

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. A.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2015, č. j. MV-99478-5/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 1. 2018, č. j. 15 A 109/2015 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 3. 2015, č. j. OAM-275603-8/MC-2013, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro neodstranění podstatných vad v podané žádosti zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87p zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že žalobce ke své žádosti nepřiložil cestovní doklad, který je nezbytnou přílohou žádosti o prodloužení doby

platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie. Na výzvu správního orgánu prvního stupně tento nedostatek svého podání ve stanovené lhůtě neodstranil, což představuje důvod pro zastavení řízení. Námitce žalobce, že cestovní doklad nemohl předložit z důvodů nezávislých na jeho vůli, žalovaný nepřisvědčil, neboť žalobce v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně neuvedl žádné konkrétní okolnosti, pro které by bylo obstarání cestovního dokladu objektivně nemožné. Žalovaný poukázal na § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a konstatoval, že žádost žalobce o vydání cestovního průkazu totožnosti byla zamítnuta. Správní orgán prvního stupně se nezabýval meritem věci, nebyl proto povinen žalobce vyzvat k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, a nemohlo tak ani dojít k porušení tohoto ustanovení.

[3] Žalobce v žalobě proti rozhodnutí žalovaného poukázal na specifické okolnosti případu a vytkl správnímu orgánu, že k nim nepřihlédl a rozhodl formalisticky. Zdůraznil, že podmínku, jejíž nesplnění je mu vytýkáno, není schopen splnit z důvodů nezávislých na jeho vůli. Zastupitelský úřad Arménie mu totiž soustavně již několik let odmítá vydat nový cestovní doklad s tím, že žalobci bude vydán teprve po ukončení základní vojenské služby v Arménii. Správním orgánům je tato praxe zastupitelského úřadu známa. Podle žalobce se správní orgány nesnažily najít řešení spravedlivé, ale co nejjednodušší, což neodpovídá požadavkům na postup správních orgánů.

[4] Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že řízení lze podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit pouze v případě neodstraněné podstatné vady. Žalovaný však nikde nezmiňuje, proč danou vadu považuje za podstatnou. Doložení cestovního dokladu má čistě identifikační účel, který lze nahradit jinými způsoby. Správním orgánům je žalobce znám, neboť má na území České republiky legální pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Cestovního dokladu tak k identifikaci žalobce není třeba. Závěrem stěžovatel namítl, že mu správní orgány neumožnily se před vydáním rozhodnutí seznámit s poklady pro jeho vydání.

[5] Krajský soud v Ústí nad Labem v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že z § 87p odst. 2 a § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nevyplývá žalobcova domněnka o využití předloženého cestovního dokladu k prokázání totožnosti cizince a už vůbec ne nahraditelnost cestovního dokladu jiným alternativním řešením. Přes relativní stručnost právní úpravy lze oprávněnost povinného předkládání cestovního dokladu vyvodit z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, v níž se uvádí, že cizinci, kteří dosáhnou věku patnácti let, mohou pobývat na území České republiky pouze s cestovním dokladem, a nikoli bez něj. Právní úprava zákona o pobytu cizinců neumožňuje správnímu orgánu odchýlení se od požadavků kladených na formální a obsahovou stránku žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobcem tvrzené skutečnosti o neochotě a účelovém postupu arménských úřadů nejsou pro daný postup relevantní.

[6] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku žalobce, že k zastavení řízení nebyl dán důvod. Nepředložení cestovního dokladu, jenž je § 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců výslovně vyžadován, totiž představuje podstatnou vadu řízení, pro kterou nelze v řízení pokračovat.

[7] S ohledem na smysl a účel § 36 odst. 3 správního řádu nepřisvědčil krajský soud ani námitce žalobce, že mu správní orgány neumožnily se před vydáním rozhodnutí seznámit s poklady pro jeho vydání. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2011, č. j. 5 As 2/2010 - 51, dle něhož pokud správní orgán vyzval žalobce k předložení zákonem stanovených náležitostí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu a zároveň ho řádně poučil o následcích nesplnění této výzvy, neporušil § 36 odst. 3 správního řádu tím, že po marném uplynutí lhůty žádost žalobce bez dalšího zamítl.

[8] Krajský soud u jednání neprováděl dokazování žalobcem předloženými články ke stavu v arménské armádě a zprávou ministerstva zahraničí USA s odůvodněním, že nemohou mít vliv na posouzení předmětného případu, který spočívá v procesním rozhodnutí o zastavení řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že krajský soud se dostatečně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami, což má za následek nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Posouzení všech žalobních námitek je podle stěžovatele zatíženo nezákonností plynoucí z nesprávného právního posouzení věci.

[10] Stěžovatel opětovně zdůraznil, že nedoložení cestovního dokladu nebylo závislé na jeho vůli, neboť arménská ambasáda mu již 16 let odmítá vystavit cestovní doklad, přičemž takto činila i v době, kdy stěžovateli bylo 12 let, přičemž stále uváděla, že je povinen nejdříve vykonat povinnou vojenskou službu. Návrat stěžovatele je s ohledem na tamní situaci takřka nemožný, neboť by byl ihned po příletu zadržen a poslán do armády, kde by byl objektem šikany a ponižování, neboť stěžovatel žije téměř celý život na území České republiky, není seznámen s arménskými reáliemi a neovládá arménský jazyk. Celý život stěžovatele a jeho rodiny je spjat s Českou republikou, kde legálně pracuje, odvádí daně a nikdy se neprovinil proti právním předpisům. Vzhledem k tomu, že veškeré další záležitosti k vyhovění žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu byly stěžovatelem splněny, měl správní orgán učinit výjimku v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu a při jasném prokázání totožnosti stěžovatele prominout nepředložení cestovního dokladu a věc meritorně projednat. Svůj případ považuje stěžovatel za velmi specifický. Podle stěžovatele se správní orgány i soud dopustily přepjatého formalismu, když trvaly na doložení cestovního dokladu.

[11] Krajský soud stejně jako správní orgány obou stupňů neuvedl, z čeho dovozuje, že vady žádosti byly podstatné a jejich neodstranění brání pokračování řízení. Tím, že správní orgány bez existence silných důvodů pro zastavení řízení zvolily pro stěžovatele nepříznivý postup a řízení zastavily, dopustily se porušení základních zásad správního řízení. Stěžovatel poukázal na rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 – 72, podle nějž správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení. Stěžovatel však byl v řízení aktivní a všemi možnými způsoby se snažil správním orgánům prokázat, že není schopen si cestovní doklad obstarat z důvodů na jeho vůli nezávislých.

[12] Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas se zastavením řízení o své žádosti. S poukazem na závěry uvedené v rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 4 As 11/2012, uvedl, že nešlo o případ, kdy by se vůbec nebylo možné předmětem řízení zabývat. Správní orgán tak podle stěžovatele porušil nejen § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale rovněž zásadu legitimního očekávání stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

[13] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatel také v nedostatečném zdůvodnění, proč neprovedl důkazy navržené stěžovatelem při ústním jednání. Podle stěžovatele totiž jím uváděné skutečnosti a navrhované důkazy mají vliv na posouzení věci, neboť mají vliv na posouzení přiměřenosti postupu správních orgánů a jsou spojeny se stěžovatelovou námitkou přepjatého formalismu.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení otázky, zda v rozhodované věci byly dány podmínky pro zastavení řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců a podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[18] Nejvyšší správní soud se nicméně nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud se dostatečně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami. Konkrétně stěžovatel krajskému soudu vytýká, že neuvedl, z čeho dovozuje, že vady žádosti byly podstatné a jejich neodstranění bránilo pokračování v řízení a nedostatečně zdůvodnil, proč při jednání neprovedl stěžovatelem navržené důkazy.

[19] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech

konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Již z provedené rekapitulace vyplývá, že krajský soud se vypořádal se všemi námitkami vznesenými stěžovatelem v žalobě. Krajský soud řádně zdůvodnil, proč nepředložení cestovního dokladu stěžovatele představovalo vadu žádosti stěžovatele mající za následek nemožnost pokračovat v dalším řízení. Zdůvodnil také, proč neprovedl u ústního jednání stěžovatelem navržené důkazy. Uvedl k tomu, že tyto důkazy nemohou mít vliv na posouzení případu, který spočívá v procesním rozhodnutí o zastavení řízení. S těmito závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Situace v arménské armádě vskutku nesouvisí s meritem posuzované věci, kterým je posouzení zákonnosti zastavení řízení o předmětné žádosti stěžovatele z procesního důvodu spočívajícího v neodstranění vady žádosti.

[21] 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.*

[22] Podle § 87p odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, *k žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie je žadatel povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. a), d), e) a doklad potvrzující, že pobývá na území společně s občanem Evropské unie; pokud došlo ke změně podoby žadatele, je dále povinen předložit fotografie odpovídající jeho skutečné podobě.*

[23] Podle § 87a odst. 2 písm. a) téhož zákona, *k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží cestovní doklad.*

[24] K poukazu stěžovatele na specifické okolnosti případu Nejvyšší správní soud uvádí, že má pochopení pro složitou situaci, v níž se stěžovatel nachází v důsledku toho, že se mu kvůli postoji arménského zastupitelského úřadu nedaří získat cestovní doklad. Nezbývá však než konstatovat, že z výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců zcela jasně vyplývá, že k žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie je žadatel povinen předložit mimo jiné cestovní doklad. Stěžovatel tak však neučinil z důvodů, na které poukazuje v kasační stížnosti. Tyto důvody však nic nemění na tom, že stěžovatel ke své žádosti nepředložil veškeré doklady požadované zákonem o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně stěžovatele výzvou ze dne 13. 11. 2013, č. j. OAM-275603-4/MC-2013, vyzval k odstranění vad jeho žádosti. Ve výzvě uvedl, že je nutné předložit cestovní doklad, který vůbec nebyl doložen a k odstranění této vady žádosti stěžovateli poskytl lhůtu 60 dnů od doručení výzvy. Stejnou výzvu správní orgán prvního stupně stěžovateli zaslal dne 6. 3. 2015 pod č. j. OAM-275603-7/MC-2013. Stěžovatel na tyto výzvy nereagoval, cestovní doklad nepředložil, a proto správní orgán prvního stupně vydal výše již zmíněné usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[25] Poukaz stěžovatele na skutečnost, že splnil veškeré další náležitosti k vyhovění žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nic nemění na skutečnosti, že stěžovatel v určené lhůtě neodstranil podstatnou vadu žádosti bránící v dalším řízení spočívající v nepředložení cestovního dokladu. Nebylo tak možné v řízení pokračovat a nezbývalo než řízení zastavit, což zcela jasně vyplývá z výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců a správního řádu.

[26] Stěžovateli bylo umožněno vadu žádosti spočívající v nepředložení cestovního dokladu odstranit, jelikož k tomu byl opakovaně vyzván a měl rovněž dostatek času (více než jeden rok) k odstranění předmětné vady své žádosti. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že postup správních orgánů byl nestranný, nebyl svévolný, účelový či nepřiměřený, správní orgány se nesnažily věci co nejrychleji zbavit, ani neinterpretovaly právo v rozporu s principy spravedlnosti ve snaze dosáhnout zastavení řízení. Zastavení řízení proto nelze považovat za přepjatý formalismus, jak namítá v kasační stížnosti stěžovatel.

[27] Z výše uvedeného tak je zřejmé, že správní orgány v posuzované věci nepochybily, když řízení o žádosti stěžovatele zastavily. K porušení základních zásad správního řízení v posuzované věci nedošlo. K porušení těchto zásad by naproti tomu vedl postup, kterého se stěžovatel s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu domáhá v kasační stížnosti, tj. prominutí nepředložení cestovního dokladu a následně meritorního projednání věci. Tento postup není možný, neboť by byl v rozporu s výše uvedenou relevantní právní úpravou, tj. i se zásadou legality, se kterou zásady uvedené v naposledy uvedeném ustanovení správního řádu úzce souvisejí. Stěžovatelem požadovaný postup spočívající v nerespektování zákonem stanovených pravidel je ostatně v rozporu také se zásadami nestranného postupu správního orgánu a předvídatelnosti zakotvenými v § 2 odst. 4 správního řádu.

[28] K argumentaci stěžovatele, že byl v řízení aktivní a všemi možnými způsoby se snažil správním orgánům prokázat, že není schopen si cestovní doklad obstarat z důvodů na jeho vůli nezávislých, v rámci níž poukázal na rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 – 72, Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně stěžovatel neučinil v řízení žádný úkon a tento správní orgán ani žádným způsobem nevyrozuměl o své specifické situaci. Tyto okolnosti uvedl až v doplnění odvolání.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu je nicméně z úřední činnosti známo, že stěžovatel dne 26. 6. 2013 požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Tato jeho žádost však byla zamítnuta, stejně jako žaloba proti rozhodnutí o odvolání a kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu (viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016 - 89). Stěžovatel tedy vskutku vyvíjel aktivitu k odstranění nedostatku své žádosti, byť to v posuzované věci v řízení před správním orgánem prvního stupně nezmínil.

[30] Tato skutečnost však nic nemění na výše uvedeném, že v posuzované věci stěžovatel vadu své žádosti neodstranil, což představuje důvod pro zastavení řízení. V rozsudku ze dne 10. 3. 2010, sp. zn. 6 As 57/2009, na který poukazuje stěžovatel, NSS vyslovil, že správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení § 66 odst. 1 písm. c)

správního řádu. To však v žádném případě neznamená, že řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu může být zastaveno pouze v důsledku nečinnosti žadatele (tj. absenci aktivity) při odstraňování vad jeho žádosti. Rozhodující pro aplikaci tohoto ustanovení je neodstranění vad žádosti v určené lhůtě, nikoli to, zda a jakou v tomto směru žadatel vyvíjí aktivitu.

[31] Přiléhavý není ani poukaz stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 4 As 11/2012, v němž je uvedeno, že primárním účelem správního řízení je vydání meritorního správního rozhodnutí a zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat. Tento rozsudek se sice rovněž týkal situace, kdy bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení pro nepřipojení určitého dokladu k žádosti (jednalo se o žádost podle § 6 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, v souvislosti s níž nebyla doložena úhrada poplatku na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků; doklad o úhradě tohoto poplatku však nebyl zákonem předepsanou náležitostí žádosti). V žádném případě tedy nešlo o situaci srovnatelnou s nyní projednávanou věcí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady 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.

V Brně dne 25. dubna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu