

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **I. O. N.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, Praha 2, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015, č. j. MV-54133-3/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 A 160/2015 – 41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 2. 2015, č. j. OAM-8605-15/TP-2013.

[2] Posledně jmenovaným rozhodnutím byla zamítnuta stěžovatelova žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 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“). Stěžovatel sice splnil podmínku nepřetržitého pobytu v délce 4 let ve smyslu odst. 1 citovaného ustanovení, ale nebyly u něj dány důvody hodné zvláštního zřetele podle jeho odst. 4. Svoji žádost zdůvodnil výlučně délkou pobytu na

území České republiky, což podle správních orgánů ani městského soudu k vydání povolení k trvalému pobytu nestačí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel se domnívá, že správní orgány i soud vycházely z příliš úzkého výkladu pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“, a to přesto, že ve sporných situacích by měly volit výklad výhodnější pro žadatele. Podle jeho názoru ze zákona nevyplývá, že by pod tyto důvody měly spadat jen situace, kdy je dána naléhavá potřeba udělení pobytového oprávnění spočívajícího právě v povolení trvalého pobytu.

[4] Nesouhlasí s tím, že lze při výkladu pojmu pro účely řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu vycházet (byť podpůrně) z judikatury vztahující se k humanitárnímu azylu podle § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Tento institut má ryze humanitární charakter, což pro povolení k trvalému pobytu neplatí. Na humanitární azyl není na rozdíl od povolení k trvalému pobytu právní nárok. Navíc by to znamenalo, že by nikdy nemohlo dojít k aplikaci § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť by všichni cizinci splňující jeho podmínky již dříve dosáhli na humanitární azyl.

[5] Namítá také, že správní orgány nepostupují konzistentně. Dle jeho názoru neurčitého pojmu ve skutečnosti zneužívají a zakrývají tak libovolné rozhodování o žádostech o vydání povolení k trvalému pobytu; v některých případech postupují benevolentněji, v některých přísněji. Konkrétně má za to, že v případě volyňských Čechů a v rámci projektu Ministerstva práce a sociálních věcí „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ postupovaly mírněji a považuje za nespravedlivé, že v jeho věci zvolily přístup přísný.

[6] Na tuto argumentaci dle jeho názoru dostatečně nereagoval ani žalovaný ani městský soud, v čemž spatřuje důvod nepřezkoumatelnosti.

[7] Dále má za to, že správní orgány měly ve svých rozhodnutích uvést, jaké případy by pod důvody hodné zvláštního zřetele podřadily. Jelikož tak neučinily, jejich rozhodnutí nejsou řádně zdůvodněná a přezkoumatelná. Je si vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 Azs 288/2016 – 16, v němž soud v obecné rovině zaujal opačný názor. Svoji věc však považuje za odlišnou, jelikož již v průběhu správního řízení výklad správních orgánů rozporoval argumentací shrnutou v bodě [5] tohoto rozsudku.

[8] Sám vnímá význam užitého neurčitého pojmu tak, že by měl vést k udělení povolení v menšinovém počtu případů. Svoji situaci za takovou považuje, protože na území České republiky pobývá již od roku 2006. Na rozdíl od městského soudu se nedomnívá, že by ze zákona o pobytu cizinců vyplývalo, že délka pobytu nemůže představovat důvod hodný zvláštního zřetele. Podle jeho názoru klade zákon na tuto okolnost značný důraz. Odkazuje na rakouskou praxi, dle které přibližně po deseti letech oprávněného pobytu začíná převažovat soukromý zájem cizince na dalším pobytu nad veřejným zájmem. Dále má za to, že závěr městského soudu je v rozporu se směrnicí Rady č. 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech“).

[9] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu, jehož rozsudek považuje za dostatečně odůvodněný a přezkoumatelný.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Předmětem přezkumu městského soudu bylo rozhodnutí o žádosti stěžovatele o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení upravuje podmínky pro vydání povolení cizincům, kteří pobývají na území v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Jsou následující.

[12] Zaprvé řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případně navazujících soudních řízení, trvalo poslední dva roky (odst. 1 věta první) a žádost byla podána nejpozději do 2 měsíců po jeho pravomocném ukončení (§ 67 odst. 5).

[13] Zadruhé cizinec pobýval na území České republiky nepřetržitě minimálně 4 roky. Do této doby se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba pobytu po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti (odst. 1 věta druhá). Zákon dále upřesňuje, že nepřetržitost pobytu je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu, která nebyla zrušena (odst. 1 věta třetí).

[14] Zatřetí existuje důvod hodný zvláštního zřetele pro to, aby bylo povolení k trvalému pobytu uděleno. Může jít buď o důvody, se kterými zákon výslovně počítá (odst. 2 a 3), nebo jiné důvody zvláštního zřetele hodné (odst. 4).

[15] V projednávané věci není sporné, že byly naplněny první dvě podmínky. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel přicestoval na území České republiky 3. 6. 2006 a od té doby zde několikrát žádal o vydání různých povolení k pobytu či udělení mezinárodní ochrany, avšak neúspěšně (v podrobnostech srovnej str. 2 odst. 2 rozhodnutí žalovaného). Naposledy podal žádost o udělení mezinárodní ochrany dne 10. 8. 2010, řízení o jeho kasační stížnosti v této věci bylo pravomocně skončeno 28. 3. 2013. Do dvou měsíců, konkrétně dne 6. 5. 2013, podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, o kterou jde v projednávané věci.

[16] Sporné je naplnění třetí podmínky, konkrétně zda je (jiným) důvodem hodným zvláštního zřetele skutečnost, že stěžovatel pobývá na území České republiky již od roku 2006.

[17] Nejvyšší správní soud před posouzením této otázky zkoumal, zda rozhodnutí žalovaného či rozsudek městského soudu netrpí vadami, které by znemožňovaly jejich věcný přezkum ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), respektive § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy zda se jedná o rozhodnutí srozumitelná, která jsou opřena o dostatek relevantních důvodů a ze kterých je zřejmé, proč bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[18] Odůvodnění napadeného správního rozhodnutí vyhodnotil jako dostatečné. Žalovaný při zodpovězení sporné otázky vycházel z relevantní právní úpravy. Uvedl také, že povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců je vyhrazeno pouze pro výjimečné případy, kdy nelze situaci cizince řešit jinak. Následně vysvětlil, proč situace stěžovatele pod rozsah uvedeného pojmu nespadá.

[19] Stěžovatel se mýlí ve svém názoru, že žalovaný měl při vymezení neurčitého pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“ povinnost uvést konkrétní případy, které pod něj spadají. Vyčerpávající vymezení neurčitého pojmu není z povahy věci možné. Jeho podstatou je právě neurčitost, která dává orgánu aplikujícímu právo možnost uvážení ohledně toho, které situace pod něj podřadí a které nikoli, včetně situací dříve nepředvídatelných. Jeho výklad je proto determinován konkrétní věcí a postačí, pokud správní orgán rámcově vymezí obsah neurčitého pojmu na jejím skutkovém půdorysu (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 – 73, publ. pod č. 701/2005 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 – 159, publ. pod č. 2189/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 Azs 288/2016 – 16). Tomu žalovaný dostál.

[20] Neopodstatněná byla námitka, dle které je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné proto, že žalovaný nereagoval na stěžovatelův poukaz na udělování trvalého pobytu volyňským Čechům. Nejvyšší správní soud v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí ověřil, že v něm stěžovatel na tento případ poukazoval a podporoval jím svůj názor, dle kterého žalovaný v jiných případech vykládá neurčitý pojem důvodů hodných zvláštního zřetele benevolentněji. Je také pravda, že žalovaný na tento odkaz výslovně nereagoval. K nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí to ale nevedlo, protože argumentace stěžovatele byla zcela obecná a jako taková nemohla mít vliv na posouzení jeho věci. V odvolání pouze zmínil, že situaci volyňských Čechů (v roce 2015, pozn. NSS) nepovažuje za výjimečnou či naléhavou, ani náznakem však neuvedl, na základě jakých okolností k tomuto závěru dospěl a jakými úvahami byl veden. Není tedy vůbec zřejmé, proč má za to, že v těchto případech bylo postupováno „mírněji“ než v jeho věci.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podobně jako u rozhodnutí žalovaného úvodem zdůrazňuje, že městský soud v napadeném rozsudku předestřel ucelený náhled na projednávanou věc a srozumitelně vyložil úvahy, pro které stěžovatelovu žalobu zamítl. Jasně se vyjádřil k podstatě věci, tedy proč její okolnosti nepředstavují důvody hodné zvláštního zřetele, a reagoval na veškeré žalobní námitky.

[22] Stěžovatel nedůvodně namítá, že městský soud dostatečně nevypořádal jeho argumentaci, dle které žalovaný postupuje svévolně a v některých případech je benevolentnější než v jiných. V žalobě neprezentoval dostatečně konkrétní a uchopitelné

námitky, kterými by své závěry podložil. Jeho argumentace staví výlučně na tom, že v případě volyňských Čechů a cizinců účastnících se programu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ měly správní orgány postupovat méně přísně a těmto cizincům udělit trvalý pobyt. Nikde však nevysvětlil, proč by jeho situace měla být s takovými cizinci srovnatelná, a jak konkrétně se tato tvrzení týkají projednávané věci. Z toho ostatně vycházel i městský soud, který konstatoval, že ani případ volyňských Čechů neprokazuje, proč je právě stěžovatelův případ hodný zvláštního zřetele. Takové vypořádání je s ohledem na obsah stěžovatelovy argumentace zcela dostačující.

[23] K samotné interpretaci „důvodů hodných zvláštního zřetele“ Nejvyšší správní soud předesílá, že se jedná o neurčitý pojem vysokého stupně obecnosti, proto je variabilita jeho využití značná. Ilustrovat to lze mnohými příklady. Kromě zmiňovaného § 14 zákona o azylu ([j]*estliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu*), lze namátkou zmínit § 11a odst. 4 téhož zákona, dle kterého [m]*inisterstvo může z důvodů hodných zvláštního zřetele posoudit podanou opakovanou a další opakovanou žádost jako přípustnou*, nebo § 353 odst. 2, větu první, zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, dle kterého [n]*ejsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, vyvolané na straně zakladatele změnou okolností, nesmí nadace poskytnout nadační příspěvek svému zakladateli; jsou-li tu takové důvody, rozhodne správní rada po projednání s dozorčí radou nebo s revizorem,* a mnohé další.

[24] Je tedy zřejmé, že nemá smysl snažit se uchopit rozsah tohoto neurčitého pojmu bez vztahu k právní normě, jejíž aplikace přichází v konkrétním případě v úvahu. Z těchto důvodů je také třeba velice obezřetně přistupovat k jeho analogickému výkladu a stěžovateli lze přisvědčit, že pro účely interpretace § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nemá nijak zásadní relevanci judikatura vztahující se k humanitárnímu azylu dle § 14 zákona o azylu.

[25] To, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na tuto judikaturu odkázal, však nemělo žádný vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Městský soud výstižně konstatoval, že se jednalo o pouhé podpůrné výkladové vodítko. Z odůvodnění žalovaného je jednoznačně zřejmé, že pojem důvodů hodných zvláštního zřetele vykládal ve vztahu k případnému udělení povolení k trvalému pobytu. Zmiňoval sice judikaturu vztahující se k humanitárnímu azylu, ve vztahu k projednávané věci z ní však nevyvozoval žádné závěry. Tato argumentace tedy byla nadbytečná, ale na posouzení věci neměla žádný vliv.

[26] Samotná úvaha žalovaného, že v případě důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců musí jít o natolik závažné důvody, že vyžadují udělení povolení k trvalému pobytu cizinci, je zcela logická. Pokud má jít o důvody k udělení tohoto pobytového oprávnění, musí být hodnoceny ve vztahu k němu. Vzhledem k tomu, že se jedná o nejvyšší typ pobytového oprávnění pro cizince, je také případné se ptát, zda v konkrétním případě nepostačuje udělení typu nižšího (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 – 30).

[27] Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru, že délka pobytu na území České republiky takový důvod bez dalšího nepředstavuje.

[28] Zaprvé opakuje, že zamítnutím žádosti o povolení k trvalému pobytu není samo o sobě dotčeno právo cizince na území České republiky pobývat. Dochází jím pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. Z tohoto důvodu byla irelevantní námitka, dle které zhruba po deseti letech pobytu cizince na území převáží nad veřejným zájmem jeho soukromý zájem na setrvání na území.

[29] Ve shodě s městským soudem lze dále upozornit, že délka pobytu na území je hodnocena v rámci jiné podmínky, v tomto rozsudku nazývané jako druhé, a to podmínky nepřetržitého pobytu dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (viz bod [13] tohoto rozsudku). Samotný fakt, že zákon o pobytu cizinců klade na tuto okolnost důraz, na tom nic nemění, tento důraz se projevuje právě stanovením podmínky nepřetržitého pobytu na území.

[30] Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že stěžovatelův výklad neodpovídá ani systematice a smyslu zákona o pobytu cizinců, neboť by vedl k udělení povolení k trvalému pobytu podle § 67 i v situacích, na které evidentně nemá dopadat.

[31] Zákon o pobytu cizinců rozlišuje několik variant udělení povolení k trvalému pobytu. Základní z nich upravuje § 68, který stanovuje jedinou podmínku, a to nepřetržitý pobyt na území v délce 5 let. Do této doby se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému pobytu a doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany podle zákona o azylu. Jednou polovinou se započítává mj. doba, po kterou bylo vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, které vedlo k rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, a to včetně doby řízení o žalobě nebo o kasační stížnosti; bylo-li řízení o udělení mezinárodní ochrany vedeno déle než 18 měsíců, započítává se tato doba v celém rozsahu (viz § 68 odst. 2, věty první až třetí, v podrobnostech je nicméně potřeba srovnat celý text citovaného paragrafu).

[32] Druhou variantu obsahuje § 67, který slouží cizincům pobývajícím na území v rámci přechodného pobytu po pravomocném skončení jejich řízení o mezinárodní ochraně. V jejich případě je stanovena mírnější podmínka nepřetržitého pobytu na území, a to v délce 4 let, do které se navíc na rozdíl od první varianty započítává i doba vedení řízení o mezinárodní ochraně, které pro cizince skončilo neúspěšně (§ 67 odst. 1 hovoří o době vedení těchto řízení obecně, na rozdíl od § 68 odst. 2). Těmto cizincům však bude povolení k trvalému pobytu uděleno jen v případech hodných zvláštního zřetele.

[33] Pro úplnost lze dodat, že povolení k trvalému pobytu se vydává i bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu, z povahy věci je ale zřejmé, že k tomu může dojít pouze v nejzávažnějších případech (v podrobnostech viz § 66 zákona o pobytu cizinců).

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že cizinci nelze udělit povolení k trvalému pobytu pouze proto, že s ohledem na délku neúspěšně vedeného řízení o udělení mezinárodní ochrany dosáhl potřebné doby pobytu na území. Tato doba může být zohledněna, cizinec však na povolení k trvalému pobytu dosáhne jen tehdy, pokud jsou k tomu důvody hodné zvláštního zřetele. Ze zákona také plyne, že některé doby pobytu na území se nezapočítávají vůbec. Byť může být legalita pobytu založena nejrůznějšími tituly, z pohledu možného udělení povolení k trvalému pobytu nemají stejnou váhu.

[35] Takové rozlišování je zcela legitimní. Pokud by byl přijat stěžovatelův výklad, znamenalo by to, že každý cizinec, který by na území České republiky po určitou dobu vedl řízení, jejichž výsledkem mohlo být, ale nakonec nebylo udělení pobytového oprávnění či mezinárodní ochrany, by po určité době dosáhl na povolení k trvalému pobytu. Tento postup by znamenal kompletní rezignaci na cizineckou politiku České republiky.

[36] Uvedené závěry nemohla zvrátit stěžovatelova argumentace směrnicí o dlouhodobě pobývajících rezidentech. Na jejím základě dovozoval pouze to, že česká právní úprava nesprávně neumožňuje do doby nepřetržitého pobytu započítat dobu neúspěšných řízení o udělení mezinárodní ochrany. V § 68 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců počítá pouze s řízeními úspěšnými (správně má jít o § 68 odst. 2, větu třetí, zákona, stěžovatel vycházel ze znění zákona účinného až od 18. 12. 2015, tedy po vydání napadeného správního rozhodnutí), stěžovatel proto navrhoval, aby byla doba neúspěšných řízení zahrnuta do celkové délky pobytu a zohledněna jako důvod hodný zvláštního zřetele podle § 67 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Jak však bylo popsáno výše, česká právní úprava umožňuje tyto doby započítat, a to postupem dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podstata stěžovatelovy argumentace se tedy týká podmínky nepřetržitého pobytu, jejíž naplnění není v projednávané věci sporné, nikoliv důvodů hodných zvláštního zřetele.

[37] Konečně k argumentaci týkající se udělování trvalého pobytu volyňským Čechům a cizincům účastnícím se programu „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ soud uvádí, že stěžovatel ani v kasační stížnosti nepředestřel racionální důvody, pro které by jeho situace mohla být s těmito cizinci srovnatelná. Na první pohled je zřejmé, že u obou těchto skupin existují závažné a svojí povahou zcela odlišné skutečnosti od okolností stěžovatelovy věci (český národnostní původ, výkon kvalifikované práce v České republice). Jakékoli porovnávání těchto případů je proto bezpředmětné.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně dne 8. listopadu 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu