

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **T. L. J.**, zastoupen Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2008, č. j. OAM-1085/VL-07-L06-PD1-2006, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Az 17/2008 - 40,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Az 17/2008 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2008, č. j. OAM-1085/VL-07-L06-PD1-2006. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobce o prodloužení doplňkové ochrany udělené podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), a to z důvodu nedodržení stanovené lhůty pro její podání ve smyslu § 53a odst. 1 zákona o azylu.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce požádal o prodloužení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu dne 5. 5. 2008. Protože mu byla udělena doplňková ochrana na dobu 15 měsíců dne 11. 1. 2007, končila mu lhůta pro prodloužení doplňkové ochrany dne 13. 5. 2008. Jelikož je třeba podat novou žádost o doplňkovou ochranu nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na kterou byla udělena, končila žalobci tato lhůta dne 13. 4. 2008. Přitom se u žalobce nejedná o případ, kdy by mu v podání žádosti ve stanovené lhůtě zabránily důvody na jeho vůli nezávislé. Soud tak neshledal v postupu

žalovaného žádné pochybení, pokud žalobcovu žádost zamítl právě s ohledem na to, že žádost o prodloužení doplňkové ochrany byla podána po lhůtě stanovené v § 53a odst. 1 zákona o azylu.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. V ní zejména odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 1 Azs 34/2009 - 55, ve kterém soud v obdobném případě dospěl k závěru, že třicetidenní lhůta uvedená v § 53a odst. 1 zákona o azylu je lhůtou pořádkovou, neboť s jejím nedodržením zákon nespojuje žádné právní následky. Nedodržení této lhůty tak není důvodem pro odnětí doplňkové ochrany dle § 17a zákona o azylu, není ani správním deliktem dle zákona o azylu dle § 93 zákona o azylu, ani přestupkem ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Nedodržení této lhůty není ani důvodem k zastavení řízení dle § 9 zákona o azylu v kombinaci s § 66 odst. 1 správního řádu. Zákon o azylu podle citovaného rozsudku vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany z důvodu nedodržení třicetidenní lhůty neumožňuje, a správní orgán tak nemohl toto rozhodnutí vůbec vydat. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti stěžovatele se vyjádřil žalovaný přípisem ze dne 4. 2. 2010. Zde uvedl, že je mu znám právní názor kasačního soudu na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany z důvodu nedodržení lhůty pro podání žádosti podle § 53a odst. 1 zákona o azylu, vyjádřený v dovolávaném rozsudku. Napadené rozhodnutí soudu však bylo vydáno dne 28. 5. 2009, tj. ještě před tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu. Žalovaný proto ponechal posouzení důvodnosti kasační stížnosti na uvážení zdejšího soudu.

Při rozhodování o kasační stížnosti stěžovatele musel nejprve Nejvyšší správní soud posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení. Předně tak zkoumal, je-li kasační stížnost přijatelná ve smyslu ust. § 104a s. ř. s., tedy zda svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vycházel přitom z precedentního usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS, podle něhož je kasační stížnost přijatelná mimo jiné tehdy, pokud se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. K otázce neprodloužení doplňkové ochrany z důvodu nedodržení lhůty podle § 53a odst. 1 zákona o azylu se Nejvyšší správní soud vyjádřil dosud pouze dovolávaným rozsudkem, proto shledal kasační stížnost přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s. a mohl se zabývat její důvodností.

Námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti lze podřadit důvodu vymezenému v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Po zvážení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 14a odst. 1 zákona o azylu se udělí doplňková ochrana cizinci, který nesplňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu

svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se za vážnou újmu považuje a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Podle § 53a odst. 1 zákona o azylu udělí ministerstvo osobě požívající doplňkové ochrany oprávnění k pobytu na území na dobu, po kterou jí hrozí vážná újma podle § 14a, nejméně však na 1 rok, a na tuto dobu jí vydá průkaz oprávnění k pobytu, jehož náležitosti stanoví § 60a. Trvají-li důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena, nebo nenastanou-li důvody uvedené v § 17a, tuto dobu *(tj. dobu oprávnění k pobytu)* ministerstvo na žádost osoby požívající doplňkové ochrany podanou nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž jí je doplňková ochrana udělena, i opakovaně prodlouží, vždy nejméně o 1 rok; současně se prodlouží doba platnosti průkazu oprávnění k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany. Nerozhodne-li ministerstvo o žádosti v době platnosti oprávnění k pobytu na území, prodlužuje se udělené oprávnění k pobytu na území do dne nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva o žádosti. Pokud podání žádosti ve stanovené lhůtě zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po odpadnutí těchto důvodů.

O věci samé uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Nejvyšší správní soud trvá na tom, co bylo ke sporné otázce uvedeno v dovolávaném rozsudku, tj. že smyslem § 53a zákona o azylu je umožnit správnímu orgánu opakovaně ověřovat naplnění, respektive trvání podmínek doplňkové ochrany, pro něž byla žadateli o prodloužení doplňkové ochrany udělena; jakož i že třicetidenní lhůta uvedená v citovaném ustanovení je toliko lhůtou pořádkovou a zákon o azylu správnímu orgánu vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doplňkové ochrany z důvodu jejího nedodržení neumožňuje. Nadto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se podrobněji ke vztahu § 14a a § 53a zákona o azylu, neboť jeho interpretace může v důsledku ne vždy zcela pregnantních zákonných formulací vyvolávat pochybnosti.

Pokud by Nejvyšší správní soud vyšel z doslovného znění předmětných ustanovení, pak by § 14a upravoval podmínky udělení doplňkové ochrany a § 53a udělení oprávnění k pobytu, prodlužování tohoto oprávnění a vydávání průkazu oprávnění k pobytu. Za primární by bylo třeba považovat udělení *„doplňkové ochrany“* podle § 14a zákona o azylu. Teprve na základě jejího přiznání by ministerstvo udělovalo jakýsi odvozený *quasi*status v podobě *„oprávnění k pobytu“* a pro dobu jeho trvání vydávalo *„průkaz oprávnění k pobytu“*. Doba oprávnění k pobytu by pak podle textu § 53a zákona o azylu kopírovala dobu (blíže nespecifikovanou), na kterou byla udělena doplňková ochrana.

Ministerstvo vnitra by tak vydávalo dvě rozhodnutí, a to jednak o přiznání doplňkové ochrany, jednak o udělení oprávnění k pobytu, a následně vydávalo průkaz

oprávnění k pobytu. Jelikož se žalovaný zjevně touto zákonnou konstrukcí neřídí a rovněž Nejvyšší správní soud ji považuje za zavádějící, bylo na místě obrátit pozornost ke směrnici 2004/83/ES, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice"), jejíž transpozicí byl § 53a do zákona o azylu vtělen.

Znění § 53a zákona o azylu vychází z čl. 24 odst. 2 směrnice, podle kterého *„co nejdříve po přiznání statusu podpůrné ochrany vydá členský stát osobám, kterým byl tento status přiznán, povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň jeden rok a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku"*. Již konfrontace s českou podobou kvalifikační směrnice dokládá poměrně zásadní významový posun, ke kterému transpozicí do zákona o azylu došlo. Je totiž nepochybně rozdíl, má-li správní orgán pravomoc *„udělit oprávnění k pobytu"* na určitou dobu, nebo *„vydat povolení k pobytu"* s určitou *„dobou platnosti"*. Zpochybnit přitom nelze český překlad směrnice, neboť tento je zcela v souladu s jinými jazykovými verzemi. Srov. např. text anglický: *"As soon as possible after the status has been granted, Member States shall issue to beneficiaries of subsidiary protection status a residence permit which must be valid for at least one year and renewable..."*; francouzský: *„Dès que possible après que le statut leur a été octroyé, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable..."*; či německý: *„So bald wie möglich nach Zuerkennung des Schutzstatus stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, einen Aufenthaltstitel aus, der mindestens ein Jahr gültig und verlängerbar sein muss..."*

Ze všech uvedených jazykových verzí je zcela zřejmé, že ustanovení čl. 24 odst. 2 kvalifikační směrnice se týká *„vydávání" (to issue, ausstellen, délivrer) „dokladu" (residence permit, titre de séjour, Aufenthaltstitel)*, jenž má být *„platný" (valid, valable, gültig)* nejméně jeden rok a prodloužitelný. Obecně se tedy ve směrnici operuje pouze se dvěma pojmy, a to *„statutem poživatele doplňkové ochrany" (subsidiary protection status)*, pro jehož deklaraci je vydáván *„průkaz oprávnění k pobytu" (residence permit)*. Se žádnou odvozenou formou statusu v podobě oprávnění k pobytu kvalifikační směrnice zjevně nepočítá a jeho zakotvení v § 53a zákona o azylu jako samostatného institutu je proto třeba vnímat jako legislativní lapsus.

Byť nepřímo lze z kvalifikační směrnice dále dovodit, že doplňková ochrana je udělována na určitou dobu – srov. čl. 19 nazvaný *„Prodloužení platnosti statusu podpůrné ochrany" (renewal of subsidiary protection status)*; přičemž v tomtéž článku jsou explicitně uvedeny důvody, které takovému prodloužení brání. Těmito jsou jednak pominutí podmínek pro udělení doplňkové ochrany (odst. 1), jednak situace, kdy po přiznání statusu vyšly najevo skutečnosti, které jeho udělení brání (odst. 2 a 3).

Ze všeho, co bylo uvedeno výše, tedy vyplývá dvojí:

1) Smyslem § 53a zákona o azylu je upravit a) prodlužování statusu poživatele doplňkové ochrany a b) vydávání, resp. prodlužování platnosti průkazu oprávnění k pobytu na základě udělení (prodloužení) statusu poživatele doplňkové ochrany.

Ustanovení § 53a odst. 1 zákona o azylu je proto na místě interpretovat tak, že trvají-li důvody, pro něž byla doplňková ochrana udělena, nebo nenastanou-li důvody uvedené v § 17a, ministerstvo na žádost osoby požívající doplňkové ochrany podanou nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž byla udělena, doplňkovou ochranu i opakovaně prodlouží, vždy nejméně o 1 rok, a současně prodlouží dobu platnosti průkazu oprávnění k pobytu.

2) Důvodem neprodloužení statusu poživatele doplňkové ochrany mohou být jen a pouze důvody týkající se podmínek udělení tohoto statusu, nikoli nedodržení lhůty stanovené v § 53a zákona o azylu.

Z výroku napadeného správního rozhodnutí *implicite* vyplývá, že žalovaný považoval třicetidenní lhůtu stanovenou v § 53a zákona o azylu za lhůtu hmotněprávní, neboť s jejím nedodržením spojil následek v podobě meritorního zamítavého rozhodnutí o právu cizince na mezinárodní ochranu. S takovým posouzením se však není možné ztotožnit. Předmětná lhůta je svým charakterem nepochybně lhůtou procesní. Tato pak obecně může být buď propadná, spojuje-li s ní zákon zánik určitého procesního práva, nebo pořádková, není-li tomu tak. Jelikož zákon o azylu s nedodržením lhůty stanovené ustanovením § 53a žádné negativní následky nespojuje, je na místě uzavřít, že se jedná pouze o lhůtu pořádkovou.

Je zřejmé, že smyslem zakotvení lhůty do zákona o azylu bylo vytvořit pro správní orgán určitou časovou rezervu, odpovídající lhůtám, které mu pro vydání rozhodnutí ukládá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (§ 71) tak, aby mohl o žádosti o prodloužení rozhodnout zásadně ještě v době platnosti statusu dříve uděleného a doba prodloužení plynule navázala na dobu platnosti doplňkové ochrany dříve přiznané. Tento zájem je jistě pochopitelný a legitimní, a dodržení lhůty je tedy nanejvýš žádoucí. Současně je však na místě konstatovat, že § 53a pamatuje i na situace, kdy se správnímu orgánu nepodaří vydat rozhodnutí o prodloužení v době platnosti udělené doplňkové ochrany, a kdy se doplňková ochrana prodlouží až do právní moci rozhodnutí správního orgánu ze zákona. Ani nedodržení třicetidenní lhůty v míře znemožňující správnímu orgánu rozhodnout o žádosti v době platnosti dříve udělené doplňkové ochrany by tedy nemělo za následek pobyt cizince na území ČR neoprávněně, neboť doplňková ochrana by se až do rozhodnutí o žádosti prodloužila „automaticky“. (Za této situace by tedy sankcionovat nedodržení předmětné lhůty nebylo ani účelné.)

Lze tak shrnout, že ve vztahu k předmětné lhůtě mohou nastat v zásadě tři situace:

a) poživatel doplňkové ochrany podá žádost o prodloužení včas, tj. dříve než 30 dnů před koncem platnosti dříve uděleného statusu – situace, která je pravidlem a zároveň je žádoucí,

b) poživatel doplňkové ochrany podá žádost o prodloužení po lhůtě, ovšem ještě v době platnosti dříve uděleného statusu; tehdy platí, že správní orgán buď vydá rozhodnutí ještě v době platnosti dříve udělené doplňkové ochrany, anebo nikoli, přičemž v posléze uvedeném případě se doplňková ochrana prodlouží ze zákona do dne nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti,

c) poživatel doplňkové ochrany podá žádost po skončení platnosti dříve uděleného statusu; tuto situaci neupravuje ani zákon o azylu, ani kvalifikační směrnice. Jelikož fundované zodpovězení této otázky by vyžadovalo adekvátní právní analýzu s přesahem do režimu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a s ohledem na to, že tento případ nemá oporu ve skutkovém stavu projednávané věci, Nejvyšší správní soud se jí dále nezabýval.

V daném případě stěžovatel požádal o prodloužení doplňkové ochrany dne 5. 5. 2008, platnost statusu končila 13. 5. 2008, přesto žalovaný zamítl žádost již 7. 5. 2008 s odůvodněním, které zákon nepřipouští. Na podkladě všeho, co bylo uvedeno výše, je tedy zřejmé, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je v projednávané věci naplněn, a Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu