



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **Bc. M. M.**, nar. XXX
státní příslušnost Kyrgyzská republika
bytem XXX

zastoupený advokátem JUDr. Matějem Šedivým
se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21.4.2020 č.j. MV-38818-4/SO-2020

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21.4.2020 č.j. MV-38818-4/SO-2020 a usnesení Ministerstva vnitra ze dne 30.1.2020 č.j. MV-21321-2/OAM-2020 (OAM-30061-10/DP-2019) se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Matěje Šedivého.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též jen „ministerstvo“) ze dne 30.1.2020 č.j. OAM-30061-10/DP-2019 (dále jen „usnesení ministerstva o zastavení řízení“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobce podané podle § 42d ve spojení s § 44a 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“) o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, a to proto, že žalobce přes výzvu ministerstva nepředložil správnímu orgánu originál cestovního dokladu. Na usnesení ministerstva o zastavení řízení je uvedeno č.j. MV-21321-2/OAM-2020; v jeho záhlaví se pod označením žalobce a jeho právního zástupce nachází tento údaj: „OAM-30061-10/DP-2019 XXX, usnesení“.

2. Z obsahu správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1.9.2018 do 31.8.2019. Dne 30.8.2019 požádal o prodloužení doby platnosti tohoto povolení. Protože jeho žádost neobsahovala zákonem požadované náležitosti, Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, Oddělení pobytu cizinců Praha II se sídlem Cigánkova 1861,2, Praha 4 žalobce výzvou ze dne 5.9.2019, č.j. OAM-30061-3/DP-2019 vyzvalo k tomu, aby odstranil následující vady žádosti: aby předložil v originále a osobně na pracovišti odboru azylové a migrační politiky ministerstva, které výzvu vydalo, platný cestovní doklad ve smyslu § 108 zákona o pobytu cizinců, dále aby doložil doklad o zajištění ubytování, doklad o zajištění prostředků k pobytu na území ČR nebo doklad o příjmu a doklad potvrzující účel pobytu na území ČR, to vše ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy. Výzva byla žalobci doručena 11.9.2019. Poté, co neúspěšně žádal o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, se žalobce dne 7.1.2020 dostavil na kontaktní pracoviště ministerstva, Oddělení pobytu cizinců Praha II v Cigánkově ulici a správnímu orgánu doložil doklad o zajištění ubytování, potvrzení o studiu a výpis z účtu. O doložení těchto dokumentů ke spisu č.j. OAM-30061/DP-2019 vydalo ministerstvo dne 7.1.2020 žalobci potvrzení, jehož převzetí žalobce stvrdil svým podpisem. V tomto potvrzení není uvedeno, že by žalobce předložil též originál cestovního dokladu.
3. Ve správním spise je založen záznam ze dne 7.1.2020 o výsledku hledání v interní evidenci ministerstva – základní lustrace osob, přičemž hledanou identitou bylo jméno a příjmení žalobce a hledaným dokladem doklad č. XXX.
4. Usnesením ministerstva o zastavení řízení bylo řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Důvodem zastavení řízení bylo, že žalobce ke dni vydání usnesení nepředložil originál cestovního dokladu, a neodstranil tak podstatnou vadu žádosti. Protože ve stanovené lhůtě (a ani po jejím marném uplynutí) nedoložil náležitost potřebnou k vyhovění žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu podle § 44a odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nemohlo ministerstvo pokračovat v řízení o žádosti, a proto bylo toto řízení zastaveno.
5. Žalobce proti usnesení ministerstva o zastavení řízení podal odvolání datované dnem 10.2.2020.
6. Ve správním spise se nachází fotokopie originálu cestovního dokladu žalobce – kyrgyzského pasu č. XXX v počtu 5 listů, které dle připojené ověřovací doložky ministerstva ze dne 13.2.2020 souhlasí s originálem.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

7. Podle předkládací zprávy ze dne 20.2.2020 č.j. OAM-30061-13/DP-2019 žalobce originál cestovního dokladu osobně předložil na pracovišti ministerstva až dne 13.2.2020; správní orgán z platného cestovního dokladu č. XXX pořídil fotokopii, která je součástí správního spisu.
8. Napadeným rozhodnutím žalovaná usnesení ministerstva o zastavení řízení potvrdila a odvolání žalobce zamítla. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná shrnula dosavadní průběh řízení, přičemž mj. uvedla, že „(d)ne 7. 1. 2020 účastník řízení na kontaktním pracovišti správního orgánu I. stupně doložil doklad o zajištění ubytování, potvrzení o studiu a výpis z účtu. O doložení těchto dokumentů bylo vydáno potvrzení, kdy přijetí těchto dokumentů účastník řízení stvrdil svým podpisem.“ Žalovaná dále poukázala na to, že při naplnění některé z podmínek pro zastavení řízení podle § 66 správního řádu není správní orgán nadán možností správního uvážení v tom směru, zda řízení zastaví či nikoliv, ale je povinen řízení zastavit. Pokud žalobce ke své žádosti nepředložil cestovní doklad jakožto zákonem požadovanou náležitost, nebylo možné jeho žádost věcně projednat. Žalobce měl na doložení dokladů od podání žádosti do vydání usnesení ministerstva o zastavení řízení téměř pět měsíců. V projednávané věci se jednalo o řízení o žádosti, které je ovládáno zásadou dispoziční a postup správního orgánu je do značné míry předurčen aktivními úkony a chováním účastníka řízení – žadatele. Žalobce nepředložil veškeré doklady, resp. náležitosti žádosti, přestože k tomu byl vyzván výzvou ministerstva ze dne 5.9.2019.
9. Žalovaná dále konstatovala, že spisovým materiálem bylo prokázáno, že žalobce se skutečně dne 7.1.2020 dostavil na kontaktní pracoviště ministerstva, ovšem tohoto dne předložil pouze doklad o zajištění ubytování, potvrzení o studiu a výpis z účtu. Výzvou ze dne 5.9.2019 byl přitom vyzván též k předložení cestovního dokladu v originále. Ve výzvě byl zároveň poučen o tom, že spolu s cestovním dokladem má předložit i předmětnou výzvu ze dne 5.9.2019. To však žalobce neučinil, což je zřejmé i z vystaveného potvrzení o doložených dokumentech, které žalobce podepsal. Platný cestovní doklad žalobce ministerstvu doložil až v rámci odvolacího řízení dne 13.2.2020. Žalovaná je jako odvolací orgán podle § 82 odst. 4 správního řádu povinna akceptovat nové skutečnosti a návrhy nových důkazů toliko za předpokladu, že je účastník nemohl uplatnit dříve. Cestovní doklad doložený až po vydání usnesení ministerstva o zastavení řízení nelze považovat za novou skutečnost podle § 82 odst. 4 správního řádu, neboť žalobce jej mohl a měl předložit již v rámci řízení před ministerstvem, což neučinil. Dle žalované nelze přisvědčit odvolací námitce žalobce, že cestovní doklad dne 7.1.2020 zjevně předložil cestou osobně provedeného úkonu. Žalobce byl poučen o tom, že má originál cestovního dokladu předložit osobně a spolu s výzvou, což neučinil, jak je zřejmé i z vystaveného potvrzení o předložených dokumentech. Kdyby žalobce cestovní doklad předložil, bylo by to v potvrzení uvedeno.
10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že ministerstvo v rozporu s § 3 správního řádu zastavilo řízení, aniž by k tomu byl zákonný důvod. Napadené rozhodnutí nikterak nereaguje na argumentaci obsaženou v odvolání, jejíž těžiště spočívá v interpretaci pojmu „předložení cestovního dokladu“ ve smyslu § 42d odst. 2 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Cestovní doklad je veřejnou listinou, ze které není možné pořizovat úředně ověřené kopie. Právní úprava proto používá pojem „předložení“, jehož obsah ale žalobce naplnil tím, že se dne 7.1.2020 osobně dostavil na pracoviště ministerstva, kde doložil požadované náležitosti své žádosti. K tomu, aby vůbec

mohlo dojít k jednání mezi žalobcem a správním orgánem a aby správní orgán přijal žalobcem dokládané dokumenty, musel žalobce předtím osvědčit svou totožnost, což učinil cestovním dokladem, který správnímu orgánu předložil. Jakákoliv jiná interpretace dané situace není možná, neboť z obsahu spisu vyplývá, že se dne 7.1.2020 na kontaktní pracoviště ministerstva dostavil osobně. Svou totožnost nemohl podle § 103 písm. d) zákona o pobytu cizinců prokázat jinak, než svým cestovním dokladem, protože pobytovou kartu již toho času platnou neměl a jiný doklad ministerstvo nepřipouští. K naplnění pojmu „předložení cestovního dokladu“ tak evidentně došlo. Nebylo v moci žalobce přezkoumávat, jakým způsobem tento úkon ministerstvo zadokumentovalo, tj. zda byla pořízena fotokopie jeho cestovního dokladu či úřední záznam o jeho předložení.

11. Žalobce dále namítl, že jednání, ke kterému dne 7.1.2020 došlo, bylo ústním jednáním podle § 49 správního řádu, přičemž o tomto jednání nebyl v rozporu s § 18 správního řádu pořízen protokol, což však není chyba žalobce. Zdůraznil, že nenavštívil podatelnu ministerstva, na kterou je možné se dostavit i bez prokázání identity, nýbrž kontaktní pracoviště ministerstva, kde mezi ním a ministerstvem došlo k ústnímu jednání, což prokazuje i skutečnost, že žalobci bylo vydáno potvrzení (o doložení dokumentů), které stvrdil svým podpisem. Ze skutečnosti, že ministerstvo zaneslo do potvrzení identitu žalobce, je zřejmé, že musel svou identitu prokázat, což učinil svým cestovním dokladem.
12. Žalobce též namítl, že zákon o pobytu cizinců operuje s pojmem „předložení“ cestovního dokladu, nikoliv „doložení kopie“. Pokud žalobce nad rámec svých povinností zaslal dne 13.2.2020 jako přílohu doplnění odvolání kopii svého cestovního dokladu, nelze tvrdit, že se jedná o nepřipustný důkaz podle § 82 odst. 4 správního řádu, protože doložením kopie nelze splnit podmínku „předložení“ cestovního dokladu v žádné fázi správního řízení.
13. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že správní orgány obou stupňů rozhodly na základě dostatečně zjištěného stavu věci, napadené rozhodnutí i usnesení ministerstva o zastavení řízení bylo řádně odůvodněno a byly splněny podmínky pro zastavení řízení, neboť žalobce nepředložil jednu z náležitostí žádosti, a to cestovní doklad.
14. K ústnímu jednání před soudem, které se konalo dne 15.2.2022, se žalobce nedostavil. Žalovaná při jednání setrvala na svém návrhu na zamítnutí žaloby a odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na své písemné vyjádření k žalobě.
15. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z této právní úpravy:
16. Podle § 4 odst. 1 správního řádu veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.
17. Podle § 36 odst. 5 správního řádu účastník, jeho zástupce nebo podpůrce je povinen předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti. Průkazem totožnosti se pro účely tohoto zákona rozumí doklad, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele.
18. Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve

k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).

19. Podle § 49 odst. 1 správního řádu ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejmeně s pětidenním předstihem. Tuto povinnost nemá vůči účastníkovi, který se práva účasti na ústním jednání vzdal.
20. Podle § 18 odst. 1 věta první správního řádu o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol.
21. Podle § 44a odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území vydaného z důvodu uvedeného v § 64 písm. a) nebo b) je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), b), d) a e).
22. Podle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit cestovní doklad.
23. 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.
24. Podle § 103 písm. d) věty před středníkem zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1.8.2021 cizinec je mimo povinností stanovených v jiných ustanoveních tohoto zákona dále povinen na požádání policie prokázat totožnost předložením cestovního dokladu, průkazu o povolení k pobytu nebo identifikačního průkazu vydaného Ministerstvem zahraničních věcí osobám požívajícím výsad a imunit podle mezinárodního práva, a ve lhůtě stanovené policií doložit, že splňuje podmínky pobytu na území.
25. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
26. Soud se v první řadě neztotožňuje s nekompromisním závěrem žalované, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce dne 7.1.2020 nepředložil svůj cestovní doklad. Dle náhledu soudu totiž ze spisového materiálu naopak vyplývá, že žalobce ministerstvu cestovní doklad předložil, a to za účelem prokázání své totožnosti. Je pravdou, že podle potvrzení o doložení dokumentů ze dne 7.1.2020 byly žalobcem toho dne doloženy a do spisu založeny jen tři dokumenty, a sice doklad o zajištění ubytování, potvrzení o studiu a výpis z účtu. Potvrzení o doložení dokumentů, jakož i v něm zmíněné dokumenty jsou založeny ve správním spise pod č.j. OAM-30061-8/DP-2019. Spolu s nimi je však pod týmž číslem jednacím ve spise založen i záznam ze dne 7.1.2020 o výsledku hledání v interní evidenci ministerstva, který je opatřen razítkem ministerstva a podpisem úřední osoby a z něhož je patrné, že dne 7.1.2020 byl v evidenci lustrován žalobce podle svého jména a příjmení, jakož i podle čísla dokladu XXX. Z této skutečnosti nemůže soud vyvodit jiný závěr, než že dne 7.1.2020 ministerstvo v interní evidenci lustrovalo žalobcův cestovní doklad (pas) č. XXX, což nasvědčuje tomu, že mu byl žalobcem předložen.
27. Ministerstvo ani žalovaná ostatně nikterak nepopírají, že to byl skutečně žalobce, kdo se dne 7.1.2020 dostavil na kontaktní pracoviště ministerstva, Oddělení pobytu cizinců Praha II. v Cigánkově ulici. Žalovaná dokonce za jeden z podpůrných argumentů pro zastavení

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

řízení z důvodu nepředložení cestovního dokladu označila skutečnost, že žalobce svým podpisem potvrzení o doložení dokumentů stvrdil, že správnímu orgánu doložil toliko dokumenty v tomto potvrzení uvedené. Aby však mohly správní orgány obou stupňů připisovat relevanci a autenticitu takovému podpisu, musela být nutně ověřena totožnost osoby, která se dne 7.1.2020 na výše zmíněné pracoviště ministerstva dostavila a potvrzení podepsala. Ověřování totožnosti osob jednajících se správními orgány je vcelku běžnou záležitostí. Soud v tomto ohledu přisvědčuje žalobci, že si lze jen těžko představit situaci, v níž by osoba, aniž by prokázala svou totožnost, doložila na kontaktním pracovišti ministerstva do libovolného spisu listiny a podepsala potvrzení o jejich doložení. Z ustanovení § 36 odst. 5 správního řádu vyplývá povinnost předložit průkaz totožnosti na výzvu oprávněné úřední osoby. Ustanovení § 103 písm. d) zákona o pobytu cizinců pak cizincům ukládá povinnost prokazovat svou totožnost předložením různých dokladů, přičemž v žalobcově případě přicházely do úvahy pouze dva z toho výčtu - cestovní doklad nebo průkaz o povolení k pobytu. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR založeného ve správním spise pod č.j. OAM-30061-2/DP-2019 vyplývá, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia (o jehož prodloužení žalobce žádal) pozbylo platnosti dne 31.8.2019. Žalobce proto nemohl dne 7.1.2020 prokázat svou totožnost při dokládání náležitostí ke své žádosti jinak, než platným cestovním dokladem. Že tak učinil, vyplývá i z výše zmíněného záznamu ze dne 7.1.2020 o výsledku hledání v interní evidenci ministerstva, který obsahuje mj. kolonku „hledané doklady“ s číslem žalobcova pasu.

28. S ohledem na shora uvedené je třeba učinit dílčí závěr, že žalobce skutečně dne 7.1.2020 při dokládání náležitostí ke své žádosti předložil úřední osobě ministerstva, Oddělení pobytu cizinců Praha II svůj cestovní doklad č. XXX, a to za účelem prokázání své totožnosti.
29. Soud se dále zabýval otázkou, zda tím, že žalobce předložil správnímu orgánu cestovní doklad, aniž by výslovně uvedl, že tím reaguje na výzvu k odstranění vad žádosti ze dne 5.9.2019 a plní zákonnou povinnost předložit originál cestovního dokladu jako jednu z náležitostí žádosti podle § 44a odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, dostal své povinnosti předložit správnímu orgánu originál cestovního dokladu.
30. Pro zodpovězení této otázky jsou dle náhledu soudu podstatné následující skutečnosti. Žalobce se v reakci na výzvu konkrétního pracoviště ministerstva k odstranění vad žádosti na toto pracoviště osobně dostavil a přitom příslušné úřední osobě prokazatelně předložil svůj cestovní doklad (k tomu viz výše). Je zcela bezpředmětné, že výzva ze dne 5.9.2019 obsahuje též prosbu, aby žalobce spolu s cestovním pasem na kontaktním pracovišti ministerstva současně předložil i tuto výzvu. Předložení výzvy spolu s předkládanými doklady mělo patrně napomoci tomu, aby správnímu orgánu bylo ihned na místě zřejmé, že adresát výzvy byl vyzván též k předložení originálu cestovního dokladu. Lze připustit, že pokud by žalobce dne 7.1.2020 příslušné úřední osobě výzvu ze dne 5.9.2019 ukázal, došlo by k pořízení fotokopii jeho cestovního dokladu a řízení o žádosti by pak mělo zcela odlišný průběh. Povinnost předložit předchozí výzvu správnímu orgánu však žalobci žádný právní předpis neukládá, a žalobci proto její nepředložení nemůže být kladeno k tíži. Dále je nutno vycházet z předpokladu, že správní orgán zná obsah úkonů, které vůči účastníkům řízení či jiným dotčeným osobám sám učinil. Kontaktní pracoviště ministerstva, oddělení pobytu cizinců Praha II. v Cigánkově ulici muselo nutně znát obsah výzvy ze dne 5.9.2019 adresované žalobci. Ačkoliv je zjevně iluzorní domnívat se, že každá úřední osoba na daném kontaktním pracovišti ministerstva bude s přihlédnutím ke

značnému množství žadatelů o různá pobytová oprávnění znát obsah každé výzvy vyhotovené tímto pracovištěm a výčet všech dokumentů, k jejichž předložení či doložení toho kterého žadatele ministerstvo vyzvalo, je třeba na danou situaci nahlížet s ohledem na zásadu vstřícnosti veřejné správy zakotvenou v § 4 odst. 1 správního řádu. Podle této zásady mají správní orgány mimo jiné povinnost dotčeným osobám podle možností vycházet vstříc, přičemž „(c) *o do slovního spojení „... podle možností...” má správní řád na mysli zřejmě časové, technické, odborné aj. možnosti, jimiž vždy konkrétní úřední osoba v tu chvíli disponuje.*“ (HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s.). Soud má za to, že v možnostech konkrétní úřední osoby ministerstva, která se žalobcem dne 7.1.2020 jednala, bylo dohledat výzvu ze dne 5.9.2019 a z ní zjistit, že žalobce má podle ní správnímu orgánu předložit též originál cestovního dokladu coby jednu z dosud chybějících náležitostí žádosti, a po tomto zjištění vyjít žalobci vstříc a požádat jej o opětovné předložení cestovního dokladu, kterým předtím prokázal svou totožnost, za účelem pořízení jeho fotokopie. Uvedené platí tím spíše, že řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia bylo v tu chvíli jediným řízením, které ve vztahu k žalobci před správním orgánem probíhalo, a bylo tedy nepochybné, v jaké záležitosti se žalobce na dané kontaktní pracoviště ministerstva dostavil.

31. Pokud by příslušný pracovník správního orgánu prvního stupně, který se žalobcem dne 7.1.2020 jednal, vyšel žalobci vstříc a postupoval naznačeným způsobem, zabránil by pro laika zřejmě nepochopitelné situaci, kdy žalobce cestovní doklad úřední osobě předložil (jako průkaz totožnosti) a zároveň nepředložil (jako náležitost žádosti).
32. Soud dospěl k závěru, že zastavení řízení o žalobcově žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro nepředložení originálu cestovního dokladu nelze s ohledem na okolnosti konkrétního případu akceptovat, neboť k němu došlo v rozporu se zásadou vstřícnosti veřejné správy, resp. se zásadou dobré správy.
33. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je základním předpokladem efektivního správního řízení vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2008 č.j. 5 As 44/2007-93). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11.9.2008 č.j. 1 As 30/2008-49 konstatoval, že „(a) *dresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení.*“. V témže rozsudku soud dále uvedl, že „*lze v obecné rovině říci, že pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení (účastníků správně právních vztahů) obsahují nejasnost, přičemž takovouto vadu je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení příležitost tuto nejasnost odstranit (§ 3 odst. 2 a § 19 odst. 3 starého správního řádu, srov. k tomu obdobně též § 4 odst. 1 a 2 a § 37 odst. 3 nového správního řádu).*“ Pokud žalobci coby žadateli o prodloužení pobytového oprávnění ze zákona vznikla vcelku jasná a prostá povinnost předložit ministerstvu originál svého cestovního dokladu a ministerstvo jej následně samo výzvou ze dne 5.9.2019 k jeho předložení vyzvalo, nelze po žalobci legitimně požadovat, aby úřední osobě na kontaktním pracovišti ministerstva explicitně sděloval a vysvětloval, že platný cestovní

doklad nepředkládá jen k prokázání své totožnosti, ale též jako jednu z náležitostí dříve podané žádosti, navíc za situace, kdy dokládá do spisu k příslušnému řízení jiné náležitosti téže žádosti. Opačný výklad (tedy výklad, který zastává žalovaná i ministerstvo) by zcela vyprázdnil samotný účel povinnosti předložení originálu platného cestovního dokladu cizincem podle § 44a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jejímž smyslem je ověření toho, že o prodloužení pobytového oprávnění žádá cizinec, který je držitelem platného cestovního dokladu.

34. Postup ministerstva, které zastavilo řízení o žádosti pouze proto, že žalobce dne 7.1.2020 předložil svůj cestovní doklad bez výslovného uvedení, že jej předkládá též coby náležitost své žádosti, je projevem procesního formalismu a především porušením zásady vstřícnosti veřejné správy zakotvené v § 4 odst. 1 správního řádu, které soud nemůže tolerovat. Zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo z tohoto důvodu nezákonné. Pochybila též žalovaná, jestliže tento procesní postup ministerstva napadeným rozhodnutím aprobovala.
35. Soud dodává, že závěr o nezákonnosti zastavení správního řízení nemůže nijak ovlivnit předložení cestovního dokladu žalobcem v průběhu odvolacího řízení, k němuž žalovaná s poukazem na zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla.
36. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost zrušit. Vzhledem k tomu, že vytykanou vadou je stíženo především usnesení ministerstva o zastavení řízení, soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. rozhodl nejen o zrušení napadeného rozhodnutí, ale také o zrušení tohoto prvostupňového usnesení. Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
37. Nad rámec výše uvedeného považuje soud za potřebné uvést, že žalobce se mýlí v tom, že jednání, které se odehrálo dne 7.1.2020 na kontaktním pracovišti mezi ním a ministerstvem, bylo ústním jednáním ve smyslu § 49 správního řádu a že o něm mělo ministerstvo vyhotovit protokol v souladu s § 18 správního řádu. Ne každý osobní kontakt úřední osoby a účastníka správního řízení v sídle či kontaktním pracovišti správního orgánu je ústním jednáním podle § 49 správního řádu. Ústní jednání je formalizovaný úkon správního orgánu, o němž musí být účastník řízení předem uvědomen s nejméně pětidenním předstihem, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Ze správního spisu nevyplývá, že by ministerstvo předvolalo žalobce ke konkrétnímu datu na dané kontaktní pracoviště k ústnímu jednání, nebo že by naopak žalobce o ústní jednání žádal. Ústní jednání je ve správním řízení, které je zásadně písemné (§ 15 odst. 1 správního řádu), nařizováno buďto proto, že to předpokládá zvláštní zákon, anebo je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Zpravidla se bude jednat o případy, kdy je třeba provést důkazy či vyslechnout svědka. V nyní projednávané věci se však žalobce dostavil na kontaktní pracoviště ministerstva na výzvu ze dne 5.9.2019, ve které nebylo určeno přesné datum, kdy se má dostavit, ani že se jedná o předvolání k ústnímu jednání. Smyslem výzvy bylo vést žalobce k tomu, aby správnímu orgánu doložil ve výzvě specifikované listiny – chybějící náležitosti jeho žádosti. Ve výzvě byla pouze stanovena lhůta 60 dnů od doručení výzvy k doložení ministerstvem požadovaných listin. Ministerstvu proto nelze oprávněně vytkat, že o interakci mezi ním a žalobcem dne 7.1.2020 nevyhotovilo protokol podle §

18 správního řádu, neboť tato interakce nebyla ústním jednáním ve smyslu § 49 správního řádu.

38. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají: a) v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,- Kč za řízení o žalobě; b) v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem, které jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.), dále třemi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a konečně částkou 2.142,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

Praha 15. února 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu