



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Ch. B.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, adresa pro doručování: Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 8. 2008, č. j. MV - 55668 - 6/OAM - 2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2009, č. j. 11 Ca 312/2008 - 42,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Dne 24. 9. 2007 podal žalobce žádost o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky, ve které žádal o udělení povolení podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V doplnění žádosti uvedl, že trpí chronickou hepatitidou typu C a v případě jeho návratu do Mongolska by byl jeho přijatelně stabilizovaný zdravotní stav značně ohrožen v důsledku přerušení stálé zdravotní péče. Jeho zdravotní stav je dle žalobce okolností hodnou zvláštního zřetele.

Usnesením ze dne 6. 11. 2007 byl žalobce vyzván k předložení cestovního dokladu, dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území a dokladu o zajištění ubytování na území.

Rozhodnutím Policie ČR, oblastního ředitelství cizinecké a pohraniční služby, ze dne 18. 1. 2008, č. j. SCPP - 00749/C - CI - 2007, byla žádost zamítnuta s odůvodněním, že žalobce i přes výzvu správního orgánu nepředložil cestovní doklad a doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ČR v dostatečné výši. Nesplnil tak povinnosti dle § 70 odst. 2 písm. b) a d) zákona o pobytu cizinců. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 4. 2008, č. j. MV - 25774 - 2/OAM - 2008, prvostupňové rozhodnutí zrušil s tím, že bylo vydáno podle nesprávného ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně č. j. SCPP - 00749/C - CI - 2007 ze dne 5. 5. 2009 byla žádost žalobce znovu zamítnuta, jelikož žalobce nepředložil originál cestovního dokladu podle ustanovení § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

V odvolání žalobce namítal, že byl zkrácen v právu vyjádřit se k rozhodným skutečnostem před vydáním rozhodnutí. Následně v průběhu odvolacího řízení nahlédl zástupce žalobce dne 15. 7. 2008 do správního spisu.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 8. 2008, č. j. MV - 55668 - 6/OAM - 2008, bylo odvolání žalobce zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. V odůvodnění žalovaný zdůraznil, že je cizinec povinen podle ustanovení § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit mimo jiné cestovní doklad. Cestovní doklad cizince musí být platný a musí být předložen v originále. O tom byl žalobce vyrozuměn. Současně byl vyzván k předložení tohoto cestovního dokladu ve stanovené lhůtě, přesto platný doklad nebyl předložen. O následcích spojených s nepodložením originálu platného cestovního dokladu byl žalobce poučen.

Žalobce toto rozhodnutí napadl u Městského soudu v Praze dne 9. 9. 2008. Tvrdil, že bylo porušeno jeho právo seznámit se s podklady rozhodnutí před jeho vydáním, avšak tato námitka neobstála vzhledem k tomu, že zástupce žalobce byl vyzván k nahlédnutí do správního spisu a skutečně tak učinil již dne 15. 7. 2008. Dále žalobce namítal, že si z objektivních důvodů nemohl obstarat platný cestovní doklad a že nebylo vzato v úvahu, z jakého důvodu žádá o trvalý pobyt. Tyto námitky městský soud shledal nedůvodnými, jelikož z ustanovení § 70 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit, že v případě žádosti o udělení trvalého pobytu z důvodů zvláštního zřetele hodných by bylo možné nepožadovat předložení cestovního dokladu právě s odkazem na uvedený důvod. Naopak pokud zákon v případě některých důvodů pro udělení trvalého pobytu nevyžaduje předložení některého dokladu, je tato skutečnost v textu právního předpisu výslovně uvedena (např. pokud jde o doklad potvrzující účel pobytu podle ustanovení § 70 odst. 2 písm. c/ v případě, kdy je žádáno o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců). Městský soud tedy zkonstatoval, že správní orgán měl zákonný důvod předložení cestovního dokladu požadovat. Žalobcovu námitku, že si nemůže z objektivních důvodů obstarat platný cestovní doklad, městský soud rovněž neshledal důvodnou. Jednalo se o zcela obecnou námitku, ve které žalobce neuvedl konkrétní okolnosti, pro které by bylo obstarání cestovního dokladu objektivně nemožné. Městský soud v tomto případě přihlédl i k důvodu žádosti o udělení trvalého pobytu, tedy okolnosti týkající se žalobcova zdraví, potažmo úrovně lékařské péče v zemi původu. Z tohoto důvodu nevyplývají žádné překážky, které by mu znemožňovaly obstarat si platný cestovní doklad. Námitka žalobce poukazující na nejednotná rozhodnutí správního orgánu

v identických případech, čímž dochází ke vzniku neodůvodněných rozdílů, byla rovněž posouzena jako nekonkrétní. Ani zde žalobce neuvedl konkrétní případy, kdy by byly identické situace rozhodovány rozdílně. Námitku žalobce, že ve věci nebylo nařízeno ústní jednání, při kterém by žalobce mohl vyložit důvody žádosti a byl tak náležitě objasněn skutkový stav soud důvodnou taktéž neshledal. Ústní jednání u správních orgánů není obligatorní součástí správního řízení. Konkrétní skutečnosti žalobce mohl uplatnit již v písemných podáních, která v mezidobí učinil. S poukazem na shora uvedené důvody městský soud žalobu s odkazem na ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) zamítl a postup i rozhodnutí žalovaného shledal jako zákonné.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 9. 6. 2009 kasační stížnost, kterou napadl jeho výrok I. i výrok II. rozsudku pro vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost. Proto soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. V kasační stížnosti se tak uplatňuje důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tento kasační důvod má dle stěžovatele spočívat v tom, že žalovaný správní orgán při zjišťování stavu věci porušil ustanovení § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Rozhodující správní orgán dle názoru stěžovatele postupoval zcela v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu, neboť se nezabýval tím, zda v případě stěžovatele existují nějaké objektivní důvody, pro které nemůže cestovní doklad získat, zejména v souvislosti se skutečností, že se jednalo o řízení z důvodu hodného zvláštního zřetele. Stěžovatel tvrdí, že k tomu, aby správní orgán v souladu se zákonem zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neučinil ve věci důvodů nedoložení cestovního dokladu jediný úkon, přestože byl o existenci objektivních důvodů na straně stěžovatele informován a bez ohledu na tyto námitky žadatele jeho žádost zamítl s prostým odkazem na nedoložení tohoto dokladu. Dle stěžovatele měl správní orgán vyzvat účastníka řízení k ústnímu jednání, kde by stěžovatel vyložil své důvody, tedy správní orgán měl v řízení zkoumat důvody, pro které nebyl cestovní doklad předložen. Místo toho se správní orgán mohl doložit cestovní doklad nezabýval a rozhodl, přestože dle stěžovatele existovaly důvodné pochybnosti o úplnosti zjištění skutkového stavu věci. Stěžovatel se dále domnívá, že v případě, kdy správnímu orgánu nebyly známy důvody, pro které stěžovatel nedoložil cestovní doklad, měl stěžovatele vyzvat k doložení těchto důvodů. Tímto jednáním správní orgán postupoval nezákonně, v rozporu s ustanovením § 2 a § 3 správního řádu.

Stěžovatel následně poukazuje na ustanovení § 114 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který počítá s existencí důvodů nezávislých na vůli účastníka, které mu brání k získání cestovního dokladu. Zákon o pobytu cizinců tedy počítá také s případy, kdy účastníci nejsou s to získat z objektivních důvodů cestovní doklad vydaný státem svého původu. Z toho stěžovatel usuzuje, že správní orgán nemohl pouze na základě nedoložení cestovního dokladu žádost zamítnout. Přinejmenším měl postupovat v souladu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat žadatele k doložení cestovního průkazu totožnosti dle § 114 zákona o pobytu cizinců.

Závěrem stěžovatel namítá, že v jeho případě došlo ke svévolnému rozhodování správního orgánu v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, neboť v identických řízeních rozhoduje správní orgán nejednotně a vznikají tak neodůvodněné rozdíly. Dle informací stěžovatele v jiných obdobných případech nedoložení cestovního dokladu neznamenal automatické zamítnutí žádosti, ale naopak zkoumání důvodů žádosti, kdy mezi důvody hodné zřetele patří i situace, kdy si žadatel není pro objektivní překážky schopen obstarat cestovní doklad. Takové objektivní překážky nemohou být přičítány k tíži žalobci.

S ohledem na výše uvedené kasační námitky stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popřel oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jak jeho rozhodnutí ve věci trvalého pobytu na území ČR, tak rozsudek Městského soudu v Praze byly vydány v souladu s právními předpisy. Námitky stěžovatele uvedené v kasační stížnosti dle žalovaného nemají opodstatnění, soud se jimi dostatečně zabýval a vyvrátil je.

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podmínka povinného zastoupení právním zástupcem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. kasační stížnost přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že není důvodná.

V kasační stížnosti se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vad řízení spočívajících v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.

Podle § 70 odst. 2 písm. b) citovaného zákona je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit cestovní doklad.

Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo vyzve k jejich odstranění,

poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.

Podle § 75 odst. 1 písm. a) citovaného zákona se žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže cizinec nepředloží náležitosti podle § 70 odst. 1 písm. a) až c), e), f) nebo g) téhož zákona.

Stěžovatel namítá, že žalovaný porušil ustanovení § 2 a § 3 správního řádu, tedy nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pokud se nezabýval důvody, které stěžovatele vedly k nepředložení cestovního dokladu, přitom měl vzít v úvahu skutečnosti, které vedly k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Rozsah skutkových zjištění vždy vyplývá z právní normy; v posuzované věci však k meritornímu posouzení žádosti nedošlo, proto správní orgán ani nezkoumal a nezjišťoval skutečnosti, které by - posouzeny správním orgánem - mohly vést k udělení povolení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Stěžovatelova žádost byla zamítnuta proto, že nepředložil žádost v projednatelné formě. Tuto formu zákon o pobytu cizinců specifikuje jednoznačně (v § 70 podmiňuje její podání na úředním tiskopisu a stanoví povinnost připojit /předložit/ k žádosti řadu dokladů, mimo jiné i cestovní doklad). Důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu pak je nepředložení některého ze specifikovaných dokladů. Jde o specifické ustanovení stanovící důsledky žadatelovy nečinnosti (správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení /§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu/). Normou aplikovanou na projednávanou věc tedy bylo ustanovení § 75 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, umožňující zamítnout žádost v případě, že není předložen specifikovaný doklad. Potřebná skutková zjištění v tomto případě zahrnují specifikaci dokladu a nepochybnost o nečinnosti žadatele.

Stěžovatel byl usnesením správního orgánu I. stupně vyzván usnesením ze dne 6. 11. 2007, č. j. SCPP - 00749/C - CI - 241 - 2007, k předložení cestovního dokladu, byla mu k tomu stanovena lhůta 30 dnů (později ještě prodloužena), přičemž žadatel byl poučen, že nepředložení dokladů je důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Tato výzva byla právnímu zástupci žadatele doručena 12. 11. 2007. Na tuto výzvu žadatel nijak nereagoval, a to ani poté, co v rámci odvolacího řízení byl vyzván, aby se seznámil s podklady pro rozhodnutí. Ve správním řízení tak bylo nade vší pochybnost prokázáno, že žadatel cestovní doklad k žádosti o povolení trvalého pobytu nepředložil. Toto zjištění zcela postačí pro aplikaci právní normy umožňující zamítnutí žádosti (§ 75 odst. 1 písm. a/ zákona o pobytu cizinců). Správní orgán nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel cestovní doklad nepředložil; v důvodech žádosti o povolení trvalého pobytu navíc vedl argumentaci pouze ve vztahu ke svému zdravotnímu stavu. Lze tedy uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žádosti o udělení trvalého obyvu nezjišťovaly, jaké to byly důvody, které vedly k tomu, že žadatel nepřeložil cestovní doklad a dále nereagoval na výzvu správního orgánu, v níž byl rovněž poučen o následcích své případné nečinnosti (nadto byl již v řízení správním zastoupen advokátem, jenž právní následky nevyhovění výzvě musel být s to vyhodnotit). Tato námitka tedy důvodnou není.

Nedůvodnou soud shledal i námitku směřující k porušení procesního principu vyjádřeného v § 2 odst. 4 správního řádu, který spočívá v nezbytnosti předvídatelnosti správního rozhodování, tedy v rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů tak, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Stěžovatel uvádí, že mu jsou známy případy, kdy nedoložení cestovního dokladu neznamenalo automatické zamítnutí žádosti, ale zkoumání důvodů žádosti, kdy mezi důvody hodné zřetele patří i situace, kdy si žadatel není schopen pro objektivní překážky obstarat cestovní doklad. Stěžovatel však neuvádí, o jaké konkrétní případy se jedná. K této námitce lze uvést, že předvídatelnost rozhodování správních orgánů nesporně náleží k základním procesním zárukám, k nimž musí přístup správních orgánů směřovat. Tvrzení stěžovatele je však natolik nekonkrétní, že neumožňuje správnímu soudu jej racionálně uchopit. To, že v některých případech mohl správní orgán excesivně postupovat jinak než v projednávané věci, nelze vyloučit. Oprávněné očekávání v určitý postup by však mohla založit až ustálená správní praxe, a to ještě za specifických podmínek (mimo jiné by muselo jít o správní praxi zákonnou). V tomto ohledu nedávala tvrzení stěžovatele městskému soudu žádnou možnost blíže tuto námitku posoudit, nehledě na to, že ani v řízení správním stěžovatel svou obranu tímto směrem nevedl a nevytvořil tak pro městský soud předpoklady k obsáhlejšímu přezkumu rozhodnutí a postupu žalovaného.

Odkaz stěžovatele na § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který umožňuje vydání cestovního průkazu totožnosti k vycestování policií na žádost cizince, jenž nemá platný cestovní doklad a nemůže si z důvodů nezávislých na jeho vůli opatřit cestovní doklad jiným způsobem, je taktéž bezpředmětný. Ačkoli zákon počítá s případy, kdy účastníci nemohou získat z objektivních důvodů cestovní doklad vydaný státem svého původu, nelze z toho usuzovat, že správní orgán nemůže na základě nedoložení cestovního dokladu žádost zamítnout. Předložení cestovního dokladu, k čemuž byl stěžovatel několikrát vyzván správním orgánem, ať již vydaného v zemi původu cizince nebo vydaného při objektivní nemožnosti jeho obstarání policií dle § 114 odst. 1 cit. zákona, je nezbytnou přílohou žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgány adekvátně zhodnotily situaci stěžovatele a rozhodnutí o nepřiznání povolení k trvalému pobytu vydaly v souladu se zákonem o pobytu cizinců. Kasační stížnost tedy není důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. března 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu