



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného, ve věci

žalobce

I. N.
narozen ...
bytem ...

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

za účasti

J. V.
bytem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2015, č.j. MV-163426-3/SO-2014,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 24. 10. 2014, č. j. OAM-6453-28/PP-2014, ve věci žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu dle 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“).
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Dne 5. 5. 2014 požádal žalobce prostřednictvím zástupce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, resp. České republiky dle § 87b odst. 1 ve spojení s § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Předtím zde pobýval bez platného pobytového oprávnění, přičemž dle podkladů od cizinecké policie, které jsou součástí spisu, žalobce v řízení o uložení správního vyhoštění uvedl, že přicestoval asi v roce 1999 společně s matkou a sestrou.
4. Výzvou ministerstva ze dne 13. 6. 2014 byl žalobce vyzván k odstranění nedostatků žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu z důvodu chybějících náležitostí žádosti. Konkrétně se jednalo o cestovní doklad, doklad o zdravotním pojištění a doklad potvrzující účel pobytu na území. Následně žalobce opakovaně žádal o prodloužení lhůty, což odůvodňoval průtahy s vyřizováním cestovního dokladu s tím, že čeká na jeho vyhotovení.
5. Dne 8. 9. 2014 byla ministerstvu doručena písemnost konzulárního oddělení Velvyslanectví Ukrajiny v České republice ze dne 5. 9. 2014, ve které bylo uvedeno, že dle výsledků kontroly nejsou důvody považovat žalobce za státního příslušníka Ukrajiny. Žalobce se dle informací s žádostí o nabytí ukrajinského občanství ani neobracel na kompetentní orgány. Následně ministerstvo usnesením ze dne 10. 9. 2014 již lhůtu k odstranění nedostatků žádosti znovu neprodloužilo, proti čemuž podal žalobce odvolání, a posléze ministerstvu i sdělil, že požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti, neboť jako občan bez státní příslušnosti není schopen zajistit vyhotovení všech požadovaných dokladů, které jsou vázány na vydání cestovního průkazu totožnosti.
6. Usnesením ministerstva ze dne 24. 10. 2014 bylo řízení o žádosti žalobce dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastaveno, neboť nebyly ani přes výzvu dle § 45 odst. 2 správního řádu odstraněny podstatné vady žádosti, které brání pokračování řízení. Žalobce totiž do dne vydání usnesení nepředložil náležitosti požadované ministerstvem ve shora uvedené výzvě.
7. Žalovaný pak v žalobou napadeném rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobce, konstatoval, že námitku, že si žalobce nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit cestovní doklad, shledal nedůvodnou, neboť se jednalo o zcela obecnou námitku, ve které nebyly uvedeny konkrétní okolnosti, pro které by bylo obstarání cestovního dokladu objektivně nemožné. Z těchto tvrzení nevyplývají žádné překážky, které by mu znemožňovaly obstarat si platný cestovní doklad. Žalovaný rovněž zjistil, že žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

žalobce o vydání „cizineckého pasu“ byla zamítnuta pro nesplnění podmínky v § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že neprokázal skutečnost, že si nemůže nezávisle na své vůli cestovní doklad opatřit. Ačkoli zákon o pobytu cizinců počítá s případy, kdy účastníci řízení nemohou získat z objektivních důvodů cestovní doklad vydaný státem původu, nelze z toho usuzovat, že by ministerstvo nemohlo žádost na základě jeho nedoložení zamítnout, případně řízení zastavit. Cestovní doklad, ať již ze země původu nebo cestovní průkaz totožnosti vydaný dle § 114 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je nezbytnou přílohou žádosti. K porušení § 2, § 3, § 4 správního řádu a nerespektování rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, č.j. 55 Az 116/2005-39, uvedl, že k meritornímu posouzení žádosti nedošlo z důvodu zastavení řízení. Nebyly proto zkoumány a zjišťovány skutečnosti pro udělení povolení.

II.

Argumentace účastníků

8. Žalobce vznesl celkem 5 bodů, konkrétně namítá následující:
 - 1) Výrokové části rozhodnutí trpí nedostatky, neboť nesplňují požadavky dle správního řádu, konkrétně na identifikaci účastníka řízení s odkazem na § 18 odst. 2 správního řádu.
 - 2) Napadené rozhodnutí nerespektuje principy právního státu, byť Ústavní soud judikoval, že nelze tolerovat formalistický přístup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Rovněž Nejvyšší správní soud odmítá přepjatý formalismus, který by znamenal odepření spravedlnosti. Správní orgány proto postupovaly v rozporu se zákonem, pokud trvaly na předložení cestovního dokladu žalobce.
 - 3) Žalobci nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, a to ani v jednom stupni. Byť bylo řízení o žádosti zastaveno, dle žalobce je toto rozhodnutí prakticky totožné s rozhodnutím ve věci, neboť je jím fakticky vyřešena pobytová otázka. S ohledem na předchozí pochybení, kdy byl žalobce vyzýván k doložení náležitostí v rozporu se zákonem, neměl tak žalobce ani možnost zjistit pochybení na své straně.
 - 4) Zastavení řízení není možné z jakéhokoli důvodu, ale pouze v případě neodstranění podstatné vady žádosti, což správní orgány v rozhodnutí nezmiňují a navozují tak dojem, že nedoložení byť jediného dokumentu bude znamenat zastavení řízení.
 - 5) Došlo k rozporu s § 68 odst. 3 a § 2 odst. 4 správního řádu zejména s ohledem na zásadu přiměřenosti případného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, přičemž ministerstvo se zásahem nezabývalo, resp. toliko povrchně bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem.
9. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout, přičemž zrekapituloval průběh řízení a zopakoval důvody, které vedly k vydání jeho rozhodnutí.
10. Dne 13. 2. 2018 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobce setrval na výše uvedené argumentaci. Doplnil, že průběh správního řízení ponechával na svém tehdejší zástupci, Mgr. Petrovi Václavkovi. Osoba zúčastněná na řízení soud sdělila, že chce v řízení podpořit svého druha, aby již měl platné dokumenty a mohli spolu bezproblémově žít. Žalovaný se z účasti na jednání omluvil.

III.

Posouzení žaloby

11. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
12. Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou.
13. Podle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání potvrzení k přechodnému pobytu na území občan Evropské unie předloží
 - a) cestovní doklad,
 - b) doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium,
 - 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.
14. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
15. **Ad 1)** K námitce žalobce, že výrokové části rozhodnutí trpí nedostatky, neboť nesplňují požadavky správního řádu, konkrétně na identifikaci účastníka řízení dle § 68 odst. 2 s odkazem na § 18 odst. 2 správního řádu, městský soud konstatuje, že žalobce toliko odcitoval údaje, které by dle zákona měly být v rozhodnutí, aniž by konkrétně uvedl, v čem správní orgány v této souvislosti pochybily vůči účastníkovi řízení a jak zasáhly do jeho práv.
16. Dle § 68 odst. 2 věty druhé správního řádu účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2).
17. Dle § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.
18. Z obou rozhodnutí je přitom zřejmé, že správní orgány v nich uvedly jméno a příjmení účastníků řízení (tj. žalobce a jeho družky), data jejich narození, státní příslušnost a jejich adresu. V případě účastníka řízení se v souladu s jeho žádostí jedná o adresu místa hlášeného pobytu na území. V případě tvrzené družky však správní orgány uvedly totožnou adresu jako u žalobce, byť dle kopie jejího občanského průkazu, která je součástí spisového materiálu, je adresa místa jejího trvalého pobytu skutečně odlišná.
19. Nicméně dle soudu v posuzované věci nepanují pochybnosti o identifikaci družky žalobce a uvedení chybné adresy u družky nepředstavuje pochybení takové intenzity, aby

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zakládalo důvod pro zrušení rozhodnutí. Ostatně ani sám žalobce v této souvislosti neuvádí, jak by mělo být zasaženo do jeho práv uvedením nesprávného údaje u družky. Současně z doložených podkladů vyplynulo, že ubytování na adrese uvedené v rozhodnutí má zajišťovat otec družky. Navíc součástí spisového materiálu jsou plné moci jak žalobce, tak i jeho družky, oba tedy byli zastoupeni Mgr. Petrem Václavkem, správní orgány tak doručovaly právnímu zástupci účastníků řízení.

20. Konečně není možné opominout, že dle k žádosti přiloženého dokladu (potvrzení) o zajištění ubytování měl mít žalobce ubytování zajištěno na adrese uvedené v rozhodnutích správních orgánů, přičemž sám žalobce, resp. jeho právní zástupce v žádosti o povolení k přechodnému pobytu výslovně uvedl, že sdílí společnou domácnost se svou družkou. Zásah do práv žalobce uvedením nesprávné adresy jeho družky lze tak vyloučit.
21. Námitku proto neshledal soud důvodnou.
22. **Ad 2)** Žalobce dále namítá, že rozhodnutí nerespektuje principy právního státu, přičemž český právní systém preferuje materiálně-právní přístup. Ústavní soud judikoval, že nelze tolerovat formalistický přístup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti (v této souvislosti odkazuje žalobce především na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a 19/98). Rovněž Nejvyšší správní soud odmítá přepjatý formalismus, který by znamenal odepření spravedlnosti, viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, ze kterého žalobce obsáhle cituje. Tento formalistický přístup spatřoval žalobce v tom, že správní orgány požadovaly předložení cestovního dokladu, přestože jim bylo známo, že žalobce požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti, neboť jeho země se k němu nezná, nedisponuje cestovním dokladem, a proto na základě objektivních a nezávislých okolností nebyl schopen splnit podmínky, resp. předložit cestovní doklad.
23. Dle soudu lze s žalobcem souhlasit v tom smyslu, že při rozhodování správních orgánů mohou nastat výjimečné situace, kdy správní orgán musí přihlédnout k mimořádným okolnostem při aplikaci právního předpisu. Konkrétně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č.j. 1 Azs 241/2017 - 32, shledal možný prostor pro uvážení při rozhodování v tom, zda je vždy k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců nutno předložit všechny požadované podklady, tj. i cestovní doklad. Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že by mohlo být vzato v úvahu, zda si účastník řízení nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad. V dané věci totiž orgány státní moci České republiky měly již k dispozici údaje o žalobcově státním občanství a jeho totožnosti (což jsou klíčové údaje, k jejichž prokázání má cestovní doklad sloužit, srov. § 108 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Vzhledem k okolnostem případu v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie by tak bylo možné zvažovat, zda by nebylo možno v limitech vytvořených judikaturou správních soudů a Ústavního soudu výjimečně buď za předložený cestovní doklad uznat původní cestovní doklad či odňatý cestovní průkaz totožnosti, anebo od podmínky předložení (platného) cestovního dokladu upustit.
24. V rozsudku ze dne 18. 7. 2018, č.j. 6 Azs 96/2018 - 30, Nejvyšší správní soud výše uvedený závěr vyložil tak, že správní orgán může vzít v úvahu, zda je žadatel schopen si z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad, pokud zároveň neexistují pochybnosti o žadatelově státním občanství a totožnosti, neboť základním účelem povinnosti předložit doklad je ověření totožnosti cizince a případné získání informací,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

kteřé se do cestovního dokladu zaznamenávají. Splnění podmínek pro zastavení řízení je tak nutné posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k žadateli a s ohledem na konkrétní okolnosti případu, přičemž kromě přihlédnutí ke specifické situaci žadatele je zároveň nutné zhodnotit, zda žadatel ve vztahu k odstranění vad žádosti postupoval s dostatečným úsilím tak, aby mohlo být o žádosti meritorně rozhodnuto.

25. Z uvedeného vyplývá, že v řízení o vydání pobytového oprávnění skutečně mohou nastat krajní případy, kdy pro mimořádné okolnosti nebude nutné trvat na předložení všech náležitostí, včetně cestovního dokladu (věc bude možné meritorně posoudit). V případě upuštění od předložení cestovního dokladu však nemohou existovat pochybnosti o totožnosti a občanství žadatele, neboť účelem jeho předložení je ověřit právě totožnost cizince a případně i získat informace, které se do cestovního dokladu zaznamenávají, včetně údaje o státním občanství. Byť je tak v podstatě výjimečně připuštěno ověření identity i jiným způsobem, například na základě dispozice identifikačními údaji z minulosti, kdy již správní orgány totožnost ověřily, je nezbytné, aby správní orgány takovými identifikačními údaji vůbec disponovaly. Současně je řízení o vydání pobytového oprávnění řízením o žádosti. Je tedy na účastníkovi řízení, aby vyvinul aktivitu, zejména pokud jde o předestření a naplnění předpokladu, že v jeho případě jsou dány natolik výjimečné okolnosti, aby nemusela být nějaká náležitost dokládána, resp. od této ze strany správního orgánu upuštěno.
26. Z § 87b odst. 2 ve spojení s § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je zřejmá povinnost účastníka pobytového řízení předložit řadu náležitostí k žádosti. V posuzované věci byl žalobce vyzván k doložení cestovního dokladu, dokladu o zdravotním pojištění a dokladu potvrzující účel pobytu na území. Následně žalobce, resp. jeho právní zástupce opakovaně žádal o prodloužení lhůty, kdy obecně uváděl, že jsou zde průtahy s vyřizováním některých požadovaných dokladů, resp. čeká na vyhotovení cestovního „dokladu“ totožnosti. V žádosti o prodloužení lhůty ze dne 3. 9. 2014 dokonce výslovně sdělil, že již čeká na vyhotovení cestovního dokladu, který mu dle sdělení zastupitelského úřadu bude vyhotoven ve lhůtě 30 dnů. Žádné bližší informace či nějaké zvláštní okolnosti svého případu zde žalobce neuvedl. Tyto neuvedl ani v odvolání ze dne 23. 9. 2014 proti usnesení, kterým ministerstvo již dále neprodloužilo žalobci lhůtu k odstranění nedostatků žádosti.
27. Součástí spisového materiálu je však i písemnost konzulárního oddělení ukrajinského velvyslanectví ze dne 5. 9. 2014, ze které vyplynulo, že ukrajinské úřady žalobce nepovažují za svého občana a tento o nabytí ukrajinského občanství ani nepožádal. V písemnosti ze dne 1. 10. 2014 právní zástupce žalobce posléze informuje ministerstvo, že požádal cizineckou policii o vydání cestovního průkazu totožnosti, neboť mu bylo ukrajinským velvyslanectvím vystaveno potvrzení, že je bez státní příslušnosti a není tedy schopen zajistit vyhotovení všech dokladů. Nic dalšího k tomu již neuvedl. V rámci odvolání proti usnesení o zastavení řízení žalobce trval na vydání cestovního průkazu totožnosti a celá jeho argumentace obecně směřuje toliko k důležitosti cestovního průkazu totožnosti, byť toto nebylo předmětem řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu a v této věci se v podstatě jedná o nesouvisející námitky, patrně převzaté z jiného řízení.
28. Na základě výše uvedeného tedy lze konstatovat, že žalobce byl v situaci, kdy nemohl předložit cestovní doklad státu, za jehož občana se považoval, což vyplynulo právě ze sdělení ukrajinského konzulátu. Nicméně, jak bylo uvedeno výše, smyslem předložení cestovního dokladu v rámci pobytových řízení je ověření totožnosti cizince a případné získání informací, které se do cestovního dokladu zaznamenávají, včetně údaje o státním

občanství. Pokud ovšem správní orgány disponují potřebnými identifikačními údaji včetně občanství žadatele, bylo by v případě mimořádných okolností nespravedlivé vždy trvat na předložení cestovního dokladu pouze z důvodu dalšího ověření. V posuzované věci však správní orgány nikdy nedisponovaly originálem ani kopií nějakého cestovního dokladu žalobce a ten před tím ani neměl na území povolen pobyt. Žalobce tak v podstatě vystupoval v řízení před správními orgány jako neznámá osoba s úmyslem si zde poprvé cca od roku 1999 zlegalizovat svůj faktický pobyt, když toto uvedl policii v řízení o správním vyhoštění. Za daného stavu tedy bylo na úsilí žalobce, aby sdělil a doložil maximum identifikačních údajů ke své osobě, neboť jemu samotnému jsou nejlépe známy jeho poměry.

29. Sám žalobce přitom policii rovněž tvrdil, že na území přicestoval s matkou, do jejíhož pasu měl být zapsán, a navštěvoval zde i základní školu, resp. několik škol, a dokonce že disponuje rodným listem a jeho úředně přeloženou kopií. Nic z toho ovšem v rámci pobytového řízení ministerstvu nesdělil, ani nedoložil (například právě rodný list či vysvědčení za základní školy se svými údaji). Žalobce ministerstvu ani nesdělil jiné relevantní skutečnosti, například zda usiluje o získání ukrajinského občanství, případně jiného státu, či udělení statutu osoby bez státní příslušnosti. Žalobce ani správním orgánům nesdělil bližší informace ke své osobě, aktuálním životním poměrům, atd.
30. Absence identifikačních údajů v kombinaci s pasivitou žalobce proto ve výsledku vedla k nemožnosti jakkoli ověřit totožnost žalobce. To, že Ukrajina nepovažovala žalobce za svého občana, bez dalšího nepotvrzuje identitu žalobce. Správní orgány tak byly v situaci, kdy by musely uvěřit tvrzení žalobce, aniž by tento vyvinul veškeré možné úsilí k poskytnutí identifikačních údajů o své osobě, byť minimálně měl disponovat rodným listem. Soud neopomenul argumentaci žalobce, že ve správním řízení byl zastoupen právním zástupcem a úkonem v něm nechával na něm. Nicméně činnost či nečinnost právního zastoupení zástupcem, které si žalobce proto řízení sám vybral a zvolil, nemůže jít k tíži správního orgánu.
31. Zároveň je možné dodat, že cestovní doklad nebyl jedinou chybějící náležitostí. Ačkoli žalobce uváděl, že mu absence tohoto dokladu znemožňuje opatřit ostatní doklady, není zřejmé, co mu bránilo v předložení dokladu potvrzující účel pobytu, resp. dokladů, které se týkaly jeho postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie, tj. v jeho případě doklady o vztahu s družkou, českou občankou, a jak se na tomto mohla podílet absence cestovního dokladu. Vztah s občanem EU musí být přitom nejen tvrzen, ale i doložen, neboť se jedná o samotný důvod žádosti a bez předložení relevantních podkladů nemají správní orgány následně možnost přistoupit k posouzení konkrétních okolností daného případu a potažmo ani splnění podmínek (například posouzení trvalosti vztahu a soužití ve společné domácnosti). Existence mimořádných okolností pak musí být dána i u ostatních náležitostí, jestliže žadatel tvrdí, že je není schopen doložit.
32. Žalobce se v žádosti dovolával § 15 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. právě trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému a žití ve společné domácnosti s občanem EU. V tomto ohledu byla však doložena pouze prostá kopie občanského průkazu družky. Z té lze ovšem toliko zjistit údaje o této osobě včetně občanství a rodinného stavu. Žalobce tak nikdy konkrétní informace o jejich vztahu neuvedl, ani nic dalšího nedoložil, byť byl k tomu vyzván s uvedením demonstrativního výčtu dokladů, které může předložit. Vztah dvou osob přitom nemusí být prokazován úředními dokumenty, k jejichž získání by osoba potřebovala cestovní doklad, ale je možné využít i dokumenty soukromé povahy (fotky,

atd.), případně navrhnout svědecké výpovědi. Tím spíše, že vztah žalobce a jeho družky měl trvat několik let, resp. spolu měli dlouhodobě žít v jedné domácnosti, jak uváděl policii. V rámci pobytové kontroly však soužití na žalobcem uváděné adrese nebylo zjištěno.

33. Žalobce v tomto ohledu bezdůvodně zůstal pasivní, byť existence mimořádných okolností, kvůli kterým nelze takové doklady doložit, musí existovat i u této náležitosti. Ty žalobce v této souvislosti nikdy netvrdil, nevyvinul žádné úsilí ani součinnost k doložení vztahu s občanem EU. Pouze obecně konstatoval, že pro absenci cestovního dokladu nemá možnost opatřit si ostatní doklady, což soud ve vztahu k dokladu o existenci vztahu s občanem EU nepovažuje za mimořádnou okolnost. Obdobně i v případě dokladu o zdravotním pojištění, jehož smyslem je předcházet problémům s poskytováním zdravotní péče cizincům a následným vymáháním úhrad za ni, žalobce žádné konkrétní mimořádné okolnosti netvrdil, tj. zda například vůbec vyvinul nějakou aktivitu k uzavření pojistné smlouvy, leč v tomto směru nebyl úspěšný, neboť po něm byl vyžadován cestovní doklad, apod. Dle soudu tak nelze přisvědčit žalobci, že správním orgánům byly dobře známy všechny okolnosti případu, neboť to by musel žalobce vyvinout potřebnou aktivitu, poskytnout relevantní údaje a informace a ke každé náležitosti uvést mimořádné okolnosti, proč nemůže být doložena.
34. Soud je na rozdíl od žalovaného toho názoru, že v řízení na základě sdělení ukrajinského velvyslanectví vyplynula konkrétní skutečnost, pro kterou nemůže žalobce doložit cestovní doklad, neboť jej Ukrajina nepovažovala za svého občana. Nicméně byla to pasivita žalobce, která zapříčinila, že správní orgány nedisponovaly údaji k jeho totožnosti vyjma těch, které jim uvedl on sám v žádosti, ani jim v této souvislosti nedoložil podklady, kterými však měl disponovat (tj. zejména rodným listem). Současně vada žádosti nespočívala pouze v nedoložení cestovního dokladu. Žalobce neuvedl mimořádné okolnosti, proč nedoložil doklady o vztahu s občanem Evropské unie, resp. doklad o zdravotním pojištění, aby bylo možné upustit i od doložení těchto náležitostí žádosti. Lze tak uzavřít, že ve výsledku především absentují zjištění o identitě osoby žalobce a existenci jeho vztahu s občanem EU, což byl tvrzený důvod podání jeho žádosti.
35. Městský soud je proto po posouzení okolností dané věci toho názoru, že postup správních orgánů v případě žalobce nebyl přepjatým formalismem ani porušením zásad spravedlivého procesu, jak na ně žalobce poukazuje na nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 19/98, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56. Zastavení řízení bylo důsledkem pasivity žalobce, který nevyvinul potřebné úsilí ve vztahu k údajům o jeho totožnosti, ani neposkytl informace o mimořádných okolnostech, které svědčí proto, aby bylo upuštěno od předložení dokladu o vztahu s občanem EU a dokladu o zdravotním pojištění k jeho žádosti. Dle soudu tak v případě žalobce nebyly naplněny předpoklady předestřené ve výše uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu, aby bylo možné přistoupit k posouzení meritu věci.
36. Pokud jde o žalobcovu kritiku ve vztahu k nevydání cestovního průkazu totožnosti, městskému soudu v rámci nynějšího přezkumu nepřísluší hodnotit důvody, které k tomu správní orgány vedly. Je však nutné připomenout, že tento doklad nesměruje k vyřešení pobytové situace cizince. Úmyslem zákonodárce bylo zajistit, aby cizinec, který hodlá opustit Českou republiku, avšak nemá cestovní doklad a objektivně si jej nemůže opatřit, měl alespoň možnost získat provizorní doklad. Smyslem právní úpravy mělo být nepochybně to, aby cizinec nezůstal „uvězněn“ uvnitř hranic České republiky v důsledku

ztráty cestovního dokladu (nebo jiného obdobného důvodu, např. jeho krádeže) bez možnosti její území legálně opustit. Cestovní průkaz totožnosti tedy nesměřuje k vyřešení pobytové situace cizince, který žádá o udělení nějakého pobytového oprávnění (k čemuž potřebuje doložit cestovní doklad), aniž by měl v úmyslu vycestovat z území (viz například Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016 – 39, a ze dne 25. 10. 2017, č.j. 1 Azs 241/2017 - 32).

37. Soud proto konstatuje, že byť ministerstvo bylo před vydáním usnesení o zastavení řízení žalobcem upozorněno, že podal žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti, nebylo jeho povinností vyčkat na rozhodnutí o této žádosti. Cestovní průkaz totožnosti se totiž vydává pro jiné účely než pro vyřízení žádosti o pobytové oprávnění.
38. Námitku proto soud neshledal důvodnou.
39. **Ad 3)** Žalobce rovněž namítá, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, a to ani v jednom stupni. Byť bylo řízení o žádosti zastaveno, tj. rozhodnutí je tzv. procesního charakteru, dle žalobce je toto rozhodnutí prakticky totožné s rozhodnutím ve věci, neboť je jím fakticky vyřešena pobytová otázka. S ohledem na předchozí pochybení, kdy byl žalobce vyzýván k doložení náležitostí v rozporu se zákonem, neměl tak žalobce možnost zjistit pochybení na své straně.
40. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-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.
41. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 24. 11. 2016, č.j. 9 Azs 210/2016 – 48, ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu se týká pouze „rozhodnutí ve věci“. Co je rozhodnutí ve věci specifikuje § 67 odst. 1 správního řádu, který stanovuje, že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Podstatné pro posouzení sporné otázky je, zda usnesení o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je rozhodnutí ve věci, či ne, tedy zda zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. V dané situaci dochází k zastavení řízení z důvodu nečinnosti nebo částečné nečinnosti žadatele. K meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti, zda žadatel splňuje nároky dané určitým zákonem k vydání pozitivního rozhodnutí, vůbec nedojde, jelikož správní orgán nemá k dispozici podklady, na základě kterých by splnění podmínek mohl posoudit.
42. Z toho je zřejmé, že se § 36 odst. 3 správního řádu vztahuje výlučně a jen na rozhodnutí ve věci, tj. nikoliv i na rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Uvedený závěr pak dle zdejšího soudu platí i v případě žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu (viz například i rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2016, č. j. 15 A 196/2013 – 49).
43. Ačkoli lze se žalobcem souhlasit, že faktickým důsledkem bude vyřešení otázky jeho pobytu, zastavení řízení vycházelo z nedostatku doložení zákonných náležitostí k posouzení věci samé, resp. k vydání rozhodnutí, což bylo důsledkem výše popsané pasivity žalobce.

44. Žalobce dále nijak neupřesňuje, proč se domnívá, že byl ministerstvem vyzýván k doložení náležitostí v rozporu se zákonem. Soud proto rovněž v obecné rovině uvádí, že žádné pochybení v tomto ohledu neshledal. Nedostatky své žádosti mohl přitom zjistit právě z výzvy ministerstva. Soud proto uzavírá, že správní orgány v posuzované věci neměly povinnost upozornit žalobce na možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
45. S námitkou se proto soud neztotožnil.
46. **Ad 4)** Žalobce taktéž namítá, že zastavení řízení není možné z jakéhokoli důvodu, ale pouze v případě neodstranění podstatné vady žádosti, což správní orgány v rozhodnutí nezmiňují a navozují tak dojem, že nedoložení byť jediného dokumentu bude znamenat zastavení řízení.
47. K tomu městský soud především uvádí, že doložení příslušných náležitostí stanovených právními předpisy není bezúčelné. Jak uvedl soud výše, konkrétně u cestovního dokladu je smyslem jednak ověření totožnosti cizince, jakož i získání informací, které se do cestovního dokladu zaznamenávají, včetně údaje o státním občanství. V posuzované věci správní orgány nikdy nedisponovaly identifikačními údaji žalobce, který před tím neměl na území povolen pobyt. Současně v případě žalobce nechybělo doložení pouze cestovního dokladu, ale chyběl i doklad o zdravotním pojištění a doklad potvrzující účel pobytu na území, resp. doklady o vztahu s družkou.
48. Již nepředložení originálu cestovního dokladu podle § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců zpravidla představuje podstatnou vadu žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b téhož zákona, která brání pokračování v řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 6. 2017, č.j. 15 A 63/2015 – 76). Jedná se totiž o vadu, která svou intenzitou neumožňuje v řízení pokračovat, neboť nelze v zásadě rezignovat na požadavek ověření totožnosti účastníka řízení. Výjimkou bude v souladu s výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č.j. 1 Azs 241/2017 – 32, existence důvodů nezávislých na vůli cizince, kdy bude na správním orgánu, aby zvážil, zda není pro mimořádné okolnosti možné upustit od předložení náležitosti například s přihlédnutím, že potřebnými údaji již disponuje z minulosti. K tomu je však nezbytné, aby cizinec vyvinul potřebnou míru aktivity a sdělil konkrétní relevantní skutečnosti a v rámci možností je i doložil. Obdobně nedoložení vztahu s občanem EU neumožňuje přistoupit k ověření tvrzení a splnění podmínek nějaké ze skutečností uvedených v § 15a zákona o pobytu cizinců. V případě žalobce tak dle soudu byla dána existence podstatné vady žádosti, což bylo důvodem k zastavení řízení.
49. Námitka není důvodná.
50. **5)** Žalobce konečně namítá, že došlo k rozporu s § 68 odst. 3 a § 2 odst. 4 správního řádu zejména s ohledem na zásadu přiměřenosti případného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, přičemž ministerstvo se zásahem nezabývalo, resp. toliko povrchně bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem. Žalovaný pak povinnost posouzení přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu neguje.
51. Soud má za to, že v řízení bylo jednoznačně prokázáno, že žalobce před vydáním usnesení o zastavení řízení nepředložil zákonné náležitosti, ačkoli to byla jeho zákonná povinnost a přestože k tomu byl řádně vyzván včetně náležitého poučení o případných následcích. V tomto ohledu byly závěry žalovaného rovněž odůvodněny v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu a soud neshledal ani rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu, když žalobce

v řízení nevyvinul nezbytné úsilí a neuvedl mimořádné okolnosti, kvůli kterým by mělo být u žalobce upuštěno od podmínky předložení všech chybějících náležitostí žádosti.

52. K tvrzení žalobce, že žalovaný v napadeném rozhodnutí negoval povinnost zabývat se přiměřeností ve vztahu k dopadu do soukromého a rodinného života, je nutné uvést, že v posuzované věci žalobce toto v odvolání nenamítal a žalovaný se tak k tomuto v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjadřoval. Nemohl tedy v této souvislosti nic negovat. Znovu je přitom nutné zdůraznit, že sám žalobce v průběhu řízení neuváděl konkrétní okolnosti, aby mohlo být přistoupeno k posouzení meritů věci, včetně okolností jeho soukromého a rodinného života, v podkladech byla z jeho strany doložena pouze kopie občanského průkazu jeho družky. Pokud tedy žalobce věděl o skutečnostech, které mohly mít na posouzení přiměřenosti rozhodnutí vliv, bylo v jeho vlastním zájmu, aby na ně ministerstvo, resp. žalovaného upozornil.
53. Žalobce tak ve správním ani v soudním řízení neuvedl žádné skutečnosti, které by bylo vůbec možné posuzovat v souvislosti s možným zásahem do jeho soukromého či rodinného života. Námitka proto není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
55. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 13. února 2019

JUDr. Karla Č h á b e r o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.