



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobkyně: nezletilá V. V., nar. X, státní příslušnost X, X, X, zastoupené
zákonným zástupcem A. S. – otcem, X, X,
právně zastoupené Mgr. Markem Hudlickým, advokátem,
Františkánská 7, 301 00 Plzeň,

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů
1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2020, č.j. MV-99006-4/SO-2020,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 20. 7. 2020, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou osobně dne 22. 7. 2020, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2020, č.j. MV-99006-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo k žalobkyninu odvolání podle § 90 odst. 5 zákona č.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 11. 5. 2020, č.j. OAM-3114-11/TP-2020 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2020 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu podané podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

2. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[III] Žaloba

3. Žalobkyně nejprve rámcově vymezila pochybení správních orgánů, která spatřovala v porušení § 2 odst. 3 správního řádu (správní orgán nešetřil práva a oprávněné zájmy žalobkyně a porušil při tom zásadu proporcionality, jakož i zásadu subsidiarity) a § 3 správního řádu (správní orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky § 2 správního řádu). Žalobkyně byla přesvědčena, že napadené rozhodnutí trpí závažnými vadami, když ve správním řízení nebyla šetřena její práva a nebylo postupováno v souladu se zákonem.
4. Žalobkyně odkázala na dva závěry žalované vyjevené v napadeném rozhodnutí [*„(...) ačkoliv odvolatelka (= žalobkyně) v den podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území pobývala na základě dokladu k pobytu vydaného dle zákona o azylu, není jí přiznáno postavení osoby požívající doplňkovou ochranu a odvolatelka na území pobývá na základě tohoto dokladu pouze formálně“*, resp. *„Komise je toho názoru, že rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 12. 2018, kterým nebylo vyhověno žádosti odvolatelky o prodloužení platnosti doplňkové ochrany, má za následek to, že odvolatelka ke dni právní moci tohoto rozhodnutí (tedy ke dni 14. 1. 2019) pozbyla postavení osoby požívající doplňkové ochrany ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o azylu. (...)“*], s nimiž polemizovala.
5. Žalobkyně namítala, že podala žádost o vydání trvalého pobytu (§ 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a to podle § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, kterým byl v jejím případě zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), přičemž s ohledem na citované ustanovení podala žádost na území (ministerstvu).
6. Žalobkyně se neztotožnila se závěry správních orgánů obou stupňů stran povahy odkladného účinku, který jí byl přiznán v souvislosti s podáním kasační stížnosti v azylové věci. Z díkce § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že podmínkou pro podání žádosti o trvalý pobyt na území ČR je platný průkaz vydaný dle zákona o azylu, nikoliv existence pravomocného rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany. Žalobkyně byla přesvědčena, že v souzené věci je rozhodná otázka platnosti průkazu o povolení k pobytu vydaný dle zákona o azylu. Platnost průkazu zanikla až okamžikem doručení odmítavého usnesení Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti žalobkyně,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

tj. dne 25. 2. 2020. Do té doby byl předmětný průkaz o povolení k pobytu s ohledem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti platným dokladem. V důsledku toho byla splněna podmínka pro výjimku z povinnosti podávat žádost na zastupitelském úřadu, a žalobkyně tak byla oprávněna svoji žádost podat v České republice (ministerstvu).

7. Žalobkyně rovněž zdůraznila, že pobývá v České republice od svého narození, navštěvuje zde základní školu, má zde vytvořeno pevné rodinné a sociální zázemí, k žádné jiné zemi nemá takové vazby, jaké má v rámci ČR. V té souvislosti poukázala na zásadu, dle které práva cizince rostou spolu s délkou jeho pobytu.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 4. 9. 2020, když trvala na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. Konstatovala, že žalobní námitky se nijak neliší od námitek odvolacích, proto v podrobnostech odkázala na spisový materiál. Žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala, a měla by být proto zamítnuta.

[IV] Posouzení věci soudem

9. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
10. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
11. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
12. Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť obě strany sporu s tím ve smyslu § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. vyjádřily svůj souhlas.
13. Žaloba není důvodná.
14. Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu podané podle § 68 odst. 1 tohoto zákona.
15. Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platilo: *„Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.“*
16. Podle § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců platilo: *„Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu^{2),3a)}“*. Odkazovanými předpisy jsou zákon o azylu a zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.
17. Podle § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců platilo: *„Žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 nebo 6, 8, 9 nebo 10; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.“

18. Podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců platilo: „Unesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.“
19. Soud o žalobních tvrzeních uvážil následovně.
20. Soud připomíná, že žalobkyně pobývala na území ČR na základě doplňkové ochrany s platností od 3. 2. 2016 do 21. 4. 2017. Dne 20. 3. 2017 podala žádost o prodloužení doplňkové ochrany, ta však podle § 53a odst. 4 zákona o azylu prodloužena nebyla (rozhodnutí ze dne 17. 12. 2018, č.j. OAM-45/LE-LE05-ZA18-PD1-2018, pravomocné ke dni 14. 1. 2019). Žalobkyně brojila proti tomuto rozhodnutí žalobou u zdejšího soudu, který ji rozsudkem ze dne 7. 11. 2019, č.j. 60 Az 11/2019-34, zamítl. Žalobkyně podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 19. 2. 2020, č.j. 9 Azs 354/2019-40, odmítl pro nepřijatelnost. Toto usnesení nabylo právní moci dne 25. 2. 2020. Podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, resp. kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu má v tomto případě odkladný účinek *ex lege* (§ 32 odst. 2 a 5 zákona o azylu).
21. Leitmotivem žaloby je tvrzení, že žalobkyně disponovala v okamžiku podání žádosti platným dokladem opravňujícím ji k pobytu na území (podle azylového zákona), protože její žalobě, resp. kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek *ex lege* a teprve doručením rozhodnutí kasačního soudu ze dne 19. 2. 2020, č.j. 9 Azs 354/2019-40, pozbyl průkaz o povolení k pobytu platnosti.
22. Správní orgány obou stupňů jsou opačného názoru a s odkazem na § 2 odst. 3 zákona o azylu („Osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí cizinec, kterému byla udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany. Osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí dále cizinec, který podal v době platnosti rozhodnutí o udělení nebo prodloužení doplňkové ochrany žádost o prodloužení doplňkové ochrany, a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o této žádosti.“), resp. § 32 odst. 2 zákona o azylu [„Podání žaloby podle odstavce 1 má odkladný účinek, s výjimkou žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. b), d), f) a g), žaloby proti rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, žaloby proti rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany a rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. i) z důvodu uvedeného v § 10a odst. 1 písm. g). O přiznání odkladného účinku podle soudního řádu správního lze požádat pouze společně s podáním žaloby.“] dospěly k závěru, že žalobkyni bylo možné považovat za osobu požívající doplňkové ochrany pouze do 14. 1. 2019, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany (ze dne 17. 12. 2018, č.j. OAM-45/LE-LE05-ZA18-PD1-2018).
23. Soud se ztotožnil s názorem správních orgánů.
24. Je nesporné, že v den, kdy žalobkyně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu (= dne 24. 2. 2020) nebylo pravomocně rozhodnuto o její kasační stížnosti (příslušné usnesení kasačního soudu nabylo právní moci až dne 25. 2. 2020). Stejně tak je ovšem

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nesporné, že rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žalobkynina žádost o prodloužení doplňkové ochrany, nabylo právní moci dne 14. 1. 2019.

25. Správní orgány přiléhavě konstatovaly, že v souzené věci je primární otázkou, zda žádost byla podána v souladu s § 69 zákona o pobytu cizinců [v případě žalobkyně podle § 69 odst. 5 písm. b)], až následně lze přistoupit ke zkoumání, zda cizinec splňuje podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců, včetně podmínek daných v § 68 tohoto zákona. Jak vyplývá z dikce užitě zákonodárcem v § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců (zvýraznění podtržením provedl soud), žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu. Tímto dokladem je třeba rozumět i průkaz o povolení k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany vydávaný cizincům požívajícím doplňkové ochrany ve smyslu § 59 zákona o azylu.
26. Soud se ztotožnil s výkladem správních orgánů (s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07), podle kterého je cílem přiznání odkladného účinku žalobě (= pozastavení účinků pravomocného rozhodnutí do skončení řízení před soudem) zamezit možné újmě na právech cizince. V (nejen) případě přiznání odkladného účinku žalobě proti pravomocnému rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany to znamená, že po dobu trvání přiznání odkladného účinku bude cizinec i nadále oprávněn pobývat na území.
27. Přiznání odkladného účinku žalobě je instrumentem, kterým se dočasně odkládají (většinou negativní) důsledky plynoucí z pravomocného rozhodnutí pro cizince. Toto rozhodnutí, jak konstatoval i Ústavní soud, však nadále existuje. To, že jsou u takového (existujícího a pravomocného) rozhodnutí odloženy účinky spojené s jeho právní mocí, neznamená, že se tím nastoluje stav, jako by rozhodnutí nebylo vydáno.
28. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, č.j. 6 Azs 36/2019-19, konstatoval mj. toto: „[17] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2016, č.j. 3 Azs 96/2015-44, který se v kontextu řízení o správním vyhoštění zabýval podmínkami pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky (§ 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců) a pro udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 33 písm. c) zákona o pobytu cizinců, vyplývá, že pokud je podání žádosti o bytové oprávnění určitým způsobem podmíněno platným povolením k dlouhodobému pobytu, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního bytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky [povoleného dlouhodobého pobytu] hovořit.“ Důvod pro tento zužující výklad spatřoval Nejvyšší správní soud „nejen v gramatickém znění či v účelu a smyslu všech dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale i v brozících nežádoucích důsledcích, k nimž by účelové podávání opakovaných žádostí vedlo. Ačkoli zdejší soud připouští, že v některých případech může výše nastíněný výklad vést k jisté tvrdosti vůči dotčenému cizinci (zejména tam, kde se poměry cizince změní teprve v době trvání fikce oprávněného pobytu), faktickou nemožnost realizace správního vyhoštění v důsledku „nekončící fikce oprávněného pobytu“ vyhodnotil jako natolik nežádoucí a s veřejným pořádkem kolidující konsekvenci, že je nucen trvat právě na předestřeném výkladu výše zmíněných právních předpisů.“ Jedním z důvodů pro přijetí zužujícího výkladu pojmu „povolení k dlouhodobému pobytu“ tak byla

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

především obava z řetězení žádostí o pobytové oprávnění a nekončící fikce oprávněného pobytu cizince. V rozsudku ze dne 29. března 2017, č.j. 8 Azs 11/2017-32, Nejvyšší správní soud doplnil, že „uvedenému výkladu nasvědčuje též skutečnost, že § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců váže vznik fikce povolení k pobytu na podání žádosti v příslušné lhůtě dle § 47 odst. 1 téhož zákona, tj. nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů.“ V případě, kdy by byla fikce pobytu postavena na roveň povolení k dlouhodobému pobytu, by nebylo možné určit začátek ani konec běhu takové lhůty, neboť by se odvíjely od konce správního řízení o předešlé žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud též v obecné rovině konstatoval, že fikce pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců není skutečným povolením k pobytu. „Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly a nikoli umožnění procesního ‚zacyklení‘ pobytových žádostí a prakticky neukončitelného pobytového oprávnění.“

(...)

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že (...) fikce pobytu (a to i v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu) má především chránit cizince před nutností opustit území České republiky, než je s konečnou platností rozhodnuto o jeho žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Jejím účelem však není umožnit cizinci podávat další žádosti v režimu zákona o pobytu cizinců (a to ani zprostředkovaně), které jsou podmíněny existujícím povolením k dlouhodobému pobytu. Proto, dovodila-li dosavadní judikatura, že fikci pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nelze stavět na roveň povolení k dlouhodobému pobytu (ať již pro účely podání žádosti o povolení trvalému pobytu na území České republiky, podání další žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, pro účely podání víza za účelem strpění či při posuzování oprávněnosti pobytu v řízení o správním vyhoštění), je třeba tento výklad podržet i ve vztahu k možnosti podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za cizince narozeného na území České republiky podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Na základě fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců totiž „nelze rozhodovat v dalších řízeních“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2018, č.j. 1 Azs 54/2018-27).“.

29. Byť se argumentace kasačního soudu týká žádosti o dlouhodobý pobyt, vyjevené závěry je možné aplikovat i na případ žalobkyně. Podmínky dané § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak nesplní cizinec, jehož doplňková ochrana nebyla prodloužena a na území pobývá na základě odkladného účinku ve smyslu § 32 odst. 2 a 5 zákona o azylu. Nesplnila je tedy ani žalobkyně, které onen odkladný účinek nezaložil oprávnění žádat o vydání jiných pobytových oprávnění, včetně pobytu trvalého. Námitka nebyla důvodná. Soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí (str. 3 – 5), resp. napadeného rozhodnutí (str. 4 – 6).
30. A nedůvodná byla i námitka stran přiměřenosti rozhodnutí. Judikatura správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu, se v případě procesně skončených věcí ustálila na závěru, že v takových případech nemusí být dopad rozhodnutí do cizincova soukromého a rodinného života posuzován. Obiter dictum pak soud konstatuje, že žalobkyně argumentace v tomto směru ustrnula pouze na obecných tvrzeních o tom, že „pobývá v České republice od svého narození, navštěvuje zde základní školu, má zde vytvořeno pevné

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rodinné a sociální zázemí, k žádné jiné zemi nemá takové vazby, jaké má v rámci ČR“, přičemž „práva cizince rostou spolu s délkou jeho pobytu.“ Jaké konkrétní žalobkyniny vazby v České republice jsou v důsledku rozhodnutí správního orgánů ohroženy, však žalobkyně nevyjevila.

31. Vzhledem k tomu, že soud shledal žalobní námitky nedůvodnými, žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

32. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 25. 7. 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.