ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **A. A. H.**, zastoupen Mgr. Viktorem Klímou, advokátem se sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 15 A 58/2019 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nejméně od 4. 4. 2019 žalobci nevydal průkaz o povolení k trvalému pobytu, a to i přesto, že rozhodnutím ze dne 14. 3. 2019, č. j. MV-27892-8/OAM-2018 (oznámeným žalobci dne 4. 4. 2019, dále též „rozhodnutí o státní příslušnosti“) vyhověl žádosti žalobce a podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále též „zákon o azylu“), mu přiznal status osoby bez státní příslušnosti ve 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“).

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2020, č. j. 15 A 58/2019 - 30, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že žalovaný vůči žalobci nepostupoval nezákonně, neboť pro vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu poté, co bylo vyhověno žádosti žalobce o určení právního postavení osoby bez státní příslušnosti, nebyl dán zákonný podklad. Městský soud přisvědčil žalobci v tom, že žalovaný dle § 8 písm. d) zákona o azylu a důvodové zprávy k tomuto ustanovení při projednávání žádostí podaných podle Úmluvy postupuje

podle ustanovení zákona o azylu upravujících řízení ve věci mezinárodní ochrany. Toto ustanovení má však charakter ryze procesní normy. Své místo má tak pouze analogická aplikace ustanovení zákona o azylu upravujících postupy pro řízení o žádosti a s nimi procesně spojené dočasné atributy přiznané žadateli o určení jeho statusu azylanta či osoby požívající doplňkové ochrany. Městský soud zdůraznil, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/20180 - 74, dovodil analogický postup pouze ve vztahu k aplikaci § 57 zákona o azylu (na základě něhož se žadatelům o mezinárodní ochranu vydává průkaz žadatele o mezinárodní ochranu, který je opravňuje k setrvání na území do doby rozhodnutí o žádosti), nikoli též ve vztahu k aplikaci úpravy hmotněprávního postavení osob po přiznání statusu azylanta, resp. osob požívající doplňkové ochrany ve smyslu § 59 zákona o azylu (na základě něhož je těmto osobám vydáno povolení k pobytu). Městský soud dále konstatoval, že ačkoli právní řád ČR postavení osob s přiznaným statusem osob bez státní příslušnosti výslovně neupravuje, lze jej v něm nalézt za pomoci výkladových pravidel. Postavení osob bez státní příslušnosti lze dovodit z § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců"), ve spojení s § 2 téhož zákona. Městský soud dovodil, že zákon o pobytu cizinců se na žalobce vztahuje, neboť nesplňuje žádnou z výlukových podmínek vymezených v § 2 zákona o pobytu cizinců. Úmluva výslovně nestanoví povinnost přiznat osobám bez státní příslušnosti pobytové oprávnění, aby však mohly účinně využívat práva z úmluvy vyplývající, má být dle městského soudu určité pobytové oprávnění osobám bez státní příslušnosti přiznáno. Městský soud poukázal na čl. 7 odst. 1 Úmluvy, z něhož vyplývá závazek poskytnout osobám bez státní příslušnosti minimálně stejné zacházení, jaké se poskytuje cizincům obecně, a vyhodnotil, že je dostatečně naplněn tím, 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. Po splnění podmínek předpokládaných zákonem o pobytu cizinců nadto může žalobce požádat o vyšší pobytové oprávnění. S ohledem na uvedené dospěl městský soud k závěru, že žalovaný dostál své z Úmluvy vyplývající povinnosti poskytnout osobám bez státní příslušnosti minimálně stejné zacházení, jaké se v České republice poskytuje cizincům obecně.

[3] Městský soud se následně zabýval porovnáním obsahu Úmluvy s obsahem Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dospěl k závěru, že v případě osob bez státní příslušnosti chybí prvek hrozby pronásledování, není proto nezbytné volit totožnou vysokou formu ochrany, jaká je zajištěna uprchlíkům (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 zasaženo do žalobcových práv. Městský soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce ve vztahu k čl. 17 odst. 2 a čl. 23 Úmluvy a vyslovil, že s ohledem na výhrady ČR k těmto článkům a vnitrostátní právní úpravu zaměstnanosti a veřejné podpory v českém právním řádu nelze dospět k závěru o nutnosti udělit osobám bez státní příslušnosti trvalý pobyt, jak činí žalobce. 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.

[4] Proti 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. Stěžovatel městskému soudu vytknul, že se nezabýval tím, jaký pobytový status měl v okamžiku pravomocného skončení řízení o jeho žádosti. Jestliže se totiž stěžovatel 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, aniž by se v souladu s městským soudem zastávaným názorem na území ocitl neoprávněně. Za absurdní a rozporné s demokratickým právním státem stěžovatele označil to, že byl z důvodu domněle nelegálního pobytu zajištěn za účelem správního vyhoštění (rozhodnutím ze dne 17. 4. 2019). 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. Není pravdou, že by 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 minimálního 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. 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 sbližovat práva všech osob bez státní příslušnosti, neboť následně je jeho držitel 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.

[5] Podle § 6 odst. 4 písm. g) Evropské úmluvy o státním občanství smluvní státy usnadní nabytí svého státní občanství osobám bez státního občanství a se statusem uprchlíka. Základní 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 statusem 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. 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.

III.

[6] 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. Námitku stěžovatele, že v případě nabytí státního občanství jakéhokoli státu by mu trvalý pobyt byl zrušen a mohlo by mu být přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti odňato, označil žalovaný za účelovou. Jím uváděný postup vychází z analogické aplikace ustanovení § 17 zákona o azylu, nicméně toto ustanovení stanoví mnohem širší okruh důvodů k odnětí azylu, než pouze stěžovatelem selektivně uvedený důvod. Analogie se zákonem o azylu nemůže být zvažována – v důsledku takového postupu by pak bylo třeba připustit i absurdní možnost odnětí již přiznaného postavení osoby bez státní příslušnosti například v důsledku jejího (eventuálního) trestného činu. Nadto lze opětovně poukázat na stěžovatelovu snahu domoci se pobytového postavení totožného s azylanty, kupodivu nikoli s osobami požívající doplňkové ochrany. Analogické využití příslušných ustanovení zákona o azylu se uplatní pouze v rámci řízení o žádosti dle Úmluvy o právní postavení osob bez státní příslušnosti ve smyslu ustanovení § 1 písm. b) zákona o azylu. Argumentace stěžovatele neoprávněně rozšiřuje výklad jím zmíněné judikatury. Žalovaný je přesvědčen, že možnost získat vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je dostatečným řešením situace osob, jimž byl přiznán status osoby bez státní příslušnosti. Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 15. 7. 2020, v němž reagoval na obsah žalobních bodů, pokud mohou být chápány jako předobraz námitek kasačních. Rozsudek vypořádává obsah jednotlivých žalobních námitek v potřebném rozsahu a v souladu

pokračování
s příslušnými zákonnými ustanoveními. Soud ozřejmil důvody svého rozhodnutí ve vztahu k žalobním námitkám dostatečnou měrou a srozumitelným způsobem. Jelikož stížnostní námitky nejsou způsobilé zpochybnit správnost a zákonnost soudního rozhodnutí ani postupu žalovaného, navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v plném rozsahu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[7] 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.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Předmětem sporu v nynější věci je posouzení otázky, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že (po rozhodnutí o tom, že stěžovatel je osobou bez státní příslušnosti) nevydal stěžovateli průkaz o povolení k trvalému pobytu.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že totožnou právní otázkou v obdobné skutkové věci se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 12. 2021, č. j. 4 Azs 149/2020 - 64. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku odchýlit a plně je přebírá.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že věcí 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, č. j. 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.

[12] Nejvyšší správní soud dále v souladu s rozsudkem ze dne 21. 12. 2021, č. j. 4 Azs 149/2020 - 64 a odbornou literaturou (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), konstatuje, že ze samotného znění Úmluvy nárok na přiznání určitého pobytového statusu nevyplývá. 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. V této souvislosti lze zmínit i judikaturu 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 účastníkovi řízení 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).

[13] K poukazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018 - 74, pak 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 tohoto řízení stěžovatel vznáší nárok na vydání průkazu o povolení k trvalému pobytu a v jeho nevydání spatřuje nezákonný zásah žalovaného.

[14] Námitce stěžovatele, v níž městskému soudu vytkl, že se nezabýval tím, jaký pobytový status měl stěžovatel v okamžiku pravomocného skončení řízení o jeho žádosti, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť městský soud se touto otázkou (postavením osob s přiznaným statusem osob bez státní příslušnosti) zabýval zejména v bodech 23 až 25 kasační stížností napadeného rozsudku. Městský soud shledal, že na stěžovatele 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).

[15] 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.

[16] Pokud pak v situaci, kdy bylo stěžovateli přiznáno postavení osoby bez státní příslušnosti, správní orgány 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 (jak sám uvádí v kasační stížnosti), 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.

[17] Stěžovatel dále namítal, že není pravdivé tvrzení soudu, že stěžovatel požádal v běžném cizineckém režimu o vízum k pobytu nad 90 dní. Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud ve svém rozsudku takové tvrzení neuvedl. Městský soud při posouzení klíčové právní otázky uvedl, že stěžovateli bylo vydáno vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra (viz s. 8 rozsudku městského soudu), což stěžovatel nerozporoval, resp. tuto skutečnost sám označil v kasační stížnosti.

[18] 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.

[19] 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 sbližovat 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.

[20] 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.

[21] 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 pak 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).

[22] Stran námitky, v níž stěžovatel městskému soudu vytýká, že se s výše uvedenými Úmluvou garantovanými právy nevypořádal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se městský soud výslovně nevyjádřil pouze ke stěžovatelem poukazované 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 (k ostatním stěžovatelem poukázaným právům se vyslovil v bodech 25-28 svého rozsudku). Tato skutečnost nicméně nemá za následek nezákonnost (nepřezkoumatelnost) kasační stížností napadeného rozsudku, neboť městský soud vystihl podstatu věci, resp. vypořádal jádro argumentace stěžovatele. Soudy 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). To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu. Např. v bodě 68 nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, Ústavní soud uvedl, 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.*“ 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 strpění, a vyjádřil přesvědčení, že jím uvedené odůvodnění je správnější než názor veřejné ochránkyně práv.

[23] K požadavku stěžovatele na analogické užití zákona o azylu odkazuje Nejvyšší správní soud 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, resp. za nepřípustný postup.

[24] 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 dostála 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.

[25] Ani na základě další (podpůrné) stížní argumentace Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[26] 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.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné

V Brně dne 11. ledna 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu