



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: N. F., státní příslušnost Ukrajina
bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Vratislavem Polkou
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 8. 2022, č. j. MV-110217-4/SO-2022,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. V nynější věci se Městský soud v Praze mimo jiné zabývá výkladem § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, v rozhodném znění (dále jen „zákon č. 65/2022 Sb.“).
2. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. V prosinci 2022 požádala na Generálním konzulátu České republiky ve Lvově o povolení k dlouhodobému pobytu na českém území za účelem společného soužití rodiny (nositelem oprávnění byl manžel žalobkyně jako držitel zaměstnanecké karty). Ke dni zahájení invaze ruských vojsk na Ukrajinu (tj. ke dni 24. 2. Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

2022) nebylo o její žádosti rozhodnuto. Žalobkyně pod hrozbou nebezpečí opustila vlast, do Česka přijela 28. 2. 2022. Dne 8. 3. 2022 jí bylo na žádost uděleno dlouhodobé vízum za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“).

3. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „**ministerstvo**“) usnesením ze dne 12. 4. 2022, č. j. OAM-2640-3/DP-2022 (dále „**prvostupňové rozhodnutí**“) zastavilo podle § 6 odst. 7 (nyní odst. 8) zákona č. 65/2022 Sb. řízení o žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Žalobkyně se totiž ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. stala cizincem požívajícím dočasné ochrany (v době nabytí účinnosti tohoto zákona disponovala dlouhodobým vízem za účelem strpění pobytu vydaným v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu).
4. V záhlaví označeným rozhodnutím („**napadené rozhodnutí**“) žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. Ačkoli podle žalované mělo ministerstvo řízení formálně zastavit podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, vadou nezákonnosti své rozhodnutí nezatížilo. Na žalobkyni se ke dni vydání napadeného rozhodnutí vztahoval § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., a byla jí proto udělena dočasná ochrana. Důvod pro zastavení řízení podle § 6 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. byl u žalobkyně naplněn a správní orgán zde nemá možnost uvážení. Žalobkyně nemůže disponovat oběma oprávněními, svou situaci měla vyřešit žádostí o zrušení dlouhodobého víza, resp. dočasné ochrany, čímž by odpadl důvod pro zastavení řízení. Ostatně, namítanému následku v podobě zastavení řízení se žalobkyně mohla vyhnout nepodáním žádosti o dlouhodobé vízum za účelem strpění (žalovaná odkázala na právní zásadu *ignorantia legis neminem excusat*). Udělení dočasné ochrany jí do budoucna nebrání získat pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců.
5. Podle žalované není § 6 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. ani retroaktivní, resp. nezakládá pravou retroaktivitu, ale obecně přípustnou nepravou retroaktivitu. Byť § 6 odst. 7 uvedeného zákona zakládá nový důvod pro zastavení řízení o žádosti podané před jeho účinností, nepůsobí retroaktivně – v době nabytí účinnosti uvedeného zákona řízení o žádosti žalobkyně stále probíhalo a důvod pro zastavení řízení se odvíjel od skutečnosti, která nastala až účinností zákona č. 65/2022 Sb. Ten podle žalované není protiústavní – jeho cílem je zvládnout uprchlickou vlnu. K namítané nepřiměřenosti do soukromého a rodinného života žalovaná dodala, že pokud se nerozhoduje ve věci samé, není povinností správního orgánu přiměřenost zásahu zkoumat.

II. Žaloba a vyjádření žalované

6. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí správní žalobu a požaduje, aby soud napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je podle ní formalistické, pomíjí a bagatelizuje zájmy žalobkyně. Připomněla, že byla pracovníky ministerstva na svůj dotaz opakovaně ujištěna, že udělení dlouhodobého víza za účelem strpění neovlivní řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt.
7. Znění § 6 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. na její situaci nadto ani nedopadá, jelikož hovoří o udělení dlouhodobého víza, nikoli pobytu. I kdyby tomu tak snad bylo, přístup správních orgánů odporuje principu legitimního očekávání, cíli dosáhnout spravedlivého rozhodnutí a nesleduje žádný veřejný zájem. Absence veřejného zájmu na zastavení řízení v případě žalobkyně vylučuje ústavní konformnost takového postupu. Žalobkyně dodala, že § 6 Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb. nerespektuje ani soukromý a rodinný život cizinců. Přípustný by byl tehdy, pokud by bylo osobám v postavení žalobkyně umožněno podat žádost o dlouhodobý pobyt za účelem soužití rodiny. Tvrzení žalované, že udělení dočasné ochrany nebrání získat v budoucnu jiné pobytové oprávnění, opomíjí, že (v době podání žaloby) zákon osobám v postavení žalobkyně toto neumožňoval. Žalobkyně by o pobytové oprávnění za účelem soužití mohla požádat pouze na zastupitelském úřadu v zemi původu (byť zjevně podmínky pro udělení splňovala) a až po ukončení dočasné ochrany.

8. Tvrzení žalované, že muselo být žalobkyni zřejmé, že na území České republiky nemůže pobývat na základě dočasné ochrany a současně žádat o povolení k dlouhodobému pobytu, je bagatelizací a nedbáním práv a oprávněných zájmů žalobkyně. Ta musela z objektivních důvodů války opustit Ukrajinu a bylo její povinností (nikoli právem, jak tvrdí žalovaná) legalizovat svůj pobyt na území České republiky. Pokud by o udělení víza nepožádala, pobývala by zde pouze krátkodobě jako turistka bez jistoty, že o její žádosti o dlouhodobý pobyt bude rozhodnuto v rámci tohoto pobytu. Žalobkyně je tak nucena v České republice pobývat na základě dlouhodobého víza za účelem strpění, které je oproti dlouhodobému pobytu méně výhodné.
9. Žalobkyně konečně zdůraznila, že postup správních orgánů je nepřipustným retroaktivním uplatněním nové právní normy. Dodala, že obecně přípustná nepravá retroaktivita zde může být v rozporu s principem ochrany důvěry ve stabilitu právního řádu – rozhodnutí jednat s očekáváním určitých následků se po přijetí nové právní úpravy ukáže jako nesprávné, resp. při znalosti nových podmínek by se osoba rozhodla jinak. Podle žalobkyně z toho vyplývá potřeba v konkrétních případech posoudit přípustnost nepravé retroaktivity za použití testu proporcionality retroaktivní aplikace tohoto ustanovení, což ani jeden správní orgán neučinil. Vedle toho, obecná povinnost zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí i v rámci nemeritorních rozhodnutí bylo potvrzeno judikaturou správních soudů. Napadené rozhodnutí je proto též nepřezkoumatelné.
10. Žalovaná ve svém **vyjádření k žalobě** navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že žalobkyně novou argumentaci nepřinesla. Žalovaná tak odkázala na své závěry v napadeném rozhodnutí. Zdůraznila, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, nezákonné, není nepřiměřené okolnostem případu a neodporuje principu legitimního očekávání.
11. Soud vyrozuměl též manžela žalobkyně o možnosti uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení, ten na vyrozumění soudu nereagoval.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
13. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali (souhlas žalobkyně s tímto postupem byl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. presumován). Soud nenařizoval jednání ani za účelem dokazování, neboť při posouzení věci bylo možné vyjít z podkladů ve správním spise, jímž se samostatně nedokazuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

14. Soud se nejprve zabýval vytýkanou nepřezkoumatelností, kterou žalobkyně namítá ve dvou rovinách. Jednak (shodně jako v odvolání) namítá, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné úvahy o nepřiměřenosti zásahu (zastavení řízení). Dále namítá, že žalovaná nepřezkoumatelně aplikovala ustanovení, jež je nepřípustně retroaktivní, jelikož neprovedla test proporcionality. Podle soudu je napadené rozhodnutí přezkoumatelné. Žalobkyně vznesla obě námitky nepřezkoumatelnosti v obecné rovině.
15. Soud v obdobně obecné rovině uvádí, že z napadeného rozhodnutí jsou zřejmé srozumitelné a dostatečně odůvodněné úvahy, proč odvolání žalobkyně žalovaná nevyhověla a proč bylo nutné řízení o žádosti bez dalšího zastavit. Žalovaná rovněž vysvětlila, proč v tomto případě považuje nepravou retroaktivitu za zcela přípustnou – soud dodává, že i kdyby tak neučinila, nezměnilo by to nic na tom, že správní orgány jsou vázány zněním zákona a případnou protiústavnost zákonného ustanovení tak stejně nemohou samy zohlednit. Stále je totiž nutné mít na paměti, že správní orgány jsou ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu vázány zákony a § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. jim v tomto případě nedává prostor pro správní uvážení – obsahuje jasný příkaz řízení zastavit, pokud je naplněna hypotéza uvedeného ustanovení [ze strany správních orgánů tak proto nemohlo jít ani o nepřípustný (přepjatý) formalismus].
16. Soud tedy mohl přistoupit k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí, nejprve ale považuje za vhodné přiblížit mimořádné opatření, jež k přijetí zákona č. 65/2022 Sb. vedly. Soud též předesílá, že řešenými právními otázkami se již zevrubně zabýval Krajský soud v Praze, a to v rozsudku ze dne 26. 4. 2023, č. j. 59 A 29/2022 - 46, s jehož právním názorem se zdejší soud ztotožňuje a v dalších úvahách z něj v mnohém vychází.

III.A K okolnostem přijetí zákona č. 65/2022 Sb.

17. Doposud neukončená ruská vojenská agrese zahájená 24. 2. 2022 způsobila výrazný příliv obyvatel Ukrajiny na území Evropské unie (EU). Tato mimořádná situace vyžadovala okamžitou reakci EU, aby se přijímání uprchlíků členskými státy udrželo v relativně (vzhledem k situaci) zvládnutelném chodu. Rozhodnutí Rady EU 2022/382¹ určilo, že nastal hromadný příliv vysídlených osob, a poprvé tak byl aktivován výjimečný režim tzv. dočasné ochrany ve smyslu směrnice 2001/55/ES (směrnice o dočasné ochraně). Na ni navazuje zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců a konečně zvláště pro tuto situaci přijatý zákon č. 65/2022 Sb.
18. Je třeba zdůraznit, že cílem společné azylové politiky, resp. zavedením dočasné ochrany je zajistit ochranu práv dotčených osob. Institut dočasné ochrany je výjimečným nástrojem EU, který umožňuje poskytnout osobám ze třetích zemí, které nuceně a hromadně opustily svou zemi původu a vlivem okolností (zejména ozbrojeného konfliktu) se tam vrátit nemohou. Mimořádné povaze dočasné ochrany odpovídá i mimořádnost přijaté právní úpravy. Dočasná ochrana je v této situaci vnímána jako nejvhodnější nástroj s ohledem na mimořádnost a vážnost nastalých okolností. Měla by vysídleným osobám poskytnout přiměřenou úroveň ochrany a umožnit požívat v rámci území EU harmonizovaných práv. Počítá se též s jejím prodlužováním. Podmínkou režimu dočasné ochrany je trvající nemožnost bezpečného a trvalého návratu. EU klade důraz

¹ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana, ST/6846/2022/INIT, Úř. věst. L 71, 4. 3. 2022, s. 1-6.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

na zachování celistvosti rodin a zabránění rozdílnému postavení členů jedné rodiny (srov. body 11, 16 a 21 preambule Rozhodnutí Rady EU 2022/382).

19. Z pohledu členských států má zavedení režimu dočasné ochrany zabránit přetížení jejich azylových systémů žadateli o mezinárodní ochranu a snížením formalit na minimální úroveň [čl. 2 písm. a) směrnice 2001/55/ES]. Je třeba dodat, že Česká republika je jednou ze zemí EU nejvíce zasaženou touto uprchlickou vlnou. Na vnitrostátní úrovni byl proto přijat zákon č. 65/2022 Sb. (přijatý ve stavu legislativní nouze a účinný od 21. 3. 2022), v jehož důvodové zprávě² se zdůrazňuje potřeba zvláštní právní úpravy, protože stávající zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně, na tuto situaci nepostačuje.
20. Podle § 2 zákona č. 65/2022 Sb. se dočasnou ochranou rozumí „*oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady*“. Podle § 3 téhož zákona uděluje dočasnou ochranu Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky.

III.B K aplikaci § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb.

21. Soud se musel zabývat otázkou, i.) zda příkaz uvedený v § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. k zastavení řízení není protiústavní, ii.) zda to, že došlo k zastavení předchozího řízení o udělení dlouhodobého pobytu za současného udělení dočasné ochrany, mohlo žalobkyni způsobit újmu, a s tím související otázkou, iii.) zda a jak správní orgány posuzovaly (měly posuzovat) možnou nepřiměřenost namítaného zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně.
22. Nejprve je ale třeba upozornit na formální pochybení žalované. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, tedy ve smyslu § 69 s. ř. s. v době vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaná zřejmě nereflektovala, že po vydání prvostupňového rozhodnutí byl novelizací zákona č. 65/2022 Sb. (provedené zákonem č. 175/2022 Sb. účinným od 27. 6. 2022) do § 6 zákona č. 65/2022 Sb. vložen nový odstavec 3. Případ žalobkyně proto naplňuje hypotézu nynějšího § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb., jenž má ale totožný obsah jako dřívější § 6 odst. 7 téhož zákona. Přejícná ustanovení novely o této změně mlčí a na uvedeném nic nezměnila ani pozdější dílčí novela zákona č. 198/2022 Sb., účinná od 30. 6. 2022. Žalovaná tak měla postupovat dle § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb., nikoli odstavce sedmého [rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 - 92, bod 22 a 23]. Její pochybení však na zákonnost napadeného rozhodnutí toto nemohlo mít žádný vliv – žalovaná i žalobkyně ve svých podáních pracují s obsahově totožným ustanovením, o aplikované úpravě tak není pochyb. V každém případě, tam, kde účastníci hovoří o § 6 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb., soud tím ve svém odůvodnění rozumí § 6 odst. 8 téhož zákona.
23. Pro posouzení projednávané věci jsou relevantní následující ustanovení:
24. Podle § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. „*jestliže bylo cizinci uvedenému v § 3 v období od 24. února 2022 do dne nabytí účinnosti tohoto zákona uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, správní orgán řízení o jeho žádosti o vydání nebo*

² Sněmovní tisk č. 170/0, 9. volební období. Dostupné [online] dne 19. 6. 2023 z: <https://www.psp.cz/sqw/te xt/tiskt.sqw?O=9&CT=170&CT1=0>

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

prodloužení platnosti pobytového oprávnění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky zastaví. To neplatí, jestliže byl před udělením víza vydán zastupitelskému úřadu pokyn k udělení dlouhodobého víza nebo dlouhodobého víza podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na území České republiky a cizinec ve lhůtě dvou měsíců od udělení víza povolení k pobytu nebo vízum převezme. O zastavení řízení o udělení dlouhodobého víza se učiní záznam do spisu.“ Obdobně stanoví § 6 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb.: „okamžikem přiznání oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany je zastaveno řízení o žádosti o vydání nebo o prodloužení doby platnosti oprávnění k pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Ustanovení § 169r odst. 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky se použije obdobně.“ (podtržení doplněno soudem)

25. Podle § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. pak platí, že „ustanovení tohoto zákona se vztahují i na cizince, kterému bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, které je vydáváno od 24. února 2022 v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. Tento cizinec se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona považuje za cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana podle tohoto zákona.“ (podtržení doplněno soudem)
26. Namítá-li obecně žalobkyně, že § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. na její situaci nedopadá, jelikož hovoří o udělení dlouhodobého víza, nikoli pobytu, nelze jí přisvědčit. Žalobkyně tuto námitku blíže nerozvedla, soud se tak omezuje na následující. Žalobkyně je cizinkou ve smyslu § 3 zákona č. 65/2022 Sb., v období od 24. 2. 2022 do nabytí účinnosti téhož zákona dne 21. 3. 2022 jí bylo uděleno (dne 8. 3. 2022) vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Zároveň ve stejnou dobu probíhalo řízení o její žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení. Žalobkyně tak nepochybně naplňuje hypotézu věty první § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. V tomto ustanovení zákonodárce požadoval zastavení všech řízení o žádosti o vydání nebo prodloužení platnosti pobytového oprávnění. Pod tímto pojmem je třeba rozumět širší označení pro různá řízení podle zákona o pobytu cizinců, která ve svém souhrnu cizince opravňují k pobytu na českém území. Žalobkyně zřejmě naráží na znění věty druhé a třetí téhož ustanovení (zejména na větu třetí). Ta ale nemíří na situaci žalobkyně. Předtím nežádala o dlouhodobé vízum a řízení o její žádosti se do fáze vydání povolení k dlouhodobému pobytu nedostalo; nemohla tak ani žádat o vízum ve smyslu § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
27. Jelikož žalobkyně obdržela dlouhodobé vízum za účelem strpění ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, o které požádala vlivem nastalých okolností na Ukrajině, není současně pochyb, že na ni dopadá přechodné ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.: od 21. 3. 2022 (tj. od nabytí účinnosti uvedeného zákona) je cizinkou, které byla udělena dočasná ochrana podle uvedeného zákona.
28. První rozhodnou otázkou projednávané věci je povaha § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. Z logiky soudního přezkumu se soud musel nejprve zabývat námitkou jeho protiústavnosti, resp. jeho retroaktivní povahou. Ačkoli žalobkyně soudu výslovně nenavrhl, aby postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, soud musí vždy posoudit, zda není třeba věc pro rozpor zákonného ustanovení s ústavním pořádkem předložit Ústavnímu soudu. Zdejší soud pro to důvod neshledal, neboť zastavení řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt nebylo pro žalobkyni natolik nepříznivým následkem, jenž by založil protiústavnost předmětného ustanovení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

29. Platí, že správní orgán je povinen postupovat podle v době svého rozhodování účinného procesního předpisu. Zmíněný zákon v § 6 odst. 7 a 8 stanoví nový vlastní důvod zastavení řízení o pobytové žádosti v důsledku udělení dočasné ochrany podle stejného zákona. Ta může v tomto případě vzniknout v zásadě dvěma způsoby, a to buď podáním žádosti o její udělení ve smyslu § 5 a násl. zákona č. 65/2022 Sb. (v takových případech dojde k zastavení řízení podle § 6 odst. 7 téhož zákona), nebo, jako v případě žalobkyně, se uplatní fikce dočasné ochrany v § 8 odst. 1 téhož zákona a řízení správní orgán zastaví podle § 6 odst. 8.
30. Zásadní přitom je, že řízení o žádosti žalobkyně o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení zahájené před účinností zákona č. 65/2022 Sb. dosud (v době nabytí jeho účinnosti) neskončilo. Bylo tak nutné na něj vztáhnout nový důvod zastavení řízení. Správní orgány nemají jinou volbu (pokud chybí intertemporální pravidla), než vycházet z nové (a zvláštní) procesní právní úpravy (viz již cit. rozsudek NSS č. j. 10 As 250/2015 - 92).
31. K vlastnímu porušení zákazu retroaktivity pak soud uvádí následující.
32. Obecný zákaz retroaktivity v neprospěch vychází z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a vztahuje se pouze na pravou retroaktivitu, nikoli na retroaktivitu nepravou (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 51). V projednávaném případě nepochybně nemůže jít o pravou retroaktivitu (ostatně, z žaloby vyplývá, že to sama žalobkyně uznává). Soud k tomu jen pro úplnost dodává, že pravá retroaktivita by nastala, pokud by se vznik právního vztahu nebo z něj vzniklé nároky před účinností nového právního předpisu řídil novým právním předpisem. Tak by tomu bylo např. v situaci, kdy by žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu již bylo vyhověno a podle nové právní úpravy by se posuzovalo, zda povolení mělo být vůbec vydáno (tedy právní vztah nebo jeho právní následky by již v úplnosti nastaly). V projednávané věci ale řízení stále probíhalo a zákon č. 65/2022 Sb. pouze upravil pravidla jeho vedení do budoucna – stanovil nový důvod pro zastavení řízení. Překážkou v pokračování řízení se stalo udělení dočasné ochrany, která byla žalobkyni ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. přiznána okamžikem nabytí účinnosti téhož zákona.
33. Nepravá retroaktivita je přitom obecně přípustná. V tomto ohledu platí, že trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti nového zákona podle nového právního předpisu a podle něj se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu vzniklé po nabytí jeho účinnosti. *De facto* nejde o zpětnou účinnost zákona, ale o úpravu právních vztahů až pro přítomnost nebo budoucnost [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19]. Přesto, shodně s žalobkyní, je třeba upozornit, že nelze *a priori* vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy (zejména zájem na zachování právní jistoty a požadavku důvěry v právo) může v konkrétním případě převážit nad veřejným zájmem na její změně (opět viz rozsudek NSS č. j. 10 As 250/2015 - 92, bod 31). Jinak řečeno, ani nepravá retroaktivita nemusí být vždy přípustná.
34. V projednávané věci ovšem k takové situaci nedošlo.
35. Nepravá retroaktivita se projevila v tom, že v minulosti nastalé skutečnosti (udělení víza strpění) se od účinnosti zákona č. 65/2022 Sb. přiznávají stejné účinky jako u dočasné ochrany podle tohoto zákona a tato minulá právní skutečnost je podmínkou budoucího právního následku v podobě povinnosti zastavit jiná řízení podle zákona o pobytu cizinců.

36. Jak již ovšem soud vyložil, účelem zákona č. 65/2022 Sb. bylo v návaznosti na přijatá opatření na úrovni EU regulovat nastalou zcela mimořádnou situaci hromadného přílivu obyvatel Ukrajiny. Je zřejmé, že postup podle dosavadní právní úpravy by nemusel být dostačující. V případě ponechání dosavadního stavu (obecné úpravy) měl zákonodárce důvodné obavy ze zatížení správních orgánů vyřizujících azylové a pobytové věci. Nejen, že by hrozilo, že nebude včas poskytnuta pomoc nově a nuceně přicházejícím obyvatelům Ukrajiny (hrozilo by, že pro ně nebude včas zajištěno naplnění těch nejzákladnějších práv). Zároveň s tím zřejmě hrozilo, že takové zatížení by nuceně zpomalilo řízení o žádostech podaných ještě před válkou na Ukrajině (a to nejen ukrajinských občanů, ale i cizinců z jiných zemí). Ke zmírnění těchto rizik byl nepochybně přijat i § 6 odst. 7 (později 8) zákona č. 65/2022 Sb. Zákonodárce tím zamezil duplicitě řízení vedených k žádosti téže osoby (řízení o udělení dočasné ochrany podle zákona č. 65/2022 Sb. a řízení podle zákona o pobytu cizinců). V mimořádných situacích, jako je tato, bylo podle soudu ještě legitimní a účelné přijmout paušální opatření, jako je jednorázové zastavení již probíhajícího řízení u téže osoby, která současně požívá dočasné ochrany. K zastavení řízení nedošlo dříve než udělením dočasné ochrany.
37. Jistě se nabízí otázka, zda je nutně potřebné přistoupit k ukončení řízení jeho zastavením, zda naopak nestačí již zahájená řízení u konkrétní osoby pouze přerušit po dobu trvání dočasné ochrany. Tak je tomu ve smyslu § 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb. v případech, kdy je s dotčenou osobou již vedeno řízení ve věci mezinárodní ochrany, jak u žádostí o mezinárodní ochranu (na rozdíl od pobytových žádostí, jež v daném ohledu nereflktuje, předpokládá i čl. 17 odst. 2 směrnice 2001/55 /ES). Byť by u přerušení řízení nemusela dotčená osoba podat novou žádost, ve svém důsledku budou mít obě možnosti na žadatele prakticky stejný dopad (bude např. muset předložit aktualizované podklady pro svoji žádost). Na druhé straně, zastavení řízení má pro správní orgány nemalý pozitivní účinek – sníží se množství stále probíhajících (byť přerušovaných) řízení. Jelikož by přerušování řízení žalobkyni nepřineslo žádné zásadní praktické výhody oproti zastavení řízení, ani z tohoto důvodu soud neshledal vady posuzované právní úpravy, jež by dosáhly intenzity protiústavnosti.
38. Podle soudu je z pohledu zásahu do práv žalobkyně naopak důležité, že pokud trvá na své žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, možnost podat novou žádost pro ni není výslovně zapovězena (v souladu s § 5a odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb. se nepřihlíží jen k pobytovým žádostem podaným držiteli dočasné ochrany na zastupitelském úřadě, nehledě na to, že pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny je nařízením vlády č. 308/2022 Sb. stanovena výjimka). Žalobkyně tak nemá pravdu, že po dobu dočasné ochrany nemůže podat žádost o pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Zastavení probíhajícího řízení podle zákona č. 65/2022 Sb. je pouze jednorázovým následkem pro toto konkrétní řízení, možnost zahájit nové řízení o vydání pobytového oprávnění podle zákona o pobytu cizinců tím není dotčena (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 59 A 29/2022 - 46, body 41 - 43). Pokud žalobkyně podá novou žádost o pobytové oprávnění (protože např. nechce být omezena dobou trvání války na Ukrajině, resp. dobou trvání dočasné ochrany), dostane se do obdobné situace jako před uplatněním § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. V takovém případě ale žalobkyně musí počítat s nevyhnutelným důsledkem – udělením jiného pobytového oprávnění ji bude odejmuta dočasná ochrana a s ní spojené výhody [srov. § 5 odst. 8 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., jenž s tímto výslovně počítá].

39. Rovněž není pravdou, že by žalobkyně musela pro podání nové žádosti vycestovat na Ukrajinu. Pro zásadu osobního podání žádosti platí výjimky. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad od osobního podání žádosti opustit, pokud žadatel spolu se žádostí doloží důvody, proč ji nemůže osobně podat, resp. zastupitelský úřad od toho může sám upustit bez návrhu žadatele, pokud mu jsou z jeho úřední činnosti známy důvody, pro které osobní podání není možné (srov. § 169d odst. 3 věta třetí zákona o pobytu cizinců). Není pochyb, že situace na Ukrajině je natolik závažným a nezpochybnitelným důvodem, pro který nelze po žalobkyni (po všech osobách v jejím postavení) rozumně trvat na osobním podání žádosti podle zákona o pobytu cizinců na zastupitelských úřadech.
40. Ostatně, i kdyby snad některý zastupitelský úřad neuznal mimořádnost situace a trval by na osobním podání žádosti (což je spíše nepravděpodobné), na situaci žalobkyně se nepochybně vztahuje další výjimka, a to podle §42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *„v průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podat na území ministerstvu. Žádost nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území po dobu kratší než 6 měsíců nebo na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání.“* Žalobkyně na území pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území [srov. § 4 odst. 4 zákona č. 65/2022 Sb., podle kterého se pro účely zákona o pobytu cizinců osoba s udělenou dočasnou ochranou podle tohoto zákona považuje za držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců], a to v době rozhodování soudu po dobu delší jak 6 měsíců (přesněji více jak jeden rok). O negativní zásah do sféry žalobkyně by se jednalo až tehdy, kdyby žalobkyně o možnost výjimky z osobního podání žádosti přišla. Z důvodové zprávy k novele č. 175/2022 Sb. se nadto podává, že zákonodárce počítá s tím, že možnosti a podmínky přechodu na jiný pobytový titul budou později řešeny komplexním „přechodovým“ zákonem.³
41. Podle žalobkyně je napadené ustanovení, resp. postup podle něj, protiústavní i proto, že zasáhl do jejího legitimního očekávání. Žalobkyně ale již blíže nespecifikovala, na co přesně jí vzniklo legitimní očekávání. Lze se domnívat, že očekávala, že ji bude vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců.
42. Jednak je třeba říci, že podáním žádosti o pobytové oprávnění nevzniká nárok na jeho udělení. Zároveň v případě žalobkyně ze správního spisu vyplývá, že samo ministerstvo vyslovalo pochybnosti nad tím, že by žalobkyně splňovala podmínky pro jeho udělení [zpochybnilo naplnění podmínky podle § 42a odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců – žalobkyně až do konce listopadu 2022 nedosahovala požadovaného věku 20 let]. Tak či onak, pokud by žalobkyně namítala, že jí vzniklo legitimní očekávání na sloučení s manželem, v tomto ohledu jí dočasná ochrana toto právo nijak neupírá. Udělením víza strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, resp. následným udělením dočasné ochrany jí vzniklo oprávnění pobývat na území České republiky, a žít tak zde společně s manželem, který, jak vyplývá ze správního spisu, zde pobýval na základě

³ Sněmovní tisk č. 221/0, 9. volební období. Dostupné [online] dne 19. 6. 2023 z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=221&CT1=0>.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

povolení k dlouhodobému pobytu v podobě zaměstnanecké karty. Navíc je vhodné zmínit, že dočasná ochrana jí byla udělena téměř okamžitě po jejím příjezdu do České republiky. Pokud by žalobkyně vyčkala na vydání rozhodnutí ve věci její předchozí žádosti o dlouhodobý pobyt, není objektivně jisté, že by správní orgán rozhodl ve lhůtě 270 dní ve smyslu § 169t odst. 6 bod 6. zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně by svůj pobyt po určité době stejně musela legalizovat a dočasná ochrana pro ni byla logickým řešením. Její legitimní očekávání na sloučení tak nebylo porušeno.

43. Spojovala-li žalobkyně své legitimní očekávání s tím, že byla úřední osobou poučena, že podání žádosti o vízum strpění nebude mít vliv na řízení o její žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, soud v návaznosti na uvedené zdůrazňuje, že na jednoznačném znění § 6 odst. 8 zákona č. 65/2022 Sb. nemůže nic změnit ani neformální poskytnutí informace ze strany úředních osob – ty jsou pouze informativního, nikoliv závazného charakteru. Nehledě na to, že žalobkyně blíže nespecifikovala, kým a jak přesně jí byla taková informace poskytnuta (žádné konkrétní ujistění úřední osoby soudu nepředložila ani za tímto účelem nenavrhovala provedení konkrétních důkazních prostředků). Kromě toho, pokud k určitému poučení skutečně došlo, to bylo činěno na podkladě tehdy účinné právní úpravy, zákon č. 65/2022 Sb. nabyl účinnosti až později, jak příhodně upozornila žalovaná.
44. Konečně nelze přisvědčit žalobkyni, že by pro ni dočasná ochrana byla méně výhodná než povolení k dlouhodobému pobytu. V první řadě žalobkyně dostatečně nespecifikovala, v čem je dočasná ochrana nyní méně výhodná, než povolení k dlouhodobému pobytu (žalobkyně může žít společně s manželem, může pracovat, cestovat atd.). Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení je navíc úzce navázáno na povolení k pobytu té osoby, se kterou se chce žadatel sloučit (zde manžel žalobkyně, jehož povolení k dlouhodobému pobytu nadto mělo platit pouze do 29. 1. 2022, a žalobkyně o jeho možném prodloužení soudu nic netvrdila). Nutně tak nemusí být trvalejší (stálejší) než dočasná ochrana. Kromě toho stále existuje i hrozba, že manžel žalobkyně bude v důsledku mobilizace povolán do války, čímž by její oprávněný pobyt na území Česka mohl být v ohrožení. Udělení dočasné ochrany, která je s ohledem na stále trvající konflikt opakovaně prodlužována, je pro žalobkyni srovnatelnou, ne-li větší zárukou, že nebude muset po dobu války opustit území České republiky (nehledě na nesporné výhody stran zdravotní a sociální péče spojené s dočasnou ochranou). A jak již bylo řečeno, i kdyby důvody pro uplatnění dočasné ochrany již pominuly, žalobkyně s ohledem na možnost vyhnout se osobnímu podání žádosti, nebude nijak nucena vycestovat zpět do vlasti. Podle soudu tak dočasná ochrana v tuto mimořádnou chvíli pro žalobkyni může znamenat v konečném důsledku mnohem více záruk, než povolení k dlouhodobému pobytu.
45. Vzhledem k popsáním úvahám soud nemůže přisvědčit ani námitce nepřiměřenosti zásahu. Je zřejmé, že namítaný zásah neomezuje práva žalobkyně ústavně relevantním způsobem. Především proto, že vedle zastavení řízení došlo k udělení jiného (a v současné chvíli i objektivně výhodnějšího) oprávnění pobývat na území České republiky (resp. předchozí řízení bylo zastaveno právě díky tomu, že žalobkyně disponovala jiným oprávněním – dočasnou ochranou). Jisté nepohodlí v podobě nutnosti podat novou žádost (pokud žalobkyně trvá na tom, že chce disponovat povolením k dlouhodobému pobytu podle § 42a zákona o pobytu cizinců, které vnímá jako výhodnější) je v tomto ohledu přiměřeným a legitimním požadavkem přehlednosti a efektivnosti azylového a cizineckého systému České republiky (nejen) vůči osobám dotčeným válkou na Ukrajině.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

46. Podle soudu tak právní úprava v testu ústavnosti ob stojí.
47. K nepřiměřenosti dopadů zastavení řízení z pohledu možného zásahu do soukromého a rodinného života zbývá doplnit, že takové procesní rozhodnutí z povahy věci ovlivní život cizince jinak, než je tomu u rozhodnutí o zamítnutí žádosti ve věci samé. Při zastavení řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu se dle ustálené judikatury zásadně neposuzuje přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele (rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017 - 57, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017 - 35, ze dne 14. 1. 2021, č. j. 6 Azs 255/2019 - 46 a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019 - 39). Zákon o pobytu cizinců posouzení přiměřenosti v tomto případě bez dalšího nepředpokládá, výjimky z této zásady judikatura dovodila jen ve specifických případech (např. nejlepší zájem dítěte; rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44). V této věci nejsou podle soudu dány žádné specifické okolnosti soukromého či rodinného života žalobkyně, resp. ta žádné takové důvody nepřiměřenosti zásahu do svých práv blíže nekonkretizovala. Nezbyvá přitom, než zopakovat, že žalobkyně není nucena opustit území České republiky, naopak na území může nadále legálně pobývat. Do jejího práva na soukromý a rodinný život proto nemohlo být nepřiměřeně zasazeno – sloučení s manželem jí bylo fakticky umožněno.

IV. Závěr a náklady řízení

48. Na základě shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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). Připadne-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 M. V.

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 22. června 2023

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.