ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **V. G.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2019, č. j. MV-136053-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 24/2019 - 43,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 24/2019 - 43, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2019, č. j. MV-136053-4/SO-2018, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 24 456 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017, č. j. OAM-18779-11/CD-2017, Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, zamítlo žádost žalobce o vydání cizineckého pasu pro nesplnění podmínky uvedené v § 113 odst. 6 písm. a) 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“). V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaná odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované Městský soud v Praze zamítl. Žalobce namítal, že se žalovaná nevypořádala s doplněním odvolání ze dne 20. 12. 2018 a nesprávně uvedla, že zástupce žalobce blanketní odvolání nedoplnil. Poukázal na to, že ačkoli již v doplnění odvolání uvedl širokou argumentaci týkající se toho, v čem je možné spatřovat důvody na jeho vůli nezávislé pro obstarání cizineckého pasu, omezil se správní orgán na tvrzení, že žalobce není aktuálně držitelem povolení k trvalému pobytu, a proto nesplňuje podmínku pro vydání cizineckého pasu. Žalobce požádal o společné projednání jeho žádostí o vydání cizineckého pasu a o povolení k trvalému pobytu, neboť tyto věci spolu podle něj souvisí, avšak spojení věcí nebylo vyhověno. Žádost o vydání cizineckého pasu byla zamítnuta, neboť není držitelem povolení k trvalému pobytu, a v odůvodnění mu bylo sděleno, že si může požádat o cestovní průkaz totožnosti, což učinil, ale i tato žádost byla zamítnuta. Nemá proto možnost se z této patové situace dostat díky formalistickému přístupu správních orgánů. Žalobce namítl i nepřiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života.

[3] Městský soud neshledal důvodnou obecnou námitku nepřezkoumatelnosti. K námitce týkající se nepřihlédnutí k podanému doplnění odvolání uvedl, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud jej nepředložil žalované, která o odvolání rozhodovala. Ze správního spisu bylo zjevné, že správní orgán prvního stupně obdržel doplnění odvolání dne 20. 12. 2018 a žalovaná ve věci rozhodla až 14. 1. 2019. Prvostupňovému orgánu nebránilo nic v tom, aby doplnění žalované zaslal. Toto pochybení však podle soudu nemohlo způsobit nezákonnost rozhodnutí, neboť žalobce nesplnil základní podmínky pro vyhovění jeho žádosti, přičemž i s odůvodněním naplnění podmínek pro vydání cizineckého pasu souhlasil. Za nedůvodnou považoval i námitku zásahu do jeho soukromého a rodinného života, neboť z námitek žalobce podle něj nebylo možné dovodit, že by rozhodnutí o žádosti o vydání cizineckého pasu mohlo představovat zásah do jeho soukromého nebo rodinného života v intencích předpokládaných čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel namítl, že městský soud bez dalšího přisvědčil ryze formalistickému postupu správních orgánů. Poukázal na jejich argumentaci, podle které skutečnost, že není držitelem povolení k trvalému pobytu, s sebou bez dalšího nese nemožnost vydat cizinecký pas. Na území České republiky žije od svého dětství, avšak povolení k trvalému pobytu, pro jehož udělení splňuje veškeré podmínky a které by danou situaci vyřešilo, nemůže získat, neboť nemá doklad totožnosti a ten nemůže získat, neboť nedisponuje povolením k trvalému pobytu. Správní orgány i městský soud ignorovaly širší okolnosti případu, které tvrdil již během správního řízení a které byly pro posouzení stěžejní. Rozhodnutí považoval za nepřiměřená a přepjatě formalistická. Do této situace se přitom dostal primárně v důsledku předchozího nezákonného a formalistického postupu správních orgánů a také díky jejich nečinnosti. Poukázal k tomu na svou životní situaci,

přičemž zdůraznil i řízení o vydání povolení k trvalému pobytu a zejména pochybení správních orgánů během tohoto řízení. Konstatoval, že jeho žádosti o udělení trvalého pobytu bylo nakonec vyhověno (stejně jako jeho sestře a matce), avšak následně byla věc znovu projednávána a byl vyzván k předložení platného cestovního dokladu. Správnímu orgánu sdělil objektivní důvody, proč není schopen tento doklad předložit a požádal o prominutí této podmínky; žádosti nebylo vyhověno. Poté požádal o vydání cestovního průkazu; žádost byla zamítnuta, avšak rozhodnutí byla zrušena Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 367/2019 - 33). Vzhledem k nečinnosti správního orgánu při posuzování žádosti o udělení trvalého pobytu se dostal stěžovatel do neřešitelné situace a za nesprávné považoval i to, že nebylo vyhověno jeho žádosti o společné projednání věcí (žádosti o cizinecký pas a o trvalý pobyt), ačkoli je to dle informací podaných mu Veřejným ochráncem práv standardní způsob.

[6] Za přepjatě formalistické považoval i hodnocení otázky zásahu do jeho soukromého a rodinného života, neboť svůj případ považoval za ojedinělý a specifický. Městský soud posoudil tuto otázku pouze s ohledem na výkon branné povinnosti, avšak stěžovatelova argumentace pouze do této oblasti nesměřovala. Zdůraznil zejména to, že na území České republiky žije od svého dětství, vystudoval zde základní i střední školu a český jazyk ovládá na úrovni rodného jazyka. Má zde i celou svou rodinu. V zemi původu nemá téměř žádné vazby. Rozhodnutí o vydání cizineckého pasu má přímou a bezprostřední vazbu na rozhodnutí o pobytovém statusu stěžovatele, a i když se tedy bezprostředně nerozhoduje o jeho nuceném vycestování, není mu de facto ponechána jiná možnost, což vede k nepřiměřenému zásahu do jeho základních práv a svobod.

[7] Shrnul důsledky, které pro něj nevydání cizineckého pasu bude mít. Cestovní pas vydaný ambasádou jeho domovského státu byl ambasádou zneplatněn a nový mu odmítla vydat, neboť byl povolán k branné povinnosti. Nový cestovní doklad si stěžovatel z důvodů na své vůli nezávislých nemůže opatřit, a to ani z domovského státu, ani z ambasády v České republice. Byl předvolán do armády, avšak z obav o své zdraví a život není objektivně možné, aby nastoupil.

[8] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku, a to s ohledem na jeho argumentaci týkající se doplnění odvolání. Poukázal na to, že sice toto doplnění nebylo zasláno ve lhůtě dané správním orgánem, avšak správní orgány byly v rámci řízení nečinné a stěžovatel toto doplnění zaslal téměř měsíc před tím, než bylo ve věci rozhodnuto. Argumentaci soudu považoval za naprosto nepřípustnou. Skutečnost, že se žalovaná nevypořádala s odvolacími námitkami, způsobila nepřezkoumatelnost. Tvrzení soudu, že těmto námitkám, které stěžovatel obdobně uplatnil i v žalobě, sám nevyhovuje, a rozhodnutí žalované obstojí, neboť by nemohla rozhodnout sama jinak, je dle stěžovatele absurdní. Soud tím popřel základní principy práva na spravedlivý proces a výše uvedená argumentace stěžovatele nadto jeho závěry popřela.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a na odůvodnění napadeného rozsudku, s jehož závěry souhlasila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatel zaměřil námitky v kasační stížnosti na jednu stranu k samotnému posouzení podmínek pro zamítnutí jeho žádosti o vydání cizineckého pasu, a na stranu druhou namítal nesprávný postup žalované, která nepřihlédla k jím podanému doplnění odvolání, a napadené rozhodnutí bylo proto zcela obecné. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se pochybení žalované.

[13] Podle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř."), „*Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu*."

[14] Podle § 37 odst. 2 s. ř. „*Z podání musí být patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí*."

[15] Podle § 37 odst. 3 s. ř. „*Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*."

[16] Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 s. ř., podle něhož „[*o*]*dvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí*".

[17] Podle § 89 odst. 2 s. ř. pak „[*o*]*dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem*."

[18] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel podal dne 11. 9. 2017 proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání, v němž uvedl, které věci se týká, kdo jej činí a čeho se domáhá, bylo též podepsáno. Neobsahovalo však bližší důvody, pro něž bylo podáno. Stěžovatel avizoval, že zástupce toto podání doplní ve lhůtě 15 dnů. Dne 2. 10. 2017 vyzval správní orgán stěžovatele k doložení odůvodnění blanketního odvolání, a to ve lhůtě 5 dnů od doručení výzvy. Na tuto výzvu stěžovatel nereagoval. Správní orgán prvního stupně dne 1. 11. 2017 postoupil odvolání a podkladové materiály žalované. Dne 20. 12. 2018 zaslal stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně podání označené jako

„*Odvolání účastníka řízení proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR č. j. OAM-18779-11/CD-2017*“. Dne 14. 1. 2019 vydala žalovaná napadené rozhodnutí č. j. MV-136053-4/SO-2018. V tomto rozhodnutí konstatovala, že blanketní odvolání nebylo ani po výzvě správního orgánu doplněno a v obecné rovině shrnula důvody, proč nebylo žádosti stěžovatele vyhověno. Z vyjádření žalované k podané žalobě ze dne 16. 4. 2019 je zřejmé, že žalované nebylo uvedené doplnění k odvolání správním orgánem prvního stupně postoupeno, ale skutečnosti tam uvedené (které se podstatně shodovaly s argumentací uplatněnou v žalobě) nemohly změnit nic na postavení stěžovatele ani na závěrech plynoucích z napadeného rozhodnutí žalované.

[19] Městský soud sice ve shodě se stěžovatelem shledal pochybení správního orgánu prvního stupně, který žalované doplnění odvolání nepředložil, avšak nepovažoval toto pochybení za takové, které by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stěžovatel nesplnil základní podmínky podle § 113 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, a na této skutečnosti nemohla nic změnit ani tvrzení uvedená v doplnění odvolání.

[20] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením městským soudem nesouhlasí. Jak je zřejmé ze shora uvedeného, stěžovatel sice nezaslal doplnění odvolání ve lhůtě stanovené správním orgánem, avšak zaslal jej správnímu orgánu téměř měsíc před tím, než bylo ve věci rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalované. Správní orgán prvního stupně měl povinnost toto doplnění obratem zaslat žalované, což však dle jejích slov neučinil, a žalovaná by pak měla povinnost se k tomuto (obsáhlému) doplnění odvolání vyjádřit. Ustálená judikatura zdejšího soudu dovodila, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestření účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47). Rozhodnutí žalované však žádnou takovou úvahu neobsahuje, neboť doplnění odvolání nevzala vůbec v potaz (nemohla jej vzít v potaz, neboť jej neměla k dispozici). Obsahuje toliko tři obecné odstavce týkající se posouzení splnění podmínek pro vydání cizineckého pasu. Z judikatury zdejšího soudu také plyne, že je nutné odvolatele nejprve vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud této výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek (srov. obdobně rozsudek ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34). Správní orgán prvního stupně sice postupoval správně a v souladu se zákonem (i požadavky plynoucími z judikatury), pokud stěžovatele po podání banketního odvolání vyzval, aby toto podání doplnil, avšak jeho následný postup (nepředložení doplnění odvolání žalované) už zákonný nebyl, a žalovaná proto rozhodla zcela obecně a bez ohledu na námitky uplatněné v doplnění odvolání, jak je již shora uvedeno.

[21] Obecná úvaha městského soudu, podle níž by posouzení doplnění odvolání nemohlo na věci nic změnit, nemůže obstát. Správní soudnictví je formou soudní kontroly veřejné správy. Krajský (resp. městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává napadené rozhodnutí správního orgánu, přičemž však svou činností nenahrazuje prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stravu, který

tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 9 Azs 14/2008 - 57). Svou obecnou úvahou, podle níž by zohlednění doplnění odvolání nemohlo mít vliv na věc, nemůže městský soud nahrazovat činnost žalované a zhojit vadu řízení, která vznikla nepředložením doplnění odvolání žalované, resp. jeho nezohledněním v odůvodnění napadeného rozhodnutí; touto obecnou úvahou totiž nemůže předjímat, zda by skutečnosti uváděné v obsáhlém doplnění odvolání mohly mít vliv na napadené rozhodnutí žalované. Takovýto postup totiž popírá princip práva na spravedlivý proces, neboť fakticky stěžovateli odnímá posouzení věci jednou instancí ve správním řízení. Je úkolem žalované, aby sama uvážila o obsahu podaného doplnění odvolání, a aby jej přezkoumatelně vyhodnotila s ohledem na dané skutkové okolnosti věci.

[22] Vzhledem k uvedenému a vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí žalované neobsahuje vůbec úvahu týkající se námitek uplatněných v doplnění odvolání, nezabýval se Nejvyšší správní soud dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, neboť takové posouzení by bylo předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Městský soud pro shora uvedené nepostupoval správně, pokud žalobní námitce týkající se nevyhodnocení doplnění odvolání nevyhověl. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem důvody pro to, aby rozhodnutí žalované bylo zrušeno, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalované nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí městského soudu postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalované a věc žalované vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

[24] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[25] Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalované. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za řízení před městským soudem a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč).

[26] Zástupce stěžovatele Mgr. Marek Čechovský učinil v řízení před městským soudem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé (žaloba) [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“)] a účast na jednání před soudem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu. V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce jeden úkon právní služby, kterým je podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Jelikož právní zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna zástupce se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 13 600 Kč, tj. 2 856 Kč. Na odměně a náhradě hotových výdajů spojených se zastoupením stěžovatele náleží zástupci částka 16 456 Kč. Celkem mu tedy náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 24 456 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. května 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu