

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 žalobkyně: **D. T. T.,** zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2009, č. j. 9 Ca 160/2008 – 24,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Oddělení cizinecké policie Brno ze dne 11. 12. 2007, č. j. SCPP-01766-6/BR-XVI-CI-2007, byla podle § 87k odst. 1 písm. a) 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 žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Odvolání žalobkyně žalovaný svým rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008, č. j. CPR-1102-1/ČJ-2008-9CPR-C220, zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. V té zcela obecně namítala, že žalobou napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném

právním posouzení věci. Dále žalobkyně namítala, že správní orgán prvního stupně vydal dne 11. 12. 2007 rozhodnutí č. j. SCPP-01766-6/BR-XVI-CI-2007, jímž zamítl její žádost podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aniž by žalobkyni v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), umožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný pak v rámci odvolacího řízení dané rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil, přičemž se vůbec nezabýval otázkou, zda právo žalobkyně podle § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k jeho podkladům bylo zachováno.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 30. 1. 2009, č. j. 9 Ca 160/2008 - 24, zamítl. V odůvodnění městský soud nejprve ze správního spisu konstatoval, že žalobkyně ani přes výzvu správního orgánu nepředložila ke své žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců náležitosti podle § 87i odst. 1 písm. a), b), c) a d) téhož zákona (tj. cestovní doklad, doklad potvrzující skutečnost, že žalobkyně je rodinným příslušníkem státního občana ČR, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území, fotografii a doklad o zajištění ubytování), ač ve zmíněné výzvě byla poučena o následcích spojených s nepředložením těchto dokladů. Z uvedeného tedy dle městského soudu vyplývá, že jak žalobou napadené rozhodnutí, tak příslušné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je založeno na skutečnosti, že žalobkyně ani přes výzvu správního orgánu nepředložila zákonem stavené náležitosti žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Tento skutkový stav má, jak městský soud dále konstatoval, oporu ve správním spisu, přičemž žalobkyně jej ve správním řízení ani posléze v žalobě nezpochybňovala. Správní orgány tedy dle městského soudu posoudily věc správně, když dospěly k závěru, že v daném případě bylo namístě předmětnou žádost zamítnout, neboť podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, platilo, že žádost o povolení k trvalému pobytu příslušný správní orgán zamítne, pokud žadatel nepředloží náležitosti stanovené zákonem.

Městský soud dále neshledal ani žádné vady řízení před správními orgány. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu městský soud uvedl, že smyslem tohoto ustanovení je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán v řízení nashromáždil. Předpokladem jeho užití je pak dle městského soudu to, že spisový materiál byl nad rámec podkladů doložených samotným účastníkem řízení dále doplněn o další podklady rozhodnutí, které jsou účastníku řízení neznámé. V projednávané věci, jak městský soud dále poukázal, však správní orgány žádné dokazování neprováděly. Správní orgány toliko konstatovaly, že žalobkyně ke své žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ani přes výzvu správního orgánu nepředložila zákonem stanovené náležitosti, přestože byla správním orgánem poučena o důsledcích jejich případného nepředložení. Dle městského soudu v takovém případě nemohlo ze strany správního orgánu dojít k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť vyzývat žalobkyni, aby se podle uvedeného ustanovení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřila k jedinému podkladu řízení, který správnímu orgánu předložila ona sama, by bylo ryze formálním úkonem.

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uvedla důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve namítá, že žalovaný při zjišťování skutkového stavu věci porušil § 2 odst. 1, 3 a 4, § 3, § 4 odst. 4, § 7 odst. 1, § 8 odst. 2 a § 50 správního řádu.

Dále stěžovatelka namítá, že postupem správního orgánu byla zkrácena na svých právech, neboť jí správní orgán ve fázi řízení po ukončení dokazování a před vydáním rozhodnutí ve věci neumožnil seznámit se s podklady rozhodnutí. Dle názoru stěžovatelky není pravda, že v dané věci správní orgány neprováděly žádné dokazování a při posouzení věci vycházely pouze ze samotné žádosti stěžovatelky o vydání povolení k trvalému pobytu a výzvy správního orgánu ze dne 5. 11. 2007 k doložení zákonných náležitostí žádosti. Stěžovatelka podotýká, že při podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu provádí správní orgán lustraci v cizineckém informačním systému. V daném případě byla lustrace provedena dne 3. 11. 2007 a byla součástí správního spisu. Právní zástupce stěžovatelky pak učinil podání, jež bylo správnímu orgánu doručeno dne 6. 12. 2007 a jež je opět součástí spisového materiálu týkajícího se předmětné žádosti. Stěžovatelka poukazuje na to, že správní orgán prvního stupně se ve svém rozhodnutí s uvedeným podáním nikterak nevypořádal. Stěžovatelka je dále toho názoru, že důvodem zamítnutí její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu byla právě skutečnost, že správní orgán stěžovatelce v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neumožnil seznámit se před vydáním rozhodnutí ve věci s jeho podklady. Stěžovatelka podotýká, že pouze nahlédnutím do spisu mohla zjistit, které náležitosti žádosti v něm chybí a následně je doplnit. Stěžovatelka konečně uvádí, že popsaným postupem, kdy stěžovatelce nebylo umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, překročil správní orgán v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu meze správního uvážení. Takovým postupem pak dle stěžovatelky byla zároveň porušena zásada legitimního očekávání.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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 stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). V řízení o kasační stížnosti byla stěžovatelka původně zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem na základě plné moci ze dne 15. 12. 2008. 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 stěžovatelky 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 není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval jádrem kasační stížnosti, tj. námitkou, podle níž měl správní orgán svým postupem porušit § 36 odst. 3 správního řádu a založit tak vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Stěžovatelka namítá, že jí v daném případě nebylo v souladu se zmíněným ustanovením umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí ve fázi řízení po uzavření dokazování a před vlastním vydáním rozhodnutí ve věci. Ze správního spisu ovšem vyplývá, že stěžovatelka v posuzované věci podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aniž by spolu s ní předložila zákonem požadované náležitosti. Správní orgán prvního stupně tedy stěžovatelku vyzval k jejich předložení, a to usnesením ze dne 5. 11. 2007, č. j. SCPP-01766-4/BR-XVI-CI-2007, ve kterém konkrétně uvedl, jaké doklady doposud doloženy nebyly, přičemž odkázal na příslušná ustanovení § 87i odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a zároveň stěžovatelku poučil o tom, že v případě, že tyto doklady nepředloží, bude správní orgán muset žádost podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, zamítnout.

Z uvedeného vyplývá, jak již správně konstatoval městský soud, že skutečností podstatnou pro posouzení dané věci bylo to, že stěžovatelka ani přes výzvu správního orgánu nepředložila ke své žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu zákonem požadované náležitosti. Tato skutečnost má oporu ve správním spisu, přičemž stěžovatelka ji v průběhu správního řízení a posléze ani v řízení před městským soudem nezpochybňovala. Nejvyšší správní soud tudíž nemůže souhlasit se stěžovatelkou v tom, že správní orgán prvního stupně v dané věci prováděl dokazování. Jak vyplývá z uvedeného, důvodem pro zamítnutí žádosti podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, je bez dalšího samotná skutečnost, že žadatel ke své žádosti nepředloží zákonem stanovené náležitosti. Tak tomu bylo i v případě stěžovatelky, která, ač k tomu byla řádně vyzvána a poučena o následcích nesplnění této výzvy, zákonem stanovené náležitosti nepředložila.

Za podstatné pro posouzení dané věci Nejvyšší správní soud považuje právě to, že správní orgán stěžovatelku vyzval k předložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti a poučil ji o tom, jak bude postupovat v případě, že stěžovatelka uvedené náležitosti nepředloží. I přes zmíněnou výzvu však stěžovatelka požadované doklady nepředložila. Za této situace stěžovatelka dle názoru Nejvyššího správního soudu musela být srozuměna s tím, že její žádost o vydání povolení k trvalému pobytu bude dle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, zamítnuta.

Pokud jde o podání doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 6. 12. 2007, na které stěžovatelka poukázala v kasační stížnosti, v tomto podání stěžovatelka prostřednictvím svého právního zástupce pouze potvrzuje, že byla správním orgánem vyzvána, aby ve stanovené lhůtě doplnila svou žádost o doklad o zajištěném ubytování, cestovní doklad, fotografii a doklad potvrzující splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, aniž by správnímu orgánu oznamovala jakékoli další skutečnosti či činila jakékoli procesní návrhy. Takové podání tedy rozhodně nemohlo nic změnit na závěru, že správní orgán musel žádost stěžovatelky zamítnout, jelikož k ní ani přes výzvu nebyly doloženy zákonem požadované náležitosti.

Za zcela nepřiléhavé pak Nejvyšší správní soud považuje tvrzení stěžovatelky, že k zamítnutí její žádosti došlo právě v důsledku toho, že se před vydáním rozhodnutí ve věci nemohla seznámit s podklady rozhodnutí a nemohla tudíž zjistit, jaké konkrétní náležitosti žádosti ve správním spisu chybí, a následně tyto náležitosti předložit. V odůvodnění zmiňované výzvy správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 11. 2007 je totiž jasně uvedeno, že *„do dnešního dne nebyl k žádosti doložen cestovní doklad, fotografie, doklad o zajištěném ubytování a doklad potvrzující splnění podmínky podle § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., tj. doklad potvrzující skutečnost, že žadatel je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území České republiky přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území“*. Jaké náležitosti bylo třeba k žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců doložit nadto konkrétně vyplývá i z § 87i odst. 1 téhož zákona, na nějž správní orgán prvního stupně v označené výzvě opět výslovně odkázal. Tvrzení, podle něhož stěžovatelka nevěděla, jaké doklady má správnímu orgánu předložit, tedy nemůže být pravdivé.

Vzhledem k uvedenému tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že se ztotožnil se závěrem městského soudu, podle kterého v posuzovaném případě správní orgán prvního stupně svým postupem neporušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť za dané situace by bylo ryze formálním úkonem vyzývat stěžovatelku, aby se seznámila s podklady rozhodnutí, resp. se k nim vyjádřila, když jediným důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky byla skutečnost, že nepředložila zákonem stanovené náležitosti, ač k tomu byla řádně vyzvána a poučena.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že si je vědom nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04, ve kterém Ústavní soud vyslovil názor, že je porušením principu právního státu podle čl. 1 Ústavy ČR a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, pokud správní orgán nedal účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z r. 1967“) a soud v rámci přezkumu správních rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédl. Je pravdou, že jakkoli uvedený názor Ústavní soud formuloval ještě ve vztahu ke staré právní úpravě, je tento názor plně použitelný i na aktuálně platnou právní úpravu obsaženou v § 36 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud se nicméně domnívá, že citovaný závěr nedopadá na nyní posuzovaný případ, neboť skutkové okolnosti posuzované věci se výrazně liší od skutkových okolností případu, ve kterém rozhodoval Ústavní soud.

V řízení před Ústavním soudem stěžovatel rozporoval názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož v tehdy posuzované věci byl skutkový stav dostatečně zjištěn již v průběhu kontroly zaměřené na dodržování právních předpisů, přičemž na zjištěních správního orgánu nemohlo nic změnit následné stěžovatelem navrhované šetření, ani pozdní doložení zákonem požadovaných podkladů. Ústavní soud dal stěžovateli za pravdu. Uvedl, že smyslem § 33 odst. 2 správního řádu z r. 1967 je umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Takovému požadavku na provedení skutkových zjištění

pak dle názoru Ústavního soudu neodpovídá postup správního orgánu, který vyšel pouze ze zjištění učiněných v průběhu kontroly zaměřené na dodržování právních předpisů a bez dalšího vydal rozhodnutí ve věci, aniž by dále zohlednil procesní návrhy a vyjádření stěžovatele. Správní orgán, jak Ústavní soud dále poukázal, v takovém případě upřel účastníku řízení možnost vyjádřit se ke skutečnostem, na nichž následně správní orgán postavil své rozhodnutí.

V nyní posuzovaném případě však správní orgán v souladu s § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl žádost stěžovatelky o vydání povolení k trvalému pobytu, jelikož stěžovatelka jako žadatelka nepředložila zákonem požadované náležitosti žádosti, ač byla k tomu řádně vyzvána a poučena o následcích nesplnění této výzvy. Po té, co stěžovatelka obdržela výzvu správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 11. 2007, měla dostatek času k tomu, aby svou žádost o nutné náležitosti doplnila, případně k ní podala své vyjádření, pokud by s touto výzvou nesouhlasila. Stěžovatelka však na tuto výzvu s výjimkou zmiňovaného podání, v němž toliko potvrdila přijetí této výzvy, nijak nereagovala, musí tedy přijmout pro ni nepříznivý výsledek správního řízení, tj. zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala porušení § 2 odst. 1, 3 a 4, § 3, § 4 odst. 4, § 7 odst. 1, § 8 odst. 2 a § 50 správního řádu, konstatuje Nejvyšší správní soud, že nad rámec uvedeného se dále touto stížní námitkou nezabýval, neboť stěžovatelka v kasační stížnosti neuvedla žádné jiné důvody, pro které se domnívá, že k porušení uvedených ustanovení správního řádu postupem správních orgánů v posuzované věci došlo. Takové důvody pak nevyplývají ani z žalobních tvrzení stěžovatelky, neboť stěžovatelka v žalobě porušení uvedených ustanovení správního řádu výslovně ani nenamítala.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, náklady řízení mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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 4. března 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu