

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobců: **a) E. S.**, **b) S. S.**, oba zastoupeni JUDr. Janou Balounovou, Ph.D., advokátkou se sídlem náměstí Republiky 2, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/4, Praha 4, proti rozhodnutím žalované ze dne 11. 3. 2020, čj. MV-32189-4/SO-2020, a ze dne 11. 3. 2020, čj. MV-31966-4/SO-2020, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2020, čj. 77 A 50/2020-110,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 11. 2020, čj. 77 A 50/2020-110, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 11. 3. 2020, čj. MV-32189-4/SO-2020, a ze dne 11. 3. 2020, čj. MV-31966-4/SO-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni a) náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **2 000** Kč, a žalobci b) náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **4 000** Kč, k rukám jejich zástupkyně JUDr. Jany Balounové, Ph.D., advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Ustanovené zástupkyni žalobců JUDr. Janě Balounové, Ph.D., advokátce, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **10 520** Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně) zastavilo usneseními ze dne 6. 1. 2020, čj. OAM-15961-10/TP-2019, a ze dne 6. 1. 2020, čj. OAM-15959-9/TP-2019, řízení o žádostech žalobců o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, protože nebyli oprávněni o tento druh pobytu žádat, jelikož již nebyli poživateli doplňkové ochrany. Proti těmto usnesením podali oba žalobci odvolání, která žalovaná v záhlaví uvedenými rozhodnutími zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

[2] Rozhodnutí žalované napadli žalobci žalobou. V ní argumentovali, že v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu byli poživateli doplňkové ochrany, a tudíž podle § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců splňovali podmínky pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 stejného zákona. Žalobcům byla doplňková ochrana udělena 20. 1. 2012 a následně jim byla dvakrát prodloužena. Potřetí jim však prodloužena nebyla, a to rozhodnutím doručeným žalobcům 22. 7. 2019. Proti tomuto rozhodnutí nicméně žalobci podali žalobu, která má odkladný účinek podle § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Závěr správních orgánů, že žalobci byli poživateli doplňkové ochrany jen do nabytí právní moci rozhodnutí o jejím neprodloužení (22. 7. 2019), je tudíž nesprávný, a žalobci byli jejími poživateli i v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu (22. 10. 2019). Žalobci ostatně v době podání žádosti pobývali na území na základě cestovních průkazů totožnosti vydaných podle § 65 zákona o azylu, ve kterých je vyznačeno, že jim byla udělena doplňková ochrana. Správní orgány v této souvislosti nesprávně vyložily § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení může cizinec podat žádost o povolení k trvalému pobytu, pokud pobývá na území nepřetržitě 5 let a v době podání žádost na území pobývá „*na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu*“. Tento zvláštní právní předpis pak poznámka pod čarou definuje mimo jiné jako zákon o azylu. Žalobci byli držiteli takových průkazů v důsledku odkladného účinku žaloby, správní orgány to však nesprávně považovali za pouhé formální splnění dané podmínky. Správní orgány na podporu těchto svých závěrů citovali judikaturu vztahující se k žádostem o povolení k dlouhodobému pobytu. Tato judikatura však není na věc přiléhavá, neboť cizinec – poživatel doplňkové ochrany má již z tohoto titulu stejné postavení, jako cizinec s platným povolením k trvalému pobytu (volný přístup na trh práce, účast na veřejném zdravotním pojištění a Státním integračnímu programu). Tyto atributy dlouhodobý pobyt nemá. Dále byla porušena zásada legitimního očekávání žalobců, protože žalovaná v rozhodnutích z roku 2018 a 2019 v podobných situacích považovala žadatele za poživatele mezinárodní ochrany a podle zkušenosti zástupce žalobců tak žalovaná v některých případech činí i nadále. Výklad správních orgánů navíc přestavuje procesní analogii v neprospěch žalobců, která je nepřípustná. Správní orgány se také měly zabývat dopady do soukromého a rodinného života žalobců, kteří žijí v ČR již 19 let, žalobce b) již od svých 6 měsíců, jiné prostředí ani nezná, ostatně ani nenabyl občanství Uzbekistánu. Má zde i svého otce, byť ten s jeho matkou už nežije. Žalobkyně a) má na území i svou dceru, které je 27, má českého manžela a trvalý pobyt. Oba žalobci jsou v ČR plně integrovaní včetně zaměstnání, umí česky.

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že přiznání odkladného účinku žalobě ze zákona nemění povahu odkladného účinku, vyjádřenou v § 73 odst. 3 s. ř. s., podle nějž se přiznáním odkladného účinku „*pozastavují*“ do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Nejde tedy o prodloužení pobytového statusu, ale spíše o sistaci správního aktu, během níž sice nelze vynucovat jím uložené právní povinnosti a jím odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována, avšak správní

akt zůstává pravomocným (viz nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07). Smyslem odkladného účinku je tedy ochránit žalobce před výkonem nebo jinými právními účinky rozhodnutí, v jejichž důsledku by žalobcům mohla vzniknout nepoměrně větší újma než jiným osobám, a kterou by následně bylo obtížné odčinit či napravit. V daném případě jde o ochranu před povinností opustit území republiky. Rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany zůstává nadále v právní moci a je třeba na něj do rozhodnutí soudu nahlížet jako na zákonné, pouze s pozastavenými účinky. Správní orgány tak posoudily postavení žalobců správně, pokud je považovaly za poživatele doplňkové ochrany jen do 22. 7. 2019. Účelem fikce pobytu vzniklé na základě přiznaného odkladného účinku žaloby totiž není umožnit žalobci podávat další žádosti o udělení pobytu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, čj. 7 Azs 46/2017-28, ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 52/2018-33, a ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 268/2017-22). Byť v těchto rozhodnutích dané osoby pobývaly na území na základě dlouhodobého pobytu (a nikoliv na základě mezinárodní ochrany), lze jejich závěry aplikovat i v dané věci, protože samotná povaha fikce je totožná. Nad rámec toho krajský soud uvedl, že žalobci stejně v soudním přezkumu rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany neuspěli.

[4] Nad to krajský soud upozornil, že žalobci mohli o povolení k trvalému pobytu požádat již od roku 2017. Na tuto možnost byli rovněž upozorněni v rozhodnutích o prodloužení doplňkové ochrany, avšak využili ji až ve chvíli, kdy jim doplňková ochrana nebyla prodloužena. Postup správních orgánů nepředstavoval ani porušení zásady legitimního očekávání. Změna rozhodovací praxe správních orgánů je možná, pokud je důvodem změny zjištění, že předchozí praxe byla v rozporu s právními předpisy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, čj. 1 Afs 50/2009-233). V dané věci šlo o tento případ. Posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života žalobců nebylo obecně třeba v dané věci provádět, protože o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015-27). Správní orgán I. stupně ostatně nemá v dané situaci jinou možnost, než řízení zastavit. Posouzení dopadů do soukromého a rodinného života je pak třeba provádět v rámci řízení o správním vyhoštění, pokud by následovalo. Nad rámec toho žalobci neuvedli ani žádná konkrétní tvrzení, jak mělo být do jejich soukromého a rodinného života zasaženo. Konečně se soud nemohl zabývat námitkou uvedenou v replice, že se v legislativním procesu nachází novela, mající dané nejasnosti vyjasnit. Správní orgány totiž rozhodují podle právního stavu ke dni jejich rozhodnutí a ke stejnému datu jsou tato rozhodnutí přezkoumávána správními soudy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. V ní jej obecně napadají jako nepřezkoumatelný, protože krajský soud převzal argumentaci správních orgánů, aniž by ji podrobil přezkumu v rozsahu žalobní argumentace. Závěr krajského soudu ohledně účinků odkladného účinku žaloby je pak v rozporu se zákonem. Jeho účelem není jen ochrana před právními následky, ale i fixace stávajícího stavu věci, jakoby rozhodnutí vůbec nebylo vydáno. V tomto směru předestřeli stěžovatelé rozsáhlou argumentaci v žalobě (např. proč na ně nedopadá judikatura týkající se navazování dlouhodobých pobytů), avšak krajský soud se jí dostatečně nezabýval a přehlédl její podstatu. Rozsudek je tudíž nepřezkoumatelný. Krajský soud se také opřel o neúspěch stěžovatelů v soudním přezkumu rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany. Tím se

však krajský soud zabývat neměl, protože ve svém rozhodování má vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Stejně tak vůbec neměl argumentovat rozsudky týkajícími se zákona o pobytu cizinců. Podstata pobytů podle zákona o azylu je totiž natolik odlišná, že tato judikatura není přiléhavá.

[6] Krajský soud dále vůbec nereflektoval, že stěžovatelé pobývali na území i během soudního přezkumu na základě cestovních průkazů totožnosti, vydaných podle § 65 zákona o azylu. Pokud krajský soud upozornil na možnost stěžovatelů požádat o povolení k trvalému pobytu už v roce 2017, jde o nelogický závěr: pokud mohli požádat už v roce 2017, tím spíše by mohli i v roce 2019. Ohledně legitimního očekávání se krajský soud nesprávně nezabýval otázkou, zda dosavadní rozhodovací praxe opravdu nebyla v souladu s právními předpisy. Stejně tak se nezabýval námitkou ohledně nepřípustného použití procesní analogie v neprospěch stěžovatelů. Stěžovatelé naproti tomu mohli legitimně očekávat, že jsou oprávněni požádat o povolení k trvalému pobytu. Závěr žalované o dosavadní nezákonné praxi je vedle toho absurdní, pokud se vezme v potaz, že právě Ministerstvo vnitra předložilo legislativní návrh reagující na současné interpretační problémy (viz sněmovní tisk č. 1033, VIII. volební období). Z rozhodnutí správních orgánu a rozsudku krajského soudu není vůbec zřejmé, v čem byla předchozí praxe v rozporu s právními předpisy, pokud zmíněný sněmovní tisk staví situaci na jisto tak, že by osoby v postavení stěžovatelů na podání žádosti o povolení k trvalému pobytu nárok měly. Předložený návrh by tedy sám musel být v rozporu s právními předpisy. Krajský soud na odkaz na sněmovní tisk poznamenal, že nelze přihlížet k legislativním návrhům. Stěžovatelé však na tisk odkazovali právě v souvislosti s otázkou, jak je možné, že byla dřívější praxe nezákonná, kterou však krajský soud nevypořádal.

[7] Nesprávné jsou i závěry krajského soudu ohledně zásahu do soukromého a rodinného života. Stěžovatelé v žalobě uvedli podrobnou pobytovou historii v ČR, která jejich soukromý a rodinný život dokládá. V této souvislosti upozorňují, že nemohou požádat o žádný jiný typ pobytového oprávnění. Konečně není výklad správních orgánů a krajského soudu v souladu s právem EU, konkrétně s čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Podle tohoto ustanovení platí, že členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let. I kdyby snad nebyla dosavadní praxe správních orgánu v souladu s právními předpisy (s čímž se však stěžovatelé neztotožňují), jejich žalobě mělo být vyhověno pro tento rozpor s evropským právem.

[8] Žalovaná se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. K tvrzenému porušení zásady legitimního očekávání upozornila, že není v rozporu se správním řádem, pokud správní orgán změní svoji rozhodovací praxi pro věcnou nesprávnost předchozí praxe (viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2018, čj. 15 A 128/2016-51). Podle žalované navíc rozhodnutí ve věcech stěžovatelů nevybočovala ze současné praxe, která je konzistentní. Ohledně nepřiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života upozornila, že stěžovatelům nebyl zastavením řízení o jejich žádostech zakázán pobyt na území, ani jim nebyla uložena povinnost vycestovat z území. Navíc jsou oprávněni pobývat na území na základě odkladného účinku k žalobě.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelé uplatňují čtyři okruhy kasačních námitek. V první řadě namítají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, spočívající v opomenutí žalobních námitek. Dále považují za nesprávné závěry krajského soudu ohledně oprávnění stěžovatelů požádat o povolení k trvalému pobytu vzhledem k přiznání odkladného účinku ve věci neprodloužení doplňkové ochrany. Třetím okruhem kasačních námitek směřují stěžovatelé proti právnímu závěru krajského soudu týkajícímu se hodnocení dopadů do soukromého a rodinného života, a konečně ve čtvrté oblasti námitek poukazují na tvrzený účinek směrnice č. 2003/109/ES.

[12] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti. Pokud by byl napadaný rozsudek skutečně nepřezkoumatelný, bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé. Podle stěžovatelů se krajský soud nedostatečně vypořádal s žalobní argumentací, a to konkrétně pokud jde o (1) důvody, proč na stěžovatele nedopadá judikatura ohledně dlouhodobých pobytů a další argumentace ohledně odkladného účinku žaloby; (2) skutečnost, že stěžovatelé pobývali na území na základě cestovních průkazů totožnosti; (3) otázku, zda byla dřívější praxe skutečně v rozporu s právními předpisy; (4) námitku nepřípustného užití analogie v neprospěch účastníků. Tato námitka není důvodná.

[13] Krajský soud se s danými otázkami srozumitelně vypořádal. Vysvětlil, že považuje fikci týkající se dlouhodobých pobytů za podobný institut, jako je fikce podle zákona o azylu týkající se stěžovatelů, stejně tak se podrobně věnoval otázce odkladného účinku (s těmito závěry ostatně stěžovatelé v dalších námitkách nesouhlasí, což samo o sobě svědčí o přezkoumatelnosti rozsudku). Povahu odkladného účinku krajský soud přiléhavě označil za těžiště sporu. Sice v rámci výkladu této problematiky výslovně nezopakoval, že stěžovatelé pobývali na území na základě cestovních průkazů totožnosti, avšak tato skutečnost je nedílně spojena právě s přiznáním odkladného účinku žalobám ve věcech doplňkové ochrany. Taktéž ze závěrů krajského soudu ohledně odkladného účinku vyplývá zákonnost současné praxe, předchozí praxe tudíž musela být nezákonná, což z kontextu rozsudku jasně plyne. Ze závěru o zákonnosti současné praxe posléze rovněž plyne, že nejde o nepřípustné užití analogie. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou tedy z odůvodnění jeho rozsudku zcela zřejmé. Samotný nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku ještě nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30).

[14] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami týkajícími se posouzení povahy odkladného účinku a s tím související otázky, zda byli stěžovatelé oprávněni podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to ministerstvu [§ 69 odst. 5 písm. b stejného zákona]. Tyto námitky jsou důvodné, protože krajský soud tuto právní otázku nesprávně posoudil [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[15] Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „*Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu*

nejméně 5 let.“ Podle § 69 odst. 5 písm. b) stejného zákona je cizinec oprávněn žádost o pobyt podle § 68 odst. 1 podat ministerstvu, „*pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu*“ (zde zákon odkazuje poznámkou pod čarou mj. na zákon o azylu). V souladu s § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se pak usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.

[16] Klíčovou otázkou tedy je, zda byli stěžovatelé v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu poživateli doplňkové ochrany v důsledku skutečnosti, že zákon o azylu přiznává v § 32 odst. 2 odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany, kterou stěžovatelé včas podali a v době po podání této žaloby požádali o povolení k trvalému pobytu. Krajský soud v této souvislosti případně označil posouzení povahy odkladného účinku za těžiště sporu, odkázal nicméně nepřiléhavě na judikaturu týkající se tzv. fikcí pobytu.

[17] Tzv. fikci u prodlužování dlouhodobých pobytů upravuje § 60 odst. 4 zákona o pobytu cizinců: „*Pokud doba platnosti dlouhodobého víza a doba pobytu na území na toto vízum uplyne před rozhodnutím o jejich prodloužení, ačkoli žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavci 2 nebo 3, považuje se dlouhodobé vízum za platné a doba pobytu na území na toto vízum za prodlouženou do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*“ Podle § 69 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců je možné na území žádat o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 stejného zákona, pokud za splnění dalších podmínek pobývá cizinec na území „*na povolení k dlouhodobému pobytu*“.

[18] Úpravu vztahující se k fikci u dlouhodobých pobytů vyložila judikatura tak, že během pobytu „na fikci“ není cizinec oprávněn požádat o povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 69 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože nejde o pobyt na povolení k trvalému pobytu, ale jen dočasnou fikci pobytového statusu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, čj. 3 Azs 96/2015-44). Proti tomuto závěru ostatně stěžovatelé nebrojí, nepovažují ho však za relevantní pro daný případ, protože jde o doplňkovou ochranu podle zákona o azylu.

[19] Tento výklad skutečně není na danou věc použitelný, jak případně argumentují stěžovatelé, byť se neopírají o správná ustanovení právních předpisů (použití správného ustanovení však není podmínkou pro projednání stížnostního bodu, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, zejm. body 20 a 21). Zákon o pobytu cizinců totiž definuje jako tzv. fikci pobytu postavení cizince poté, co mu vypršelo jeho dosavadní pobytové oprávnění k dlouhodobému pobytu, a ještě nebylo rozhodnuto o žádosti o jeho prodloužení. Používá k tomu v § 60 odst. 4 sousloví „*považuje se*“, typické v právních předpisech pro užití konstrukce označované jako právní fikce. Co se rozumí právní fikcí, je vymezeno doktrínou. Ústavní soud vyšel v jednom ze svých nálezů z užitečné, původem francouzské definice (nález ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01): „*Právní fikce je právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky, než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu (srov. Jean-Louis Bergel: Théorie générale du droit, 2e édition, Paris, Dalloz, 1989, s. 300).*“ V konkrétním případu fikce u prodlužování dlouhodobých pobytů to

znamená, že cizinec pobytové oprávnění podle zákona nemá, „jen“ se na něj z praktických důvodů do rozhodnutí o jeho žádosti o prodloužení hledí, jako by jím disponoval.

[20] V této logice Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku čj. 3 Azs 96/2015-44 následující dopady pobytu „na fikci“ na možnost požádat o povolení k trvalému pobytu: „*k tomu, aby bylo možné považovat žádost stěžovatele o trvalý pobyt za oprávněnou, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců* [jde o obdobu § 60 odst. 2, pozn. NSS] *je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit.*“ Tuto argumentaci pak soud převzal i v rozsudcích ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 Azs 268/2017-22, a ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 52/2018-33.

[21] Jiné odůvodnění Nejvyšší správní soudu užil v rozsudku čj. 7 Azs 46/2017-28; v bodu 22 vyložil, že přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu stěžovatelku brání jen před výkonem nebo jinými negativními důsledky žalovaného rozhodnutí. Rozhodnutí samo však zůstává v právní moci a je na něj tak třeba hledět, tudíž stěžovatelka nebyla oprávněna požádat o povolení k trvalému pobytu na území podle § 69 odst. 5 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[22] K tomuto výkladu Nejvyšší správní soud uvádí, že představuje judikaturní vybočení. Závěry daného rozsudku jsou správné, pokud jde o závěr v úzkém významu, neboť stěžovatelka skutečně nebyla oprávněna žádat o povolení k trvalému pobytu, ovšem to je důsledkem popsané úpravy tzv. fikce pobytu. Pokud však jde o právní důsledky přiznání odkladného účinku žaloby podle § 73 s. ř. s., Nejvyšší správní soud konzistentně judikuje, že jeho přiznáním je „zmražen“ stav věcí v době „před“ žalovaným správním rozhodnutím (viz rozsudek ze dne 16. 3. 2006, čj. 2 Afs 77/2005-108, dále rozvíjený v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS). V zásadě tak přiznání odkladného účinku znamená sistaci právní moci a vykonatelnosti, ale může znamenat i širší důsledky, například „zmražení“ dopadů rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Užití slova „účinky“ v s. ř. s. je vedeno záměrem, aby byly dopady rozhodnutí pokryty co nejšířeji (viz Kühn, Z, Kocourek, T, a kol. Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer, 2019, s. 580). Podobně komentář k § 73 odst. 3 od autorů Potěšil, L., Šimíček, V. a kol., Leges, 2014, vykládá dopady odkladného účinku takto: „*Pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.*“ Tyto závěry nepopírá ani nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, citovaný v bodu 21 rozsudku čj. 7 Azs 46/2017-28. Tam citovaný bod 23 nálezu je totiž zkrácen (stejně jej pak reprodukuje krajský soud v napadaném rozsudku), citace končí slovy „*Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.*“ Nález však pokračuje slovy: „*Takto, tj. s účinky ex tunc, vykládá institut odložení vykonatelnosti správních rozhodnutí i Ústavní soud (viz nález sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006 (N 159/42 SbNU 305). Zdůrazňování formálního zachování právní moci sistovaného rozhodnutí je výrazem přepjatého formalismu, který pomíjí svrchu uvedený účel, který sleduje institut odložení vykonatelnosti zejména v oblasti správního trestání.*“

[23] Krajský soud nicméně rozsudek čj. 7 Azs 46/2017-28 uvedl mezi judikaturou, dovozující neoprávněnost žádosti o povolení k trvalému pobytu z pobytu žadatelů na

„fikci“. Tato judikatura však není na danou věc použitelná, jak už bylo naznačeno. Zákon o azylu totiž na rozdíl od zákona o pobytu cizinců fikce nezná, osobu požívající doplňkovou ochranu v § 2 odst. 3 definuje jako cizince, „*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.*“ Zákon zde nepoužívá termín „*považuje se za*“ spojený s fikcí, ale jednoduše stanoví, že poživatelem doplňkové ochrany je i cizinec, který podal v době platnosti rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany žádost o její další prodloužení. Doba takového požívání je sice omezena právní mocí rozhodnutí o této žádosti, pokud však cizinec podá proti tomuto rozhodnutí žalobu, na takové rozhodnutí není možné nahlížet jako na pravomocné. Jak už totiž bylo uvedeno, zákon o azylu přiznává takové žalobě v § 32 odst. 2 odkladný účinek. Ten „suspenduje“ právní moc rozhodnutí.

[24] Rozlišení fikcí podle zákona o pobytu cizinců a postavení poživatele doplňkové ochrany má hlubší význam, vyplývající z práva Evropské unie. Podle čl. 2 písm. o směrnice č. 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále „procedurální směrnice“) se rozumí odnětím mezinárodní ochrany i rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany [nejde tedy o problematiku postavení žadatele o mezinárodní ochranu, ale o odjímaní už udělené ochrany. To ostatně reflektuje český zákon o azylu odlišnou definicí žadatele o mezinárodní ochranu v § 2 odst. 1 písm. b)]. Článek 46 odst. 1 písm. c) procedurální směrnice pak zakotvuje právo na účinný opravný prostředek před soudem proti odnětí mezinárodní ochrany. Podle čl. 46 odst. 3 musí tento účinný opravný prostředek představovat úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky. Žalobce tak musí být do rozhodnutí soudu považován za azylanta, popř. poživatele doplňkové ochrany, jinak by soud nemohl efektivně rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době rozhodování soudu, ale řešil by skutkový a právní stav v minulosti. České právo provádí tento požadavek přiznáním odkladného účinku žaloby ze zákona podle § 32 odst. 2 zákona o azylu ve spojení s definicí poživatele doplňkové ochrany v § 2 odst. 3 stejného zákona (kromě práva na *ex nunc* přezkum, které netransponuje). Poživatel doplňkové ochrany tedy z tohoto důvodu nemůže být nabytím právní moci rozhodnutí o neprodloužení doplňkové ochrany v případě podání žaloby proti tomuto rozhodnutí „suspendován“ jen do stavu „fikce“.

[25] I pokud by snad text českého zákona bylo možné vyložit tak, že by mohlo jít v daném případě „jen“ o fikci postavení poživatele doplňkové ochrany, bylo by třeba tuto variantu výkladu nepoužít a za použití eurokonformního výkladu se přiklonit k variantě, že o žádnou fikci jít nemůže. Obdobně postupoval Nejvyšší správní soud při výkladu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 („*Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.*“), ze kterého jasně nevyplývalo, zda jde o 5 let k datu podání žádosti nebo ke dni vydání rozhodnutí. Soud vyložil, že s ohledem na čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES musí jít o 5 let k datu podání žádosti (viz rozsudek ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS; k tzv. nepřímému účinku směrnice viz body 22 až 27). Tak tomu ale v dané věci není, neboť transpozice procedurální směrnice nejasnosti tohoto typu nezpůsobuje. O žádnou fikci pobytu nemůže jít už vzhledem k textaci § 2 odst. 3 zákona o azylu.

[26] Závěry krajského soudu a správních orgánů byly tedy nesprávné, pokud jde o aplikaci judikatury týkající se fikce pobytu. Tomuto závěru ostatně nasvědčoval i text vládního návrhu zákona, měnícího zákon o azylu a zákon o pobytu cizinců (sněmovní tisk č. 1033, VIII. volební období). Tento návrh byl Poslanecké sněmovně předložen 1. 10. 2020, stěžovatelé jím argumentovali poprvé v replice k vyjádření k žalobě, doručené krajskému soudu 18. 11. 2020 (žaloba byla soudu doručena 15. 4. 2020). Krajský soud v rozsudku konstatoval, že se návrhem novely nemůže zabývat, protože nejde o předpis účinný v době rozhodování správního orgánu.

[27] Tento jeho závěr je však nesprávný. Z obsahu repliky je zřejmé, že stěžovatelé neargumentovali vládní návrhem jako právním předpisem, ale předložením novely zamýšleli doložit, že samotné Ministerstvo vnitra považuje za nejasnou úpravu účinnou v době rozhodování žalované. V replice je totiž uvedeno: „*Sám žalovaný správní orgán vidí v dosavadní zákonné úpravě interpretační problémy. Toto tvrzení se navíc udává v důvodové zprávě…*“. Tím tedy jednoznačně mířili k podpoře řádně uplatněného žalobního bodu, podle kterého nová správní praxe uplatněná v jejich věci v žádném případě není reakcí na předchozí nezákonnou správní praxi. Uplatnění nově vytvořeného dokumentu popisujícího stav existující v době rozhodování správního orgánu je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obecně možné, jinak by ostatně nebylo možné ani uplatňovat znalecké posudky, zpracované ohledně děje v minulosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28).

[28] Vládní návrh pak obsahuje v bodu 4 toto navržené znění § 2 odst. 3 písm. c) zákona o azylu (celý text je označen podtržením jako transpozice práva EU): „*Osobou požívající doplňkové ochrany se rozumí cizinec, v jehož případě bylo zahájeno řízení o odnětí doplňkové ochrany, a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí o této žádosti, po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 proti rozhodnutí o odnětí doplňkové ochrany, po dobu běhu lhůty pro podání případné kasační stížnosti v této věci, nebo po dobu soudního řízení o žalobě a kasační stížnosti v této věci.*“ Důvodová zpráva k tomuto bodu návrhu uvádí: „*Podle navrhovaného doplnění se osobou požívající doplňkové ochrany rozumí cizinec od okamžiku doručení rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. Požívatelem doplňkové ochrany je tedy i po dobu běhu lhůty pro podání žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany. V případě, že je vedeno řízení o odnětí doplňkové ochrany a související řízení o opravném prostředku, je rovněž považován za osobu požívající doplňkové ochrany. Cílem tohoto doplnění je předcházení interpretačním problémům podobným, které byly identifikovány v případě azylantů, tj. osob s uděleným azylem. Reflektuje se pouze stávající výklad a postup.*“

[29] Návrh tedy explicitně označuje stávající výklad vymezení požívatele doplňkové ochrany za takový, podle něhož je jím osoba až do konce soudního přezkumu rozhodnutí o jejím odejmutí. Takový výklad jednoznačně vyplývá už ze současné úpravy, nicméně deklarovaná potřeba úpravu vyjasnit tímto směrem svědčí proti tvrzení žalované, že její současná praxe je reakcí na předchozí nezákonnou praxi. Pokud předchozí praxe skutečně znamenala oprávnění osob v postavení stěžovatelů požádat o povolení k trvalému pobytu, šlo tedy o správný výklad zákona i podle Ministerstva vnitra jako předkladatele vládního návrhu (žalovaná je podle § 170a zákona o pobytu cizinců organizační součástí Ministerstva vnitra, byť je v jednotlivých řízeních jeho nadřízeným správním orgánem).

[30] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou vůči závěru krajského soudu, že v dané věci nebylo třeba provádět posuzování dopadů do soukromého a rodinného života

stěžovatelů a že ostatně stěžovatelé v tomto směru ani žádná konkrétní tvrzení neuvedli. Tato námitka není důvodná.

[31] V tomto ohledu byly závěry krajského soudu správné, pokud bylo správní řízení zastaveno podle § 169r zákona o pobytu cizinců a žádost nebyla meritorně posuzována, posuzování dopadů do soukromého a rodinného života není třeba, protože správní orgán nemá jinou možnost, než řízení zastavit (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017-35, zejm. bod 22, a ze dne 24. 9. 2020, čj. 1 Azs 46/2020-40, zejm. body 26 a 27). Řízení však vůbec nemělo být zastaveno a žádost měla být meritorně posouzena, jak je vyloženo výše.

[32] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou účinku čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Tato námitka není přípustná, protože ji stěžovatelé neuplatnili v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohli (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Stěžovatelé podali současně s kasační žádostí žádost o odkladný účinek podle § 107 s. ř. s. Nejvyšší správní soud následně o věci samé rozhodl bezodkladně, a proto se tento návrh stal bezpředmětným.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadená rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že sám tato rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[35] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Z tohoto hlediska byli úspěšní stěžovatelé, kterým náleží právo na náhradu nákladů ve výši soudních poplatků zaplacených v řízení před krajským soudem. V tomto řízení byla stěžovatelka a) částečně osvobozena od soudních poplatků ve výši 50 %, soudní poplatky proto činily polovinu z poplatku za podání žaloby (3 000 Kč) a z podání návrhu na přiznání odkladného účinku (1 000 Kč), tedy celkem 2 000 Kč. Stěžovatel b) osvobozen nebyl a zaplatil plné poplatky (celkem 4 000 Kč). Náhradu těchto nákladů je žalovaná povinna zaplatit stěžovatelce a) i stěžovateli b) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich ustanovené zástupkyně, JUDr. Jany Balounové, Ph.D. V řízení o kasační stížnosti byli oba stěžovatelé plně osvobozeni od soudních poplatků, náklady řízení jim tudíž nevznikly. Žalovaná v řízení úspěšná nebyla, a právo na náhradu nákladů tudíž nemá.

pokračování

[36] Stěžovatelům byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 Azs 37/2021-54, ustanovena zástupkyní advokátka, JUDr. Jana Balounová, Ph.D. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovené zástupkyni za řízení o kasační stížnosti odměnu za dva úkony právní služby a to písemné podání ve věci samé – doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.], a první poradu s klienty včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, jejíž uskutečnění zástupkyně osvědčila. Za jeden úkon náleží ustanovené zástupkyni odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu]. Jelikož šlo v obou případech o společné úkony při zastupování dvou osob, náleží ustanovené zástupkyni podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou osobu odměna snížena o 20 %, tedy 4 960 Kč, což za zastupování obou osob činí 9 920 Kč. Ustanovená zástupkyně má též právo na náhradu hotových výdajů za každý z úkonů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy činí odměna a náhrada hotových výdajů řízení o kasační stížnosti 10 520 Kč. K jejímu vyplacení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. května 2021

Petr Mikeš
předseda senátu