



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **S. K.**, zastoupená JUDr. Štěpánem Pastorkem, Ph.D., advokátem se sídlem Španělská 770/2, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2024, č. j. OAM-441/LE-BE01-P09-PD1-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 20 Az 14/2024-24,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 20 Az 14/2024-24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Štěpánu Pastorkovi, Ph.D., advokátovi se sídlem Španělská 770/2, Praha 2, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti ve výši **12 269,40 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká možnosti domáhat se žalobou zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu o prodloužení doplňkové ochrany podle § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, toliko v jeho části stanovující dobu prodloužení (vymezené slovy „o dobu 12 měsíců“), aniž by bylo dotčeno prodloužení samotné, které by i po případném vyhovění takovéto žalobě bylo ve výroku rozhodnutí zachováno bez specifikace doby. Jde o to, zda by správní soud zrušením pouze takto vymezené části rozhodnutí nevybočil ze své pravomoci podle § 65 odst. 1 zákona

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterou je rozhodování o zrušení, a nikoli o změně rozhodnutí správního orgánu.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 5. 2023, č. j. OAM-441/LE-BE01-P09-R4-2019, udělil žalobkyni, která je občankou Ukrajiny, doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu na dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byl den 13. 6. 2023. Důvodem doplňkové ochrany byla invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny.

[3] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný podle § 53a odst. 4 zákona o azylu prodloužil stěžovatelce doplňkovou ochranu o dobu 12 měsíců. Prodloužení jen o tuto dobu odůvodnil nebezpečím, že by stěžovatelka mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Podle opisu z evidence Rejstříku trestů fyzických osob ze dne 14. 3. 2024 se totiž opakovaně dopustila trestné činnosti a pravomocným rozhodnutím jí byl již třikrát uložen trest vyhoštění a jednou také podmíněný trest odnětí svobody.

II. Rozsudek městského soudu

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného v části výroku vymezené slovy „o dobu 12 měsíců“. Uznal, že stěžovatelka mohla žalobou napadnout rozhodnutí i jen v části výroku týkající se doby prodloužení doplňkové ochrany. Rozhodnutí žalovaného zároveň shledal srozumitelným, logickým a přezkoumatelným, i když se jeho odůvodnění ve vztahu k prodloužení doplňkové ochrany jen o 12 měsíců omezilo na citaci § 53a odst. 4 zákona o azylu, výčet údajů z opisu z evidence Rejstříku trestů fyzických osob a úvahu, že se stěžovatelka dopustila narušení veřejného pořádku. Podle městského soudu stěžovatelka skutečně, aktuálně a dostatečně závažně ohrozila některý ze zájmů společnosti a tento stav nadále trvá, neboť dosud nevykonala ani jeden z pravomocně uložených trestů vyhoštění z území České republiky. Tento závěr implicitně vyplývá také z rozhodnutí žalovaného. Přestože od uložení posledního trestu vyhoštění uplynulo 10 let, městský soud považoval riziko narušení veřejného pořádku za zjevné, a to i s ohledem na to, že samotná stěžovatelka při pohovoru dne 5. 8. 2020 uvedla: „*I když dostanu zamítnutí, tak tu zůstanu a ať si se mnou dělají, co chtějí.*“ Stěžovatelka tak jasně projevila neochotu respektovat pro ni nepříznivá rozhodnutí v budoucnu.

III. Kasační stížnost žalobkyně

[5] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., navrhla jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud v napadeném rozsudku nelogicky, resp. rozporně argumentuje, že na věc stěžovatelky lze použít judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vztahující se k pojmu „veřejný pořádek“ ohledně případů podle zákona o pobytu cizinců, zatímco v jiných částech takovýto přístup odmítá. Stěžovatelka zdůrazňuje, že podle judikatury správních soudů pobyt bez dokladů a příslušného oprávnění sám o sobě narušení veřejného pořádku nepředstavuje. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 57 A 1/2020-22, který se výkladem pojmu veřejného pořádku v kontextu zákona o azylu podrobně věnuje. Stěžovatelka

pokračování

vytkla rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelnost ve vztahu k její trestní minulosti. Městský soud se s touto námitkou nevypořádal správně, čímž sám zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Podle stěžovatelky měla být zohledněna podstata její trestní činnosti, jakož i nevykonatelnost uložených trestů. Nesprávný výklad pojmu „veřejný pořádek“ podle § 53a odst. 4 zákona o azylu vedl městský soud k tomu, že stěžovatelčině žádosti o prodloužení doplňkové ochrany vyhověl pouze částečně jejím prodloužením o 12 měsíců.

IV. Vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost do značné míry opakuje žalobní námitky. Veškeré výhrady stěžovatelky jsou založeny na nesouhlasu s hodnocením důkazů provedeným městským soudem, který se opírá o značně tendenční, účelový a izolovaný vlastní výklad jednotlivých skutečností. Městský soud v napadeném rozsudku velmi podrobně popsal rozhodný skutkový stav a rozvedl své právní názory vyplývající ze zjištěného skutkového stavu. V odůvodnění rozsudku je jasně a jednoznačně uvedeno, jak o žalobě rozhodl, z jakých důvodů považuje rozhodnutí správního orgánu za zákonné, i jak uvažil o všech námitkách a tvrzeních stěžovatelky uvedených v její žalobě. Ve svém rozhodnutí se neodchýlil od ustálené a vnitřně jednotné judikatury dlouhodobě zastávané Nejvyšším správním soudem. Žalovaný nadále setrvává na svých závěrech a odkazuje na obsah svého rozhodnutí a napadeného rozsudku, které považuje za správné a vyčerpávajícím způsobem odůvodněné. Kasační stížnost navrhl odmítnout pro nepřijatelnost.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Následně posoudil rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i z hlediska možných vad řízení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Žalovaný svým rozhodnutím prodloužil stěžovatelce doplňkovou ochranu na základě § 53a odst. 4 zákona o azylu, který zní: „Osoba požívající doplňkové ochrany je oprávněna požádat o prodloužení doby, na kterou je doplňková ochrana udělena. Ministerstvo prodlouží dobu, po kterou je udělena doplňková ochrana, v případě, že osobě požívající doplňkové ochrany i nadále hrozí vážná újma (§ 14a) a nenastanou-li důvody pro její odejmutí (§ 17a); pohovor se neprovádí, pokud lze vydat rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany. Doplňková ochrana se prodlouží nejméně o 2 roky; je-li důvodné nebezpečí, že by osoba požívající doplňkové ochrany mohla závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo ho již narušuje, prodlouží se doplňková ochrana o 1 rok. Při prodloužování doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny se postupuje obdobně. Ustanovení § 25 písm. d) se v řízení o prodloužení doplňkové ochrany použije obdobně.“

[10] Z rozhodnutí žalovaného se podává formulace jeho výroku, že podle § 53a odst. 4 zákona o azylu „*se doplňková ochrana prodlužuje o dobu 12 měsíců*“. Stěžovatelka napadla žalobou jen část výroku tohoto rozhodnutí vymezenou slovy „*o dobu 12 měsíců*“. Nesouhlasí totiž s prodloužením doplňkové ochrany toliko o 1 rok, a nikoli o nejméně 2 roky, jak by tomu zásadně mělo být podle § 53a odst. 4 zákona o azylu, jakož i podle čl. 24 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (tzv. kvalifikační směrnice). Stěžovatelka nicméně nebrojila proti samotnému prodloužení její doplňkové ochrany, o které ostatně sama žádala. To, že žaloba směřovala jen proti části výroku rozhodnutí žalovaného, konstatoval i městský soud, který takto vymezenou žalobu považoval za projednatelnou.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že obecně lze připustit soudní přezkum, resp. zrušení i jen části rozhodnutí správního orgánu, musí však jít o takovou část rozhodnutí, která by obstála i jako samostatné rozhodnutí. Správní soud musí vždy posoudit, zda jde o část rozhodnutí oddělitelnou a zda takto oddělené části rozhodnutí nejsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislé, tedy „*zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními orgány nejrozličnější podobu. Např. jeden výrok podmiňuje výrok druhý (výrok o porušení právní povinnosti a výrok o sankci); zrušením jednoho výroku by došlo k faktické změně rozhodnutí správního orgánu, což by ve svém důsledku znamenalo zavedení nového způsobu rozhodování soudu (zrušením omezujících podmínek při povolení nějaké činnosti by došlo k povolení činnosti bez omezení), apod*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2006, č. j. 4 Azs 11/2005-90; k možnosti zrušit jen část rozhodnutí správního orgánu srov. též např. rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, odst. [24], nebo ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 As 175/2018-36, odst. [11] až [14]).

[12] Bylo by v rozporu s kasačním principem, na kterém je založeno správní soudnictví, pokud by se kdokoli mohl žalobou proti části rozhodnutí domoci změny jeho obsahu a tím fakticky nahrazení rozhodnutí příslušného správního orgánu rozhodnutím správního soudu. Takovéto oprávnění nevyplývá z § 65 odst. 1 s. ř. s., který stanoví pouze pravomoc rozhodovat o zrušení rozhodnutí správního orgánu, a jeho připuštění by bylo možné jen ve zvláštních případech stanovených zákonem (srov. § 78 odst. 2 s. ř. s.). Bez zvláštní úpravy správní soud nemá pravomoc ke změně rozhodnutí správního orgánu a takovýto návrh by podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. musel být odmítnut z důvodu, že nejsou splněny podmínky řízení.

[13] Zvláštní úpravu umožňující změnu rozhodnutí správním soudem zákon nestanoví ani ve vztahu k rozhodnutí žalovaného, kterým se prodlužuje doplňková ochrana podle § 53a odst. 4 zákona o azylu. Stěžovatelka se domáhá právě takovéto změny rozhodnutí, neboť navrhuje zrušení výroku rozhodnutí žalovaného jen v části vymezené slovy „*o dobu 12 měsíců*“. I když současně požaduje vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, za situace,

pokračování

kdy by v rozporu s uvedeným ustanovením existovalo pravomocné rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany bez specifikace doby prodloužení (tedy ve své podstatě na dobu neurčitou), by žalovaný nemohl samostatně znovu rozhodovat o prodloužení doplňkové ochrany, byť tentokrát o jinou dobu. Stěžovatelka nepochybně mohla namítat, že doplňková ochrana byla prodloužena jen o 12 měsíců, její žalobu by však bylo možné projednat jen za předpokladu, že by směřovala vůči rozhodnutí žalovaného jako celku. Pakliže by ji městský soud shledal důvodnou, v novém řízení, které by následovalo po zrušení tohoto rozhodnutí, by se žalovaný musel zabývat i dobou prodloužení.

[14] Bylo povinností stěžovatelky, aby v žalobě v souladu s § 37 odst. 3 s. ř. s. uvedla, co navrhuje. Stěžovatelka uplatnila argumentaci, která odpovídá návrhu na zrušení rozhodnutí žalovaného jako celku, výslovně ale navrhla zrušení jen části výroku tohoto rozhodnutí. Zjevně tak je dán nesoulad mezi žalobním návrhem a odůvodněním žaloby, který zakládá vadu podání. Za této situace si měl městský soud vyjasnit, zda se stěžovatelka domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného jako celku, nebo jen jeho části. Bylo jeho povinností vyzvat stěžovatelku podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vady podání a stanovit jí za tímto účelem lhůtu. Protože tak městský soud nepostupoval, řízení před ním bylo postiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K této skutečnosti musel Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout nad rámec důvodů kasační stížnosti. Samotnou otázkou prodloužení doplňkové ochrany podle § 53a odst. 4 zákona o azylu jen o 12 měsíců se zatím nezabýval. S ohledem na zjištěnou vadu řízení před městským soudem by to bylo předčasné.

VI. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, což znamená, že bude muset vyzvat stěžovatelku k odstranění vady podání. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 2. 2025, č. j. 9 Azs 17/2025-28, ustanovil zástupcem stěžovatelky pro řízení o kasační stížnosti advokáta JUDr. Štěpána Pastorka, Ph.D. Hotové výdaje a odměnu za zastupování hradí stát (§ 35 odst. 10 a § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta v souladu s § 7, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částkou 9 240 Kč (2 x 4 620 Kč) odpovídající dvěma úkonům právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání a podání kasační stížnosti) a částkou 900 Kč (2 x 450 Kč), která představuje paušální náhradu hotových výdajů vztahující se ke dvěma úkonům právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměnu advokáta a náhradu hotových výdajů je třeba zvýšit o daň z přidané hodnoty ve výši 2 129,40 Kč, neboť ustanovený zástupce je společníkem obchodní společnosti PSH legal advokáti s.r.o., která je jejím plátcem. Celková částka odměny a náhrady hotových výdajů tak činí 12 269,40 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu