



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **N. T. H.**, zastoupený Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 19. ledna 2017 č. j. MV-141445-4/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. března 2019 č. j. 29 A 45/2017 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalované **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 29. října 2012 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území [§ 43 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); podle tohoto ustanovení se uděluje povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území na žádost cizince, kterému bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33, pokud pobyt cizince na území bude delší než 6 měsíců a trvají-li důvody, pro které bylo toto vízum uděleno].

[2] Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jako „správní orgán prvního stupně“) v průběhu správního řízení zjistil, že v předchozím období (dne 21. listopadu 2011) bylo žalobci uděleno vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území podle § 78b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 17. prosince 2015. Platnost tohoto víza zanikla dne 27. ledna 2012 v důsledku právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti žalobce ve věci mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost. Téhož dne podal žalobce žádost o povolení k trvalému pobytu. Řízení o této žádosti bylo zastaveno usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 11. června 2013 č. j. OAM-1337-6/TP-2012 proto, že žalobce nebyl oprávněn podat žádost na území České republiky. V souvislosti s řízením o žádosti o povolení k trvalému pobytu bylo žalobci s platností od 15. května 2012 do 14. listopadu 2012 vydáno vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[3] Rozhodnutím ze dne 13. srpna 2013 č. j. OAM-67842-13/DP-2012 správní orgán prvního stupně žádost žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění zamítl. Dospěl k závěru, že pokud nebyl žalobce oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, jak správní orgán prvního stupně dovodil v usnesení o zastavení řízení o této žádosti, nemohl být naplněn ani důvod pro vydání víza podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a toto vízum nemělo být žalobci nikdy uděleno. V době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu tedy nepobýval žalobce na území České republiky oprávněně. I v případě, kdy by žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu v době, kdy měl platné vízum podle § 78b zákona o azylu, nebyla by tato žádost oprávněná, neboť v této době se na žalobce nevztahoval zákon o pobytu cizinců. Důvod pro udělení víza podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tudíž v případě žalobce netrvá, a nelze mu proto vydat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění.

[4] Blanketní odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví. Doplnila, že usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu potvrdila svým rozhodnutím č. j. MV-72505-4/SO-2013. Jelikož žalobce žádal o povolení k trvalému pobytu poté, co mu skončila platnost víza za účelem strpění podle § 78b zákona o azylu, nebyl již oprávněn podat žádost na území České republiky. Žalovaná též potvrdila názor správního orgánu prvního stupně, že žalobce by nebyl oprávněn požádat o povolení k trvalému pobytu v České republice, ani pokud by bylo vízum podle § 78b zákona o azylu dosud platné, neboť nejde o pobytový titul podle zákona o pobytu cizinců. Nejsou tak splněny podmínky pro vydání víza za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, pročez žalobci nelze vydat povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění podle § 43 odst. 1 tohoto zákona.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, které Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Připomněl, že rozhodnutí žalované o zastavení řízení ve věci žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu zrušil rozsudkem ze dne 19. července 2016 č. j. 29 A 68/2014 - 30, v němž dospěl k závěru, že podal-li žalobce žádost o povolení k trvalému pobytu v den, kdy nabylo právní moci usnesení Nejvyššího správního soudu o odmítnutí kasační stížnosti žalobce ve věci mezinárodní ochrany, učinil tak poslední den

pokračování

platnosti víza podle § 78b zákona o azylu. V době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu tudíž pobýval na území České republiky na základě víza za účelem strpění pobytu a závěr žalované v tomto směru nemůže obstát. Žalovaná tento právní názor v nyní napadeném rozhodnutí nijak nezohlednila, a věc tak právně posoudila nesprávně. Závěr o tom, že vízum za účelem strpění pobytu na území podle zákona o azylu není pobytovým titulem podle zákona o pobytu cizinců, správní orgány blíže nezdůvodnily, žalovaná jej rozvedla až ve vyjádření k žalobě, což však nemůže nedostatek odůvodnění jejího rozhodnutí zhojit. Krajský soud proto žalované uložil se touto otázkou znovu zabývat, a to v rámci výkladu příslušné právní úpravy v relevantním znění a se zohledněním rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2009 č. j. 4 As 22/2009 - 43 a ze dne 21. ledna 2011 č. j. 7 As 96/2010 - 76, č. 2468/2012 Sb. NSS.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. Trvá na tom, že žalobce nebyl oprávněn k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a vůbec mu nemělo být uděleno vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V rozsudku č. j. 29 A 68/2014 - 30 ve věci zastavení řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu se krajský soud zabýval pouze určením okamžiku zániku platnosti víza za účelem strpění pobytu, avšak nikoli otázkou, zda se na cizince pobývajícího na území České republiky na základě víza podle § 78b zákona o azylu vztahuje zákon o pobytu cizinců. Právě z důvodu, že vízum podle zákona o azylu nepodléhá režimu zákona o pobytu cizinců, správní orgán prvního stupně znovu zastavil řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu a stěžovatelka jeho rozhodnutí potvrdila. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, o níž je u krajského soudu vedeno řízení pod sp. zn. 29 A 59/2018. Dle názoru stěžovatelky měl krajský soud v souladu s principem procesní ekonomie obě řízení, tedy řízení ve věci dlouhodobého pobytu za účelem strpění a řízení ve věci trvalého pobytu spojit, neboť jejich jádrem je totožná právní otázka.

[7] Stěžovatelka připomněla, že v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu pobýval žalobce na území České republiky na základě víza podle § 78b zákona o azylu. Toto vízum nelze ztotožňovat s vízem za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců. Rozsudky Nejvyššího správního soudu, na něž v tomto směru odkazoval krajský soud, nepovažuje stěžovatelka za přílehlavé, neboť se týkaly otázky, zda lze držitele víza podle § 78b zákona o azylu považovat za žadatele o mezinárodní ochranu, nikoli zda je takový cizinec oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Stěžovatelka odkázala na komentářovou literaturu, jejíž závěry se promítly v novelizaci zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 103/2013 Sb., která z působnosti zákona o pobytu cizinců výslovně vyňala cizince, kteří podali kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany a kterým tudíž bylo uděleno vízum za účelem strpění podle § 78b zákona o azylu. S účinností od 18. prosince 2015 potom bylo vízum za účelem strpění nahrazeno institutem strpění na území, což lze chápat jako pokračování trendu nevystavování víz žadatelům o mezinárodní ochranu a potvrzení skutečnosti, že víza podle § 78b zákona o azylu a víza podle § 33 zákona o pobytu cizinců nelze stavět na roveň.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Skutečnost, že krajský soud nespojil řízení o žalobě v této věci s řízením vedeným pod sp. zn. 29 A 59/2018, jehož předmětem je opětovné zastavení řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu, zákonnost rozsudku krajského soudu nijak neovlivnila. Podle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání samostatné žaloby směřující proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí. Tento postup je fakultativní (v opačném případě by zákonodárce neužíval modální sloveso „může“). Stěžovatelka neuvedla – kromě obecného odkazu na ekonomii řízení – v čem mělo nespojení dvou uvedených řízení zkrátit její práva či jak mohlo ovlivnit zákonnost rozsudku krajského soudu. Její obecnou poznámku o vhodnosti spojení obou řízení proto nelze považovat za důvodnou námitku.

[11] Nosným důvodem kasačního rozhodnutí krajského soudu byla nesprávná úvaha stěžovatelky ohledně okamžiku zániku platnosti víza uděleného žalobci za účelem strpění pobytu na území České republiky do skončení řízení o jeho kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany podle § 78b zákona o azylu. Tento závěr však stěžovatelka v kasační stížnosti vůbec nezpochybňovala (ostatně ani proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 68/2014 - 30 nebyla podána kasační stížnost). Svou argumentací se snaží Nejvyšší správní soud přesvědčit, že její rozhodnutí přesto obстоjí, neboť vízum podle § 78b zákona o azylu nelze považovat za vízum za účelem strpění podle zákona o pobytu cizinců a takové vízum neopravňuje cizince podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Krajský soud sice uznal, že stěžovatelka tento argument ve svém rozhodnutí použila, avšak dle jeho názoru jej prakticky nijak nezduodnila. Považoval tedy rozhodnutí stěžovatelky v tomto směru za nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud tak bude muset posoudit, zda je tato úvaha krajského soudu správná. Stěžovatelka sice námitku tohoto obsahu nevznesla, nesprávný závěr krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí by však založil nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Stěžovatelka v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí doslova uvedla: *„I kdyby účastník řízení podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu v době, kdy na území pobýval na základě víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území uděleného podle [zákona č.] 325/1999 Sb., ani v takovém případě by nebyla žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podána v souladu s § 69 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., neboť zákon č. 326/1999 Sb. se na účastníka řízení vůbec podle § 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. nevztahuje.“* Prakticky tentýž text užil v odůvodnění svého rozhodnutí i správní orgán prvního stupně.

[13] Podle § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců lze podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky Ministerstvu vnitra, *pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě uděleného víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu.* Z odkazu stěžovatelky na toto ustanovení lze dovodit, že vízum za účelem strpění pobytu podle § 78b zákona o azylu nepovažovala

pokračování

za vízum k pobytu nad 90 dnů ve smyslu § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud však má pravdu v tom, že není zřejmé, jak stěžovatelka k tomuto závěru dospěla. Především není jasné, z jakého znění § 2 zákona o pobytu cizinců stěžovatelka vycházela. Zatímco v době, kdy žalobce požádal o povolení k trvalému pobytu, vylučoval § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 30. dubna 2013) z působnosti tohoto zákona *cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany, a azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak*, v době rozhodování žalované se zákon o pobytu cizinců nevztahoval na *cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak* [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců v nyní účinném znění]. V mezidobí, do něhož spadá i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v této věci, navíc zákonu o pobytu cizinců nepodléhali žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, azylanti anebo osoby požívající doplňkové ochrany anebo cizinci, kteří podali proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany kasační stížnost [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. prosince 2015]. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky tudíž nelze dovodit, jestli se dle jejího názoru na žalobce zákon o pobytu cizinců nevztahuje proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu či cizincem strpěným na území (či se nachází v jiném postavení, které zákon o pobytu cizinců ze své působnosti vylučuje), a zda to posuzuje podle stavu existujícího ke dni podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, ke dni podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, ke dni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či ke dni svého rozhodnutí. Nadto žalobou napadené rozhodnutí ani v nejmenším nenaznačuje myšlenkový postup, který stěžovatelku k jejímu závěru dovedl.

[14] Stěžovatelka své úvahy ohledně povahy víza podle § 78b zákona o azylu a jeho účincích v režimu zákona o pobytu cizinců naznačila až ve vyjádření k žalobě a dále je podrobně rozvedla v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud však konstantně judikuje, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze dodatečně zhojit podrobnějším rozbořem právní problematiky učiněným až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. například rozsudky ze dne 18. září 20013 č. j. 1 A 629/2002 - 25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne 19. prosince 2008 č. j. 8 Afs 2008 - 71 či ze dne 23. července 2009 č. j. 9 As 71/2008 - 109).

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud tedy dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, a sice že z rozhodnutí žalované není zřejmé, proč podle jejího názoru držitel víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 78b zákona o azylu nemohl podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že druhý (a původně stěžejní) důvod pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu žalobci neobstál, je rozhodnutí žalované v té části, v níž není nezákonné, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud bude chtít žalovaná odůvodnit neudělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu žalobce na území České republiky specifickou povahou víza podle § 78b zákona o azylu, bude to muset ve svém rozhodnutí rozvést. Nejvyšší správní soud se nyní nemůže

vyjadřovat ke správnosti podrobné argumentace, kterou žalovaná předeštlá v kasační stížnosti, neboť ta se mýlí s rozhodovacími důvody rozsudku krajského soudu.

[16] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost žalované důvodnou, pročez ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch a byl i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Ze spisu však nevyplývá, že by v souvislosti s tímto řízením důvodně vynaložil jakékoli náklady. Zástupce žalobce pouze informoval Nejvyšší správní soud, že žalobce i nadále zastupuje, a zaslal kopii plné moci, což nelze považovat za úkon právní služby, za který by zástupci žalobce náležela odměna podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Nejvyšší správní soud proto žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení. Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí tudíž ze zákona nenáleží.

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

V Brně dne 29. května 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu