ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **L. M.,** zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2018, č. j. 8 A 114/2015 – 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015, č. j. MV-109743-3/SO-2014, Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“) zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 31. 12. 2012, č. j. OAM-24930-12/TP-2012, kterým bylo podle § 169 odst. 8 písm. c) 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“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu podané podle § 68 téhož zákona.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 6. 2. 2018, č. j. 8 A 114/2015 – 26.

[3] Městský soud potvrdil závěry žalované o tom, že žalobce nebyl oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu, neboť v den podání žádosti, pobýval na území České republiky v režimu výjezdního příkazu. Nemohl být uplatněn ani režim plynoucí z § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, neboť o jeho žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, podané téhož dne, bylo pravomocně rozhodnuto dne 24. 11. 2012, tedy přede dnem 29. 11. 2012 - posledním dnem lhůty stanovené ve výjezdním příkazu opravňujícího žalobce k setrvání na území České republiky. Městský soud vyšel z právní úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců a z judikatury správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu a dovodil, že výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území. Vzhledem k povaze výjezdního příkazu je zřejmé, že oněmi „neodkladnými úkony“ jsou úkony směřující k naplnění cíle výjezdního příkazu, kterým je vycestování z území České republiky (obstarání jízdních dokladů, vyřízení nezbytných formalit apod.). Za úkon směřující k vycestování z České republiky však nelze považovat podávání žádostí za účelem prodloužit si pobyt na území České republiky, jak se tomu stalo v případě žalobce.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Podle názoru stěžovatele městský soud nesprávně posoudil otázku jeho oprávnění podat žádost o trvalý pobyt. Stěžovatel v době podání žádosti splňoval veškeré hmotněprávní podmínky pro povolení k trvalému pobytu včetně jazykové a pracovní integrace do české společnosti, které tehdy platná právní úprava vyžadovala. Jediným důvodem, který mu zabránil v dosažení meritorního rozhodnutí o žádosti, je fakt, že podle výkladu zákona, který zastávají správní orgány a městský soud, neexistuje žádné místo, kde by stěžovatel byl oprávněn žádost podat. Takový výklad zákona je protiústavní, protože pak by pouhá procesní úprava způsobu podání žádosti vyloučila možnost podat žádost, o které by bylo možné meritorně rozhodnout, což je upřením práva na přístup k orgánu veřejné moci za účelem domáhání se práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel má za to, že byl oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území způsobem, jakým učinil, a v pobytové situaci, ve které se nacházel, protože to pro něj byl jediný způsob, jak dosáhnout zahájení řízení a vydání meritorního rozhodnutí o žádosti.

[6] Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že odkazuje na své rozhodnutí ve věci, v němž jsou uvedena konkrétní tvrzení, a na rozsudek městského soudu.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podstatou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zákonnosti usnesení o zastavení správního řízení.

[11] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovědět otázku, jestli stěžovateli náležela v době podání žádosti o trvalý pobyt fikce pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány i městský soud zjistily, že stěžovateli tato fikce pobytu nenáležela, a Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci dospěl ke stejnému závěru.

[12] Podle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu.*“

[13] Podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, který v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu, pokud je k tomu podle § 69 oprávněn a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území.*“

[14] Podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, *pokud o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti.*

[15] Podle § 50 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je výjezdní příkaz dokladem, *který z moci úřední uděluje a) policie po zrušení nebo uplynutí platnosti krátkodobého víza, po ukončení přechodného pobytu na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, k němuž se vízum nevyžaduje, nebo při správním vyhoštění, b) ministerstvo po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, po zrušení přechodného pobytu občanu Evropské unie, po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu.* Podle třetího odstavce tohoto ustanovení *výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území.*

[16] Podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců platí, že správní orgán řízení o žádosti zastaví, jestliže cizinec *podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.*

[17] K samotné sporné otázce Nejvyšší správní soud předesílá, že se již správní orgány i městský soud dostatečně zabývaly důvody, proč stěžovateli fikce pobytu podle § 60 odst. 7 nesvědčí, proto lze v podrobnostech odkázat na odůvodnění jejich rozhodnutí.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mezi účastníky řízení není sporným, že stěžovatel dne 7. 11. 2012 podal žádost o trvalý pobyt, přičemž v době podání této žádosti na území pobýval na výjezdní příkaz s platností od 1. 11. 2012 do 29. 11. 2012. Řízení o této žádosti bylo usnesením ze dne 31. 12. 2012 zastaveno, neboť tato žádost nebyla podána v souladu s § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Téhož dne, tj. 7. 11. 2012 podal stěžovatel z důvodu podání žádosti o trvalý pobyt žádost o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a dne 8. 11. 2011 byl vydán záznam o jeho neudělení. Stěžovatel se tak domnívá, že v době podání žádosti o trvalý pobyt pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého víza, neboť mu svědčila fikce pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a byl tak v souladu s § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 téhož zákona ministerstvu.

[19] Nejvyšší správní soud však upozorňuje na svou dnes již konstantní judikaturu, která argumentaci stěžovatele popírá. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 12. 2011, č. j. 6 As 37/2011 - 69, uvedl, že pobyt cizince na území České republiky na základě výjezdního příkazu je pouze přechodným pobytovým režimem s časovým omezením. Zákon o pobytu cizinců nepředpokládá prodloužení výjezdního příkazu; po jeho skončení má následovat výjezd z území. V návaznosti na komunitární úpravu (Směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení příslušníků třetích zemí) Nejvyšší správní soud uvedl, že byť se jedná o pobyt oprávněný, charakter výjezdního příkazu neodpovídá dlouhodobému sepětí cizince s územím České republiky, a proto jej z hlediska článku 3 odst. 2 písm. e) směrnice ani nelze započítat do doby nepřetržitého pobytu, která je rozhodná pro udělení trvalého pobytu cizince podle § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tento právní názor shledal ústavně konformním i Ústavní soud, který ústavní stížnost proti uvedenému rozsudku odmítl usnesením ze dne 6. 11. 2012, sp. zn. II. ÚS 1008/2012. Totožně na oprávnění cizince požádat o dlouhodobý pobytový status nahlížel Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 18. 10. 2012 ve věci C-502/10 Staatsecretaris van Justitie proti M. S. Soudní dvůr podrobně vyložil, že podle směrnice nelze postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznat všem na území oprávněně pobývajícím cizincům. Z oblasti působnosti této směrnice jsou totiž vyloučeny pobyty, které *a priori* neodrážejí úmysl cizince usadit se dlouhodobě na území členských států. Oproti tomu se z působnosti směrnice nevylučují formy pobytu, které umožňují jeho neomezené prodlužování, a proto ani nebrání dlouhodobému pobytu cizince na území (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2015, č. j. 3 Azs 110/2015 - 25).

[20] S tím pak souvisí také již správními orgány zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012 - 32, publ. pod č. 3009/2014 Sb. NSS, ze kterého plyne, že „*nikoli každé podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců zakládá možnost legálně setrvat na území. Domněnka, že nebylo-li o uvedené žádosti rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti (§ 60 odst. 7), se uplatní pouze tehdy, pokud je*

pokračování

cizinec v okamžiku podání žádosti o toto vízum držitelem platného oprávnění k pobytu. Pokud žádost podává cizinec, který pobývá na území České republiky na základě výjezdního příkazu, tato domněnka se neuplatní.“ Udělením výjezdního příkazu totiž stát již pouze deklaruje veřejný zájem na vycestování cizince ze svého území, a to je následně i povinností cizince. Ustanovení § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jasně vymezuje prostor, v němž se cizinec po udělení výjezdního příkazu nachází; tím je pouze provedení neodkladných úkonů (tedy např. obstarání jízdních dokladů, vyřízení nezbytných formalit k opuštění ČR apod.) a následně samotné vycestování. Z výše uvedeného vyplývá, že povaha výjezdního příkazu brání tomu, aby cizinec na území dlouhodobě pobýval, a aby na základě tohoto titulu na území nakonec i získal pobytové oprávnění.

[21] K povaze výjezdního příkazu se ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005 - 34, publ. pod č. 808/2006 Sb. NSS, v němž dovodil, že oprávněné orgány jsou povinny udělit výjezdní příkaz z moci úřední vždy, když nastane zákonem předvídaná skutečnost. Policii, resp. ministerstvu se zde neukládá rozhodnout, zda výjezdní příkaz udělí, či nikoli, jinými slovy neukládá se mu posoudit, zda jsou v tom kterém případě dány podmínky pro jeho udělení, či nikoli, a podle toho rozhodnout, nýbrž ukládá se mu tento příkaz udělit vždy, když nastane zákonem předvídaná skutečnost (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 81/2013 - 19).

[22] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že výjezdní příkaz jako administrativní opatření se udělí vždy při existenci skutečností předvídaných v § 50 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Výjezdní příkaz slouží pouze jako doklad, resp. administrativní opatření, které sice cizince opravňuje k přechodnému pobytu na území a nelze jej prodloužit, avšak jen po krátkou dobu a za striktně stanoveným účelem, kterým je provedení neodkladných úkonů a vycestování z území. Vzhledem k povaze výjezdního příkazu je zřejmé, že oněmi neodkladnými úkony jsou úkony směřující k naplnění cíle výjezdního příkazu, kterým je pouze vycestování z území ČR. Žádost o získání jiného pobytového oprávnění však za takový úkon považovat nelze. Výjezdní příkaz tudíž není oprávněním k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, jak jej má na mysli ustanovení § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[23] Ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, na nějž odkazuje § 33 odst. 1 písm. c) stejného zákona, lze tedy podle Nejvyššího správního soudu vyložit pouze tak, že výjezdní příkaz neposkytoval stěžovateli právo požádat ani o udělení trvalého pobytu ani o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území, i když stěžovatele opravňoval alespoň po omezenou dobu k pobytu na území. Proto nedošlo ani k aktivování ustanovení § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, nebylo-li o jeho žádosti rozhodnuto do konce platnosti výjezdního příkazu (ani v případě žádosti o povolení trvalého pobytu, ani v případě žádosti o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu).

[24] Ustanovení § 60 odst. 7, § 33 odst. 1 písm. c) a § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců jsou vzájemně propojena. Pokud tedy § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců umožňuje podat žádost o trvalý pobyt pouze cizinci, který na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, pak jen v těchto případech se uplatní také § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť jinak by byl odkaz na § 69 v tomto ustanovení

bezpředmětný. Vzhledem k tomu, že § 69 zákona o pobytu cizinců nepočítá s tím, že by mohla být žádost o trvalý pobyt podána za platnosti výjezdního příkazu, nelze v této době účinně žádat ani o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, a nelze tak aktivovat ani fikci pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, jak se to snaží navodit stěžovatel v kasační stížnosti.

[25] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl podle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu, jelikož v době podání předmětné žádosti pobýval na území České republiky na základě výjezdního příkazu. Ministerstvo proto nepochybilo, když správní řízení o jeho žádosti ze dne 7. 11. 2012 zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. října 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu