



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **N. T. T.**, zastoupený Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti: **M. E.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009, č. j. 8 Ca 342/2007 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2009, č. j. 8 Ca 342/2007 - 29, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno-město ze dne 26. 6. 2007, č. j. SCPP-004742-19/BR-I-CI-2007, byla podle § 87k odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním, o němž žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 18. 10. 2007, č. j. SCPP-3110/C-246-2007, jímž podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a řízení ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu zastavil. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že se dne 27. 8. 2007 (tj. po té, co byl spis předán k rozhodnutí

žalovanému jakožto odvolacímu orgánu) dostavila ke správnímu orgánu prvního stupně paní M. E., manželka žalobce a předložila rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 13. 6. 2007, č. j. 39 C 33/2007 - 15, kterým bylo manželství žalobce a paní E. rozvedeno. Rozsudek nabyl právní moci dne 20. 7. 2007. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a jako účel pobytu uvedl, že je rodinným příslušníkem občana EU, přičemž z žádosti vyplývá, že tímto občanem EU měla být jeho manželka M. E., státní občanka ČR, dospěl žalovaný k závěru, že v odvolacím řízení nastal důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť žádost žalobce se stala zjevně bezpředmětnou. Z tohoto důvodu žalovaný postupoval podle § 90 odst. 4 správního řádu, tj. odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

Žalobce se následně domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že skutkový stav, který nastal po rozvodu jeho manželství, neumožňoval posoudit jeho žádost o povolení k trvalému pobytu jako zjevně bezpředmětnou. Předmětem jeho žádosti byl trvalý pobyt na území ČR, kterého se žalobce domáhá i nadále, tento předmět tedy nemohl bez jeho přičinění zaniknout. Žalobce považoval tedy rozhodnutí žalovaného za nezákonné, přičemž nezákonnost spatřoval v nesprávném právním posouzení věci.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 28. 5. 2009, č. j. 8 Ca 342/2007 - 29, zamítl.

Městský soud vyšel z toho, že žalobce podal dne 28. 3. 2007 žádost o povolení k trvalému pobytu pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky. Dnem 20. 7. 2007, kdy nabyl právní moci zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Brně, jímž bylo manželství žalobce a paní M. E. rozvedeno, žalobce přestal splňovat základní podmínku podání takové žádosti. Žalovaný zjistil tuto nespornou skutečnost v rámci odvolacího řízení na základě informace bývalé manželky žalobce a byl tudíž podle městského soudu oprávněn postupovat podle § 90 odst. 4 správního řádu a bez dalšího zrušit napadené rozhodnutí a řízení zastavit. Předmětem žádosti žalobce nebylo podle městského soudu povolení trvalého pobytu na území České republiky, jak tvrdil žalobce v žalobě, nýbrž povolení k trvalému pobytu pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky. Podle městského soudu je nesporné, že v době odvolacího řízení již žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana Evropské unie a již na první pohled tedy bylo zřejmé, že této žalobcově žádosti nelze vyhovět, bezpředmětnost byla patrna již ze samotné žádosti.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil svůj nesouhlas s právním názorem městského soudu i žalovaného, podle nichž se jeho žádost stala zjevně bezpředmětnou. Stěžovatel má za to, že předmětem správního řízení byla žádost o povolení k trvalému pobytu. Skutečnost, že se stěžovatel během odvolacího řízení rozvedl, podle stěžovatele „explicitně neznamená“, že nelze jeho žádosti vyhovět. Stěžovatel požádal sice o povolení k trvalému pobytu podle hlavy IVa zákona o pobytu cizinců jako rodinný příslušník občana Evropské

unie, to ovšem neznamená, že rozvodem nastal stav, kdy toto postavení nemá. V průběhu řízení před odvolacím orgánem bylo pouze zjištěno, že stěžovatelem doložený doklad – oddací list, pozbyl platnosti. Tento skutkový stav má za následek pouze to, že podání stěžovatele v podobě žádosti o povolení k trvalému pobytu podle hlavy IVa zákona nemá náležitosti presumované zákonem. Za této situace měl žalovaný řízení přerušit a v souladu s § 45 odst. 2, § 36 odst. 3 a § 4 odst. 2 správního řádu vyzvat stěžovatele k doplnění podání. Pokud tak žalovaný nepostupoval, porušil rovněž § 3 správního řádu. Soud vychází ze skutečnosti, že stěžovatel v době odvolacího řízení nebyl rodinným příslušníkem občana Evropské unie. To ovšem nebylo v řízení prokázáno a stěžovateli nebylo umožněno, aby účinně hájil svá práva.

Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). V řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel původně zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem na základě plné moci ze dne 12. 6. 2009. Ten má však pozastaven výkon advokacie a po dobu pozastavení ustanovil svým zástupcem advokáta Mgr. Jiřího Hladíka. Na něho pak podle § 27 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii přešla práva a povinnosti zastupovaného advokáta, která vyplývají ze smlouvy o poskytování právních služeb, a to včetně zastupování stěžovatele v dané věci před Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále vymezeném rozsahu důvodná.

Pokud jde ovšem o námitky stěžovatele, které žalovanému vytýkají procesní pochybení, ať již měla podle stěžovatele spočívat v nedostatečném zjištění skutkového stavu (§ 3 správního řádu) či v porušení § 4 odst. 2, § 36 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že stěžovatel tyto námitky neuplatnil v řízení před městským soudem. Stěžovatel v žalobě namítal výhradně nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Nejedná se tedy o důvodně vytýkané vady řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro něž by byl městský soud povinen rozhodnutí žalovaného zrušit, ale o námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné, neboť je stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl.

Nad rámec nutného odůvodnění je ovšem možné dodat, že tyto stížní námitky by nemohly uspět ani v případě, pokud by je Nejvyšší správní soud shledal přípustnými. Nelze totiž souhlasit se stěžovatelem, že po té, co se žalovaný dozvěděl o rozvodu manželství stěžovatele s občankou ČR, měl povinnost stěžovatele podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k doplnění zákonem stanovených náležitostí žádosti. Jak totiž vyplývá ze správního spisu, žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana EU podaná podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců

postrádala náležitosti stanovené v § 87i odst. 1 zákona o pobytu cizinců od samého počátku správního řízení, neboť stěžovatel nepřipojil k žádosti mj. doklad o tom, že je rodinným příslušníkem státního občana ČR, který je na území ČR přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu [§ 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Z tohoto důvodu správní orgán 1. stupně usnesením ze dne 10. 4. 2007, č. j. SCPP-004742-3/BR-I-CI-2007, vydaným právě podle § 45 odst. 2 správního řádu, stěžovatele vyzval, aby ve stanovené lhůtě doložil mj. doklad potvrzující splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ač byla tato výzva řádně doručena tehdejšímu zástupci stěžovatele Mgr. Marku Sedlákoví a řízení v prvním stupni probíhalo ještě za trvání manželství stěžovatele, stěžovatel žádný doklad o tom, že splňuje podmínky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nedoložil. Vzhledem k této skutečnosti také správní orgán prvního stupně stěžovatelovu žádost o povolení k trvalému pobytu zamítl mj. z důvodu uvedeného v § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy proto, že stěžovatel nepředložil náležitosti stanovené zákonem. Stěžovatel tyto náležitosti nepředložil ani k odvolání ani později během odvolacího řízení a dokonce v odvolání ani důvod pro zamítnutí jeho žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nezpochybňoval, jeho námitky se soustředily výhradně na další důvody zamítnutí jeho žádosti podle § 87k odst. 1 písm. b) a c) tohoto zákona, tedy na otázku, zda existuje důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek, a dále, zda stěžovatel uzavřel manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu. Za těchto okolností tedy žalovaný rozhodně nebyl povinen opakovaně vyzývat stěžovatele podle § 45 odst. 2 správního řádu k doplnění chybějících náležitostí žádosti, a to ani po změně skutkového stavu, které nastala po rozvodu stěžovatelova manželství.

Obdobně musí Nejvyšší správní soud odmítnout námitku, podle níž žalovaný postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu a neumožnil stěžovateli uplatnit v odvolacím řízení jeho práva. Právě naopak, jak vyplývá ze správního spisu, žalovaný po té, co obdržel od správního orgánu prvního stupně vyjádření paní M. E. jakožto účastnice správního řízení a opis rozsudku Městského soudu v Brně o rozvodu manželství, vyrozuměl s odkazem na § 36 odst. 3 správního řádu stěžovatele prostřednictvím jeho právního zástupce, že má stěžovatel právo se s těmito podklady pro rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k nim ve stanovené lhůtě. Na základě tohoto oznámení stěžovatel prostřednictvím svého právního zástupce požádal, aby mu byly tyto nově doplněné podklady zaslány s tím, že se k nim po té vyjádří. Této žádosti žalovaný vyhověl a zároveň stěžovateli prodloužil lhůtu pro jeho vyjádření. Stěžovatel však této možnosti nevyužil.

Pokud by stěžovatel splňoval v době před rozhodnutím žalovaného podmínky dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z jiného důvodu, než bylo původně manželství s paní M. E., např. pokud by po rozvodu tohoto manželství uzavřel nový sňatek s občankou ČR, která je hlášena k trvalému pobytu na území ČR, nebo s občankou jiného členského státu EU, které bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území ČR, nebo by byl rodinným příslušníkem občana EU s trvalým pobytem (resp. povolením k trvalému pobytu) na území ČR na základě jiné skutečnosti uvedené v § 15a zákona o pobytu cizinců, měl možnost takovou skutečnost žalovanému po té, co byl vyrozuměn o doplnění podkladů pro rozhodnutí o odvolání, oznámit a doložit. Stěžovatel tak ovšem

neučinil a ani následně v řízení před správními soudy neuvedl žádnou konkrétní okolnost, proč by měl být po rozvodu svého manželství nadále považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie. Za této situace nelze přisvědčit ani stížní námitce, podle níž žalovaný vycházel ve svém rozhodnutí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

Nejvyšší správní soud se však shoduje se stěžovatelem v tom ohledu, že rozvodem jeho manželství se jeho žádost o povolení k trvalému pobytu pro rodinného příslušníka občana EU nestala zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a tudíž nebyl dán ani důvod k postupu v odvolacím řízení podle § 90 odst. 4 správního řádu.

K zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu se již Městský soud v Praze vyjádřil v jiném svém rozhodnutí, a to v rozsudku ze dne 30. 3. 2009, č. j. 10 Ca 15/2009 - 49, v němž rovněž v souvislosti s žádostí o povolení k pobytu (byť přechodnému) rodinného příslušníka občana EU městský soud konstatoval: *„Soud dále přisvědčuje žalobkyni v tom, že správní orgány aplikovaly ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, aniž pro to byl v daném případě důvod. Výraz „žádost se stala zjevně bezpředmětnou“ znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. „Bezpředmětnost“ je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně. V tomto případě by se mohlo jednat např. o situaci, kdy by se žalobkyně stala státní občankou České republiky, protože v takovém případě by mohla již na základě tohoto faktu na území ČR pobývat, ať už by správní orgány o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu rozhodly jakkoli. ... (I) kdyby skutečně bylo v průběhu řízení zjištěno, že dcera žalobkyně pozbyla oprávnění pobývat na území ČR (např. proto, že přestala být občanem EU), nestala by se tím žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu zjevně bezpředmětnou. I za této situace by totiž byly správní orgány povinny žádost žalobkyně věcně projednat a výsledkem řízení by nejspíše bylo zamítnutí této žádosti pro nesplnění podmínek pro udělení povolení k přechodnému pobytu. Bezpředmětnost žádosti totiž nelze zaměňovat s její právní nepřípustností (§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu), ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti.“*

S touto argumentací se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a doplňuje, že názor vyslovený městským soudem v citovaném rozhodnutí koresponduje s judikaturou Nejvyššího správního soudu k dalšímu možnému důvodu pro zastavení řízení o žádosti, kterým je městským soudem zmiňovaná zjevná právní nepřípustnost žádosti podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. V tomto ohledu je možné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 - 55, publikovaný pod č. 1633/2008 Sb.NSS: *„Nejvyšší správní soud uvádí, že „zjevná právní nepřípustnost“ představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, str. 315 a násl.) jako příklady zjevné právní nepřípustnosti uvádí např. situaci, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice*

nedosáhla, příp. žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podá osoba fyzická. „Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný ... Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřípustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1.“

Obdobně restriktivně je třeba posuzovat i důvod uvedený v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tedy situaci, kdy se žádost stane zjevně bezpředmětnou, neboť i v tomto případě správní orgán zastaví řízení, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s právním názorem vyjádřeným městským soudem v citovaném rozhodnutí sp. zn. 10 Ca 15/2009, že důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam, např. v situaci, kdy žadatel o některé z povolení k pobytu na území ČR posléze získá státní občanství ČR. Obdobně odvolací orgán podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví jen tehdy, zjistí-li po té, co mu byl předán spis k rozhodnutí o odvolání, takovou okolnost způsobující zjevnou bezpředmětnost žádosti a nedospěje-li zároveň k závěru, že jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

V nyní posuzované věci tedy zákonné podmínky pro rozhodnutí podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu dány nebyly, neboť nelze říci, že by po rozvodu manželství stěžovatele rozhodnutí ve věci jeho žádosti o udělení trvalého pobytu pro něho ztratilo na významu, že by se tedy jeho žádost stala zjevně bezpředmětnou. V daném případě nelze hovořit ani o tom, že by se na základě rozvodu manželství stěžovatele stala jeho žádost zjevně právně nepřípustnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť právě skutečnost, že došlo k rozvodu manželství stěžovatele, musela být správními orgány v řízení zjišťována, ze samotné žádosti před rozvodem manželství ani po něm bez dalšího nevyplývalo, že ji nelze vyhovět (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 - 55). V daném případě nebyl dán ani důvod pro postup dle speciálního ustanovení § 169 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, neboť se nejednalo o žádost podanou na zastupitelském úřadu.

V každém případě i po rozvodu manželství stěžovatele trval nadále důvod pro zamítnutí jeho žádosti dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy proto, že stěžovatel nepředložil náležitosti stanovené zákonem, zejména doklad o tom, že splňuje podmínky § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tedy měl po té, co marně uplynula lhůta, v níž se stěžovatel mohl vyjádřit k doplnění podkladů pro rozhodnutí, o odvolání stěžovatele meritorně rozhodnout. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně zamítl žádost stěžovatele nejen z důvodu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale též z důvodů podle písm. b) a c) tohoto ustanovení, a k tomu též směřovaly odvolací námitky, měl žalovaný povinnost i v tomto ohledu odvoláním

napadené rozhodnutí přezkoumat, a pokud by ho neshledal v rozporu s právními předpisy, odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, v opačném případě pak změnit napadené rozhodnutí tak, že se žádost stěžovatele zamítá pouze z důvodu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost z celkového hlediska důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. října 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu