



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **B. Z.**, narozená „X“,
státní příslušnost Republika Kazachstán,
bytem „X“,
zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem,
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců,**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2019, č. j. MV-83235-4/SO-2019,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2019, č. j. MV-83235-4/SO-2019, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 21. 5. 2019, č. j. OAM-5955-5/TP-2019, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení ve věci její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podané dle § 87h odst. 1 písm. a) 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“). Žalobkyně se v podané žalobě domáhala též přiznání náhrady nákladů řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně v podané žalobě předně namítla, že je rodinným příslušníkem občana EU (svého syna). Režim pobytového oprávnění, o které žádá, tak dle jejího názoru spadá pod Směrnicí 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 jen „Směrnice“). Důvod, pro který bylo dané řízení zastaveno, však nelze podřadit pod žádný z důvodů pro nevyhovění žádosti uvedených ve Směrnici. Skutečnost, že je žalobkyně držitelkou doplňkové ochrany ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), nemůže být důvodem pro zastavení řízení, neboť § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je v rozporu se Směrnicí. Směrnice přitom neumožňuje, aby vnitrostátní právní úprava v § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučila rodinné příslušníky občanů EU z působnosti zákona, který obsahuje ustanovení implementující Směrnicí, pouze proto, že jsou držiteli doplňkové ochrany podle zákona o azylu.
3. Žalobkyně tedy považuje za nezákonné a odporující smyslu Směrnice, aby jako podmínka pro zahájení řízení o žádosti, ve které uplatňuje práva vyplývající ze Směrnice, od ní fakticky bylo vynucováno, aby se nejprve vzdala doplňkové ochrany. Směrnice totiž neobsahuje jako podmínku pro vyhovění předmětné žádosti, aby žadatelka v době jejího podání nebyla zároveň držitelkou doplňkové ochrany podle zákona o azylu. Judikatura Evropského soudního dvora zároveň hovoří nepochybně o tom, že evropské právo jako celek má přednost před vnitrostátními předpisy a že soudní a jiné orgány jsou povinny upřednostnit právo evropské. Obsah Směrnice musí být též brán v úvahu při interpretaci odpovídajících vnitrostátních předpisů.
4. K oprávnění dovolávat se na vnitrostátní úrovni standardů Směrnice žalobkyně odkázala i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, když vnitrostátní norma - konkrétně § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců (pozn. soudu - dle rozhodné právní úpravy § 15a odst. 3) - aktivovala unijní právo (tj. Směrnicí), která by se jinak na rodinné příslušníky občanů ČR nepoužila. Kdo je rodinným příslušníkem občana EU, je tedy definováno v § 15a zákona o pobytu cizinců. Každý, kdo splňuje požadavky tohoto zákonného ustanovení je tak dle žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU bez toho, že by k tomu potřeboval nějaké rozhodnutí. Rozhodnutí je podle žalobkyně též nepřezkoumatelné, protože žalovaný neuvedl žádnou právní úpravu, o kterou opřel svůj názor, že status rodinného příslušníka občana EU musí být cizinci „přiznán“ ministerstvem vnitra, aby se mohl dovolávat ochrany Směrnice.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

5. V projednávané věci má žalobkyně dále za to, že je zásadní otázkou, zda je či není v souladu se Směrnicí ustanovení vnitrostátního práva členského státu, kterým jsou vyloučeni rodinní příslušníci občanů EU z působnosti zákona, který obsahuje ustanovení implementující Směrnici, pouze proto, že jsou držiteli doplňkové ochrany. Toto stanovisko je dle žalobkyně nezbytné právě k posouzení, zda § 2 zákona o pobytu cizinců, je či není souladný se Směrnicí. Žalobkyně tak učinila podnět k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce k Evropskému soudnímu dvoru.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Současně vyslovil, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, přičemž odmítl námitky uvedené v žalobě a v podrobnostech odkázal právě na obsah napadeného rozhodnutí ve spojení se spisovým materiálem.

Posouzení věci soudem

7. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť účastníci řízení s takovýmto projednáním udělili souhlas.
8. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady přitom vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během lhůty 30 dnů po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci zjištěny nebyly.
9. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Ze správního spisu postoupeného soudu žalovaným byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Žalobkyně podala dne 24. 4. 2019 u správního orgánu I. stupně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky ve smyslu § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z obsahu podané žádosti, přiložených dokladů i skutečností zjištěných správním orgánem I. stupně současně vyplynulo, že žalobkyně na území České republiky pobývá na základě udělené mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany, a to s platností do 15. 10. 2020. Žalobkyni se též dle připojeného rodného listu dne 19. 5. 2014 narodil syn A. Č, státní příslušník České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

11. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 21. 5. 2019, č. j. OAM-5955-5/TP-2019, podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu následně zastavil řízení ve věci předmětné žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu podané dle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť žádost shledal zjevně nepřipustnou.
12. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, přičemž se její odvolací námitky v zásadě shodují s námitkami žalobními. Žalovaný pak o daném odvolání rozhodl již shora rekapitulovaným napadeným rozhodnutím.
13. Soud se v projednávaném případě nejprve zabýval námitkou, že je napadené rozhodnutí zatíženo vadou řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, přičemž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí takovou vadou netrpí. Přezkoumatelnost rozhodnutí totiž nelze zaměňovat s akceptací samotných důvodů rozhodnutí. Žalobkyně přitom polemizuje s konkrétními závěry žalovaného ve věci, což však samo o sobě svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správnost či nesprávnost právních názorů žalovaného však není otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho zákonnosti. Nutno v daném kontextu dále uvést, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí seznatelně ztotožnil s hodnocením věci provedeným správním orgánem I. stupně, přičemž se též vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně a vysvětlil úvahy, kterými se řídil při jejich posouzení. Věnoval se i úvahám o aplikovatelnosti unijní legislativy, a to způsobem, který neodporuje zásadám formální logiky. Pokud žalobkyně v této části konkrétně namítla, že žalovaný neuvedl právní úpravu, o kterou opřel svůj názor, že status rodinného příslušníka občana EU musí být cizinci „přiznán“ ministerstvem vnitra, aby se mohl dovolávat ochrany Směrnice, pak je třeba uvést, že takováto konstrukce z odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne. Žalovaný toliko uvedl, že „...existence příbuzenské vazby s jejím synem, který je státním občanem České republiky, nelze dovozovat, že je odvolatelka rodinným příslušníkem občana EU v intencích směrnice 2004/38/ES, resp. zákona o pobytu cizinců. Takový status jí v řízení před Ministerstvem vnitra nikdy přiznán nebyl. (...) Nadto Komise konstatuje, že směrnice 2004/38/ES neupravuje podmínky, za kterých je cizinec oprávněn žádost o pobytové oprávnění jako rodinný příslušník občana EU podat, ale pouze podmínky, za kterých je možné osobě s takto přiznaným statusem pobytové oprávnění vydat.“ Ačkoliv je možno uznat, že se v daném případě nejedná o příliš vhodnou formulaci hodnotícího soudu ze strany žalovaného, nelze z této dovozovat, že by žalovaný konstatoval, že je ze strany správních orgánů určitým způsobem či postupem, dle blíže nespecifikované právní normy, status rodinného příslušníka občana EU přiznáván. Předmětný závěr totiž zjevně směřuje k dotčené právní úpravě (tj. Směrnice a zákon o pobytu cizinců), která byla rozhodná pro posouzení postavení žalobkyně ve věci, a která jí tedy určitý status dle hodnocení žalovaného přiznávala, či nepřiznávala, což se následně promítlo právě i v procesním postupu správních orgánů ve věci. Soud má tedy v řešeném případě za to, že důvody výroku rozhodnutí jsou z jeho odůvodnění patrné a lze je obsahově přezkoumat. V projednávaném případě lze tudíž z hlediska přezkoumatelnosti jednoznačně vysledovat úsudek žalovaného, který v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, jakým způsobem, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních ustanovení zákona daný případ řešil. Stejně tak je možné hodnotit i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. K tomu je vhodné pro úplnost připomenout, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29).

14. Soud se následně zabýval komplexem žalobních námitek spočívajícím v tvrzeném flagrantním porušení Směrnice jako ve věci aplikovatelného předpisu Evropské unie.
15. Podle § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců se tento zákon 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.
16. Podle § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.
17. V návaznosti na shora citovaný § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, resp. v kontextu žalobního tvrzení žalobkyně, je předně třeba konstatovat, že původní podoba tohoto ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců vložena zákonem č. 161/2006 Sb., kterým byla zároveň implementována řada požadavků Směrnice, přičemž 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, 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.“
18. Žalobkyně má tedy pravdu v tom, resp. je v tomto ohledu též třeba korigovat závěry vyslovené žalovaným v napadeném rozhodnutí, 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 zásadně nutno, aby na žalobkyni nejdříve dopadala ustanovení zákona o pobytu cizinců. Nejprve je totiž třeba určit, zda na její žádost zákon o pobytu cizinců vůbec dopadá, a pak teprve je možno rozhodnout, podle kterého ustanovení tohoto zákona, a zda vůbec, má být její žádost věcně posouzena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 Azs 33/2020-17).
19. Na tuto otázku přitom jednoznačně odpovídá právě § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který vylučuje v něm uvedené cizince z osobní působnosti daného zákona. K tomu je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2006, č. j. 2 Ans 7/2005-61, v němž bylo uvedeno, že „[z]ákon 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].“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.“

20. Z výše citovaného se tak podává, proč se žadatel o mezinárodní ochranu, resp. i cizinec, kterému již byla mezinárodní ochrana udělena, 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.
21. Pokud v této souvislosti žalobkyně v podané žalobě odkázala na závěry přijaté v již shora citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 273/2016-29, nutno konstatovat, že uvedená rozhodnutí se vůbec nezabývala vztahem zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Závěry těchto rozhodnutí zároveň nelze absolutizovat, jak to činí žalobkyně. Nejvyšší správní soud totiž aplikoval § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců pouze ve vztahu k jednotlivým ustanovením tohoto zákona souvisejícím s konkrétními pobytovými oprávněními (resp. se zabýval eurokonformním výkladem pojmu „veřejný pořádek a „spojení žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti“). Výluka stanovená v § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je přitom v tomto ohledu specifická, neboť se nejedná o ustanovení, které by se přímo vztahovalo k některému z pobytových oprávnění upravených tímto zákonem, ale o obecnou výluhu celého zákona, která dopadá na všechny cizince, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon výslovně jinak (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 15. 11. 2018, č. j. 30 A 39/2018-62, nebo ze dne 28. 1. 2020, č. j. 29 A 200/2018-27).
22. Nadepsané ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které by na žalobkyni mohlo nepřímou vztáhnout i výhody poskytované Směrnicí, tedy na její osobu 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. Předkladatel zákona se zde 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 Sahin 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 Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.“ Zákonodárce tedy při seznatelném vědomí judikatury Evropského soudního dvora 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, resp. i o její poživatele. 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. Směrnici ve vztahu k rodinným příslušníkům občanů ČR totiž aktivoval právě až zákonodárce a ten tudíž mohl její aplikaci ze své vlastní vůle též vyloučit. V žádném případě proto nedochází k rozporu s právem EU, jak ostatně k dané otázce judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 Azs 33/2020-17.

23. Na uvedené závěry pak nemůže mít žádný vliv ani odkaz žalobkyně na rozhodnutí Evropského soudního dvora např. ve věci Ratii (rozsudek ze dne 5. 4. 1979, ve věci C-148/78), zabývajícího se účinky směrnic na práva jednotlivců, když směrnice 2004/38/ES na rodinné příslušníky občanů ČR zjevně nedopadá. Ze stejných důvodů se v dané věci ani nelze dovolávat zásady aplikační přednosti unijního práva, vyslovené např. v rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Costa proti ENEL (rozsudek ze dne 15. 7. 1964, ve věci C-6/64).
24. Ustanovení § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců tak jasně vylučovalo žalobkyni, která v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byla osobou požívající doplňkové ochrany, z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. Nemohl tak na ni dopadat ani § 15a odst. 3 téhož zákona, který by jí jinak mohl přiznat práva plynoucí ze Směrnice rodinným příslušníkům občanů EU. Jinak řečeno, tato práva jí nepříslušela přímo ze Směrnice, neboť ta se týká pouze rodinných příslušníků občanů EU, a nemohla na ni být rozšířena pomocí § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně byla v době podání své žádosti vyloučena z režimu tohoto zákona na základě jeho § 2 písm. a). Za této situace tudíž bylo namísto o její žádosti věcně nerozhodovat, ale použít institut zastavení řízení.
25. Ostatně lze poukázat i na právní názor Městského soudu v Praze vyjádřený v rozsudku ze dne 13. 9. 2012, č. j. 5 A 322/2011-26, podle něhož: „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 Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

právo na tělesnou integritu a lidskou důstojnost. Je-li nebezpečí, že by takovému cizinci ve státě původu hrozilo porušení těchto práv, je stát, do nějž 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 popsány 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 (zákonu 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 poskytla. 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.“

26. Nutno tedy ve věci uzavřít, že po dobu vedení řízení o předmětné žádosti žalobkyně jako osoby, které byla již dříve udělena mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany, se její pobyt v ČR řídil zákonem o azylu, a tím pádem byla na základě § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučena působnost tohoto zákona. Nedopadal tak na ni ani § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který by její právní postavení srovnal s postavením rodinných příslušníků občanů EU a vztáhl by na ni i výhody plynoucí ze Směrnice. Naopak, za daného stavu bylo třeba řízení ve věci zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť její žádost o povolení k trvalému pobytu byla nepřípustná ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu. K tomu je možno odkázat i na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2019, č. j. 46 A 34/2017-27, v němž bylo vysloveno, že „zákon o pobytu cizinců

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nestanovil výjimku pro poživatele doplňkové ochrany u žádosti o povolení k trvalému pobytu občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků, a bylo tedy správně aplikováno obecné pravidlo, že se zákon o pobytu cizinců na poživatele doplňkové ochrany nevztahuje. Zákon o pobytu cizinců nepřipouští podání takové žádosti poživatelem doplňkové ochrany, a tudíž je taková žádost zjevně právně nepřípustná ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu. Zastavení řízení v případě zjevně právně nepřípustné žádosti lze v důsledku toho považovat za zcela správný procesní postup.“

27. Zdejší soud pak na základě shora popsaného závěrem uvádí, že § 2 zákona o pobytu cizinců neshledal v rozporu s unijní právní úpravou obsaženou ve Směrnici. Vzhledem k tomu, jakož i s odkazem na hodnocení plynoucí z konstantní judikatury správních soudů, proto není žádného důvodu k podání žádosti Soudnímu dvoru Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce, zda je, či není v souladu se Směrnicí ustanovení vnitrostátního práva členského státu, kterým jsou vyloučeni rodinní příslušníci občanů EU z působnosti zákona, který obsahuje ustanovení implementující Směrnici, pouze proto, že jsou držiteli doplňkové ochrany.
28. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tak soud ve věci uzavřel, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tedy žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
29. O náhradě nákladů řízení pak soud rozhodl výrokem II. rozsudku ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovaný, jemuž nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Případně-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 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Ústí nad Labem 10. srpna 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)