 1. 2020 žalobu zamítl. Nejprve shrnul, že žalobce v době podání žádosti podle § 87b zákona o pobytu

cizinců a v době vydání napadeného rozhodnutí pobýval na území ČR na základě žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kterou Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 24. 8. 2018, č. j. OAM-614/ZA-ZA11-HA10-2018, označilo za nepřipustnou. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 41 Az 21/2018 - 29, přičemž podání žaloby mělo dle § 32 odst. 2 zákona o azylu odkladný účinek, takže i v době rozhodnutí žalované byl žalobce v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, a na území ČR proto pobýval na základě zákona o azylu.

[3] Krajský soud připomněl, že smyslem § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců je zabránit smísení dvou různých režimů pobytu na území České republiky. Nedochází ani k rozporu s právem EU. Úmyslem zákonodárce vyjádřeným v § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo zabránit tzv. obrácené diskriminaci vlastních státních občanů. To ovšem není případ zákonné výluky podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jako nedůvodnou zamítl též námitku, že § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců míří pouze na případy, kdy k podání žádosti o mezinárodní ochranu došlo až v době vedení řízení podle zákona o pobytu cizinců. Zastavení řízení je totiž namístě 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. Shledal také, že § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, stejně jako § 2 písm. a) téhož zákona, nejsou v rozporu s právem EU a žalovaná je na případ žalobce aplikovala správně.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Krajský soud přezkoumatelným způsobem nereagoval na žalobní námitku, že je rodinným příslušníkem občana EU, totiž své dcery, která je občankou ČR. Režim pobytového oprávnění, o které žádá, tak spadá pod Směrnicí 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“). Důvod, pro který bylo řízení zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, však nelze podřadit pod žádný z důvodů pro nevyhovění žádosti o pobyt uvedených ve Směrnici. Podle jejího čl. 37 nemohou být vnitrostátní předpisy méně příznivé než standardy zaručené Směrnicí. S touto argumentací se ostatně přezkoumatelně nevypořádala ani žalovaná.

[6] Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), podle níž na základě § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců došlo ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR a rodinných příslušníků občanů EU v otázce působnosti Směrnice na vnitrostátní úrovni. Stěžovatel se proto může dovolávat ochrany Směrnice ve všech situacích, ve kterých by se jí mohl dovolávat rodinný příslušník občana jiného státu EU. S ohledem na vnitrostátní dorovnání postavení rodinného příslušníka občana ČR s rodinným příslušníkem migrujícího občana EU je nutno příslušná ustanovení zákona o

pokračování

pobytu cizinců vyložit způsobem souladným s právem EU ve všech případech, bez ohledu na to, zda využil své právo volného pohybu osob. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, která se týkají rodinného příslušníka občana EU, ale nejsou vůči němu použitelná pro rozpornost se Směrnicí, nejsou použitelná ani vůči rodinnému příslušníkovi občana ČR.

[7] Za nesprávný označil odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2006, č. j. 2 Ans 7/2005 - 61, protože se netýkal rodinného příslušníka občana EU a neřešil soulad § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se Směrnicí. Za nepřiléhavou označil i argumentaci citací z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., neboť neřeší problém souladu § 169r odst. 1 písm. f), jemuž obdobné ustanovení bylo touto novelou do zákona o pobytu cizinců vloženo, se Směrnicí. Stěžovatel naopak poukazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 314/2015 Sb., který novelizoval § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v níž zákonodárce přiznává, že oddělení režimu zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců je udržováno hlavně proto, že „*přípustnost dvou statusů bez dalších rozsáhlejších úprav a jejich důsledného posouzení by uvrhla konkrétní osoby do právní nejistoty*“. Takové zdůvodnění upírání práv plynoucích ze Směrnice je však nepřijatelné. Za nepodložené označil také tvrzení krajského soudu, že mu nebyla rozhodnutím žalované a Ministerstva vnitra způsobena žádná újma, neboť mohl setrvat na území ČR z titulu podané žádosti o mezinárodní ochranu. Navrhl proto, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích uplatněných důvodů a vad, ke kterým je povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel nejprve vytýkal krajskému soudu, že přezkoumatelně nereagoval na některé jeho žalobní námitky. NSS opakovaně judikoval, že za nesrozumitelné lze obecně považovat takové rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). V nyní posuzovaném případě však NSS takové vady neshledal, neboť jak bude rozebráno níže, krajský soud přezkoumatelně a srozumitelně zareagoval na žalobní námitky stěžovatele, který s nimi ostatně podrobně věcně polemizuje.

[11] Rozhodnou právní otázkou bylo, zda na stěžovatele, který nejprve podal dne 14. 7. 2018 žádost o udělení mezinárodní ochrany a poté požádal dne 11. 9. 2018 o povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že má v ČR dítě, které je českým občanem, bylo možno použít výluky vyjádřené v § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle něj se usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec *podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zvláštního právního předpisu*.

[12] Není sporu o tom, že na stěžovatele toto ustanovení podle svého textu dopadalo, neboť žádost o udělení mezinárodní ochrany podal. V kasační stížnosti již stěžovatel na rozdíl od žaloby ani netvrdí, že by se citované ustanovení vztahovalo pouze na případy, kdy cizinec nejprve podá žádost o přechodný pobyt a teprve v průběhu řízení o ní podá žádost o mezinárodní ochranu (tento argument vyvrátil krajský soud v bodě 14. svého rozsudku). Stěžovatel ovšem tvrdí, že na něj toto ustanovení nelze vztáhnout pro údajný rozpor se Směrnicí, neboť ta podání žádosti o mezinárodní ochranu neuvádí mezi přípustnými důvody, pro něž by mohlo být nevyhověno žádosti o přechodný pobyt cizince, který je rodinným příslušníkem občana EU. Směrnice na něj má dopadat podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[13] Stěžovatel má jistě obecně pravdu v důvodech přijetí § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle nějž *[u]stanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky*.

[14] Původní podoba tohoto ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců vložena zákonem č. 161/2006 Sb., kterým byla zároveň implementována řada požadavků Směrnice, a zákonodárce chtěl tímto ustanovením zabránit tzv. obrácené diskriminaci vlastních státních občanů a dorovnat postavení rodinných příslušníků občanů ČR a rodinných příslušníků občanů EU v případech, kdy ustanovení Směrnice zakládala výhodu pro rodinné příslušníky migrujících občanů EU. 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, jak plyne z jejího čl. 3 odst. 1; jinak řečeno na ty občany EU a jejich rodinné příslušníky, kteří využili svobody volného pohybu osob. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, č. 2420/2011 Sb. NSS, přijetím § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „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.“

[15] Stěžovatel má tedy pravdu v tom, že i na rodinného příslušníka občana ČR je třeba vztahovat pravidla, která podle Směrnice a podle ustanovení zákona o pobytu cizinců mají dopadat na rodinné příslušníky občanů EU. K tomu, aby se tak stalo, je však třeba, aby na něj nejdříve dopadala ustanovení zákona o pobytu cizinců. Nejprve je totiž třeba určit, zda na jeho žádost zákon o pobytu cizinců vůbec dopadá, a pak teprve je možno rozhodnout,

pokračování

podle kterého ustanovení tohoto zákona, a zda vůbec, má být jeho žádost věcně posouzena.

[16] Na tuto otázku jednoznačně odpovídá § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců: *Tento zákon se nevztahuje 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.*

[17] Toto ustanovení tedy vylučuje uvedené cizince z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. K jeho smyslu se NSS vyjádřil již v rozsudku č. j. 2 Ans 7/2005 - 61: „Zákon o pobytu cizinců vyjímá ze své působnosti mimo jiné ty cizince, kteří požádali Českou republiku o ochranu formou azylu, a azylanty, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak [ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Kdo všechno spadá do výše uvedené kategorie cizinců, stanoví ustanovení § 2 odst. 3 zákona o azylu, podle kterého je cizinec, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu, žadatelem o udělení azylu. Postavení žadatele má po dobu správního řízení o udělení azylu a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu (s. ř. s.). Z uvedeného tak vyplývá, že cizinec má postavení žadatele o udělení azylu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je rozhodnuto o jeho žalobě proti zamítavému rozhodnutí ministerstva vnitra v jeho azylové věci; do té doby je také pod ochranou zákona o azylu a zároveň **je vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců** (vyjma ustanovení, na která odkazuje zvláštní právní předpis, zejména právě zákon o azylu, nebo pokud zákon o pobytu cizinců nestanoví něco jiného). Nejvyšší správní soud musí v dané věci poznamenat, že ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců 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 nachází, jim totiž zajišťuje vyšší stupeň ochrany.“ (zvýraznil NSS). Na aplikovatelnosti citovaného názoru nic nemění stěžovatelovo tvrzení, že se netýkal rodinného příslušníka občana EU; podstatné je, že vysvětluje, proč se žadatel o mezinárodní ochranu nedostane do režimu zákona o pobytu cizinců, a tedy ani do režimu, který by mu jinak vyplýval z § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud tedy správně postupoval v souladu se smyslem oddělení režimů podle obou zákonů, jak byl vyložen v závazné judikatuře NSS.

[18] Toto ustanovení, které by na něj mohlo nepřímou vztáhnout i výhody poskytované Směrnicí, tedy na stěžovatele vůbec nedopadá, což podporuje i znění důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., který mj. provedl drobnou terminologickou změnu § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jak uvedl již krajský soud, 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 Sabih 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 nevyřešených 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.).“ V citované důvodové zprávě se rovněž uvádí, že rodinný příslušník občana EU, 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). Zákonodárce tedy i při vědomí judikatury Soudního dvora EU ponechal § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců účinný také pro rodinné příslušníky občanů EU, a implicitně tak trval na tom, aby i v případě rodinných příslušníků občanů EU platila výlučka 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 přímo vůbec nevztahuje. Směrnicí ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů ČR aktivoval právě až zákonodárce a ten také může její aplikaci ze své vlastní vůle vyloučit. V žádném případě proto nedochází k rozporu s právem EU.

[19] Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tedy jasně vylučovalo stěžovatele, který v době podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu byl žadatelem o mezinárodní ochranu, z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. Nemohl tak na něj dopadat ani § 15a odst. 3 téhož zákona, který by mu jinak mohl přiznat práva plynoucí ze Směrnice rodinným příslušníkům občanů EU. Jinak řečeno, tato práva mu nepřislušela přímo ze Směrnice, neboť ta se týká pouze rodinných příslušníků občanů EU, a nemohla na něj být rozšířena pomocí § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel byl v době podání své žádosti vyloučen z režimu tohoto zákona na základě jeho § 2 písm. a). Za této situace bylo namísto o jeho žádosti věcně nerozhodovat, ale použít institut dopadající mimo jiné i na žádosti podané někým, kdo se nenachází v působnosti zákona, podle nějž žádost podává, tedy institut zastavení řízení.

[20] Není třeba samostatně posuzovat kritiku nepodloženosti tvrzení krajského soudu, že mu nebyla rozhodnutím žalované a Ministerstva vnitra způsobena žádná újma, neboť mohl setrvat na území ČR z titulu podané žádosti o mezinárodní ochranu. Toto tvrzení bylo v bodě 16. rozsudku krajského soudu výslovně uvedeno pouze jako uklidnění učiněné *obiter dictum*, netýkalo se však samotné zákonnosti napadeného rozhodnutí žalované. Zda bylo toto uklidnění odůvodněné, či nikoli, nemůže NSS posoudit, neboť se netýká přímo nyní posuzované věci, nýbrž stavu řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, k němuž navíc NSS nemá na rozdíl od krajského soudu (sp. zn. 41 Az 21/2018) k dispozici ani spis.

pokračování

[21] Lze tak shrnout, že po dobu vedení řízení o stěžovatelově žádosti o přiznání mezinárodní ochrany se jeho pobyt v ČR řídil zákonem o azylu, a tím pádem byla na základě § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučena působnost tohoto zákona. Tudíž na něj nedopadal ani § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který by jeho právní postavení srovnal s postavením rodinných příslušníků občanů EU a vztáhl by na něj i výhody plynoucí ze Směrnice; a naopak bylo namístě zastavením řízení podle § 169r odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců deklarovat skutečnost, že podal žádost podle zákona, v jehož režimu o něm v dané době nemohlo být rozhodnuto.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaná sice ve věci úspěch měla, podle spisu jí však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, ani žádné v průběhu řízení neuplatnila.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. dubna 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu