



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **R. K. G.**, narozený
státní příslušnost
bytem
zastoupený Mgr. Tomášem Císařem, advokátem
sídlem Vinohradská 22, Praha 2

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 5. 2018, č. j. MV-34966-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 4. 5. 2018, č. j. MV-34966-4/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 23. 11. 2017, č. j. OAM-12783-14/PP-2017 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) a toto rozhodnutí potvrdila.
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“) řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“).

II. Napadené rozhodnutí

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce podal dne 14. 8. 2017 žádost o povolení k přechodnému pobytu na území ČR podle § 87b zákon o pobytu cizinců a k žádosti přiložil čestné prohlášení o existenci partnerského vztahu s N. D., občankou ČR. Správní orgán I. stupně měl za to, že žalobce nedoložil k žádosti všechny zákonem stanovené náležitosti, a proto při současném přerušení řízení podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval žalobce k odstranění vad ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy s poučením, jakým způsobem má vady odstranit, a upozorněním na následky neodstranění vad. Konkrétně správní orgán I. stupně požadoval předložení dokladu o zdravotním pojištění, o zajištění ubytování na území ČR, fotografií a dokladu potvrzujícího, že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU. Žalovaná měla postup správního orgánu I. stupně za správný a určenou lhůtu považovala s ohledem na charakter vytýkaných vad žádosti za přiměřenou. Žalobce podle žalované nepřiložil všechny požadované náležitosti, nevyvinul žádnou aktivitu k tomu, aby chybějící náležitosti obstaral, ačkoliv měl a mohl mít všechny náležitosti k dispozici již při podání žádosti. Požadované náležitosti jsou podle žalované takového charakteru, že je žalobce buď má mít u ve svém držení při pobytu na území (např. doklad o zajištění ubytování) nebo je možné je obstarat během 1 dne (fotografie), lhůta 15 dnů byla proto přiměřená. Výzva byla žalobci doručena dne 13. 10. 2017, náležitosti tedy mohl doložit ve lhůtě do 30. 10. 2017 a fakticky až do vydání prvostupňového rozhodnutí dne 23. 11. 2017; žalobce však zůstal nečinný.
4. Podmínky § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro zastavení řízení byly podle žalované splněny, neboť absence náležitostí představuje podstatné vady. Jednalo se o podklady pro vydání rozhodnutí, bez nichž správní orgán I. stupně např. nemůže nechat provést místní šetření apod., čímž nedoložení dokladu o zajištění ubytování znemožňuje žádost dále projednávat. Správní orgán I. stupně se nemohl zabývat předmětem řízení, neboť nebylo co posuzovat. Zákon o pobytu cizinců v relevantním znění do 14. 8. 2017 – na rozdíl od znění účinného od 15. 8. 2017 – navíc neumožňoval jiné řešení nedoložení náležitostí, než zastavení řízení podle správního řádu. Žalovaná neshledala žádné porušení základních zásad činnosti správních orgánů ani žádné právo, které by žalobce nabyl v dobré víře a

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

kteřé by nebylo šetřeno. Podle žalované bylo prvostupňové rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem, ve kterém není vydávání pobytových oprávnění osobám, které nesplňují zákonné podmínky. Žalovaná neshledala, že by ve skutkově shodných či podobných případech bylo rozhodováno odlišně, žalobce byl poučen o jeho právech a povinnostech, napadené rozhodnutí je z hlediska správního řádu přiměřené a odpovídá okolnostem případu, při rozhodování podle správního řádu zákon o pobytu cizinců neumožňuje hodnotit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života.

5. Po dobu přerušení řízení mají být podle žalované činěny úkony potřebné k odstranění důvodu přerušení, a žalobce tak věděl, že na provádění úkonů, které povedou k pokračování v řízení, měl 15 dní. Správní orgán I. stupně podle žalované nemusel vyrozumět žalobce o pokračování v řízení, neboť pro pokračování ve smyslu § 64 odst. 2 správního řádu nebyly splněny zákonné podmínky. Správní orgán I. stupně neporušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť ten se vztahuje jen k vydání meritorního rozhodnutí, zatímco prvostupňové rozhodnutí je jen procesní, navíc v daném případě nedošlo ke změně skutkového stavu např. provedením důkazů, o nichž žalobce nevěděl. K listinám, doloženým v odvolání, nebylo možné přihlédnout s ohledem na zásadu koncentrace řízení, a to ani podle § 82 odst. 4 správního řádu, neboť smlouvu o ubytování ze dne 9. 8. 2016 měl žalobce ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí a ostatní listiny má mít žalobce, pobývající na území ČR, ve svém držení (např. doklad o zdravotním pojištění) nebo je mohl obstarat ve stanovené lhůtě.

III. Žaloba

6. Podle žalobce bylo napadené rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3, § 89 odst. 2 správního řádu a s § 174a zákon o pobytu cizinců, nebyl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a došlo k porušení ustanovení definujících podmínky pro výkon činnosti správních orgánů, zejm. § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Žalovaná podle žalobce rezignovala na vypořádání odvolacích námitek, pouze ocitovala několik zákonných ustanovení, zopakovala průběh řízení, zkopírovala zažité fráze a zopakovala závěry správního orgánu I. stupně; chybí tak jakékoliv posouzení odvolacích námitek, což vede k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
7. K zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu může podle žalobce dojít pouze při neodstranění podstatných vad žádosti, žalovaná však neuvedla, které vady považuje za podstatné a bránící pokračování v řízení. Podle žalobce napadené rozhodnutí navozuje nepřipustně dojem, že podstatnou vadou je nedoložení bytí jediného požadovaného dokumentu, což však neodpovídá znění správního řádu. V důsledku je porušen princip právní jistoty, postup správních orgánů byl přepjatým formalismem a neodpovídal požadavkům na výkon dobré správy. Správním orgánům podle žalobce nic nebránilo ve vydání meritorního rozhodnutí.
8. S ohledem na zásadu materiální pravdy měly správní orgány odhlédnout od formalistického přístupu a zaměřit se na hledání správného řešení, když postavení rodinného příslušníka občana EU bylo jednoznačně prokázáno a správní orgány měly dostatek podkladů pro závěr, že žalobce splňoval zákonné podmínky pro vydání povolení k pobytu nebo alespoň pro meritorní posouzení žádosti. Podle žalobce ani Ústavní soud netoleruje formalistický přístup za použití sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti, při výkladu a aplikaci předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl a je třeba vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu. Žalobce poukázal na to,

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

že přepjatý formalismus odmítl ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud, dále poukázal na roli správních soudů při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům a na právo na spravedlivý proces, přičemž měl za to, že jeho žádost byla posouzena v rozporu s těmito principy.

9. Podle názoru žalobce má prvostupňové rozhodnutí fakticky důsledky meritorního rozhodnutí, a proto mu mělo být umožněno seznámit se s obsahem spisového materiálu a vyjádřit se k němu podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jedině tak mohl reagovat na jeho nedostatky. Správní orgán I. stupně však prakticky okamžitě poté, co oznámil pokračování v řízení, řízení rovněž zastavil, aniž by žalobci umožnil reagovat na aktuální stav věci.
10. Žalobce měl za to, že je napadené rozhodnutí nezákonné i v posouzení přiměřenosti důsledků rozhodnutí ve vztahu k jeho důvodům. Žalobce poukázal na kritéria zakotvená v § 174a zákona o pobytu cizinců a uvedl, že se správní orgány přiměřenosti vůbec nezabývaly, ačkoliv i správní řád zakotvuje, že při rozhodování je třeba hájit oprávněné zájmy dotčených osob a dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem případu (§ 2 odst. 3 a 4 správního řádu). Správní orgány však vazby žalobce na území ČR buď vůbec nevzaly v úvahu, nebo je posoudily v rozporu se zákonem. Správní orgány zcela přehlédly pevné rodinné zázemí žalobce na území ČR a závěr o vyloučení nepřiměřeného zásahu do jeho soukromého a rodinného života způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

IV. Vyjádření žalované k žalobě

11. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že řízení o žádosti žalobce bylo zastaveno pro neodstranění podstatné vady žádosti ani na výzvu správního orgánu I. stupně, konkrétně nebyl doložen doklad o zdravotním pojištění, o zajištění ubytování a doklad prokazující postavení rodinného příslušníka občana EU. Žalovaná měla za to, že napadené rozhodnutí splňuje požadavky správního řádu na odůvodnění. Ve zbytku žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. O věci městský soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaná s tím vyjádřila souhlas a žalobce se k výzvě městského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil (jeho souhlas byl tedy presumován). Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaná vycházela a jejíž postup je předmětem přezkumu městským soudem.
14. V posuzované věci bylo prvostupňovým rozhodnutím zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Řízení bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno proto, že žádost žalobce vykazovala podstatné vady v nedoložení zákonem stanovených náležitostí, a to dokladu o zajištění

ubytování, dokladu o cestovním pojištění a dokladu potvrzujícího, že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU a fotografií.

15. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu: „[ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“
16. Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017 platí, že: „[k] žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b) a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.“
17. Podle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že: „[k] žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží a) cestovní doklad, b) [...], c) fotografie, d) doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a e) doklad o zajištění ubytování na území.“
18. K žalobním bodům městský soud v obecné rovině předesílá, že některé z nich byly žalobcem konstruovány velmi obecným způsobem. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu soudního rozhodnutí a není úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Městský soud se tak žalobním námitkám vzhledem k jejich obecnosti mohl věnovat pouze v téže míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015 – 31, www.nssoud.cz).
19. V logice uspořádání jednotlivých žalobních bodů se městský soud zabýval nejprve námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval předně v nevypořádání jeho odvolacích námitek.
20. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 135/2015 - 39 vyplývá, že: „[...] lze k namítané nepřezkoumatelnosti odkázat na judikaturu Ústavního soudu, dle které „[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.“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (náleze ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, náleze ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či náleze ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565). Výše uvedené lze plně vztáhnout i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.“
21. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání ze dne 5. 12. 2017 a doplnil jej dne 23. 2. 2018. V doplnění odvolání namítl, v zásadě shodně obecně jako

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

v žalobě, a) že došlo zvláště závažným způsobem k porušení ustanovení o řízení, b) nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů, c) vnitřní rozpornost, d) opomenutí základních zásad činnosti správních orgánů podle § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, e) absenci řádného odůvodnění, f) že nebyl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností, g) absenci zmínky o tom, jaké vady považuje správní orgán I. stupně za podstatné, a tedy bránící pokračování v řízení, h) že ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu nebylo možné pokračovat v řízení, neboť chyběl úkon, který by umožnil pokračování v řízení, ch) absenci vyrozumění o pokračování v řízení, i) že bylo specifikováno, na základě čeho se žalobce cítí být rodinným příslušníkem občana EU (sdílí společnou domácnost s partnerkou, která je občanem ČR, a stará se o nezletilou dceru, taktéž občana EU, k čemuž měl doložit rodný list své dcery), j) porušení § 36 odst. 3 správního řádu a k) absenci posouzení přiměřenosti a nezohlednění skutečných vazeb žalobce na území ČR. Žalobce rovněž v rámci odvolacího řízení doložil nové podklady, a to fotografie žalobce s partnerkou, smlouvu o ubytování a potvrzení o zajištění ubytování. Podáním, datovaným taktéž dnem 23. 2. 2018, avšak doručeným správnímu orgánu I. stupně dle podacího razítka až dne 5. 3. 2018 žalobce doložil doklad o cestovním zdravotním pojištění, o úhradě pojistného a další doklad o zajištění ubytování.

22. Městský soud ověřil, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí neopomněla reagovat na všechny námitky uplatněné v průběhu odvolacího řízení. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že považuje vady žádosti za podstatné, neboť např. absence dokladu o zajištění ubytování neumožňuje nechat provést místní šetření, tj. žádost dále projednávat, a že považuje za podstatné zákonem vyžadované přílohy k žádosti o pobytové oprávnění (str. 4 napadeného rozhodnutí), že byl zjištěn skutkový stav v dostatečném rozsahu (str. 4 napadeného rozhodnutí), že správní řád nepřipouští o žádosti bez odstranění vad meritorně rozhodovat (str. 4-5 napadeného rozhodnutí), že prvostupňové rozhodnutí bylo řádně odůvodněno a nedošlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, že při rozhodování podle správního řádu zákon o pobytu cizinců neumožňuje hodnotit přiměřenost z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života, že absence vyrozumění o pokračování v řízení není vadou, protože nebyly splněny podmínky pro pokračování a bylo tak možné vydat procesní rozhodnutí o zastavení řízení a že se § 36 odst. 3 správního řádu vztahuje jen na vydání meritorního rozhodnutí (str. 5 napadeného rozhodnutí). K listinám doloženým v průběhu odvolacího řízení žalovaná uvedla, že k nim nemohla přihlídnout kvůli zákonné koncentraci správního řízení (str. 6 napadeného rozhodnutí).
23. Jestliže žalovaná na některé odvolací námitky žalobce reagovala prostou kontradikcí, resp. popřením námítky (např. námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci), bylo tomu tak proto, že žalobce koncipoval některé námitky jako holá tvrzení, aniž by je blíže rozvedl, a proto se žalovaná s těmito námitkami ani nemohla podrobněji vypořádat.
24. V posuzovaném případě se jednalo o procesní rozhodnutí o zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení. Žalovaná tak byla v rámci odvolání povinna přezkoumat toliko otázku, zda důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu obстоjí.
25. Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu klade na odvolací správní orgán následující požadavky: „[o]dvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem“.

26. Žalovaná v napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezuje podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu I. stupně k odstranění vad v rámci stanovené a následně fakticky prodloužené lhůty, byť byl žalobce poučen o důsledcích neodstranění vad. Se zřetelem k tomu, že tyto náležitosti nade vší pochybnost nebyly doloženy ani do okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí, žalovaná nepochybila, pokud napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu I. stupně, který řízení o podané žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. V tomto ohledu žalovaná nezatížila napadené rozhodnutí vadou spočívající v porušení ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu ani jiným nedostatkem, jenž by vyústil v nepřezkoumatelnost či nezákonnost napadeného rozhodnutí.
27. Nedoložení zákonem požadovaných dokladů k žádosti přitom představuje podstatnou vadu žádosti, což potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 2, z něhož vyplývá, že: „[...] řízení lze zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti.“ Závěr žalované, že absence zákonem předepsaných náležitostí (dokladů), které musí být připojeny k žádosti, představuje podstatnou vadu, bránící pokračování v řízení, je tedy podle městského soudu správný.
28. V tomto ohledu podle městského soudu napadené a prvostupňové rozhodnutí jako celek bezpochyby ob stojí, neboť je z nich patrné, o jaké podstatné vady žádosti se jednalo, že byla splněna povinnost vyzvat žalobce jako žadatele k odstranění vad, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu, pomoci mu s odstraněním vad a poučit jej o následcích neodstranění nedostatků ve lhůtě a že vady nebyly v přiměřené lhůtě (ani ve fakticky prodloužené lhůtě) odstraněny. V odůvodnění napadeného rozhodnutí pak žalovaná doplnila, že absenci zákonem předepsaných náležitostí žádosti považuje za podstatnou vadu, bránící pokračování v řízení, což odpovídá výše citované judikatuře.
29. Vzhledem k výše uvedenému nelze považovat za správný názor žalobce, že splnění zákonných podmínek pro posouzení žádosti žalobce bylo zjevné a že nic nebránilo meritornímu rozhodnutí ve věci. Městský soud neshledal, že by uvedené závěry byly v rozporu s právní jistotou žalobce, s požadavky na výkon dobré správy, právem na spravedlivý proces, principem materiálního právního státu či že by představovaly přepjatý formalismus nebo sofistickované odůvodňování zřejmé nespravedlnosti, přičemž žalobce tyto obecné námitky nijak blíže nespecifikoval.
30. Námitku, že bylo jednoznačně prokázáno postavení žalobce jako rodinného příslušníka občana EU, městský soud také neshledal důvodnou. Ze žádosti žalobce, obsažené ve

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

správním spisu, vyplývá, že žalobce podal žádost o povolení k přechodnému pobytu jako tvrzený rodinný příslušník občana Evropské unie, kterým měla být družka N. D., občanka ČR. K tomu žalobce doložil toliko listinu označenou „Čestné prohlášení o existenci partnerského vztahu, resp. případně o sdílení společné domácnosti“.

31. Z relevantního ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že: „[z]a rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.“
32. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 433/2017 – 29 vyplývá, že: „[a]by mohl být cizinec považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí splňovat dvě podmínky. Jednak s ním musí mít trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, jednak s ním musí žít ve společné domácnosti. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu obě tyto podmínky musejí být splněny kumulativně. Břemeno tvrzení i důkazní ohledně obou podmínek spočívá na cizinci (viz např. rozsudky ze dne 5. 1. 2011, č. j. 1 As 109/2010 – 76, ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015 – 35, ze dne 6. 10. 2016, č. j. 7 Azs 75/2016 – 37, [...]). Správní orgán je v řízení povinen vést účastníka řízení k tomu, aby v řízení mohl uplatnit důkazy k prokázání svých tvrzení, že mu svědčí postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 15a zákona o pobytu cizinců. [...] Pokud § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců zmiňuje vedle sebe požadavek na trvalost vztahu a nutnost soužití ve společné domácnosti, jehož znkem je rovněž trvalé soužití, pak je třeba tento pojem vyložit tak, že zde zákonodárce formuloval požadavek na určitou kvalifikovanou trvalost (srov. již zmiňované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 151/2015 – 35 a č. j. 6 Azs 216/2016 – 44). Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve vztahu k § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, který je předchůdcem posuzovaného ustanovení [...], při aplikaci neurčitého právního pojmu trvalý vztah v kontextu vztahu druhá a družky je třeba vycházet z toho, že zatímco u manželství je závažnost a trvalost vztahu (byť nikoli nerozlučitelnost) dána již právním úkonem, kterým snoubenci do takového stavu po zralé úvaze a s vědomím všech následků vstupují, neformálnímu soužití, v němž partneři buď nechťejí nebo pro různé překážky nemohou takovýmto úkonem osvědčit jeho trvalost, je třeba pečlivě zkoumat jak jeho kvantitativní, tak i kvalitativní stránku. U kvantitativní stránky vztahu je hodnocena trvalost posuzovaného vztahu, u kvalitativní stránky především jeho hloubka. Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisejí a nelze je striktně oddělovat. Trvalost partnerského vztahu je možné dovodit především ze samotné délky vztahu, z jeho předpokládatelného budoucího vývoje a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Důležité je rovněž posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera (již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Azs 151/2015 – 35). Uvedené judikaturní závěry lze vztáhnout i na novelizované ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.“
33. Podle doloženého čestného prohlášení žalobce a N. D. čestně prohlašují, že: „[...] při své dlouhodobé známosti spolu k dnešnímu dni, tj. 14. 8. 2017 partnersky žijeme na adrese [...] a náš vztah lze dle níže vedeného a našeho přesvědčení nazvat sdílení společné domácnosti. Naším společným cílem je podat žádost o přechodný pobyt ve smyslu § 87b z. č. 326/1999 Sb., kdy dle našeho názoru tomuto nic nebrání, neboť náš vztah je již dostatečně trvalý, jakožto i ostatní

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

podmínky § 15a z. č. 326/1999 Sb. jsou tak splněny. [...] že společně uhrazujeme náklady na některé své společné potřeby, související se společným životem nás obou.“

34. Městský soud nemohl přisvědčit tomu, že by již samotným tímto uvedeným čestným prohlášením bylo prokázáno postavení žalobce jako rodinného příslušníka občana EU ve smyslu obou podmínek § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Z předmětného čestného prohlášení není patrné ani to, jak dlouho se žalobce a N. D. znají, zda plánují společnou budoucnost a setrvání ve vztahu, zda znají individuální plány svého partnera, není jím prokázáno ani to, zda společně hradí náklady na společnou domácnost atd. K dokladům doloženým v průběhu odvolacího řízení pak nebylo možné přihlídnout s ohledem na zákonnou koncentraci řízení v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, přičemž žalobce ani v průběhu odvolacího řízení netvrdil, že tyto důkazy nemohl uplatnit dříve a z jakého důvodu.
35. Městský soud rovněž nemohl přisvědčit námitce, že nebyl zjištěn skutkový stav věci bez důvodných pochybností, neboť z nekonkrétních námitek žalobce nebylo patrné, jaké skutečnosti či důkazy měly být opomenuty. Jinou vadu nedostatečných skutkových zjištění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. městský soud *ex officio* neshledal.
36. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Podle věty první tohoto ustanovení platí, že: „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“ Z uvedeného ustanovení tak vyplývá, že povinnost dát účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům se týká pouze rozhodnutí ve věci samé. V posuzovaném případě však bylo vydáno toliko usnesení o zastavení řízení, tedy procesní rozhodnutí. Již proto nemohla být námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu důvodná.
37. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019 – 22 se k obdobné námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu uvádí, že: „[s]oud se rovněž plně ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Ten správně poukázal na skutečnost, že správní řízení bylo v souladu se zákonem zastaveno z procesního důvodu uvedeného v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Součástí spisu byly pouze podklady, které předložil sám stěžovatel. Na základě jejich neúplnosti správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení správního řízení. Ve správním spise se tak nenacházely žádné stěžovateli neznámé podklady. O tom, že součástí správního spisu není doklad o zajištění ubytování, se stěžovatel dozvěděl ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 10. 5. 2018. Současně byl poučen, že nebudou-li chybějící náležitosti či doklady doplněny, bude řízení o žádosti zastaveno. Stěžovateli tak muselo být zřejmé nejen to, že správnímu orgánu I. stupně předmětný doklad nedoložil, ale i jaké procesní následky způsobí jeho nedoplnění. Za této situace námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu není důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 – 28 či ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017 – 57).“
38. V posuzovaném případě sice správní orgán I. stupně do správního spisu oproti podkladům, které žalobce přiložil ke své žádosti, zařadil navíc opis z evidence rejstříku trestů fyzických osob žalobce a výtisk informace o pozemku z nahlížení do katastru nemovitostí na adresu místa pobytu žalobce, avšak ani jeden z těchto dokumentů nesloužil jako podklad pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Podstatné pro rozhodnutí žalovaného bylo to, že žalobce nepředložil pro osud žádosti stěžejní požadované podklady. O tom, které

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

podklady to byly, správní orgán I. stupně přitom žalobce poučil ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-12783-12/PP-2017 - šlo o doklad věrohodně prokazující, že žalobce je rodinným příslušníkem občana EU, doklad o zdravotním pojištění, doklad o zajištění ubytování, dokladová fotografie. Žalobce byl v této výzvě rovněž poučen, že nedoložení chybějící podkladů povede k zastavení řízení.

39. Městský soud pak připomíná, že je to žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 SŘ konkrétně dotklo jeho práv, resp. jak ovlivnilo zákonnost vydaného rozhodnutí. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011 – 78 k tomu vyplývá, že „[n]amít-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námitky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“ (z novější judikatury obdobně např. rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 Azs 284/2018 – 28 nebo ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 225/2018 – 116). Žalobce se však v žalobě omezil na prosté tvrzení o porušení § 36 odst. 3 správního řádu, aniž by blíže vymezil, s jakými podklady se nemohl seznámit nebo jak by se jeho další postup změnil, byl-li by vyzván k seznámení se s podklady.
40. K námitce absence posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce městský soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018 - 50, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru; protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat (§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.), nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že v rámci své judikatury dospěl opakovaně k závěru, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nadto nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47, nebo ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, na který odkázal v napadeném rozsudku také městský soud).“ (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019 – 22 či ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018 – 57).
41. Jak již bylo výše uvedeno, důvodem zastavení řízení prvostupňovým rozhodnutím bylo nedoložení všech zákonem požadovaných dokladů; v takové situaci neponechával zákon správním orgánům jinou možnost, jak s řízením naložit, než jej zastavit procesním rozhodnutím. Za těchto okolností nelze podle městského soudu shledat zastavení řízení za nepřiměřené jeho důvodům.
42. Pokud jde o tvrzené nezohlednění vazeb žalobce na území ČR či jeho pevné rodinné zázemí v ČR, městský soud uvádí, že žalobce tato tvrzení nijak blíže nespecifikoval a nenavrhl k nim žádné důkazy. Ze správního spisu je pro námitku (ne)přiměřenosti zásahu do rodinného života relevantní pouze tvrzení v odvolání, že žalobce sdílí domácnost s družkou N. D. – občankou ČR a stará se o svou nezletilou dceru, což měl doložit

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

rodným listem. Součástí správního spisu však žádný rodný list není a ze správního spisu nevyplývá ani jméno či věk údajné dcery žalobce. Ani ze správního spisu tak nevyplývalo nic, co by svědčilo pro nepřiměřenost prvostupňového či napadeného rozhodnutí ve vztahu k rodinnému a soukromému životu žalobce. Městský soud tak ani neměl skutkový podklad k tomu shledat námitku absence posouzení přiměřenosti důvodnou.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
44. O nákladech řízení rozhodl městský soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla v řízení procesní úspěch, městský soud jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť neshledal, že by žalované vznikly účelně vynaložené náklady nad rámec její běžné činnosti (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 28. července 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.