



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. P.** zast. Mgr. Viktorem Klímou, advokátem, se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 6 A 99/2019 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Viktoru Klímovi, advokátovi, se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 8.228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v tom, že žalovaný nejméně od 15. 4. 2019 žalobci nevydal průkaz o povolení k trvalému pobytu, a to i přesto, že rozhodnutím ze dne 28. 3. 2019, č. j. MV-116362-20/OAM-2017, (oznámeným žalobci dne 15. 4. 2019) vyhověl žádosti žalobce a přiznal mu podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, status osoby bez státní příslušnosti v smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 17. 10. 2004 a byla publikována pod č. 108/2004 Sb. m. s. (dále též „Úmluva“). Žalobce poukázal na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, dle kterého žádost o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti zakládá oprávnění setrvat na území do pravomocného vyřízení věci. Navázal, že by bylo zcela absurdní, aby žalobce na území pobýval oprávněně na základě své žádosti

a plným vyhověním této žádosti by oprávnění k pobytu pozbyl. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, se na něj nevztahuje, neboť je z jeho působnosti vyloučen v souladu s § 2 tohoto zákona, neboť pobývá na území v souladu se zákonem o azylu. Pobytovou situaci žalobce je tudíž třeba řešit v režimu zákona o azylu, nikoli v běžném cizineckém režimu podle zákona o pobytu cizinců. Na základě systematického výkladu právní úpravy zákona o azylu a čl. 31 Úmluvy žalobce vyjádřil přesvědčení, že pokud osoba bez státní příslušnosti pobývá na území oprávněně, nelze ji z území vyhostit. S ohledem na výše uvedené má žalobce za to, že je oprávněn k pobytu na území České republiky a měl mu být vydán průkaz o povolení k pobytu. Z výše uvedeného rozsudku NSS žalobce dovedl, že je třeba v posuzované věci postupovat analogicky jako u řízení o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Na žalobce je tudíž třeba hledět stejně jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kterému bylo v jeho žádosti zcela vyhověno. Žalobce je tudíž oprávněn na území nejen setrvat, ale také na něm trvale pobývat.

[2] Žalobce dále poukázal na materiální podobnost právního postavení uprchlíka a osoby bez státní příslušnosti. Jedná se v obou případech o statusy mezinárodním právem zakotvené v příslušných úmluvách, kdy osoba, jež je uprchlíkem ve smyslu mezinárodního práva, je oprávněna požívat v České republice práva azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu a návazně v souvislosti s § 76 téhož zákona trvalého pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Žalobce upozornil, že Evropská úmluva o státním občanství v § 6 odst. 4 písm. b) řadí osoby bez státní příslušnosti a osoby se statutem uprchlíka do jedné kategorie. Uzavřel, že žalovaný měl z moci úřední vydat žalobci průkaz o povolení k pobytu za stejných podmínek jako azylantovi, a to se stejnou dobou platnosti. Neučinil-li tak, dopustil se vůči žalobci nezákonného zásahu.

[3] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že vymezení postavení osob bez státní příslušnosti lze dovodit z § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 2 téhož zákona. Městský soud následně dovedl, že na žalobce se vztahuje zákon o pobytu cizinců, neboť nesplňuje žádnou z výlukových podmínek vymezených v § 2 zákona o pobytu cizinců. Ani Úmluva výslovně nestanoví povinnost přiznat osobám bez státní příslušnosti pobytové oprávnění. Z toho, že Úmluva zajišťuje chráněným osobám řadu práv, která však mohou být účinně využívána, má-li osoba zároveň upraven pobytový status na území, městský soud dovedl, že určité pobytové oprávnění má být osobám bez státní příslušnosti přiznáno. Aby bylo možné posoudit, zda tímto určitým pobytovým oprávněním musí být povolení k trvalému pobytu, jak namítá žalobce, je třeba přiblížit a zohlednit obsah těchto Úmluvou přiznaných práv. K tomu městský soud odkázal na generální klauzuli zakotvenou v čl. 7 odst. 1 Úmluvy a konstatoval, že závazek poskytnout osobám bez státní příslušnosti minimálně stejné zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně, je dostatečně promítnut v okolnosti, že se na postavení osob bez státní příslušnosti použijí ustanovení zákona o pobytu cizinců. Tento zákon upravuje několik druhů pobytových oprávnění a městský soud neshledal, že vízum za účelem strpění, které bylo uděleno žalobci, je oprávněním neobvyklým, a že by ho nebylo možné z hlediska právního postavení považovat za formu „zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně“ ve smyslu Úmluvy. Byť je vízum za účelem strpění nejnižším a nejméně stabilním pobytovým povolením, a byť je standard práv osob spojených s jejich strpěním na území České republiky oproti ostatním pobytovým režimům nižší, stále se jedná o běžný pobytový režim, který je poskytován cizincům zcela obvykle. Těmto cizincům navíc není bráněno, aby v budoucnu, po splnění podmínek předpokládaných zákonem o pobytu cizinců, požádali o vyšší pobytové oprávnění, což se ostatně v praxi zcela obvykle děje. S ohledem na uvedené dospěl městský soud k závěru, že žalovaný dostal své povinnosti poskytnout osobám bez státní příslušnosti minimálně stejné zacházení, jaké se v České republice poskytuje cizincům obecně.

pokračování

[4] Městský soud v Praze dále porovnal obsah Úmluvy s obsahem Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dospěl k závěru, že v případě osob bez státní příslušnosti chybí prvek hrozby pronásledování, proto dle mínění soudu není nezbytné volit totožnou vysokou formu ochrany, jaká je zajištěna uprchlíkům. Závazek chránit osoby ve smyslu Úmluvy není v právní úpravě výslovně specifikován, jako je tomu u azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany. Česká republika tuto ochranu poskytuje v nižším standardu, nežli je tomu u osob chráněných Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a pro projednávaný případ je podstatné, že Česká republika na rozdíl od azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany neposkytuje osobám bez státní příslušnosti oprávnění k trvalému pobytu ze zákona. Podle názoru městského soudu má odlišný postup správních orgánů vůči oběma porovnávaným skupinám cizinců rozumný smysl, neboť je projevem odlišností obou Úmluv, a městský soud nemá za to, že by tímto odlišným přístupem bylo nezákonně zasazeno do žalobcových práv.

[5] Z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobce odkazuje (např. rozsudek ze dne 22. 11. 2012, č.j. 6 Ads 67/2012 - 37), podle městského soudu vyplývá, že Nejvyšší správní soud v tomto i dalších žalobcem odkazovaných rozhodnutích pouze obecně vyjádřil svůj náhled na povinnost zajistit stabilní postavení osobám bez státní příslušnosti i po skončení řízení o žádosti; ze stanoviska Nejvyššího správního soudu však nelze dovodit ničeho o tom, že by toto stabilní postavení mělo být zajištěno formou udělení povolení k trvalému pobytu *ex officio*, jak žalobce požaduje v žalobě. Podle názoru městského soudu takové stabilní postavení nemusí nezbytně zahrnovat uznání stejného pobytového oprávnění, jaké je přiznáváno azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany.

[6] Skutečnost, že na žalobce se v průběhu řízení o žádosti o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti hledělo jako na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, městský soud nepovažoval za relevantní pro právní posouzení postavení žalobce po skončení řízení. Důvod, proč bylo v řízení o žalobcově žádosti postupováno podle § 8 písm. d) zákona o azylu, je totiž ryze praktický, kdy zákonodárce tento postup zvolil proto, že neměl za vhodné s ohledem na malé množství takových žádostí vytvářet speciální řízení [viz důvodová zpráva vládního návrhu zákona č. 314/2015 Sb., který zakotvil § 8 písm. d) zákona o azylu, z níž vyplývá, že vzhledem k vzácnosti řízení o žádostech podle Úmluvy se předpokládá použití mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany]. Je pravdou, že zvolené řešení s sebou pro správní řízení přináší analogickou ochranu, jaká je poskytována žadatelům o azyl a že o tuto ochranu úspěšný žadatel přijde, je však třeba trvat na tom, že poskytnutí vyššího standardu práv pro správní řízení automaticky neznamená, že budou tato práva v nezměněné podobě zajištěna i po jeho skončení.

[7] Ani skutečnost, že v právním řádu není s vyhovujícím rozhodnutím o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti bez dalšího spojeno žádné pobytové oprávnění a je nezbytná návrhová aktivita úspěšných žadatelů, podle názoru městského soudu neznamená, že by bylo s osobami bez státní příslušnosti zacházeno v rozporu s mezinárodním závazkem ochrany těchto osob. Městský soud je přesvědčen, že zahájení řízení na návrh je obvyklým způsobem zahájení správního řízení dle zákona o pobytu cizinců uplatňovaným standardně též pro ostatní pobytová oprávnění a není v rozporu s povinností poskytnout dotčeným osobám „*zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně*“ ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[8] Závěrem městský soud uvedl, že je seznámen se stanoviskem veřejného ochránce práv ze dne 29. 11. 2019, č. j. KVOP-53065/2019, zformulovaným ve zprávě o šetření ve věci právního postavení osob bez státní příslušnosti, a je si vědom, že Veřejný ochránce práv má na posuzovanou právní otázku odlišný právní názor. I přes chybějící právní úpravu se ovšem

žalobci dostalo dostatečné subsidiární ochrany formou strpění a soud odmítl názor veřejného ochránce práv, že byl postup žalovaného v dané věci vůči žalobci nezákonným zásahem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž nejprve upozornil na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, dle kterého v průběhu správního řízení o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti má žadatel právo setrvat na území České republiky do pravomocného vyřízení věci a má mu být vydán průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany analogicky podle § 57 zákona o azylu, přestože toto ustanovení výslovně osoby bez státní příslušnosti nezmiňuje. Nejvyšší správní soud akcentoval, že ukládá-li § 8 písm. d) zákona o azylu žalovanému rozhodovat o žádostech podaných dle Úmluvy podle zákona o azylu, pak je na místě využít též postupy, které zákon o azylu zakotvuje v § 57.

[10] Stěžovatel městskému soudu vytknul, že se nezabýval tím, jaký pobytový status měl žalobce v okamžiku pravomocného skončení řízení o jeho žádosti. Jestliže se totiž žalobce podle názoru městského soudu ocitnul mimo působnost zákona o azylu a v danou dobu neměl povolen pobyt podle zákona o pobytu cizinců, pak na území pobýval neoprávněně. Stěžovatel zmínil, že není žádný pobytový titul podle zákona o pobytu cizinců, který by mu umožňoval na území pobývat toliko na základě podané žádosti. Stěžovatel tedy nemohl po kladném posouzení jeho žádosti o přiznání právního postavení osoby bez státní příslušnosti využít žádného institutu pobytového zákona bez toho, aniž by se v souladu s městským soudem zastávaným názorem na území ocitl neoprávněně. Za absurdní a rozporné s demokratickým právním státem žalobce označil to, že byl z důvodu domněle nelegálního pobytu dne 15. 4. 2019 zajištěn za účelem správního vyhoštění. Proti rozhodnutí o vyhoštění, v němž byla rovněž stanovena překážka ve vycestování stěžovatele, neboť podle závazného stanoviska vycestování není možné pro rozpor s Úmluvou, stěžovatel nebrojil, neboť by pak nemohl získat vízum k pobytu za účelem strpění, které mu bylo následně vydáno.

[11] Není pravdou, že by si stěžovatel požádal v běžném cizineckém režimu o vízum k pobytu nad 90 dní. Tato skutečnost nevyplývá ze soudního spisu, a proto je kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatel by ani nemohl být se svou případnou žádostí úspěšný, neboť je veden pro údajně neoprávněný pobyt v evidenci nežádoucích osob. Uvedené nesprávné zjištění městského soudu vedlo k závěru, že zákonem o pobytu cizinců je zaručena dostatečná ochrana osob bez státní příslušnosti. Výše popsaný postup vedoucí k vydání předmětného víza nepovažuje stěžovatel na rozdíl od městského soudu za zajištění minimální cizineckého standardu. Kasační stížností napadený rozsudek vůbec nepracuje s tím, že stěžovateli bylo sice uděleno pobytové oprávnění, ale až následně po uložení správního vyhoštění. Takový postup považuje stěžovatel za nedůstojný a nesystematický.

[12] Nezákonným zásahem žalovaného podle stěžovatele došlo nejen k porušení vnitrostátního práva, ale rovněž i závazků plynoucích z Úmluvy. Vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu považuje stěžovatel za postup podle čl. 17 odst. 2 Úmluvy, který ukládá členským státům posuzovat možnost sblížit práva všech osob bez státní příslušnosti, neboť následně jeho držitel je oprávněn k volnému přístupu na trh práce podle § 98 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že čl. 23 Úmluvy vyžaduje, aby uznaná osoba bez státní příslušnosti požívala práva trvalého pobytu v souladu s § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a § 3 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

pokračování

[13] Podle § 6 odst. 4 písm. g) Evropské úmluvy o státním občanství smluvní státy usnadní nabytí svého státní občanství osobám bez státního občanství a se statutem uprchlíka. Základním předpoklad pro udělení státního občanství České republiky je pak podle zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, právě oprávnění pobývat na území trvale. Nelze ponechat bez povšimnutí, že Evropská úmluva o státním občanství v citovaném ustanovení řadí osoby bez státní příslušnosti a osoby se statutem uprchlíka do jedné kategorie. Stěžovatel městskému soudu vytknul, že se s výše uvedenými smlouvou garantovanými právy nevypořádal. Městský soud se dostatečně nevypořádal ani se stanoviskem veřejné ochránkyně práv, jež zastává shodný názor jako stěžovatel a dovozuje, že současný stav nelze považovat za uspokojivý.

[14] Stěžovatel se v žalobě domáhal toliko analogického užití zákona o azylu, tedy stejného standardu jako u azylantů, a zmínil, že jelikož s nejvyšší pravděpodobností zůstane osobou bez státní příslušnosti do okamžiku naturalizace v České republice, jeví se mu naprosto neproporcionální, aby mu byla kladena překážka splnění podmínek pro udělení českého občanství umělým prodloužením doby pobytu, kterou bude muset získat.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ji nepovažuje za důvodnou, neboť námitky v ní uvedené neobsahují argumentaci dokládající nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozsudku, ani jiná pochybení správního orgánu či soudu. Žalovaný setrval na tom, že nešlo o nezákonný zásah, neposkytl-li stěžovatel pobytové oprávnění podle § 76 a § 59 odst. 1 zákona o azylu. Pro vydání průkazu o povolení k pobytu poté, co bylo rozhodnutím žalovaného vyhověno žádosti stěžovatele o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, nebyl dán zákonný důvod. Argumentace stěžovatele uvedená v kasační stížnosti na tomto závěru nic nemění. Kasační námitka vycházející z tvrzení o nepodání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území kontrastuje s přípisem k této žádosti, v němž stěžovatel uvádí, že současně se žádostí o vydání cestovního dokladu totožnosti podal dne 17. 4. 2019 žádost o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jelikož se na něj vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 téhož zákona. Žalovaný dále uvedl, že analogické využití příslušných ustanovení zákona o azylu se uplatní pouze v rámci řízení o žádosti dle Úmluvy ve smyslu § 1 písm. b) zákona o azylu. Argumentace stěžovatele neoprávněně rozšiřuje výklad jím zmíněné judikatury. Nadto nelze pominout, že stěžovateli bylo dne 4. 6. 2019 na základě jeho žádosti ze dne 17. 4. 2019 pravomocně uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, byl mu vydán cestovní průkaz totožnosti a může čerpat i zdravotní péči ze systému veřejného zdravotního pojištění. Stěžovatel měl tak k datu podání žaloby proti popsánému údajnému nezákonnému zásahu na zdejším území legální pobyt, a tudíž nebyla splněna ani podmínka trvání nezákonného zásahu. Žalovaný uzavřel, že kasační stížností napadený rozsudek vypořádává obsah jednotlivých žalobních námitek v potřebném rozsahu a v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními. Městský soud ozřejmil důvody svého rozhodnutí ve vztahu k žalobním námitkám dostatečnou měrou a srozumitelným způsobem.

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení otázky, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že po rozhodnutí o tom, že stěžovatel je osoba bez státní příslušnosti, nevydal stěžovateli průkaz o povolení k trvalému pobytu.

[19] Argumentace stěžovatele se dovolává především Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Nejvyšší správní soud k tomu předesílá, že ze samotného znění Úmluvy nárok na přiznání určitého pobytového statusu nevyplývá (srov. též Janků, L.: Právní ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: Patnáct let po ratifikaci Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti stále popelkou? In: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv 2020). Je ovšem třeba uznat, že pro naplnění smyslu a účelu Úmluvy je přiznání pobytového oprávnění osobám bez státní příslušnosti potřebné (Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, Geneva: UNHCR 1914, odst. 147). Vysoký komisař OSN pro uprchlíky proto doporučuje, aby osobám bez státní příslušnosti bylo přiznáváno pobytové oprávnění s platností alespoň dva roky (tamtéž, odst. 148). Jedná se však o doporučení, nikoli o právní ustanovení, z něhož by osoba bez státní příslušnosti mohla dovozovat subjektivní právo na udělení takového pobytového oprávnění.

[20] Podpůrně k tomu lze poukázat i na judikaturu vysokých soudů sousedních států, které jsou rovněž stranami Úmluvy. Rakouský Správní soud nálezem ze dne 20. 3. 2014, č. 2013/08/0004, ECLI:AT:VWGH:2014:2013080004.X01, odmítl žalobci přiznat právo pobytu na základě Úmluvy, přestože ten se na území tohoto státu zdržoval po celý svůj život. Podobně německé soudy osobám bez státní příslušnosti (nedisponují-li řádným povolením k pobytu) přiznávají pouze nejnižší pobytový status „Duldung“, který je obdobný českému institutu strpění dle § 33 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Správního soudu ve Stuttgartu ze dne 26. 2. 2003, č. 2 K 1068/2, ECLI:DE:VGSTUTT:2003:0226.2K1068.02.0A, s odvoláním na starší rozsudek Spolkového správního soudu z 16. 07. 1996 - 1 C 30.93 -, BVerwGE 101, 295).

[21] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že věci stěžovatele se zabýval dle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozsudku městského soudu. Ačkoli to totiž § 109 výslovně nestanoví, ve věcech „negatorních“ zásahových žalob, jakou je i žaloba stěžovatele, je předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti nikoli tento zásah správního orgánu, nýbrž správnost jeho posouzení v napadeném rozsudku krajského soudu. I v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zásahové žalobě totiž platí § 87 odst. 1 s. ř. s., že tedy soud rozhoduje podle skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí krajského soudu (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS). Z logiky věci rovněž vyplývá, že tato zásada se uplatní nejen pro rozhodný skutkový stav, nýbrž i pro aplikovatelnou právní úpravu. Nejvyšší správní soud se proto při posuzování nyní projednávané věci nemohl zabývat právní úpravou vyplývající ze zákona č. 274/2021 Sb., kterým byl s účinností od 2. 8. 2021 novelizován zákon o pobytu cizinců, mj. právě v souvislosti s implementací Úmluvy. Tato nová právní úprava totiž nabyla účinnosti až po vydání napadeného rozsudku městského soudu.

[22] K poukazu stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, zdejší soud konstatuje, že závěry uvedené v tomto rozsudku nejsou pro posouzení věci relevantní, neboť se týkají průběhu správního řízení o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti. V posuzované věci se však nejedná o postavení stěžovatele v průběhu tohoto správního řízení z hlediska jeho pobytu na území České republiky, ale o situaci, kdy po skončení

pokračování

tohoto řízení stěžovatel vznáší nárok na vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu a v jeho nevydání spatřuje nezákonný zásah žalovaného.

[23] Námitce stěžovatele, v níž městskému soudu vytkl, že se nezabýval tím, jaký pobytový status měl žalobce v okamžiku pravomocného skončení řízení o jeho žádosti, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť městský soud se touto otázkou (postavením osob s přiznaným statutem osob bez státní příslušnosti) zabýval zejm. v bodech 19 až 22 kasační stížností napadeného rozsudku. Městský soud shledal, že na žalobce se vztahuje zákon o pobytu cizinců, přičemž s ohledem na Úmluvu má být osobám bez státní příslušnosti určité pobytové oprávnění přiznáno. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem městského soudu plně ztotožňuje, neboť na věc aplikovatelná právní úprava je koncipována tak, že v průběhu řízení o žádosti o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti podle § 8 písm. d) zákona o azylu má žadatel právo setrvat na území České republiky podle § 3d odst. 1 zákona o azylu a má mu být vydán průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany analogicky podle § 57 zákona o azylu (viz závěry uvedené v již zmíněném rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74).

[24] Vzhledem k tomu, že rozhodná právní úprava zákona o azylu nijak neupravuje postavení osob bez státní příslušnosti [zákon o azylu v § 8 odst. 1 písm. d) pouze stanoví působnost ministerstva k rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy], je třeba na osoby bez státní příslušnosti nahlížet jako na cizince podle zákona o pobytu cizinců, neboť nejsou (na rozdíl od žadatelů o udělení mezinárodní ochrany a osob, kterým byl poskytnut azyl či doplňková ochrana) uvedeny ve výčtu cizinců dle § 2 zákona o pobytu cizinců, na které se zákon o pobytu cizinců nevztahuje. Při řešení pobytového statusu osob bez státní příslušnosti je tudíž třeba postupovat podle zákona o pobytu cizinců (podle § 1 odst. 2 tohoto zákona se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie). Na osoby bez státní příslušnosti tedy není možné analogicky aplikovat zákon o azylu, tj. ani § 76 zákona o azylu, podle kterého má azylant trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců na území České republiky po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

[25] K otázce oprávněnosti pobytu stěžovatele na území České republiky vznesené stěžovatelem v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatel ve své argumentaci zcela opomíjí, že na území České republiky v minulosti pobýval neoprávněně (již dne 20. 12. 2011 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele č. j. KRPA-84743/ČJ-2011-000022, dne 14. 7. 2018 bylo vydáno další rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele č. j. KRPA-22069/ČJ-2018-000022) a je veden v Evidenci nežádoucích osob s dobou platnosti od 2. 4. 2018 do 30. 11. 2024 (tyto skutečnosti vyplývají z rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele ze dne 16. 4. 2019, č. j. KRPA-152790/20-ČJ-2019-000022-SV, jímž bylo stěžovateli uloženo vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců, pro opakované maření výkonu soudních nebo správních rozhodnutí (stěžovatel byl pro nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění rovněž soudně trestán). (Zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že mu nepřísluší zabývat se v tomto řízení správností a zákonností právě uvedených rozhodnutí správních orgánů, už vůbec pak ne ve vztahu k pravomocným rozhodnutím trestních soudů).

[26] Pokud pak v situaci, kdy bylo stěžovateli přiznáno postavení osoby bez státní příslušnosti, správní orgány opět rozhodly o správním vyhoštění a zajištění stěžovatele, je třeba opětovně zdůraznit, že tato rozhodnutí nelze přezkoumávat na půdorysu žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s. Jedná se totiž o samostatná rozhodnutí správních orgánů podléhající soudnímu přezkumu. Z obsahu spisu přitom nelze zjistit, zda stěžovatel proti těmto rozhodnutím brojil příslušnými opravnými prostředky, resp. soudní žalobou. Pokud tak ovšem zřejmě neučinil, nebylo možné dle § 85 s. ř. s. zkoumat

zákonnost rozhodnutí správních orgánů o zajištění a vyhoštění v řízení o stěžovatelově žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, který stěžovatel spatřoval v nevydání průkazu o povolení k trvalému pobytu žalovaným. Nejvyšší správní soud se zde pouze omezuje na poznámku, že poté, co stěžovateli bylo vydáno rozhodnutí o jeho statusu osoby bez státní příslušnosti, měly správní orgány v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů vyjádřenými v § 4 odst. 2 a 4 správního řádu stěžovateli poskytnout potřebné poučení a součinnost, aby mohl ihned požádat o vízum za účelem strpění, které mu posléze bylo uděleno.

[27] Námitka stěžovatele, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť není pravdou a ze soudního spisu nevyplývá, že by si stěžovatel požádal v běžném cizineckém režimu o vízum k pobytu nad 90 dní, není důvodná, neboť z přípisu stěžovatele ze dne 18. 4. 2019 a rovněž ze záznamu o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění ze dne 16. 5. 2019, č. j. OAM-253-5/ST-2019, založených ve správním spise, vyplývá, že stěžovatel dne 17. 4. 2019 podal žádost o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přičemž toto vízum mu bylo uděleno na dobu 1 roku, a to ode dne jeho vyznačení do cestovního dokladu stěžovatele. Z výše uvedeného je dále zřejmé, že nelze přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že by se svou případnou žádostí o vízum nemohl být úspěšný, neboť je veden pro údajně neoprávněný pobyt v evidenci nežádoucích osob.

[28] Nejvyšší správní soud má stejně jako městský soud za to, že Úmluva nestanoví povinnost přiznat osobám bez státní příslušnosti konkrétní pobytové oprávnění, avšak zároveň zajišťuje chráněným osobám řadu práv, která mohou být účinně využívána, mají-li tyto osoby zároveň upraven pobytový status. Článek 7 odst. 1 Úmluvy zavazuje smluvní státy poskytnout osobám bez státní příslušnosti stejné zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně, neobsahuje-li Úmluva ustanovení příznivější. Pokud tedy v situaci, kdy stěžovateli, na něhož se vztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců, bylo přiznáno pobytové oprávnění, byť „pouze“ vízum za účelem strpění, nebylo se stěžovatelem zacházeno méně výhodně než s ostatními cizinci, tj. v souladu s Úmluvou. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce, že zákonem o pobytu cizinců není zaručena dostatečná ochrana osob bez státní příslušnosti a že postup vedoucí k vydání předmětného víza nezajišťuje minimální cizinecký standard.

[29] Průkaz o povolení k trvalému pobytu by stěžovateli nepochybně usnadnil přístup na trh práce v České republice, neboť cizinci s povoleným trvalým pobytem nepotřebují k zaměstnání podle § 98 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, povolení k zaměstnání. Skutečnost, že stěžovateli nebyl vydán průkaz o povolení k trvalému pobytu, však podle Nejvyššího správního soudu nezakládá *a priori* rozpor s čl. 17 odst. 2 Úmluvy, jak tvrdí stěžovatel. Tento článek Úmluvy totiž ukládá smluvním stranám pouze obecný závazek posuzovat možnost sblížovat práva všech osob bez státní příslušnosti, týkající se placeného zaměstnání, s právy občanů. Pro postavení stěžovatele ve vztahu k zaměstnání je relevantní čl. 17 odst. 1 Úmluvy, který ukládá smluvním stranám v případě práva vykonávat placené zaměstnání zacházet s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území co nejpříznivěji, rozhodně ne méně příznivě, než jak za stejných okolností zacházejí s cizinci obecně. Také v případě čl. 17 je tudíž třeba vycházet z toho, že pro naplnění Úmluvy postačuje, pokud členský stát zachází s osobami bez státní příslušnosti stejně jako s jinými cizinci podle zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy na stěžovatele, jakožto cizince, je aplikován obecný režim pro cizince s povoleným pobytem na území České republiky (nikoli však s povolením k trvalému pobytu), není to v rozporu s Úmluvou. Povinnost žalovaného vydat stěžovateli průkaz o povolení k trvalému pobytu tudíž nevyplývá ani z čl. 17 Úmluvy, kterého se stěžovatel dovolává.

pokračování

[30] Stejně tomu je v případě poukazu stěžovatele na čl. 23 Úmluvy, podle kterého, pokud jde o veřejnou podporu a pomoc, budou smluvní státy s osobami bez státní příslušnosti oprávněně se zdržujícími na jejich území zacházet stejně jako se svými občany. Udělení trvalého pobytu, resp. vystavení průkazu o trvalém pobytu nepovažuje Nejvyšší správní soud za veřejnou podporu a pomoc ve smyslu Úmluvy, nýbrž za řešení pobytového statusu. Nadto nelze přehlédnout to, že Česká republika při přistoupení k Úmluvě učinila k cit. čl. 23 výhradu spočívající v tom, že uvedené ustanovení bude aplikováno pouze v rozsahu, v jakém to umožňují vnitrostátní předpisy.

[31] Z povinnosti smluvních států usnadnit ve svém vnitrostátním právu nabývání státního občanství osobám bez státního občanství stanovené v čl. § 6 odst. 4 písm. g) Evropské úmluvy o státním občanství nelze podle zdejšího soudu přímo dovozovat, že stěžovatel má nárok na vydání potvrzení o trvalém pobytu. Stěžovatel totiž může v souladu se zákonem o pobytu cizinců požádat postupně o další pobytová oprávnění, včetně povolení k trvalému pobytu. Po uplynutí předepsané doby pak může požádat o udělení státního občanství dle zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

[32] V případě námitky, v níž stěžovatel městskému soudu vytýká, že se s výše uvedenými Úmluvou garantovanými právy nevyřadil, Nejvyšší správní soud připouští, že k této žalobní argumentaci stěžovatele se městský soud adresně nevyjádřil. Tato skutečnost však nemá za následek nezákonnost (nepřezkoumatelnost) kasační stížností napadeného rozsudku, neboť městský soud vystihl podstatu věci, své závěry řádně, srozumitelně a logicky odůvodnil a při posouzení věci vycházel mimo jiné z právní úpravy obsažené v Úmluvě. Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Tak tomu bylo i v posuzované věci. Ústavní soud v bodě 68 nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, pak výstižně uvádí, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

[33] Jelikož městský soud své meritorní závěry řádně zdůvodnil, považuje Nejvyšší správní soud za dostačující jeho vyjádření ke stanovisku veřejné ochránkyně práv, v němž poukázal na to, že stěžovateli se v České republice dostalo přiměřeného pobytového oprávnění ve formě stpění, a vyjádřil přesvědčení, že jím uvedené odůvodnění je správnější než názor veřejné ochránkyně práv.

[34] K požadavku stěžovatele na analogické užití zákona o azylu, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené závěry, z nichž je zřejmé, že po skončení řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti již zákon o azylu aplikovat nelze a je třeba vycházet z právní úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců. Z předestřené argumentace dále vyplývá, že řešení pobytového oprávnění stěžovatele podle zákona o pobytu cizinců, je jediným možným postupem, který Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele nepovažuje za neproporcionální kladení překážek ve splnění podmínek pro udělení českého státního občanství umělým prodloužením doby pobytu, kterou bude muset stěžovatel získat.

[35] Závěrem a nad rámec stěžovatelem uplatněné argumentace Nejvyšší správní soud uvádí, že si je vědom též judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti. Zejména se jedná o rozsudek ze dne 12. 5. 2020, *Sudita Keita proti Maďarsku*, č. 42321/15, a rozsudek z 24. 6. 2018, *Hoti proti Chorvatsku*, č. 63311/14. V obou citovaných rozhodnutích ESLP konstatoval, že příslušné státy porušily právo na ochranu soukromého a rodinného života stěžovatelů tím, že jejich právní řád nezajišťoval osobám bez státní příslušnosti žijícím dlouhodobě na jejich území účinný a dostupný prostředek k vyřešení jejich situace ohledně pobytu na území daného státu a ohledně jejich právního postavení s náležitým zohledněním jejich práv, včetně práva na opravný prostředek. Nejvyšší správní soud má za to, že citovaná rozhodnutí ESLP však nelze na věc stěžovatele aplikovat. Sám ESLP uvádí, že stěžovatelé nemají právo na poskytnutí konkrétního pobytového titulu, tedy ani na oprávnění k trvalému pobytu, jehož se stěžovatel domáhá. Stěžovateli nadto bylo posléze umožněno požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění a toto pobytové oprávnění mu bylo uděleno, čímž Česká republika dostala svým závazkům. Na tom nic nemění ani to, že v případě přiznání práva trvalého pobytu dle právní konstrukce předestřené stěžovatelem by bylo jeho právní postavení jistě komfortnější a jistější.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[36] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[37] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

[38] Odměna zástupci stěžovatele Mgr. Viktoru Klímovi, advokátovi, který byl stěžovateli k jeho žádosti ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 4 Azs 149/2020 - 24, byla stanovena za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 5. 6. 2020 podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“). Za výše uvedené úkony tak náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 2 x 3.100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 6.800 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21%, tedy o 1.428 Kč. Zástupci stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 8.228 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu