



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph. D. ve věci

žalobce: N. S.
st. příslušnost R. f.
bytem X

zast. advokátkou Mgr. Marinou Musilovou
sídlem Sukova 49/4, 602 00 Brno

proti

žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 2. 2024, č. j. MV-18128-4/SO-2024,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející průběh řízení

1. Žalobce podal dne 23. 8. 2023 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem *studia*. Chtěl studovat akreditovaný bakalářský studijní program

Městské inženýrství v prezenční formě na Fakultě stavební Vysokého učení technického v Brně. Usnesením Ministerstva vnitra ze dne 30. 11. 2023, č. j. OAM-36194-8/DP-23 („prvostupňové rozhodnutí“), bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („zákon o pobytu cizinců“). Odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 28. 2. 2024, č. j. MV-18128-4/SO-2024 („napadené rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdila; proti napadenému rozhodnutí žalobce brojí žalobou.

2. Žalobce původně pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *studia* platného od 21. 2. 2022 do 31. 8. 2022. Dne 18. 8. 2022 podal žalobce žádost o změnu účelu pobytu dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *ostatní/jiné* („druhá žádost“), chtěl studovat jazykovou školu. Prvostupňový orgán žádost žalobce svým rozhodnutím ze dne 22. 6. 2023 zamítl a povolení k dlouhodobému pobytu mu neudělil. Odvolání žalobce bylo rozhodnutím žalované ze dne 13. 11. 2023 zamítnuto. Proti rozhodnutí žalované podal žalobce správní žalobu a Krajský soud v Brně jej rozsudkem ze dne 22. 8. 2024, č. j. 34 A 31/2023-35, zrušil. Proti rozsudku zdejšího soudu byla podána kasační stížnost, o které je před Nejvyšším správním soudem vedeno řízení pod sp. zn. 4 Azs 176/2024, a do okamžiku vydání tohoto rozsudku o ní nebylo rozhodnuto. V mezidobí, dne 23. 8. 2023, kdy žalobce pobýval na území ČR na základě tzv. fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, žalobce podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia („třetí žádost“), o kterou se jedná v této věci.
3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že žalobce nesplnil jednu z podmínek uvedených v § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobce v době podání žádosti pobýval na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Nemohl podat žádost na území, protože zde nepobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem než za účelem studia. Podání nové žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu předpokládá zákon o pobytu cizinců dle § 42d odst. 1 pouze na příslušném zastupitelském úřadě. Došlo proto k naplnění důvodu uvedeného v § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Prvostupňový orgán byl povinen řízení o žádosti žalobce zastavit bez možnosti správního uvážení. Žalobce nebyl oprávněn s ohledem na § 42d odst. 1 a § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podat žádost o změnu účelu pobytu, neboť za požadovaným účelem na území v době podání žádosti již pobýval. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 Azs 268/2017-22, ze kterého plyne, že fikce pobytu nenahrazuje platné povolení k pobytu pro účely podávání dalších žádostí. Rovnocenné postavení fikce povoleného pobytu a v řízení povoleného pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy.

II. Žaloba

4. Žalobce byl dne 23. 8. 2023 oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území České republiky. V době podání žádosti byl čekatelem na vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem. Nové vysokoškolské studium žalobce nenavazovalo na původní, žalobce se rok připravoval na další studium studiem jazykové školy. S ohledem na úspěšné ukončení jazykového kurzu a zahájení vysokoškolského studia žalobce postupoval správně, pokud podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Žalobce vycházel z povinnosti správních orgánů postupovat v souladu s § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“), tedy dbát na to, aby všechny postupy

probíhající současně byly ve vzájemném souladu. Byl v legitimním očekávání, že o jeho druhé žádosti bude rozhodnuto kladně. Správní orgán v jiných případech vydával povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem pro studium anglického jazyka na jazykové škole.

5. Pokud by žalobce podal žádost o prodloužení pobytu za účelem studia, správní orgán by mu vyčetl, že nedodržel účel původního dlouhodobého pobytu, fikcí platného až do 13. 11. 2023. Protože studoval několik měsíců jazykovou školu.
6. Celou situaci zavinil správní orgán prvního stupně, který o druhé žádosti žalobce nerozhodl v zákonných lhůtách. Pokud by tak učinil, nedostal by se žalobce do dané situace a mohl by v souladu se zněním § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců podat žádost na území. Bylo by totiž postaveno na jisto, že žádá o změnu účelu dlouhodobého pobytu z jiného účelu na účel studia.
7. Pokud žalobce vycestuje do Ruska, již se nebude moci vrátit zpět. To je v rozporu se zásadou postupu správního orgánu tak, aby v řízení nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby má co nejméně zatěžovat. Dle žalobce by smysl a účel § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců měl spočívat v tom, že pokud je cizinec v zahraničí, podává žádost na zastupitelském úřadě v zahraničí a pokud se již oprávněně nachází na území České republiky, mělo by mu být umožněno podat žádost zde. Pokud na území mohou podat žádost držitelé jiných pobytových oprávnění včetně držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného jiným členským státem Evropské unie, není důvod, aby ji zde nemohl podat žalobce, který tu setrvává na základě fikce platného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a současně je čekatelem na povolení dlouhodobého pobytu za jiným účelem. Výjimkou jsou jen výslovně zmíněné pobyty za účelem strpění pobytu, které mají zvláštní povahu. Jiné negativní výjimky zákon nespecifikuje.
8. Pokud soud dospěje k závěru, že byl postup správních orgánů v souladu se zákonem a neztotožní se s nadepsaným výkladem § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pak žalobce soudu navrhuje, aby se obrátil na Ústavní soud dle čl. 95 odst. 2 Ústavy pro rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem. Správní orgány totiž znění tohoto ustanovení využívají k tomu, aby žádosti žadatelů mohly zastavovat bez věcného projednání pouze pro nesplnění místa podání žádosti. Takový výklad zákona by byl v rozporu s rovností vycházející z Listiny základních práv a svobod a ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair; byl by v rozporu s právem na řádné projednání věci a se zákazem libovůle správního orgánu.
9. Správní orgány rovněž nezohlednily dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce, čímž došlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce v České republice pobývá již několik let, má zde veškeré zázemí. V důsledku rozhodnutí správních orgánů bude nucen zemi opustit a už se nebude moci vrátit zpět. Návrat do Ruské federace pro něj prakticky není možný, celá rodina žalobce se z důvodu svých politických názorů a nesouhlasu s válkou na Ukrajině odstěhovala do jiných zemí. Žalobce se nemá ke komu a kam vrátit. Obává se návratu také z důvodu možného pronásledování ze strany státních orgánů pro svůj nesouhlas s válkou a s politikou Ruské federace. Pro svůj postoj a názory by mohl skončit ve vězení, nebo být nuceně nasazen do vojenské služby. Správní orgány měly žádost žalobce věcně posoudit.

10. Podle žalobce měl prvostupňový orgán řízení o žádosti žalobce dle § 64 správního řádu přerušit do doby, než bude postaveno najisto, jak rozhodl o jeho předchozí žádosti. Měl mít vyřešené, zda jde o novou žádost, či o žádost o prodloužení pobytu za účelem studia. To však neučinil, nebyl tak řádně zjištěn skutkový stav a rozhodnutí není dostatečně odůvodněno. V případě, že měl prvostupňový orgán za to, že není v dané věci příslušný, měl věc dle § 12 správního řádu postoupit zastupitelskému orgánu. Ani to však neučinil. Pokud má soud za to, že podaná žádost měla být žádostí o prodloužení pobytu za účelem studia dle § 44a zákona o pobytu cizinců, měl ji tak dle jejího obsahu posoudit i správní orgán I. stupně.
11. Správní orgány zákon využívají k tomu, aby mohly žádosti žadatelů zastavovat bez věcného projednání. Řízení o žádostech zastavují z důvodu, že žádost nebyla podána na řádném místě, či v řádnou dobu, jak učinil stejný úřad za stejných podmínek v situaci jiného žadatele. Zastavování řízení z různých formálních důvodů za shodných skutkových okolností vyvolává pochybnosti o tom, zda správní orgán vůbec ví, jak postupovat či jen zkouší různé postupy, jak žádost neprojednat věcně a čeká, který postup mu soudy schválí.
12. Rozhodování o žádostech o pobytová oprávnění nesmí být svévolné. Žalobce odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, bod 57, dle kterého „*system projednávání žádostí se má zakládat na předchozím stanovení férových a rozumně splnitelných pravidel podávání žádostí i průběžném prověřování, že se tato pravidla v praxi také dodržují. To platí i v případech žádostí o pobytová oprávnění, na která neexistuje právní nárok.*“ Stát by měl nastavit jednotná pravidla pro tato pobytová oprávnění a u žádostí posoudit, zda tato pravidla jsou splněna, a ne hledat způsoby, jak řízení zastavit pro nesplnění formálních požadavků.
13. Žalobce odkázal na soudní řízení ve věci jeho žádosti o vydání pobytového oprávnění za jiným účelem, vedené pod sp. zn. 34 A 31/2023. Konstatoval, že předpokládá, že soud žalobě vyhoví. Za tohoto předpokladu je o to víc absurdní, aby žalobce podal jinou žádost č. 3, než podal, tedy je patrné, že žádal o změnu účelu dlouhodobého pobytu z jiného účelu na studium, což odpovídá skutečnému stavu, a byl proto oprávněn ji podat správnímu orgánu dle § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

III. Vyjádření žalované

14. Žalovaná trvala na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. Ve svém vyjádření odkázala na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Žalobce uvádí převážně shodné námitky jako uváděl v předcházejícím řízení. Správní orgán prvního stupně nemohl postupovat jinak než řízení o žádosti podané na území podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavit. Jinak by postupoval v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu.
15. Není pravda, že by situaci zavinil prvostupňový orgán nedodržením lhůt. Lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůta pořádková a její nedodržení nemá za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Na takové situace je navíc pamatováno a jsou řešitelné v rámci ochrany před nečinností podle správního řádu. Na podporu své argumentace žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002-41, a ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Doplnila, že nemá za to, že by byl prvostupňový orgán ve věci nečinný.
16. Prvostupňový orgán neměl řízení o žádosti žalobce přerušovat. Rozhodnutí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ostatní/jiné neplnilo úlohu předběžné otázky ve vztahu k posouzení toho, zda žalobce mohl podat žádost o vydání povolení k

dlouhodobému pobytu za účelem studia na území či nikoliv. Žalobce navíc podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia až poté, co správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o změnu účelu pobytu, proti které podal žalobce odvolání. Nebylo namístě posuzovat dopad do soukromého a rodinného života žalobce za situace, kdy o žádosti žalobce nebylo meritorně rozhodováno, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2022, č. j. 3 Azs 274/2022-40, či usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2413/22.

IV. Replika žalobce

17. Žalobce trval na svém právním názoru a na žalobní argumentaci. Požadavek na podání žádosti na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem, je přepjatý formalismus, neodpovídající principu materiálního právního státu. Doplnil, že žalovaná interpretovala právní úpravu v rozporu s principy spravedlnosti a s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který ukládá orgánům státu aplikujícím právo, aby v případě používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřily jejich podstatu a smysl. Žalovaná nevykládá § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 169r odst. 1 písm. c) téhož zákona dle jeho smyslu a účelu a základními výkladovými pravidly. Jde o postup v rozporu s principy dobré správy a základními zásadami správního řízení, zejména zásadou minimalizace nákladů všech stran. Ze strany správního orgánu jde o záměrné kladení nepřekonatelných překážek, které vyprazdňují podstatu samotného řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Za současné politické situace je požadavek na podání žádosti na zastupitelském úřadě reálně nesplnitelný. Zastupitelské úřady České republiky momentálně v Ruské federaci téměř neprovozují svá konzulární oddělení. Pokud by žalobce vycestoval do Ruska, již by se nemohl z politických důvodů vrátit.

V. Posouzení věci soudem

18. Žaloba je přípustná. Podala ji oprávněná osoba (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, „s. ř. s.“) v zákonné lhůtě (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). O žalobě krajský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonné podmínky (§ 51 s. ř. s.).
19. Žaloba není důvodná.
20. Dle § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[ž]ádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území je oprávněn podat na zastupitelském úřadu cizinec, pokud na území hodlá pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a jde-li o studium podle § 64. Na území je oprávněn žádost podat ministerstvu držitel víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného jiným členským státem Evropské unie, držitel povolení k dlouhodobému pobytu vydaného k pobytu na území za jiným účelem nebo držitel víza k pobytu nad 90 dnů. Žádost nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 a následně na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydaného podle § 43, pobývá-li na území po dobu nejméně 3 let. Žádost dále nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání.“

21. Dle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se 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.*“
22. Ustanovení § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je konstruováno tím způsobem, že nejprve obsahuje *obecné pravidlo* (žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území se podává na zastupitelském úřadu), z něhož následně stanoví *výjimku* (ve kterých případech je možné podat žádost na území – může tak učinit držitel víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného jiným členským státem Evropské unie, držitel povolení k dlouhodobému pobytu vydaného k pobytu na území za jiným účelem nebo držitel víza k pobytu nad 90 dnů), poté stanoví *výjimku z této výjimky* (žádost na území nelze podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území) a nakonec další *výjimku z poslední uvedené výjimky* (to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 a následně na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydaného podle § 43, pobývá-li na území po dobu nejméně 3 let). V poslední větě ustanovení doplňuje, v jakém dalším případě také nelze žádost na území podat.
23. Žalobce tvrdí, že ustanovení § 42d odst. 1 umožňuje dvojí výklad. Za první výklad provedený správními orgány a za druhé jím prosazovaný výklad, který má spočívat v tom, že pokud je cizinec ještě v zahraničí, žádost podává na zastupitelském úřadu v zahraničí. Pokud je však oprávněn pobývat na území České republiky, mělo by mu být umožněno podat žádost zde.
24. Soud s výkladem žalobce nemůže souhlasit. Aplikovaný § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců totiž explicitně říká, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia se podává na zastupitelském úřadě. A situace žalobce v době podání třetí žádosti nespadala pod žádnou z výjimek z tohoto obecného pravidla.
25. Pro projednávanou věc je podstatné, že žalobce podal třetí žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia v situaci, kdy již uplynula doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, a kdy doposud nebylo pravomocně rozhodnuto o jeho druhé žádosti. Dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců se povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, původně platné do 31. 8. 2022, považovalo za platné až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o druhé žádosti žalobce. Žalobce se tak na území České republiky v době podání třetí žádosti nacházel legálně na základě tzv. fikce pobytu.
26. Jak ale detailně vysvětlil zdejší soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2024, č. j. 41 A 7/2024-27, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že na základě fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodovat v dalších řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 1 Azs 54/2018-27). Pobyt na území na základě fikce pobytu „*není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly a nikoli umožnění procesního „zacyklení“ pobytových žádostí a prakticky neukončitelného pobytového oprávnění*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017-32). Nejvyšší správní soud konstatoval, že pravidlo pro podávání žádostí o udělení pobytového oprávnění pouze z plnohodnotně platného pobytového oprávnění, a nikoliv z fikce trvání tohoto pobytového oprávnění, může v některých případech vést k jisté

tvrdosti vůči dotčenému cizinci, obava z řetězení žádostí o pobytové oprávnění a nekončící fikce oprávněného pobytu cizince však nad touto tvrdostí podle Nejvyššího správního soudu převáží. Fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy není skutečným povolením k pobytu. Takový pobyt na území – ač oprávněný – není kvalitativně totožný s povolením k dlouhodobému pobytu. Jeho smyslem je ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti.

27. V době podání žádosti žalobce neměl platné povolení k pobytu, jež by mu na základě výjimky z obecného pravidla, podle něhož se žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území podávají na zastupitelském úřadu, umožňovalo podat žádost na území České republiky. Podmínky pro postup podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tak byly naplněny. Výklad žalobce by byl v rozporu s výslovným textem právní úpravy, jejímž účelem bylo mj. vymezení situací, kdy není nezbytné po cizinci požadovat, aby za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění z území vycestoval. Nesvědčí mu ale ani jiné výkladové metody.
28. I z hlediska systematiky zákona je logické, že ustanovení § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve svém výčtu výjimek z obecného pravidla podání žádosti na zastupitelském úřadě nepamatuje na žadatele, kteří pobývají na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Žadatelé, kteří mají stále plnohodnotně platné pobytové oprávnění za účelem studia dle § 64 odst. a) zákona o pobytu cizinců o něj totiž nebudou opakovaně žádat dle § 42d zákona o pobytu cizinců, ale budou žádat o prodloužení jeho platnosti dle § 44a zákona o pobytu cizinců. Současně žadatelé, kteří mají takové pobytové oprávnění platné na základě § 47 odst. 4 fikcí do doby nabytí právní moci rozhodnutí o jimi podané žádosti, nemohou za doby trvání fikce pobytu úspěšně podávat další žádost o udělení nového pobytového oprávnění, jak bylo uváděno výše. Proto se na ně nevztahuje žádná výjimka z obecného pravidla § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců a je dán důvod pro zastavení řízení dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
29. Soud nemá za to, že by aplikovaná právní úprava byla v rozporu s ústavním pořádkem, jak žalobce namítá. Argumentuje-li žalobce přepjatým formalismem, je nutno poukázat na princip svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), k němuž patří i možnost regulovat migraci a rozhodovat o tom, za jakých podmínek umožní cizincům vstup a pobyt na svém území. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi akceptovaly legitimitu cíle zákonného pravidla, které předpokládá osobní podání žádosti (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20). Oba soudy dovodily, že obecně lze po žadateli o pobytové oprávnění spravedlivě požadovat, aby na přechodnou dobu vycestoval do země svého původu za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, ač má na území České republiky vazby.
30. Právní úprava není v rozporu se zákazem libovůle správního orgánu, neboť v případech naplnění důvodů k zastavení řízení o žádosti žadatele dle § 169r odst. 1 písm. c) či d) nemá správní orgán možnost správního uvážení a musí řízení o žádosti žalobce zastavit.
31. Právní úprava není ani v rozporu se zásadou rovnosti a nediskriminuje „české“ žadatele o pobytové oprávnění oproti držitelům povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného jiným členským státem Evropské unie, na které se vztahuje výjimka z obecného pravidla § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jak bylo rozepsáno shora, držitel platného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného Českou republikou může

dosáhnout prodloužení svého pobytového oprávnění na území České republiky bez nutnosti vycestovat z území. Na území České republiky se tak mohou úspěšně domoci prodloužení pobytového oprávnění, či udělení pobytového oprávnění oba žadatelé, kteří jsou držiteli plnohodnotně platného pobytového oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem studia vydaného Českou republikou nebo jiným členským státem. Byť z hlediska systematiky zákona o pobytu cizinců tak budou oba činit dle různých zákonných ustanovení. Naopak žadatel, který pobývá na území toliko v režimu fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, a je tedy „čekatelem“ na rozhodnutí o své žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, je v jiné situaci a nemůže na území další žádost o vydání pobytového oprávnění úspěšně podat.

32. Na zákonnost napadeného rozhodnutí nemá vliv, zda prvostupňový orgán rozhodl v řízení o druhé žádosti žalobce v zákonných lhůtách. Lhůty dle § 169t zákona o pobytu cizinců jsou lhůty procesní a pořádkové, s jejichž nedodržením zákon nespojuje žádné přímé následky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020-41). Existují jiné právní nástroje, kterými může žadatel o pobytové oprávnění usilovat o vydání rozhodnutí v jeho věci, např. mohl podat podnět k opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu či žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 79 soudního řádu správního. Žalované je nutno dát zapravdu v tom, že na zákonnost správních rozhodnutí nemá bez dalšího vliv to, zda řízení stíhaly průtahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002-41, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41).
33. Žalobce podal třetí žádost poté, kdy byla jeho druhá žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území za jiným účelem (nepravomocně) zamítnuta. Pokud by tedy správní orgán prvního stupně rozhodl o druhé žádosti žalobce dříve, zákonné podmínky pro podání třetí žádosti na území České republiky ve smyslu § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců by žalobce stejně nenaplnil. Na to nemá vliv ani skutečnost, že rozhodnutí správních orgánů ve věci druhé žádosti žalobce byla posléze zrušena správním soudem, neboť tímto soudním rozhodnutím žalobce se zpětnou platností nezískal pobytové oprávnění, které by jej opravňovalo k podání žádosti na území ČR.
34. Žalobce dále namítal, že prvostupňový správní orgán ve věci jiného žadatele o pobytové oprávnění zastavil řízení o žádosti o udělení pobytového oprávnění z jiného formálního důvodu za shodných skutkových okolností. Správní žaloba tohoto žadatele o pobytové oprávnění proti rozhodnutí žalované, kterým bylo usnesení o zastavení jeho řízení potvrzeno, byla zamítnuta rozsudkem zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2024, č. j. 41 A 7/2024-27. Žalobce má pravdu v tom, že prvostupňový orgán rozhodl v obou věcech za obdobných skutkových okolností odlišně. V nyní řešené věci řízení o žádosti žalobce zastavil dle § 169r písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce podal žádost na území, ač k tomu nebyl oprávněn. Ve věci rozhodované zdejším soudem pod sp. zn. 41 A 7/2024 správní orgán řízení o žádosti žalobce zastavil dle § 169r písm. d) neboť žalobce podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Odlišný procesní postup za totožných skutkových okolností v těchto věcech nicméně není chybou mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť vedl ke stejnému výsledku. Ostatně lze mít za to, že řízení o třetí žádosti žalobce bylo možné zastavit na základě obou zákonných ustanovení, resp. z obou důvodů, které spolu v tomto případě souvisejí.
35. Pokud žalobce nebyl v době podání své třetí žádosti oprávněn tuto žádost podat na území České republiky a správní orgán postupoval dle § 169r zákona o pobytu cizinců, nebylo na

namíste přerušovat řízení do doby rozhodnutí o jeho druhé žádosti. Osud žalobcem podané žádosti nezáležel na tom, zda žalobce podal žádost o prodloužení pobytu za účelem studia, nebo žádost o nové pobytové oprávnění za účelem studia. Žalobce totiž v době trvání fikce pobytu nemohl úspěšně na území České republiky podat žádnou z těchto žádostí. S ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 8 As 1/2011-69, bod 24 a 25, nebylo ani namíste věc postupovat místně příslušnému zastupitelskému úřadu.

36. Správní orgány nepochybily ani v tom ohledu, že se nezabývaly dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Nerozhodovaly totiž o věci samé, neboť řízení o jeho žádosti zastavily. Nejvyšší správní soud se ve své dosavadní rozhodovací činnosti opakovaně vyjádřil k tomu, za jakých okolností je správní orgán povinen zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Zkoumání dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince není namíste v případě, že je řízení o jeho žádosti zastaveno, neboť podle ustálené judikatury platí, že *„v případě zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno“* (srov. aktuální rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022 - 36, ze dne 20. 4. 2023, č. j. 4 Azs 63/2023 - 33, ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 Azs 39/2023 - 28, nebo ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022 - 41).
37. Soud si je vědom usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2024, č. j. 8 Azs 99/2023-52, jímž je rozšířenému senátu pokládána otázka, zda má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno. V posuzované věci by však ani případná kladná odpověď na tuto otázku nevedla podle zdejšího soudu k tomu, že by bylo požadované pobytové oprávnění žalobci přiznáno. Z okolností posuzované věci totiž nelze usuzovat na to, že by v důsledku nepřiznání tohoto typu pobytového oprávnění měl být porušen čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jednak bylo na možné porušení těchto práv poukázáno až v žalobě a jednak žalobcem uváděná tvrzení (rodina žalobce žije mimo Ruskou federaci a žalobce by se neměl kam vrátit) neopodstatňují závěr o nepřiměřenosti nepřiznání právě požadovaného pobytového oprávnění (tj. dlouhodobého pobytu za účelem studia).
38. Pokud má žalobce obavu z problémů, kterým by mohl čelit v Ruské federaci po svém návratu z důvodu svého politického přesvědčení, může podat žádost o udělení mezinárodní ochrany dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Nutno dodat, že Česká republika je vázána zásadou nenavrácení a ani pokud by žalobci nebyl přiznán azyl či doplňková ochrana, v případě nemožnosti žalobce vycestovat z důvodu porušení této zásady (viz např. čl. 19 Listiny základních práv EU) by nebylo možné jeho návrat vynucovat. Ve vztahu k získání pobytového oprávnění dle zákona o pobytu cizinců je možné využít též postup podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

VI. Závěr a náklady řízení

39. Námitky žalobce soud vyhodnotil jako nedůvodné a neshledal ani jiné důvody, pro které by bylo na místě žalobě vyhovět; proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
40. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení jí tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 13. listopadu 2024

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně

