

USNESENÍ

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **T. I.**, státní příslušnost Ruská federace
v ČR bytem K. V.
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D.
sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 8. 2022, č. j. MV-116387-6/SO-2022,

takto:

Žalobě se přiznává odkladný účinek.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 8. 2022, č. j. MV-116387-6/SO-2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o žádosti žalobkyně o nové posouzení důvodů pro neudělení dočasné ochrany tak, že v případě žalobkyně je dán důvod pro neudělení dočasné ochrany podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „Lex Ukrajina“), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. l) 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“).
2. Žalobkyně požádala o přiznání odkladného účinku žalobě. V opačném případě jí totiž hrozí újma v rámci řízení vedeného Krajským ředitelstvím cizinecké policie Karlovarského kraje. S ohledem na skutečnost, že došlo k prodlevě mezi příjezdem do ČR a podáním žádosti o dočasnou ochranu, bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění (které bylo překvalifikováno na povinnost opustit území ČR). Absence odkladného účinku (tedy přijetí jiných právních následků) u napadeného rozhodnutí pro žalobkyni by tedy znamenala, že přijde o fikci legálního pobytu na území a v rámci souběžně vedeného řízení vznikne povinnost opustit ČR. Případně by [žalobkyně a její dcery] mohly být umístěny do azylového zařízení. Žalobkyně neviděla žádný rozpor mezi přiznáním odkladného účinku a veřejným pořádkem, a to zejména s ohledem na mimořádnost situace, převažující humanitární důvody a v neposlední řadě též zájmy nezletilých dětí.
3. Žalovaná ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku nejprve uvedla, že

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žalobkynina žaloba by měla být odmítnuta pro nepřipustnost dle § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť podle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Dále žalovaná uvedla, že žaloba nesměruje proti správnímu rozhodnutí dle § 67 správního řádu; nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany nelze považovat za vlastní rozhodnutí ve věci. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany neměla odkladný účinek. Přiznáním odkladného účinku nemůže dle žalované dojít k legalizaci pobytu žalobkyně na území ČR, neboť žalobkyni nesvědčí žádné pobytové oprávnění, nepřipadá tedy v úvahu fikce legálního pobytu na území ČR (tato fikce žalobkyni nesvědčila ani v době podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany). Dle žalované žalobkyně neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by bylo lze dovodit tvrzenou újmu. Pokud jde o dosud neukončené řízení o povinnosti opustit území, je třeba konstatovat, že se jedná o samostatné správní řízení vedené Policií ČR a proti v něm vydanému rozhodnutí je přípustný opravný prostředek. Obavy žalobkyně z umístění do azylového řízení byly liché, neboť žalobkyně nebyla žadatelkou o mezinárodní ochranu. Žalovaná dále argumentovala ve vztahu k věci samé, když uváděla, že žalobkyně neměla právo na udělení dočasné ochrany. Závěrem žalovaná navrhla, aby soud návrh na přiznání odkladného účinku žalobě zamítl.

4. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. platí, že *soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*
5. Ustanovení § 73 odst. 3 s. ř. s. stanoví, že *přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*
6. Soudu je z úřední činnosti známo, že na základě stejného skutkového základu bylo shodně rozhodnuto i ve věci žalobkyniných nezletilých dcer S. E. a D. E., o jejichž žalobách soud vede řízení pod sp. zn. 57 A 72/2022 a 57 A 73/2022. Ve věci nezletilé S. soud vydal usnesení ze dne 15. 9. 2022, č. j. 57 A 72/2022-24, jímž její žalobě přiznal odkladný účinek. Soud neshledal žádný důvod odchytil se od právních závěrů, k nimž v tomto svém dřívějším rozhodnutí dospěl, ani ve vztahu k žalobkyni.
7. Dle názoru soudu žalobkynina žaloba není nepřipustná. Napadené rozhodnutí totiž není rozhodnutím o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza dle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nýbrž se jedná o rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů pro neudělení dočasné ochrany. Je sice pravdou, že dle § 4 odst. 1 Lex Ukrajina se na řízení o udělení dočasné ochrany obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR, nicméně tento odkaz na zákon o pobytu cizinců obsažený v § 4 odst. 1 Lex Ukrajina se vztahuje právě a jen na **řízení** o udělení dočasné ochrany, nikoliv na jeho výsledek. Jinými slovy, skutečnost, že v řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR, neznamená, že by výsledkem řízení o udělení dočasné ochrany bylo rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza ve smyslu § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, vyloučené ze soudního přezkumu, resp. že by takové rozhodnutí bylo výsledkem řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany. Naopak výsledkem řízení o žalobkynině žádosti je rozhodnutí ve věci dočasné ochrany, když se nově posuzují důvody jejího předchozího neudělení. Dočasná ochrana je

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

svébytným institutem odlišným od dlouhodobého víza [srov. § 1 odst. 1 písm. a) Lex Ukrajina či § 2 Lex Ukrajina]. Rovněž důvodová zpráva k Lex Ukrajina jasně uvádí, že „[j]e postaveno na jisto, že pobytové oprávnění vydávané podle tohoto zákona je pobytovým oprávněním podle zákona o dočasné ochraně.“ Z právě uvedeného tak lze dovodit, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, které by bylo dle § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyloučeno ze soudního přezkumu, nýbrž je rozhodnutím o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, které podléhá soudnímu přezkumu (přiměřeně lze ve vztahu k soudní kognici napadeného rozhodnutí vycházet i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39, publ. pod č. 2973/2014 Sb. NSS, dle jehož právní věty: „Rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje opětovné posouzení důvodů neudělení víza, proto stejně jako rozhodování o udělení víza správním orgánem prvního stupně zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince, a je tak rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.“; i rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany tedy je rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Závěr, k němuž soud dospěl, a sice že rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany dle Lex Ukrajina ve spojení se zákonem o pobytu cizinců podléhá soudnímu přezkumu, neboť institut dočasné ochrany je svébytným institutem odlišným od dlouhodobého víza, je rovněž v souladu s pravidlem presumpce soudního přezkumu aktů veřejné správy; rozhodnutí správního orgánu je dle tohoto pravidla podrobeno soudní kognici, ledaže zákon výslovně stanoví jinak, přičemž v pochybnostech je zapotřebí přiklonit se k podrobení správního aktu soudnímu přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, publ. pod č. 2260/2011 Sb. NSS, bod 16, či ze dne 15. 5. 2015, č. j. 4 As 50/2015-30, bod 29, či ze dne 29. 9. 2016, č. j. 2 Afs 148/2016-145, bod 7).

8. K návrhu na přiznání odkladného účinku podané žalobě je třeba uvést, že se jedná o zvláštní nástroj, který má zabránit situaci, kdy by v důsledku okamžitého výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu došlo ke zcela konkrétní, závažné a nevratné újmě. Zákon stanoví dvě podmínky, které musí být současně splněny k tomu, aby bylo možné přiznat žalobě odkladný účinek; zaprvé výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a zadruhé přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.
9. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení ze dne 15. 1. 2020, č. j. 6 Azs 255/2019-28, či ze dne 21. 1. 2021, č. j. 5 Azs 383/2020-24) vyplývá, že povinnost tvrdit a prokázat skutečnost, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu, která je nepoměrně větší, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, stíhá samotného žalobce. Postačuje i pouhý předpoklad tvrzené újmy. Žalobce je tedy pro úspěšnost svého návrhu povinen tvrdit včas, úplně a konkrétně rozhodné skutečnosti o vzniku nenahraditelné újmy. Tvrdit a osvědčovat rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, popř. i újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, je naopak úkolem žalovaného. Soud tedy není oprávněn zjišťovat splnění uvedených podmínek z úřední povinnosti (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-20).
10. Soud vycházel z popsané judikatury Nejvyššího správního soudu a o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby uvažil takto.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

11. Nejprve se soud zabýval tím, zda případné vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě může vést k žalobkyní zamýšleným důsledkům, tedy k legalizaci jejího pobytu na území ČR po dobu soudního řízení.
12. Podle § 58a odst. 1 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (dále jen „zákon o dočasné ochraně“), „[v]ízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území (dále jen „vízum za účelem strpění pobytu“) udělí ministerstvo na žádost cizinci, který předloží doklad o podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci dočasné ochrany a návrhu na přiznání odkladného účinku nebo kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci dočasné ochrany a návrhu na přiznání odkladného účinku; to neplatí, pokud cizinec na území pobývá na základě povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu.“
13. Podle § 58a odst. 3 zákona o dočasné ochraně „[p]latnost víza za účelem strpění pobytu zaniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo kasační stížnosti, nepřiznáním odkladného účinku této žalobě nebo kasační stížnosti nebo zrušením usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti; ministerstvo vyznačí zánik platnosti víza za účelem strpění pobytu uděleného cizinci a udělí mu výjezdní příkaz s platností nejdéle na dobu 1 měsíce.“
14. Citovaná ustanovení zákona o dočasné ochraně se užijí i v případě dočasné ochrany podle Lex Ukrajina [srov. § 4 odst. 2 písm. a) Lex Ukrajina]. Odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí o dočasné ochraně, jímž je v projednávané věci napadené rozhodnutí, tedy působí tak, že s podáním jeho návrhu je rovněž spojeno právo podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, kteréžto žádosti je Ministerstvo vnitra povinno vyhovět. Platnost tohoto druhu víza pak zaniká dle § 58a odst. 3 zákona o dočasné ochraně dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě nebo kasační stížnosti, nepřiznáním odkladného účinku této žalobě nebo kasační stížnosti nebo zrušením usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti. Lze tedy uzavřít, že přiznání odkladného účinku v projednávané věci může vést k žalobkyní zamýšleným důsledkům, a sice v důsledku případného vyhovění jejímu návrhu bude žalobkyně oprávněna pobývat na území po dobu soudního řízení o jí podané žalobě, pokud nenastanou jiné důvody předvídané v § 58a odst. 3 zákona o dočasné ochraně (v úvahu připadá např. zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku). Pro úplnost soud dodává, že za rozhodnutí ministerstva ve smyslu § 58a odst. 1 zákona o dočasné ochraně považoval i nyní napadené rozhodnutí, ač bylo vydáno žalovanou. K takto extenzivní interpretaci soud přistoupil proto, že žalovaná je organizační součástí Ministerstva vnitra (srov. § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Dále dle § 4 odst. 1 písm. a) Lex Ukrajina se na dočasnou ochranu dle tohoto zákona užije i § 58a zákona o dočasné ochraně, resp. na neudělení dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně (srov. § 5 odst. 7 Lex Ukrajina). Soud nevidí důvod, proč by v případě, kdy se cizinec rozhodne využít specifického opravného prostředku v podobě podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39, publ. pod č. 2973/2014 Sb. NSS, bod 22), měl následně při soudním přezkumu přijít o beneficium v podobě možného přiznání odkladného účinku vedoucího k legalizaci jeho pobytu na území ČR po dobu soudního řízení správního o žalobě proti rozhodnutí žalované o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany. Pokud by soud interpretoval pojem rozhodnutí ministerstva ve smyslu § 58a odst. 1 zákona o dočasné ochraně doslovně jazykově a za takové rozhodnutí by považoval rozhodnutí vydané výhradně Ministerstvem vnitra jako správním orgánem v institucionálním i

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

kompetenčním smyslu, vedla by tato interpretace k motivaci adresátů správních rozhodnutí, kterým nebyla Ministerstvem vnitra udělena dočasná ochrana, podávat přímo proti těmto rozhodnutím správní žaloby (srov. § 16 a 17 zákona o dočasné ochraně, z nichž vyplývá nepřipustnost řádných opravných prostředků v podobě odvolání či rozkladu proti rozhodnutím ve věcech dočasné ochrany). Taková interpretace by byla v rozporu s principem subsidiarity správního soudnictví ve smyslu § 5 s. ř. s. Pokud je možné zjednat nápravu vadného rozhodnutí uvnitř systému veřejné správy využitím efektivního procesního prostředku nápravy, o němž rozhoduje správní orgán, měla by být nejprve dána možnost veřejné správě napravit takováto vadná rozhodnutí. I tehdy, když cizinec v případě neudělení dočasné ochrany využije specifického opravného prostředku v podobě žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dočasné ochrany, o které je rozhodnuto tak, že nejsou dány důvody pro udělení dočasné ochrany, a následně proti tomuto rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů pro neudělení dočasné ochrany podá žalobu spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku, může přiznání odkladného účinku vést k legalizaci pobytu takového cizince na území ČR po dobu soudního řízení správního, a to prostřednictvím víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území podle § 58a odst. 1 a 3 zákona o dočasné ochraně.

15. Pokud jde o první podmínku úspěšnosti návrhu, tj. že by právní následky napadeného rozhodnutí znamenaly pro žalobkyni nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, soud konstatuje, že tvrzení, jimiž žalobkyně odůvodnila hrozbu újmy, spočívají v tom, že žalobkyně spolu se svými nezletilými dcerami a dalšími blízkými osobami prchla z Ukrajiny z důvodu aktuálně probíhajícího válečného konfliktu. Dále uvedla, že nepřiznáním odkladného účinku pozbyde fikce legálního pobytu na území ČR a v rámci souběžně vedeného řízení žalobkyni vznikne povinnost opustit ČR. Soud v intencích nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1230/21, zejm. bod 25, nezaměřil pozornost pouze na tvrzení žalobkyně v bodě žaloby označeném „III. Žalobní návrh“, nýbrž žalobkynino podání hodnotil komplexně a tvrzení odůvodňující případné přiznání odkladného účinku žalobě našel i v jiných částech žaloby.
16. Pokud soud poměřoval újmu, která by mohla vzniknout žalobkyni nepřiznáním odkladného účinku jí podané žalobě, a újmu, která by mohla vzniknout jiným osobám, pokud by došlo k odložení účinků napadeného rozhodnutí, shledal, že zásah do žalobkyniných práv by byl v případě nepřiznání odkladného účinku podané žalobě podstatný. Žalobkyně je matkou dvou nezletilých dcer, které spolu s ní a s dalšími blízkými osobami pobývají na území ČR. Z napadeného rozhodnutí i podané žaloby vyplývá, že jediným místem mimo ČR, kde žalobkyně v posledních 20 letech pobývala, byl ukrajinský Kyjev. Ten žalobkyně považuje za svůj domov. Na Ukrajině se žalobkyni narodily obě dcery. V případě nutnosti opustit území ČR tak lze důvodně předpokládat, že by se žalobkyně nemohla navrátit jinam než právě do Kyjeva. S ohledem na probíhající vojenský konflikt však nelze předpokládat, že by takový návrat byl bezpečný, obzvláště v případě ženy se dvěma nezletilými dcerami. Z napadeného rozhodnutí nelze dovodit, že by přiznání odkladného účinku žalobě mohlo způsobit jakoukoliv újmu jiným osobám. Lze proto dojít k závěru, že by újma hrozící žalobkyni v důsledku nepřiznání odkladného účinku byla nepoměrně větší než možná újma hrozící jiným osobám v důsledku jeho přiznání. Nic rovněž nenásvědčuje tomu, že by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem, ani žalovaná takové skutečnosti netvrdila. Je tak splněna i druhá podmínka pro vyhovění žalobkyninu návrhu.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

17. Z uvedených důvodů tedy soud dospěl k závěru, že vzhledem k popsáním konkrétním a specifickým skutkovým okolnostem případu jsou splněny podmínky pro to, aby přiznal žalobě odkladný účinek dle § 73 odst. 2 s. ř. s.
18. O náhradě nákladů řízení, které případně vznikly v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě, rozhodne soud až v rozhodnutí, jímž bude řízení o věci samé skončeno (§ 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s. a § 61 odst. 1 s. ř. s.).
19. Závěrem soud dodává, že přiznání odkladného účinku žaloby je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení:

Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná.

Plzeň 22. září 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu