



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

J. K.,

zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti

žalované

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 8. 2020, č. j. MV-100930-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 6. 8. 2020, č. j. MV-100930-4/SO-2020, **se ruší** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně podala dne 12. 8. 2019 u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „zákon“).
2. V předcházejícím období žalobkyně dne 10. 3. 2015 podala žádost o doplňkovou ochranu, která jí následně byla udělena s platností od 29. 5. 2015 do 29. 5. 2017. Ke konci tohoto období, konkrétně dne 27. 4. 2017, žalobkyně požádala o prodloužení doplňkové ochrany, tuto její žádost nicméně Ministerstvo vnitra zamítlo. Toto rozhodnutí bylo následně definitivně potvrzeno Nejvyšším správním soudem, který odmítl kasační stížnost žalobkyně v uvedené věci pro nepřijatelnost (usnesení ze dne 18. 7. 2019, č. j. 2 Azs 414/2018-37, které nabylo právní moci dne 25. 7. 2019). V návaznosti na toto usnesení žalobkyni skončila doplňková ochrana (viz § 2 odst. 3 a § 53a odst. 5 a zejména potom § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu); z tohoto důvodu byl žalobkyni následně udělen výjezdní příkaz s platností od 8. 8. 2019 do 22. 8. 2019. Právě v tomto období žalobkyně podala žádost o trvalý pobyt.
3. Ministerstvo vnitra uvedenou žádost rozhodnutím ze dne 27. 4. 2020, č. j. OAM-11969-20/TP-2019, podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „zákon“), zamítlo, a to pro nesplnění podmínek uvedených v § 67 uvedeného zákona (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Konkrétně Ministerstvo vnitra uvedlo, že do předchozí doby nepřetržitého pobytu, která je v případech udělení trvalého pobytu podle § 67 zákona vyžadována v trvání čtyř let (viz odst. 1), nelze započítat dobu pobytu na základě udělené doplňkové ochrany; v této době totiž žalobkyně byla osobou, která požívá mezinárodní ochranu, a nikoliv žadatelkou o mezinárodní ochranu. Započítat potom není možné ani dobu trvání řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doplňkové ochrany; po dobu tohoto řízení (a rovněž po dobu řízení před správními soudy) byla totiž žalobkyně nadále poživatelkou doplňkové ochrany. Žalobkyně z uvedených důvodů nesplnila právě podmínku předchozího čtyřletého nepřetržitého pobytu na území.
4. Dále Ministerstvo vnitra uvedlo, že žalobkyně nesplňovala ani podmínku podle § 67 odst. 3 ve spojení s odst. 6 zákona o pobytu cizinců, neboť sice v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že je matkou nezletilého cizince, ten ale nedisponuje povolením k trvalému pobytu. Konečně žalobkyně svou žádost nepodala do dvou měsíců od skončení řízení o své žádosti o doplňkovou ochranu (viz podmínka podle § 67 odst. 5 zákona); podle Ministerstva vnitra totiž nelze považovat řízení o žádosti o prodloužení mezinárodní ochrany za řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dále potom Ministerstvo vnitra konstatovalo, že v případě žadatelky nebyly shledány důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodnily upuštění od některých zákonných požadavků, které žalobkyně nesplnila.
5. Žalobkyně uvedené rozhodnutí napadla odvoláním, které žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 8. 2020, č. j. MV-100930-4/SO-2020, zamítla (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaná se plně ztotožnila zejména s tím, že žalobkyně nesplnila podmínku předchozího nepřetržitého pobytu na území v trvání čtyř let podle § 67 odst. 1 zákona. Ke splnění

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

podmínky podle § 67 odst. 3 a 6 zákona se žalovaná fakticky nevyjádřila, neboť to s ohledem na nesplnění podmínky podle odst. 1 označila za bezpředmětné. Současně shodně s Ministerstvem vnitra neshledala důvody zvláštního zřetele hodné k tomu, aby žalobkyni byly prominuty některé zákonné požadavky.

6. Žalobkyně se s tímto výsledkem neztotožnila a proti uvedenému rozhodnutí podala dne 4. 9. 2020 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

7. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí namítá zaprvé, že žalovaná nesprávně interpretuje § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pokud jde o otázku, která období se započítávají do doby čtyř let nepřetržitého pobytu; žalobkyně je přitom přesvědčena, že podmínku podle tohoto ustanovení splňuje. Podle žalobkyně se tak do doby nepřetržitého pobytu měla započítat doba od 10. 4. 2015 do 29. 5. 2017, kdy na území pobývala nejprve na základě žádosti o udělení doplňkové ochrany a následně na základě doplňkové ochrany. Podle žalobkyně je dále nutné započítat i dobu od 27. 4. 2017, kdy podala žádost o prodloužení doplňkové ochrany, až do odmítnutí její kasační stížnosti v této věci (usnesení Nejvyššího správního soudu nabylo právní moci dne 25. 7. 2019). Pokud by neměla být započítána doba, po kterou byla žalobkyně poživatelkou doplňkové ochrany, tak by zcela proti smyslu zákona byla zvýhodněna skupina neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, oproti těm, kteří se svou žádostí úspěšili. Pokud je tedy možné započíst dobu vedení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu (příčemž takovou žádost může podat prakticky kdokoliv), potom musí být započítána i doba, po kterou je postaveno najisto, že cizinec má nárok na mezinárodní ochranu (právní argument *a minori ad maius*). Podle žalobkyně jde výklad zastávaný žalovanou proti smyslu zákona o pobytu cizinců.
8. Z obdobných důvodů žalobkyně rovněž zpochybňuje nezapočítání doby, kdy byla projednávána její žádost o prodloužení doplňkové ochrany. Zákon o azylu totiž nevylučuje, že cizinec může být současně poživatel doplňkové ochrany a žadatelem o její prodloužení; takový výklad nelze dovozovat ani z § 2 odst. 3 zákona o azylu, který pouze zavádí legislativní zkratku. Žalobkyně rovněž považuje za nelegitimní, aby žadatelé o prodloužení mezinárodní ochrany měli být z hlediska případné žádosti o trvalý pobyt znevýhodněni oproti neúspěšným žadatelům o prvotní udělení mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že řízení o prodloužení doplňkové ochrany bylo zahájeno dne 27. 4. 2017 a definitivně ukončeno dne 25. 7. 2019 byla splněna i další podmínka dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podmínka délky řízení o udělení mezinárodní ochrany nejméně dva roky.
9. Žalobkyně dále doplňuje, že i kdyby se soud s touto argumentací neztotožnil, tak potom jsou nicméně dány důvody pro prominutí podmínky nepřetržitého pobytu podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
10. Za důvod zvláštního zřetele hodný žalobkyně označila nízký věk jejího syna (5 let) a s tím spojenou skutečnost, že nezná svoji zemi původu (od narození pobývá v ČR) a hrozí tak, že bude vytržen ze svého sociálního prostředí. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Syn žalobkyně je rovněž žadatelem o trvalý pobyt.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

11. Zadruhé žalobkyně namítá, že žalovaná se nevypořádala s přiměřeností dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Současně žalobkyně namítá porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte; napadené rozhodnutí je podle jejího názoru v rozporu s nejlepšími zájmy dítěte. Žalobkyně zdůrazňuje, že v odvolání zřetelně označila dopady, jaké by negativní rozhodnutí mohlo mít do jejího soukromého a rodinného života a do zájmů jejího nezletilého syna, přičemž žalovaná se s nimi dostatečně nevypořádala. Žalobkyně pobývá v ČR se svým manželem a nezletilým synem (nar. 2015). Žalobkyně bude nucena v případě zamítnutí žádosti vycestovat zpět na Ukrajinu se svým synem, který je závislý na její péči a který Ukrajinu prakticky vůbec nezná. Syn v ČR navštěvuje mateřskou školu. Žalobkyně v této souvislosti odkazuje zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019-28.
12. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 29. 9. 2020 setrvala na důvodech, na nichž je napadené rozhodnutí založeno s tím, že žalobkyně v podané žalobě pouze opakuje námitky již dříve uplatněné v odvolání.

III.

Posouzení žaloby

13. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně i žalovaná s takovým postupem vyslovily souhlas.
14. Žaloba je důvodná.
15. Městský soud se nejprve zabýval **první žalobní námitkou** týkající se zejména otázky, jestli dobu, po kterou byla žalobkyně požívatelkou doplňkové ochrany, resp. žadatelkou o její prodloužení, lze započítat do doby nepřetržitého pobytu čtyř let podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
16. Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *[p]ovolení k trvalému pobytu se 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 poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, pokud tato žaloba nebo stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo cizincem, který byl strpěn na území podle zákona o azylu. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena.*
17. Podle § 2 odst. 3 zákona o azylu, *[o]sobou 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. Dále podle § 53a odst. 5 zákona o azylu, [n]erozhodne-li ministerstvo o žádosti o prodloužení doplňkové ochrany v době platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany, prodlužuje se doba stanovená v rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany do dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o žádosti.

18. Podle § 32 odst. 2 věta první zákona o azylu v relevantním znění, *[p]odání 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).* Podle odst. 5 uvedeného ustanovení, *[p]odání kasační stížnosti má odkladný účinek, mělo-li jej podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany.*
19. V daném případě je konkrétně sporné to, zda má být do doby nepřetržitého pobytu započítáno období od 29. 5. 2015 do 29. 5. 2017, kdy žalobkyně byla poživatelkou doplňkové ochrany, a následně období od 30. 5. 2017 do 25. 7. 2019, kdy nejprve probíhalo řízení o prodloužení doplňkové ochrany (zamítavé rozhodnutí ze dne 19. 10. 2017; řízení bylo zahájeno podáním žádosti již dne 27. 4. 2017) a následně soudní řízení o zamítavém rozhodnutí o této žádosti. I po tuto dobu přitom žalobkyně byla poživatelkou doplňkové ochrany; z výše citovaného § 53a odst. 5 zákona o azylu totiž vyplývá, že do nabytí právní moci rozhodnutí v tomto řízení se ze zákona prodlužuje doba, na kterou byla doplňková ochrana původně udělena (to má potom svůj odraz i v zákonné definici osoby požívající doplňkové ochrany v § 2 odst. 3 zákona o azylu). Vzhledem k tomu, že žaloba proti zamítavému rozhodnutí (a následně i kasační stížnost ve věci) mají v souladu s § 32 odst. 2 a 5 odkladný účinek (odkládána je i právní moc rozhodnutí), tak i po dobu soudního řízení platilo, že žalobkyně byla v souladu s § 53a odst. 5 zákona o azylu poživatelkou doplňkové ochrany. V tomto období (resp. již od 27. 4. 2017) tak žalobkyně byla současně poživatelkou doplňkové ochrany (mezinárodní ochrany) i žadatelkou o její prodloužení.
20. Předně je tedy třeba zabývat se otázkou, zda lze dobu, po kterou byla žalobkyně poživatelkou doplňkové ochrany (mezinárodní ochrany), započítat do doby nepřetržitého pobytu na území, tak jak je definován v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pouze jazykovým výkladem, kterého se přidržela žalovaná, přitom k takovému závěru dospět nelze, zákon totiž hovoří o *době, po kterou byl cizinec žadatelem o mezinárodní ochranu*. Jak ale již před delším časem uvedl Ústavní soud v hojně citovaném nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399) tak jazykový výklad „*představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“
21. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 Azs 20/2016-37, zabýval – byť v poněkud jiné souvislosti – obdobnou otázkou. Konkrétně se zabýval následující situací: cizinec byl od r. 2005 žadatelem o mezinárodní ochranu, rozhodnutí ve věci ale byla opakovaně soudně rušena, z toho důvodu mu byla doplňková ochrana udělena až rozhodnutím, které nabylo právní moci v závěru r. 2013. Tento cizinec tak z důvodu, že v ČR pobýval – jako žadatel o mezinárodní ochranu – již delší dobu (8 let; v ČR žil spolu se svou nezletilou dcerou, která disponovala povolením k trvalému pobytu), chtěl využít možnosti požádat o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Z toho důvodu se hned na začátku r. 2014 vzdal doplňkové ochrany (jakožto její poživatel by totiž o povolení k trvalému pobytu nemohl požádat) a následně mu byl vydán výjezdní příkaz; v době jeho platnosti cizince požádal o povolení k trvalému pobytu. Tato jeho žádost ale byla zamítnuta z toho důvodu, že nebyla podána během přechodného pobytu (platnosti výjezdního příkazu) po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany (viz rovněž § 67 odst. 1 zákona), tím správní orgán rozuměl řízení, které skončilo pro cizince neúspěšně.

22. Nejvyšší správní soud nicméně s odkazem na účel zákona vyložil, že není dán žádný důvod k tomu, aby neúspěšní žadatelé o mezinárodní ochranu byli z hlediska možnosti získat povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona ve výhodnější pozici než osoby, které mezinárodní ochranu (doplňkovou ochranu) získaly. Konkrétně k tomu uvedl následující (bod 21 rozsudku): *„Citovaná důvodová zpráva ovšem nehovoří o tom, že by se dikce § 67 zákona o pobytu cizinců měla vztahovat pouze na neúspěšné žadatele o mezinárodní ochranu. Dopadá tedy obecně na cizince, který „na území pobýval minimálně 4 roky, z čehož nejméně 2 roky byl účastníkem řízení o azylu.“ Zohledněna je pak nejen délka cizincova pobytu, ale i důvodná domněnka zpřetrhání jeho vazeb v zemi původu. Oba tyto faktory hrají naprosto stejnou úlohu i v případech úspěšných žadatelů, jimž udělená doplňková ochrana následně zanikla. Opírají-li správní orgány a krajský soud opačný závěr o ochranný charakter citovaného ustanovení ve vztahu k případným restrikcím ze strany státu cizincova původu proto, že v České republice požádal o azyl, tím spíše se tato ochranná povaha projeví v případech cizinců, u nichž byly navíc (vedle toho, že i oni samozřejmě stejně jako neúspěšní žadatelé o azyl žádali) dány i důvody pro udělení doplňkové ochrany.“* A dále (bod 24 rozsudku): *„Smyslem institutu žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců je totiž především zohlednění délky pobytu cizince na území České republiky a stanovení výhodnějšího režimu pro získání povolení k trvalému pobytu v případech, ve kterých je dlouholetý pobyt cizince na území způsoben taktéž trvajícím řízením o udělení mezinárodní ochrany. Získá-li přitom cizinec v průběhu neúměrně dlouhého řízení doplňkovou ochranu a následně splní podmínky stanovené v § 67 zákona o pobytu cizinců, nelze mu možnost úspěšného podání žádosti o povolení k trvalému pobytu dle posledně citovaného ustanovení upřít jen proto, že v řízení o takové žádosti cizinec nemusí dokládat dostatečné prostředky (nadto s poukazem, že si v průběhu doplňkové ochrany mohl dostatečné prostředky vydělat, jak ve svém rozhodnutí uvádí žalovaná). Nesmyslnost opačného závěru vyniká právě ve srovnání s postavením neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu, tedy osob, jejichž pobyt na území České republiky (nezískají-li jiný bytový titul) je na rozdíl od držitelů doplňkové ochrany v zásadě nežádoucí. Na ně § 67 zákona o pobytu cizinců povinnost dokládat dostatečné prostředky neklade, neboť mohou výhodnějšího režimu dle tohoto ustanovení využít právě a jen z důvodu délky svého pobytu na území České republiky a dlouhotrvajícího správního řízení.“*
23. Nejvyšší správní soud tedy sice v uvedeném případě přímo neřešil otázku, zda má být doba, po kterou byl cizinec poživatel doplňkové ochrany, započítána do doby čtyř let nepřetržitého pobytu; jednoznačně ale vyjádřil tezi, že není důvod k tomu, aby se cizinec, který splňoval podmínky pro udělení doplňkové ochrany, nacházel v horším postavení než cizinec, který tyto podmínky nikdy nesplňoval, a jeho pobyt na území tak byl od začátku nedůvodný. Přesně taková je přitom situace žalobkyně; ta v určité době splňovala podmínky pro udělení doplňkové ochrany (a stala se její poživatelkou), poté ale již tyto podmínky přestala splňovat, a proto jí doplňková ochrana nebyla prodloužena. Za takových okolností by bylo zcela nesmyslné, aby se nacházela v horším postavení, než jiný (potenciální) cizinec, který doplňkovou ochranu nikdy nezískal (podmínky nesplňoval již

od začátku), nicméně se mu v důsledku dlouhotrvajícího řízení o jeho žádosti otevřela možnost získat povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců.

24. Nejvyšší správní soud přitom – v souvislosti s artikulací účelu zákona – odkazuje na důvodovou zprávu k uvedenému ust. § 67 odst. 1 zákona (resp. k jeho původnímu znění, které již obsahovalo základní parametry tohoto institutu), tedy na důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců č. 161/2006 Sb. V ní je uvedeno následující: *„Ustanovení § 67 vychází z dosavadního ustanovení § 69a, umožňuje podat žádost o povolení k trvalému pobytu poté, kdy cizinec na území pobýval minimálně 4 roky, z čehož nejméně 2 roky byl účastníkem řízení o azylu. Toto ustanovení je svou povahou ustanovením chránícím cizince před případnými restrikcemi státu jeho původu, které by mu mohly brozit v důsledku toho, že v jiné zemi požádal o azyl. Současně se zohledňuje délka dosavadního nepřetržitého pobytu na území, kdy minimálně po 2 roky nenavštívil stát původu, což odůvodňuje domněnku, že došlo k narušení vazeb cizince na stát původu a cizinec je již do značné míry integrován na území České republiky.“* Z té vyplývá záměr zákonodárce umožnit některým zranitelnějším skupinám cizinců – žadatelům o mezinárodní ochranu za zjednodušených podmínek získat povolení k trvalému pobytu. To z důvodu, že na území již delší dobu pobývají (typicky z důvodu déle trvajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany) a současně zřejmě došlo ke zpretrhání vazeb na domovský stát. Z takto vyjádřeného účelu zákona nevyplývá záměr vyloučit z působnosti daného ustanovení osoby, které po určitý čas požívaly mezinárodní ochranu.
25. Městský soud k tomu dále odkazuje na důvodovou zprávu k novele č. 427/2010 Sb., kterou bylo v uvedeném ustanovení zpřesněno, jaká období se započítávají do doby čtyř let nepřetržitého pobytu. V té je uvedeno následující: *„Účelem navrhovaných změn je zpřesnění stávajícího znění § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a zamezení účelovému podávání žádostí o trvalý pobyt podle tohoto ustanovení. Současné znění § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nedává jasnou odpověď na otázky, jaké druhy pobytu se do 4-letého nepřetržitého pobytu na území započítávají. Stanovuje se tak, jaký druh pobytu se započítává do 4 let nepřetržitého pobytu na území pro účely žádosti o povolení k trvalému pobytu. Pro zachování nepřetržitosti pobytu na území se stanoví mezidobí v délce 7 dnů mezi ukončením legálního pobytu a podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud však byl legální pobyt předcházející podání žádosti o mezinárodní ochranu zrušen, nepřetržitost pobytu zachována není. Ke zrušení pobytů relevantních pro podání žádosti o trvalý pobyt podle tohoto ustanovení dochází pouze z velice závažných důvodů a není tedy záhodno takovým osobám pobyt započítat. [...]“* Ani v tomto případě nelze jakkoliv dovozovat, že by bylo záměrem zákonodárce omezit osoby, které po jistou dobu mezinárodní ochranu (doplňkovou ochranu) požívaly.
26. Městský soud tedy shrnuje, že se po zohlednění účelu zákona ztotožnil s argumentací žalobkyně v tom, že pokud zákon stanoví, že se do doby čtyř let nepřetržitého pobytu na území dle § 67 odst. 1 zákona započítává i doba, po kterou byl cizinec toliko žadatelem o mezinárodní ochranu ve výsledku neúspěšným, tak tím spíše je třeba do ní započítat i dobu, po kterou byl cizinec poživitelem této mezinárodní ochrany (doplňkové ochrany), tedy žadatelem, který se svou žádostí úspěš. Status osoby požívající doplňkové ochrany totiž vzniká v přímé návaznosti na status žadatele o mezinárodní ochranu; udělení doplňkové ochrany představuje potvrzení oprávněnosti žádosti cizince.
27. Uvedený závěr se přitom – jak vyplývá z rekapitulace učiněné v bodě 17 shora – vztahuje na období od 29. 5. 2015 do 25. 7. 2019, kdy žalobkyně byla poživatelkou doplňkové

ochrany. Městský soud tedy přisvědčil první žalobní námitce a konstatuje, že tato doba měla být započítána do doby čtyř let nepřetržitého pobytu ve smyslu § 67 odst. 1 zákona.

28. Dále se městský soud v návaznosti na první žalobní námitku zabýval dalšími argumenty, kterými Ministerstvo vnitra v prvostupňovém rozhodnutí odůvodnilo zamítnutí žádosti žalobkyně a které žalobkyně v žalobě – byť spíše okrajově – rovněž zpochybňuje.
29. Předně Ministerstvo vnitra argumentovalo, že žalobkyně nesplnila ani další podmínku nutnou k tomu, aby mohla získat povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Konkrétně žalobkyně podle Ministerstva vnitra nesplnila podmínku podle odst. 3 písm. a) a odst. 6 uvedeného ustanovení, neboť její nezletilý syn sám není držitelem povolení k trvalému pobytu (podle Ministerstva vnitra mu toto povolení „nebylo vydáno“). Žalovaná se k této okolnosti nevyjádřila, neboť konstatovala, že ve věci je stěžejní již to, že žalobkyně nenaplnila podmínku podle odst. 1 uvedeného ustanovení. Žalobkyně přitom ve své žalobě uvedené závěry rovněž zpochybňuje, když uvádí, že v případě jejího syna řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nadále probíhá.
30. Podle § 67 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, *[p]ovolení k trvalému pobytu se při splnění podmínek uvedených v odstavci 1 vydá, je-li žadatelem cizinec, který je mladší 18 let. Podle odst. 3 písm. a) uvedeného ustanovení, [p]ovolení k trvalému pobytu se může při splnění podmínek uvedených v odstavci 1 dále vydat, je-li žadatelem cizinec, který je rodičem cizince uvedeného v odstavci 2 písm. a) nebo b).* Dále podle odst. 6 uvedeného ustanovení, *[p]ovolení k trvalému pobytu může být vydáno cizinci uvedenému v odstavci 3, pouze bylo-li toto povolení vydáno cizinci uvedenému v odstavci 2.*
31. Městský soud předně konstatuje, že skutečnost, že syn žalobkyně nedisponuje povolením k trvalému pobytu, nemá žádnou oporu ve správním spisu. V něm totiž není obsažena žádná listina, ze které by vyplývalo, že by Ministerstvo vnitra pobytový status nezletilého syna žalobkyně zkoumalo, natož listina, ze které by vyplývalo, že byl se svojí žádostí neúspěšný apod.
32. V souvislosti s tím městský soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, č. j. 6 Azs 107/2019-31. V něm soud uvedl následující (právní věta zveřejněná na webové stránce www.nssoud.cz): „*Žádá-li cizinec o trvalý pobyt podle § 67 odst. 3 písm. a) [zákona o pobytu cizinců], na základě toho, že je rodičem cizince uvedeného v § 67 odst. 2 písm. a) nebo b) tohoto zákona, pak se jeho žádostí nelze zabývat izolovaně od souběžně posuzované situace dětí cizince.*“ Konkrétně potom v odůvodnění tohoto rozsudku své stanovisko soud rozvedl následovně (bod 32 rozsudku): „*Podle § 67 odst. 6 povolení k trvalému pobytu může být vydáno cizinci uvedenému v odstavci 3, pouze bylo-li toto povolení vydáno cizinci uvedenému v odstavci 2. Vzhledem k lhůtám pro podání žádosti (§ 67 odst. 5 zákona o pobytu cizinců) nelze od rodičů vyžadovat, aby nejprve vyčkali, jak dopadne žádost o trvalý pobyt jejich dětí a teprve poté podávali vlastní žádost o trvalý pobyt. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem v tom, že splnění podmínky § 67 odst. 3 nebylo možné posuzovat izolovaně od žádostí dětí žalobkyně a), neboť pokud by žalovaná nejprve rozhodla kladně o žádostech dětí žalobkyně a), tato by se stala osobou ve smyslu § 67 odst. 3.*“ Městský soud tedy konstatuje, že v dalším řízení bude úlohou správních orgánů posuzovat žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu a žádost jejího syna o téže povolení ve vzájemné koordinaci, neboť výsledek jednoho řízení (o žádosti syna žalobkyně) může být stěžejní pro výsledek řízení druhého (o žádosti žalobkyně).

33. Dále Ministerstvo vnitra v prvostupňovém rozhodnutí uvedlo, že žalobkyně nesplnila ani podmínku podle § 67 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť žádost podala nikoliv ve lhůtě dvou měsíců od skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany (doplňkové ochrany), ale od skončení řízení o jejím prodloužení. Žalobkyně proti tomu argumentuje tak, že žádost o trvalý pobyt podala ve lhůtě dvou měsíců od skončení řízení o kasační stížnosti ve věci sp. zn. 2 Azs 414/2018.
34. Podle § 67 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, *[ž]ádost lze podat ministerstvu nejpozději do 2 měsíců po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany.*
35. Městský soud se i v tomto případě ztotožnil s názorem žalobkyně. Výklad, který zaujalo Ministerstvo vnitra, přitom považuje za ryze formalistický. V daném případě žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu ve lhůtě dvou měsíců poté, co definitivně skončilo řízení o její žádosti o prodloužení doplňkové ochrany (odmítnutím kasační stížnosti v této věci). Svou povahou se pochopitelně jednalo o žádost o mezinárodní ochranu; doplňková ochrana žalobkyni sice v minulosti byla pro určité období udělena, žalobkyně ale uvedenou žádostí žádala o prodloužení doplňkové ochrany i pro další období (jinými slovy žádala o mezinárodní ochranu i pro další období).
36. Dále se městský soud zabýval **druhou žalobní námitkou** týkající se posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého života soukromého a rodinného života žalobkyně, popř. jejího nezletilého syna. Posoudil ji přitom jako nedůvodnou.
37. Předně městský soud uvádí, že se nemůže ztotožnit s dílčí argumentací žalované obsaženou v napadeném rozhodnutí, že v případě řízení o udělení trvalého pobytu není třeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Správní soudy přitom již opakovaně dovodily, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně posouzení přiměřenosti dopadů podle § 174a zákona o pobytu cizinců nestanoví, je třeba se touto otázkou zabývat (ač ve většině případů k nepřiměřenému zásahu z povahy věci nedojde) a přímo aplikovat čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence (srovnej rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016-53). Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života, za předpokladu, že žadatel tuto otázku vznese a nepřiměřenost v řízení namítá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39), se proto musejí správní orgány vypořádat bez ohledu na to, zda to zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje a rovněž bez ohledu na typ pobytového oprávnění, o který se jedná (srov. body 31 a 32 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, nebo bod 31 rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012-39). Žalovaná tedy nemá pravdu, pokud tvrdí, že v tomto typu řízení nebylo její povinností zabývat se k výslovné námitce žalobkyně uplatněné v odvolání dopady zamítnutí žádosti do jejího soukromého a rodinného života.
38. I přes tuto deklaraci nicméně žalovaná v napadeném rozhodnutí posouzení přiměřenosti provedla. Žalovaná konkrétně uvedla, že žalobkyně tvrdila pouze to, že její nezletilý (pětiletý) syn má v ČR vazby a prostředí na Ukrajině nezná. Žalovaná nicméně přesvědčivě uvedla, že se v případě žalobkyně jedná o standardní situaci. Každý žadatel o trvalý pobyt (a případně jeho rodinní příslušníci) má v ČR vytvořené určité vazby, protože zde již nějakou dobu pobývá. Samotná skutečnost, že by rodina měla přesídlit zpět do země

původu je standardním důsledkem neúspěchu žádosti o pobytové oprávnění. Případ žalobkyně v tomto ohledu nevykazuje žádné specifické rysy. Zamítavé rozhodnutí v tomto případě současně pro žalobkyni a jejího syna nepředstavuje překážku k tomu, aby žádali o nižší typ pobytového oprávnění.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Městský soud tedy shrnuje, že z důvodu, že shledal důvodnou první žalobní námitku, rozhodl napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 zrušit. V dalším řízení by měla žalovaná, vázána v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem vysloveným městským soudem v tomto rozsudku, započítat do doby nepřetržitého pobytu na území (§ 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) i dobu, po kterou byla žalobkyně poživatelkou doplňkové ochrany. Následně by měla žalovaná zkoumat to, zda žalobkyně splňuje podmínku podle § 67 odst. 3 písm. a) ve spojení s odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tedy zejména zda nezletilý syn žalobkyně je sám držitelem povolení k trvalému pobytu. V případě že řízení o této otázce probíhá, měla by žalovaná postupovat v koordinaci ve vztahu k takovému řízení.
40. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč (za návrh na zahájení řízení) a 1 000 Kč (za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 8 228 Kč a dále 4 000 Kč jako úhrada za zaplacené soudní poplatky.

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,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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.

Praha dne 11. října 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.