ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **T. P.**, zast. Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem, se sídlem Stodolní 7, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2017, č. j. MV-119151-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2018, č. j. 57 A 23/2017 - 62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se vrací** přeplatek na soudním poplatku za kasační stížnost ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu na účet č. 160987123/0300.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2017, č. j. MV-119151-4/SO-2016, žalovaná zamítla odvolání proti usnesení ze dne 7. 7. 2016, č. j. OAM-4769-13/DP-2016, kterým Ministerstvo vnitra (dále jen „prvoinstanční orgán“) zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[2] Prvoinstanční orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nedoložila doklady o zajištění prostředků a o účelu pobytu, tj. doklad

prokazující příbuzenský vztah k cizinci s povolením k dlouhodobému nebo trvalému pobytu na území České republiky, a neodstranila tak podstatné vady žádosti, pro které nebylo možné v řízení pokračovat.

[3] Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání shrnula, že žalobkyně k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu doložila pouze cestovní doklad a doklad o komplexním zdravotním pojištění cizinců Všeobecné zdravotní pojišťovny. Podaná žádost tedy neobsahovala všechny náležitosti podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), přičemž žalobkyně navzdory řádnému poučení doložila na výzvu prvoinstančního orgánu jen nájemní smlouvu. Žalovaná konstatovala, že žalobkyně byla povinna shromáždit potřebné doklady ještě před podáním žádosti a že řízení, které zahájila, je ovládáno dispoziční zásadou. S odkazem na koncentraci správního řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu žalovaná neakceptovala kopii oddacího listu, včetně českého překladu, kterou žalobkyně doložila až v odvolacím řízení. Žalovaná odmítla námitku, že žalobkyně doložila všechny potřebné doklady, přičemž vysvětlila, že její tvrzení neodpovídá obsahu prvoinstančního spisu. Prvoinstanční orgán podle žalované neporušil § 2 odst. 4, § 3 a § 4 odst. 2 správního řádu ani § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, s § 2 odst. 1 správního řádu a s § 174a zákona o pobytu cizinců. Prvoinstanční orgán podle žalované vyžadoval po žalobkyni doklad prokazující účel pobytu, tj. oddací list, zcela oprávněně, stejně jako od jiných cizinců. Jedná se o zákonem požadovanou náležitost žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za „rodinným účelem". Žalovaná uvedla, že prvoinstanční orgán nebyl povinen zabývat se při rozhodování podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu přiměřeností rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Nadto, usnesení o zastavení řízení má toliko procesní charakter a nemá za následek zákaz vstupu na území České republiky. Žalobkyně má i nadále možnost požádat o nové pobytové oprávnění. S odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, žalovaná připomněla, že právní řád České republiky neobsahuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Vzhledem ke všem uvedeným závěrům žalovaná dovodila, že prvoinstanční orgán nepochybil.

[4] Rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, č. j. 57 A 23/2017 - 62, Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti uvedenému rozhodnutí. V odůvodnění citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, a uvedl, že jeho závěry jsou přiléhavé i v projednávané věci. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v prvoinstančním řízení ani v náhradní lhůtě nedoložila doklad podle § 31 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neodstranila podstatnou vadu žádosti, pro niž prvoinstanční orgán nemohl pokračovat v řízení. V posuzované věci již podle krajského soudu není podstatné, zda existovala skutečnost, kterou měla žalobkyně prokázat chybějícím podkladem. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalobkyni byla na přepážce prvoinstančního orgánu potvrzena správnost a úplnost žádosti. Žalobkyně uvedené tvrzení neprokázala. Nadto, prvoinstanční orgán nemohl pouhým sdělením změnit zákonem stanovené povinnosti, za jejichž splnění odpovídala žalobkyně. Krajský soud uvedl, že správní orgán je povinen postupovat podle § 6 odst. 2 správního řádu jen pokud o to dotčená osoba požádá. Žalobkyně však o tento postup nepožádala. Krajský soud přisvědčil správním orgánům, že

v usnesení o zastavení řízení nebyly povinny zkoumat přiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V kasační stížnosti namítla, že správní orgány nepostupovaly tak, aby zjistily skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, přičemž krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně. Správní orgány stěžovatelce nevyšly vstříc ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu a nepřihlédly ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, popřípadě, co stěžovatelka uvedla, čímž porušily § 50 odst. 4 správního řádu. Prvoinstanční orgán nesplnil svou poučovací povinnost a nesprávně aplikoval § 66 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Krajský soud podle stěžovatelky založil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť nezohlednil účel, za kterým přicestovala do České republiky a závažnost situace v zemi jejího původu ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelka připustila, že ji prvoinstanční orgán vyzval k odstranění vad žádosti, učinil tak ovšem ryze formálně, aniž by ji poučil o následcích nesplnění výzvy a aniž by uvedl, jaké doklady má doložit. Stěžovatelka tak doložila nájemní smlouvu a prokázala, že má zjištěny finanční prostředky k pobytu na území, přičemž úřednice prvoinstančního orgánu jí potvrdila, že doložila vše potřebné. Nadto, stěžovatelka uvedla, že oddací list již doložila českému velvyslanectví v Íránu, kde žádala o dlouhodobé vízum za účelem sloučení rodiny. Oddací list již také doložil manžel stěžovatelky v řízení o prodloužení mezinárodní ochrany, na které v průběhu správního řízení odkázal i prvoinstanční orgán. Postup správních orgánů i krajského soudu je tak výsledkem přepjatého formalismu. Stěžovatelka připustila, že řízení o její žádosti bylo ovládáno dispoziční zásadou, s ohledem na nedostatečné poučení a možnost prvoinstančního orgánu opatřit si požadovaný podklad, však bylo na místě od této zásady ustoupit. Správní orgány nemohou pouze s odkazem na normy vnitrostátního práva omlouvat, že donutí cizince k návratu do země, kde mu hrozí nebezpečí vážné újmy či pronásledování, a nepřiměřeně tak zasáhnou do práva na rodinný a soukromý život. Stěžovatelka namítla, že ji správní orgány a krajský soud nutí využít právních institutů podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, přestože to pro Českou republiku představuje mnohem větší zátěž. Vzhledem ke všem uvedeným námitkám stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek krajského soudu je v souladu se zákonem a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to z toho důvodu, že přiznáním odkladného účinku se podle § 73 odst. 3 s. ř. s. pozastavují účinky napadeného rozhodnutí pouze do skončení řízení před soudem. Rozhodování o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku by tedy nemělo žádný smysl za situace, kdy se řízení tímto rozsudkem končí a rozsudek je vydán neprodleně po nezbytném poučení a po obdržení spisové dokumentace.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, že stěžovatelka vedla před prvoinstančním orgánem řízení o žádosti, přičemž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, konstatoval, že „[ř]*ízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti.*" Stejné závěry lze podle Nejvyššího správního soudu učinit i v nyní posuzované věci, tedy ve vztahu k žádosti stěžovatelky o povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka měla povinnost doložit k žádosti doklady uvedené v § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem ke skutečnosti, že svou povinnost splnila jen zčásti, prvoinstanční orgán ji přípisem ze dne 24. 2. 2016, č. j. OAM-04769-6/DP-2016, upozornil, že žádost trpí vadami, které musí odstranit, stanovil jí k tomu lhůtu 30 dnů od doručení přípisu a poučil ji, že řízení zastaví, pokud vady neodstraní. Prvoinstanční orgán stěžovatelce výslovně vysvětlil, že má doložit doklad o zajištění ubytování, doklad o zajištění prostředků k pobytu na území a doklad potvrzující účel pobytu na území, kterým může být například i oddací list. Stěžovatelka vlastnoručně potvrdila převzetí uvedeného přípisu ke dni 9. 3. 2016. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že prvoinstanční orgán nevyzval stěžovatelku k odstranění vad žádosti toliko formálně, jak uvedla v kasační stížnosti. Prvoinstanční orgán podle Nejvyššího správního soudu postupoval tak, aby zjistil skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, avšak v rámci procesních pravidel řízení o žádosti. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatelky, že jí úřednice při doplnění žádosti na přepážce správního orgánu potvrdila úplnost předložených dokladů. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Afs 274/2015 - 36, konstatoval, že „[p]*ředpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata (C-414/08, Sb., viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56].*" Stěžovatelce muselo být ve smyslu citovaného rozsudku zjevné, že žádný z dokladů, který předložila prvoinstančnímu orgánu, nepotvrzuje účel jejího pobytu na území České republiky podle § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a to tím spíše, že jí prvoinstanční orgán v přípisu ze dne 24. 2. 2016, č. j. OAM 04769-6/DP-2016, vysvětlil, jakými doklady lze účel pobytu potvrdit. Rozpor se zákonem tak byl v posuzovaném případě natolik zjevný, že nemohl založit legitimní očekávání stěžovatelky.

[11] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že prvoinstanční orgán postupoval v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého „[s]*právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.*“ Jak již vysvětlil krajský soud, ze spisové dokumentace nevyplývá, že by stěžovatelka vyzvala prvoinstanční orgán, aby si ve smyslu naposledy uvedeného ustanovení opatřil její oddací list z vlastní úřední evidence. Ostatně, podle Nejvyššího správního soudu není reálné, aby si oprávněné úřední osoby v každé jednotlivé věci, bez upozornění účastníka řízení, uvědomovaly, že již potřebné podklady získaly v jiném řízení. K námitce, že prvoinstanční orgán si byl vědom souvisejícího řízení o prodloužení mezinárodní ochrany stěžovatelčina manžela, protože na něj odkázal v usnesení o přerušení řízení o žádosti stěžovatelky ze dne 8. 3. 2016, Nejvyšší správní soud ze spisové dokumentace zjistil, že prvoinstanční orgán přerušil řízení o stěžovatelčině žádosti toliko usnesením ze dne 24. 2. 2016, č. j. OAM-04769-7/DP-2016, které žádné odkazy na jiná řízení neobsahuje. Podle Nejvyššího správního soudu ze spisové dokumentace nevyplývá, že by prvoinstanční orgán nepřihlédl ke všem skutečnostem, které v řízení vyšly najevo. Stěžovatelka prvoinstančnímu orgánu nesdělila skutečnosti, které by umožňovaly pokračovat v řízení.

[12] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že správní orgány ani krajský soud nezohlednily účel, za kterým stěžovatelka přicestovala do České republiky a závažnost situace v zemi jejího původu ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, popřípadě, že ji správní orgány a krajský soud nutí k návratu do země, kde jí hrozí pronásledování, či k využití právních institutů podle zákona o azylu, přičemž nepřiměřeně zasahují do jejího rodinného a soukromého života. Správní orgány podle Nejvyššího správního soudu nebyly povinny zabývat se namítanými okolnostmi. Stěžovatelka nemůže být v důsledku rozhodnutí správních orgánů bezprostředně donucena opustit území České republiky; k tomu by mohlo dojít až v důsledku rozhodnutí o jejím vyhoštění. Je tedy na stěžovatelce, jakými právními prostředky upraví svůj pobyt na území České republiky. Správní orgány nezpůsobily stěžovatelčinu současnou situaci a ani ji nenutí k určitému konkrétnímu řešení. Nadto, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, konstatoval, že „[s] *ohledem na uvedený právní závěr tak lze konstatovat, že otázka, zdali správní orgán I. stupně v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce (§ 174a zákona o pobytu cizinců), se stala zcela bezpředmětnou. Uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců totiž v daném případě nemohla být vůbec aplikována, když bylo správní řízení v souladu se zákonem zastaveno v režimu správního řádu [§ 66 odst. 1 písm. c)].*“ Nejvyšší správní soud v posuzované věci neshledal natolik výjimečné okolnosti, aby se od výše citovaného rozsudku odchýlil. Ani v nyní posuzované věci tedy správní orgány nebyly povinny posuzovat přiměřenost usnesení o zastavení řízení.

IV. Závěr

[13] Nejvyšší správní soud dovodil, že námitky stěžovatelky nejsou důvodné a v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. proto kasační stížnost zamítl.

[14] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Procesně úspěšné žalované žádné náklady nad rozsah vyplývající z její úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

[15] Stěžovatelka dne 5. 6. 2018 složila na účet soudu soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, čímž splnila poplatkovou povinnost podle položky č. 19 přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Stěžovatelka však následně bez právního důvodu zaplatila další částku 1.000 Kč, a to prostřednictvím kolkové známky zaslané soudu poštou. Nejvyšší správní soud proto podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích zákona rozhodl, že stěžovatelce vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 1.000 Kč v přiměřené lhůtě třiceti dnů, a to na účet, ze kterého přijal platbu soudního poplatku za kasační stížnost.

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

V Brně dne 14. června 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu