



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobců: a) V. S.

b) V. S.

obou bytem R. 1198/13, P. 8,

obou zastoupených JUDr. Petrem Novotným, advokátem
sídlem Archangelská 1568/1, Praha 10

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1643/3, Praha 4

o žalobě žalobce a) proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2018, čj. MV-53339-4/SO-2018,
a o žalobě žalobce b) proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2018, čj. MV-53459-4/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 6. 2018, čj. MV-53339-4/SO-2018, rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 6. 2018, čj. MV-53459-4/SO-2018, rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky ze dne 14. 3. 2018, čj. OAM-19175-17/TP-2016 a rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky ze dne 14. 3. 2018, čj. OAM-3421-15/TP-2017 **se zrušují** a věci **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci a) náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce a), JUDr. Petra Novotného, advokáta.
- III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci b) náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce b), JUDr. Petra Novotného, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobci se žalobami podanými dne 27. 6. 2018 domáhali zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 13. 6. 2018, čj. MV-53339-4/SO-2018 a čj. MV-53459-4/SO-2018 (dále též „**Napadená rozhodnutí**“), kterými byla zamítnuta odvolání žalobců proti rozhodnutím Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 14. 3. 2018, čj. OAM-19175-17/TP-2016 a čj. OAM-3421-15/TP-2017 (dále též „**Prvostupňová rozhodnutí**“). Prvostupňovými rozhodnutími správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) zastavil řízení o žádostech žalobců o povolení k trvalému pobytu, podaných podle § 67 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**“) pro nepředložení cestovního dokladu dle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
2. Napadená rozhodnutí byla žalobcům doručena dne 15. 6. 2018.
3. Oba žalobci jsou státními občany Ukrajiny. Žalobce a) je otcem nezletilého žalobce b), který se narodil se na území České republiky. Oba žalobci podali žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, přičemž nedoložili platné cestovní pasy. Žalobci tvrdí, že o vydání nových cestovních pasů požádali, avšak proces vydání trval nepřiměřeně dlouho. V průběhu řízení o žádosti proto opakovaně žádali o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Poslední žádosti ze dne 19. 12. 2017, v níž žalobci popsali, že již mají stanoven termín na odebrání biometrických údajů na zastupitelském úřadu země původu, však již vyhověno nebylo, a správní orgán prvního stupně obě řízení zastavil.
4. Usnesením ze dne 28. 8. 2018, čj. 10 A 100/2018 - 27, soud spojil podle § 39 odst. 1 s. ř. s. obě řízení ke společnému projednání, neboť věci spolu úzce skutkově souvisejí.

II. Rozhodnutí žalované (Napadená rozhodnutí)

5. Žalovaná v odůvodnění Napadených rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňových rozhodnutích a sumarizovala odvolací argumentaci žalobců.

6. Žalovaná konstatovala, že žalobci ke svým žádostem o povolení k trvalému pobytu předložili cestovní doklad s platností do 13. 9. 2015. Správní orgán prvního stupně proto podle žalované vyzval dne 8. 12. 2016 žalobce k odstranění vad žádostí a doložení platného cestovního dokladu, přičemž žalobce poučil o důsledcích jeho nedoložení, a řízení přerušil. Na základě opakovaných žádostí žalobců pak byla podle žalované lhůta pro odstranění vad žádostí prodloužována až do 30. 12. 2017. Žádostem ze dne 28. 12. 2017, v nichž žalobci žádali o další prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí z důvodu, že žalobci a) byla zamítnuta žádost o vydání cizineckého pasu a proto žalobce a) požádal na ambasádě o vydání cestovního pasu, však již správní orgán prvního stupně podle žalované nevyhověl a dne 6. 3. 2018 žalobcům zaslal informaci o důvodech neprodloužení lhůty a vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení. V uvedené informaci přitom podle žalované sdělil, že neshledal důvod, pro který by měl lhůtu určenou k odstranění vad žádosti prodloužovat, naopak měl za to, že by její prodloužení bylo v rozporu s § 39 odst. 2 ve spojení s odst. 1 správního řádu a zásadou rychlosti zakotvenou v § 6 správního řádu. Žalovaná uzavřela, že jelikož žalobci požadovaný doklad nepředložili, řízení byla zastavena, neboť žalobci neodstranili podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení.
7. Žalovaná nesouhlasila s žalobci, že Napadená rozhodnutí jsou v rozporu s označenými ustanoveními správního řádu, a měla za to, že okolnosti případů byly dostatečně zhodnoceny. Odvolací námitky žalovaná označila za bezdůvodné s tím, že žádostem o prodloužení lhůty již bylo vyhověno a lhůta byla přiměřeně prodloužena. Žalobce a) nadto v poslední žádosti ze dne 28. 12. 2017 poukazoval na shodný důvod, kterým téměř o rok dříve odůvodnil svou žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti ze dne 6. 1. 2017. Žalobce a) měl podle žalované na obstarání platného cestovního dokladu od podání žádosti do vydání Prvostupňových rozhodnutí 15, resp. 12 měsíců, nehledě na skutečnost, že si byl vědom toho, že je povinen jej obstatat již před podáním žádosti. Podle žalované by přitom měla být dostačující i mnohem kratší doba. S poukazem na judikatorní závěry pak žalovaná konstatovala, že v tomto typu řízení je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Podle žalované přitom správní orgán prvního stupně na žádost žalobců opakovaně prodloužoval lhůtu k odstranění vad žádostí, aby žalobcům poskytl dostatečný časový prostor pro doložení chybějící náležitosti.

III. Žaloby

8. Žalobci v podaných žalobách namítali, že žalobce a) prokazatelně požádal ukrajinské státní orgány o vydání cestovního dokladu, když objektivně nebylo v jeho reálných možnostech proces vydání cestovního dokladu jakkoliv urychlit, neboť vydání cestovního dokladu a lhůta, ve které se tak stane, je ve výlučné pravomoci ukrajinských státních orgánů, tedy bez jakékoliv reálné šance, aby žalobce mohl tento proces ovlivnit.
9. Žalobci poukázali na to, že po celou dobu vedeného řízení aktivně komunikovali se správním orgánem a opakovaně žádali o prodloužení lhůty k předložení požadovaného cestovního dokladu. Správní orgán prvního stupně měl dle nich těmto žádostem vyhovět, neboť žalobce a) byl prokazatelně závislý na okolnostech nezávislých na jeho vůli, konkrétně na postupu (a rychlosti) ukrajinských státních orgánů při vydání požadovaného cestovního dokladu. Žalobce a) navíc všechny žádosti o prodloužení lhůty řádně

odůvodnil, a to právě nutností vyčkat na vydání cestovního dokladu ze strany ukrajinských státních orgánů. Žalobci by proto neměli být postihováni nevyhověním podaným žádostem o trvalý pobyt, když žalobce a) učinil vše pro to, aby cestovní doklad získal, přičemž dobu potřebnou k jeho získání nemohl jakkoliv ovlivnit.

10. Žalobci nesouhlasili se závěry uvedenými na str. 2 Prvostupňových rozhodnutí s tím, že včas (tedy ještě před vypršením stanovené lhůty) a ze závažných důvodů podali u správního orgánu žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí, a to konkrétně z toho důvodu, že byla zamítnuta žádost žalobce a) o vydání cestovního dokladu, proto tedy požádal na ambasádě o vydání nového cestovního pasu.
11. Správní orgán měl dle přesvědčení žalobců - s ohledem na obsah použitých argumentů v odůvodnění žádostí o prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí - vyhovět takto podaným žádostem, když zvoleným opačným postupem rozhodl neprávem v neprospěch žalobců a ohrozil tak naopak účel vedeného řízení (kterým je posoudit podanou žádost o povolení k trvalému pobytu), kdy ve svých důsledcích rozhodnutí vůbec neodpovídají skutkovému stavu a okolnostem posuzovaného případu.
12. Žalobci proto byli přesvědčeni, že postup správního orgánu prvního stupně odporoval jim označeným ustanovením správního řádu. Měli za to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, neboť žalobci včas (tedy ještě před vypršením stanovené lhůty) a současně ze závažných důvodů podali u správního orgánu žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí. Žádostem mělo být podle žalobců vyhověno a lhůta k odstranění vad žádostí měla být přiměřeně prodloužena. Správní orgán prvního stupně tedy jednal podle žalobců v rozporu se zákonem, když místo uvedeného zákonného postupu (přiměřené prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí) řízení dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Takový postup podle žalobců odporuje § 39 odst. 2 ve spojení s odst. 1 téhož ustanovení správního řádu, podle něhož lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
13. Žalobci zdůraznili, že ihned poté, co se žalobci a) podařilo cestovní doklad získat, byl doklad neprodleně předložen správnímu orgánu. Žalobci přitom soudu dokládali, že žalobce a) již aktuálně předmětným cestovním dokladem disponuje.
14. Žalobci byli přesvědčeni, že pokud by správní orgán zjistil řádně stav věci a opatřil dostatečné podklady pro své rozhodnutí, musel by rozhodnout o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců.

IV. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve svých vyjádřeních k žalobám ze dne 26. 7. 2018 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadených rozhodnutí, na jejichž obsah odkázala.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloby byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí i řízení, která jim předcházela, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§

75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Neshledal přitom další vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podaných žalobách rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

17. Soud připomíná, že žalobci v průběhu řízení požádali soud o přiznání odkladného účinku žalobám, přičemž soud svým usnesením ze dne 28. 8. 2018, čj. 10 A 100/2018 - 27, žalobám odkladný účinek přiznal.
18. V posuzované věci byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastavena řízení o žádostech žalobců o vydání povolení k trvalému pobytu podaných podle § 67 zákona o pobytu cizinců. Řízení byla s poukazem na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavena proto, že žalobci vzdor výzvě a náležitému poučení nedoložili jeden ze zákonem požadovaných dokladů [§ 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců], neodstranili tedy podstatné vady žádostí, které bránily pokračování v řízeních.
19. Mezi účastníky je především sporné, zda správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, pokud nevyhověl poslední podané žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí ze dne 28. 12. 2017, v níž žalobci uvědomili správní orgán prvního stupně o tom, že žalobci a) byla zamítnuta žádost o vydání cizineckého pasu správním orgánem prvního stupně, proto tedy požádal po vydání cestovního pasu na zastupitelském úřadu, přičemž již mají k dispozici potřebné doklady a mají stanoven termín k odebrání biometrických údajů. Žalobci byli přesvědčeni, že správní orgán prvního stupně měl žádosti vyhovět, neboť žalobce a) žádost řádně odůvodnil a byl v dané záležitosti prokazatelně závislý na okolnostech nezávislých na jeho vůli. Žalobci by proto podle svého přesvědčení neměli být postihováni nevyhověním podaným žádostem o trvalý pobyt, když žalobce a) učinil vše pro to, aby cestovní doklad získal, když dobu potřebnou k jeho získání nemohl jakkoliv ovlivnit.
20. Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *„povolení k trvalému pobytu se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, pokud tato žaloba nebo stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo cizincem, který byl strpěn na území podle zákona o azylu. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena“*.
21. Odst. 2 – 3 téhož ustanovení pak upravuje další okruhy případů, v nichž se při splnění podmínek uvedených v odst. 1 žadatelům vydá, resp. může vydat povolení k trvalému pobytu.

22. Podle odst. 4 tohoto ustanovení přitom platí, že *„žádost je při splnění podmínek v odstavci 1 oprávněn podat i cizinec, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele“*.
23. Z § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců se podává, že *„cizinec je povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit cestovní doklad“*.
24. Ustanovení § 108 zákona o pobytu cizinců pak vymezuje, jaké doklady lze považovat za cestovní doklad pro účely tohoto zákona.
25. Soud dále připomíná, že podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.
26. Podle § 39 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká
27. Podle § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
28. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu konečně platí, že *„řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“*.
29. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobci podali dne 6. 12. 2016, resp. 6. 3. 2017, žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců. K žádostem byl doložen cestovní pas žalobce a) č. AK870942 s datem platnosti do 13. 9. 2015.
30. Správní orgán prvního stupně proto v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu výzvami ze dne 8. 12. 2016, čj. OAM-19175-6/TP-2016, resp. ze dne 31. 5. 2017, čj. OAM-3421-9/TP-2017, vyzval žalobce k doložení aktuálního platného cestovního dokladu dle § 70 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 108 zákona o pobytu cizinců ve lhůtě 30 dnů. Žalobci byli přitom poučeni o tom, že nebude-li předmětná vada žádostí odstraněna, budou řízení o žádostech zastavena. Správní orgán prvního stupně současně usnesením ze dne 8. 12. 2016, čj. OAM-19175-7/TP-2016, resp. usnesením ze dne 31. 5. 2017, čj. OAM-3421-9/TP-2017 řízení o žádostech v souladu s § 64 odst. 1 správního řádu přerušil.
31. Žalobci posléze žádostmi ze dne 6. 1. 2017 [žalobce a)], resp. 27. 6. 2017 [žalobce a) i žalobce b)] požádali o prodloužení lhůty k předložení požadovaného dokladu. V žádosti ze dne 6. 1. 2017 žalobce a) uvedl, že nebyl schopen obstarat požadovaný doklad ve lhůtě stanovené správním orgánem prvního stupně, neboť zastupitelský úřad má na vydání cestovního pasu lhůtu 90 dnů, ale ne vždy je pas připraven v tomto termínu. Správní orgán prvního stupně žádosti žalobce a) vyhověl a usnesením ze dne 31. 5. 2017, čj. OAM-19175-11/TP-2016 lhůtu žalobci prodloužil do 30. 6. 2017.
32. V žádostech ze dne 27. 6. 2017 pak oba žalobci uvedli, že podali u správního orgánu prvního stupně žádosti o vydání cizineckého pasu čj. OAM-18085-5/CD-2017 resp. čj.

OAM-18092-5/CD-2017, o nichž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Správní orgán prvního stupně žádostem žalobců vyhověl a lhůtu prodloužil usneseními ze dne 5. 12. 2017, čj. OAM-19175-13/TP-2016 a čj. OAM-3421-11/TP-2017 do dne 30. 12. 2017. Uvedená usnesení byla žalobcům doručena dne 12. 12. 2017.

33. Žádostí podanou dne 28. 12. 2017, doručenou správnímu orgánu prvního stupně dne 2. 1. 2018, pak žalobci v obou řízeních požádali o prodloužení této takto stanovené lhůty k odstranění vad žádosti. Žalobce a) v žádosti uvedl, že požádal o azyl, přičemž na dobu řízení mu byl cestovní doklad odebrán, byl mu vrácen v polovině prosince 2016 s tím, že jeho platnost skončila před 15 měsíci. Uvedl, že navštívil ukrajinský zastupitelský úřad, kde mu bylo sděleno, že doba potřebná k vyhotovení nového cestovního dokladu je 90 dní, ale ne vždy se podaří doklad získat v daném termínu. Pracovníci na zastupitelském úřadu přitom podle žalobce a) chtěli doložit doklady jako originál rodného listu a ukrajinský vnitřní pas, které bylo pro žalobce složité rychle získat. Proto byly u správního orgánu prvního stupně podány žádosti o vydání cizineckého pasu, které však byly zamítnuty pro nesplnění podmínek. Žalobce uvedl, že v té době již měl vyřízeny ukrajinské rodné listy a na zastupitelském úřadu byly podány žádosti o vydání cestovního pasu pro oba žalobce. Žalobce přitom zdůraznil, že žalobcům byl již sdělen termín na biometrii, a to na 22. 1. 2018, s tím, že neví, jak dlouho „to může trvat“ po biometrii. Z uvedených důvodů žalobci žádali o poskytnutí dostatečné lhůty na vyřízení potřebných dokladů.
34. Správní orgán prvního stupně však uvedené žádosti nevyhověl, usneseními ze dne 6. 3. 2018, čj. OAM-19175-16/TP-2016 a čj. OAM-3421-14/TP-2017 vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení a přípisy ze dne 6. 3. 2018, čj. OAM-19175-15/TP-2016, resp. čj. OAM-3421-13/TP-2017 žalobce informoval o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti. V uvedených přípisech přitom uvedl, že žalobci již měli k dispozici celkem 12, resp. 9 měsíců k tomu, aby vytýkané nedostatky žádostí odstranili, přičemž dle přesvědčení správního orgánu prvního stupně žalobci objektivně mohli tyto vytýkané nedostatky v daných lhůtách odstranit. Správní orgán prvního stupně poznamenal, že z posledních žádostí o prodloužení lhůty „*nevyplývá žádná konkrétní skutečnost či důvod, pro který by správní orgán za této situace měl lhůtu prodlužovat ve smyslu § 9 odst. 2 správního řádu*“. Uzavřel, že vyhovění žádostem by znamenalo stanovit nepřiměřeně dlouhou lhůtu v rozporu s naposledy uvedeným ustanovením, přičemž by prodloužením lhůty neměl být ohrožen účel řízení, kterým je podle § 9 správního řádu vydání rozhodnutí. Prodloužení lhůty tak správní orgán prvního stupně považoval za rozporné s § 39 odst. 2 ve spojení s odst. 1 a § 6 správního řádu.
35. Správní orgán prvního stupně posléze přistoupil k vydání Prvostupňových rozhodnutí. V jejich odůvodnění však ve vztahu k neprodloužení lhůty k žádosti ze dne 28. 12. 2017 toliko poukázal na obsah přípisů ze dne 6. 3. 2018, v nichž žalobce seznámil s důvody, pro které žádosti o prodloužení lhůty nevyhověl.
36. Závěry vyslovené žalovanou v odůvodnění Napadených rozhodnutí jsou pak rekapitulovány výše v části II. tohoto rozsudku.
37. Soud předesílá, že správní soudy v minulosti opakovaně potvrdily, že předložení cestovního dokladu dle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je jedním z obligatorních požadavků při podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle §

67 zákona o pobytu cizinců. K otázce nezbytnosti předložení cestovního dokladu k žádosti o povolení k trvalému pobytu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, čj. 6 As 57/2009 - 72: „*Předložení cestovního dokladu, k čemuž byl stěžovatel několikrát vyzván správním orgánem, ať již vydaného v zemi původu cizince nebo vydaného při objektivní nemožnosti jeho obstarání policií dle § 114 odst. 1 cit. zákona, je nezbytnou přílohou žádosti o povolení k trvalému pobytu*“ (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, čj. 5 Azs 52/2018 - 32).

38. Žalované lze přitom přisvědčit potud, že jestliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván a poučen o důsledcích případného neodstranění vytknuté vady, nepředloží k žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu doklad podle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a zůstane v tomto ohledu nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
39. V posuzované věci je však v této souvislosti mezi stranami předmětem sporu, zda správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, pokud nevyhověl žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 o prodloužení lhůty k odstranění vad žádostí a přistoupil k zastavení řízení o podaných žádostech o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V konečném důsledku je pak mezi účastníky v tomto směru sporné, zda byl správní orgán prvního stupně povinen na daném skutkovém půdorysu žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 o prodloužení lhůty vyhovět a poskytnout jim přiměřenou lhůtu k doložení chybějícího dokladu.
40. Soud podotýká, že zatímco smyslem ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu je stanovit „přiměřenou lhůtu“ k provedení úkonu, tj. dostatečně dlouhou pro to, aby uložená povinnost mohla být ve stanovené lhůtě splněna, smyslem ustanovení § 39 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkovi řízení v případě existence konkrétní skutečnosti, objektivně bránící v dodržení lhůty, požádat o její prodloužení tak, aby uložená povinnost mohla být v prodloužené lhůtě splněna. Tomuto procesnímu právu odpovídá dle přesvědčení soudu povinnost správního orgánu, v případě existence skutečnosti, objektivně bránící v dodržení lhůty, vyhovět.
41. Žalobci podali předmětné žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu v prosinci 2016, resp. v březnu 2017, správní orgán prvního stupně přistoupil k zastavení správních řízení o předmětných žádostech v březnu 2018, tj. po cca 15, resp. 12 měsících po podání žádosti. Své rozhodnutí přitom postavil na závěru, že uvedená doba byla pro odstranění vad žádostí spočívající v doložení požadovaného cestovního dokladu dostatečná a žalobci objektivně mohli tyto vytýkané nedostatky v daných lhůtách odstranit.
42. Soud v posuzované věci nemohl přehlédnout, že žalobci sice skutečně již dříve v průběhu roku 2017 žádali o prodloužení lhůty stanovené původně výzvami ze dne 8. 12. 2016, čj. OAM-19175-6/TP-2016, resp. ze dne 31. 5. 2017, čj. OAM-3421-9/TP-2017 [žalobce a) žádostmi ze dne 6. 1. 2017 a ze dne 27. 6. 2017; žalobce b) žádostí ze dne 27. 6. 2017], ve všech případech však své žádosti o prodloužení lhůty konkrétně odůvodnili poukazem na v nich specifikované okolnosti. Přestože byly žádosti o prodloužení lhůty odůvodněny relativně stručně, nelze je jistě považovat za neodůvodněné a nevyhovující požadavkům vyplývajícím z § 39 odst. 2 správního řádu. Uvedený závěr ostatně plyne ze skutečnosti, že správní orgán prvního stupně považoval důvody pro vyhovění předmětným žádostem ve

smyslu § 39 odst. 2 správního řádu za naplněné, žádostem vyhověl a lhůtu pro odstranění vad (předložení požadovaného dokladu) prodloužil [v případě žalobce a) tak učinil v souladu s dříve uvedeným opakovaně].

43. Pokud však žalovaná aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, který poslední žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 o prodloužení lhůty k doložení podkladů dle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nevyhověl, lhůtu k odstranění vad žádosti neprodloužil a řízení nedlouho poté zastavil, je soud z dále vyložených důvodů přesvědčen, že správní orgán prvního stupně zatížil v daném směru řízení vadou, pro kterou Napadená rozhodnutí nemohou obstát, když byl dle přesvědčení soudu na daném skutkovém půdorysu povinen řádně odůvodněné a nikoli excesivní žádosti žalobců ze dne 28. 12. 2017 vyhovět a lhůtu buď k jejich žádosti přiměřeně prodloužit, event. v součinnosti s žalobci dále prověřit skutkové okolnosti nezbytné pro posouzení důvodnosti žádosti žalobců o prodloužení lhůty a svá zjištění náležitě reflektovat při svém rozhodování o žádosti o prodloužení lhůty.
44. Soud předesílá, že žalobci postupovali v předmětném řízení aktivně, jednali racionálně a transparentně a poskytovali správnímu orgánu prvního stupně přiměřenou součinnost. V žádném ohledu nelze dovozovat, že by snad žalobci zůstali v předmětných řízeních zcela pasivní, jako tomu bylo ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, čj. 6 As 57/2009 - 72. Žalobci přitom ve svých žádostech o prodloužení lhůty poukazovali na okolnosti, které svou povahou spadaly (alespoň z převažující části) mezi okolnosti do značné míry nezávislé na jejich vůli.
45. Ani správní orgán prvního stupně ani žalovaná ostatně nijak nenaznačovaly, že by snad jednání žalobců vyhodnotily jako zcela pasivní, obstrukční a v rozporu se zásadou projednání věci bez zbytečných průtahů.
46. Jak bylo naznačeno výše, správní orgán prvního stupně předchozím žádostem žalobců o prodloužení lhůty pro odstranění vad žádostí, podaným v lednu a červnu roku 2017, vyhověl. Sam tedy v té době nemohl mít pochybnosti o tom, že žalobci uváděné důvody plně opodstatňují postup podle § 39 odst. 2 správního řádu a že jsou dány objektivní okolnosti, které odůvodňují prodloužení dříve stanovené lhůty tak, aby mohla být uložena povinnost splněna.
47. Soud přitom zdůrazňuje, že v poslední žádosti o prodloužení lhůty žalobci ze dne 28. 12. 2017 rovněž poukazovali na zcela konkrétní důvody, pro které dosud nebylo v jejich silách předložit požadované cestovní doklady. Je třeba s odkazem na dříve uvedené připomenout, že žalobce a) v žádosti o prodloužení lhůty ze dne 28. 12. 2017, jež byla směřována do řízení o obou žádostech žalobců o vydání povolení k trvalému pobytu, popsal důvody, pro které k žádostem nebyl doložen platný cestovní doklad, a specifikoval okolnosti svého postupu při obstarávání požadovaných cestovních dokladů. Žalobce a) vysvětlil důvody, pro které postup indikovaný v jeho původní žádosti o prodloužení lhůty ze dne 6. 1. 2017 nevedl k obstarání požadovaného cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelského úřadu země původu, a to s ohledem na podklady, které bylo třeba pro úspěšné podání žádosti rychle získat, což nebylo v silách žalobce. Žalobce a) v předmětné žádosti poukázal na to, že s ohledem na uvedené byly u správního orgánu prvního stupně podány žádosti o vydání cizineckého pasu, které však byly zamítnuty pro nesplnění podmínek, a v tomto

směru tedy připomněl okolnosti, které byly podstatou jeho předchozí žádosti o prodloužení lhůty ze dne 27. 6. 2017, o níž bylo rozhodnuto teprve dne 5. 12. 2017 (srov. dále).

48. Soud přitom považuje za zásadní, že žalobce a) v podané žádosti o prodloužení lhůty ze dne 28. 12. 2017 explicitně uvedl, že již má vyřízeny ukrajinské rodné listy, na zastupitelském úřadu byly podány žádosti o vydání cestovního pasu pro oba žalobce, přičemž jim byl již dokonce sdělen termín odebrání biometrických údajů, jenž připadal na den 22. 1. 2018. Právě uvedené důvody přitom podle přesvědčení žalobců plně odůvodňovaly další prodloužení lhůty k odstranění vytýkané vady žádosti.
49. Nelze se tak v žádném ohledu ztotožnit se závěry uvedenými v přípisech ze dne 6. 3. 2018, čj. OAM-19175-15/TP-2016, resp. čj. OAM-3421-13/TP-2017, v nichž správní orgán prvního stupně žalobce informoval o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti, že by z poslední žádosti o prodloužení lhůty nevyplývaly žádné konkrétní skutečnosti či důvody, pro který by správní orgán prvního stupně měl za této situace lhůtu prodlužovat.
50. Z odůvodnění Prvostupňových rozhodnutí, ale ani z jím předcházejících přípisů ze dne 6. 3. 2018, čj. OAM-19175-15/TP-2016, resp. čj. OAM-3421-13/TP-2017, v nichž správní orgán prvního stupně informoval o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti, není v důsledku výše uvedeného obecného a paušálního závěru správního orgánu prvního stupně (tj. závěru, že z poslední žádosti o prodloužení lhůty nevyplývaly žádné konkrétní skutečnosti či důvody pro prodloužení lhůty) zřejmé, zda se správní orgán prvního stupně žalobci konkrétně tvrzenými skutečnostmi zabýval, jak na ně nahlížel, jak je vyhodnotil a zda a z jakých důvodů případně učinil dílčí závěr o tom, že uvedené skutečnosti samy o sobě neodůvodňují další prodloužení lhůty pro doložení cestovních dokladů.
51. Výše uvedené skutkové okolnosti tvrzené žalobcem v jeho žádosti měl správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu v uvedeném směru důsledně vyhodnotit a výsledek provedeného hodnocení přezkoumatelným způsobem zachytit v odůvodnění Prvostupňových rozhodnutí, popř. alespoň v přípisech ze dne 6. 3. 2018. Správní orgán prvního stupně však uvedenému požadavku nedostál a v přípisech ze dne 6. 3. 2018 a odůvodnění Prvostupňových rozhodnutí se omezil na shora reprodukované obecné poznámky, aniž by specificky zhodnotil význam nově tvrzených skutečností, tj. podání žádosti o vydání cestovních dokladů na zastupitelském úřadu země původu s tím, že žalobci již disponují nezbytnými podklady pro jejich vydání, kterými dříve nedisponovali, a především pak toho, že žalobcům již byl sdělen termín pro odebrání biometrických údajů. Správní orgán prvního stupně v přípisech ze dne 6. 3. 2018 a především ani v odůvodnění Prvostupňových rozhodnutí žádné úvahy v tomto směru nevyjevil, nepřipojil pak ani žádné závěry stran hodnocení, zda popř. nakolik nejde v případě žalobci tvrzených okolností představujících překážku doložení posledního chybějícího dokladu o okolnosti nezávislé na vůli žalobců.
52. Správní orgán prvního stupně se pak ve svých shora reprodukovaných závěrech nijak nezabýval ani tím, kolik z uvedené doby 15, resp. 12 měsíců případně připadalo na okolnosti nezávislé na vůli žalobců, ale naopak paušálně uzavřel, že uvedená doba byla pro

získání chybějícího dokladu dostatečná a přiměřená. V rozporu s podstatou procesní obrany žalobců, poukazující z materiálního pohledu právě na existenci okolností do značné míry nezávislých na jejich vůli, bránících dle jejich tvrzení včasnému předložení cestovních dokladů, přitom správní orgán prvního stupně dokonce naopak bez dalšího uzavřel, že žalobci objektivně mohli tyto vytýkané nedostatky v daných lhůtách odstranit.

53. Poukazoval-li přitom správní orgán prvního stupně na to, že vyhovění žádosti by znamenalo stanovení nepřiměřeně dlouhé lhůty v rozporu s § 39 a § 6 správního řádu, jež by mohlo vést k ohrožení účelu řízení, nemohl soud této paušalizující poznámce prosté jakýchkoli dalších úvah přisvědčit. Soud nepřehlédl, že délka řízení o žádostech o udělení pobytových oprávnění vedených správním orgánem prvního stupně nezřídka významně přesahuje dobu 15 (12) měsíců, aniž by přitom správní orgán prvního stupně považoval uvedenou dobu za jakkoli vybočující ze zásad vyplývajících z § 6 správního řádu. Soudu není zřejmé, na základě jakých konkrétních důvodů považoval správní orgán prvního stupně v nyní řešené věci prodloužení lhůty o další např. 3 měsíce za odporující požadavkům vyplývajícím z § 6 správního řádu, a to za situace, kdy v jiných obdobných řízeních, jak je soudu známo z jeho úřední činnosti, doba trvání řízení délku řízení v nyní projednávané věci významně překračuje.
54. Soud zdůrazňuje, že úlohou správního orgánu prvního stupně v souladu s dříve uvedeným bylo především žalobci konkrétně tvrzené skutečnosti poukazující na změny v procesu získávání cestovních dokladů nasvědčující tomu, že doklad bude v dohledné době získán (především s ohledem na tvrzení o tom, že žalobcům již byl sdělen konkrétní termín odebrání biometrických údajů) zohlednit, zabývat se jimi, vyložit, jak na ně nahlížel, jak je vyhodnotil a zda a z jakých důvodů případně učinil dílčí závěr o tom, že uvedené skutečnosti samy o sobě neodůvodňují další prodloužení lhůty pro doložení cestovních dokladů, resp. v případě eventuelních pochybností o účelovosti či nepravdivosti tvrzení mohl trvat na jejich doložení. Tak však správní orgán prvního stupně nepostupoval.
55. Uvedené nedostatky pak nebyly v žádném ohledu zhojeny ani žalovanou při vydání Napadených rozhodnutí. Ani žalovaná totiž v odůvodnění Napadených rozhodnutí v souladu s výše uvedeným takto popsaným požadavkům nedostála a omezila se na závěr, že Prvostupňová rozhodnutí nejsou v rozporu s označenými ustanoveními správního řádu, okolnosti případů byly dostatečně zhodnoceny s tím, že žádostem o prodloužení lhůty již bylo dříve vyhověno, lhůta byla přiměřeně prodloužena a žalobcům byl poskytnut dostatečný časový prostor pro doložení chybějící náležitosti.
56. Soud je přitom přesvědčen, že skutečnosti tvrzené žalobci v žádosti ze dne 28. 12. 2017 bylo s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem nyní posuzované věci nutno považovat za okolnosti, jež mohou jistě svědčit o tom, že žalobci budou v dohledné době schopni chybějící cestovní doklady správnímu orgánu prvního stupně předložit a jejich žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu tedy bude možno meritorně posoudit. Jak bylo naznačeno výše, žalobce a) v uvedené žádosti explicitně poukázal nejen na to, že žádosti o vydání cestovních dokladů již byly na zastupitelském úřadu země původu podány, ale především upozornil na to (na rozdíl od původní žádosti ze dne 6. 1. 2017 – v tomto ohledu tedy nelze přisvědčit žalované, že důvody uvedené v žádosti ze dne 28. 12. 2017 byly totožné s důvody uvedenými v žádosti ze dne 6. 1. 2017), že již žalobci disponují

podklady, které jsou k vydání cestovních dokladů potřebné, a současně na to, že jim již byl sdělen termín odebrání biometrických údajů.

57. Za této situace byl správní orgán prvního stupně podle názoru soudu povinen buď podané žádosti o prodloužení lhůty vyhovět a lhůtu k žádosti žalobců přiměřeně prodloužit, event. v součinnosti s žalobci dále prověřit skutkové okolnosti nezbytné pro posouzení důvodnosti žádosti žalobců o prodloužení lhůty a svá zjištění náležitě reflektovat při svém rozhodování o žádosti o prodloužení lhůty.
58. Soud přitom pro úplnost podotýká, že žalobcům jistě nelze vytýkat, že by s žádostí o prodloužení lhůty nepřipustně vyčkávali a řízení v tomto směru úmyslně neúměrně prodlužovali. Soud totiž v tomto směru nepřehlédl, že správní orgán prvního stupně o žádostech žalobců ze dne 27. 6. 2017 rozhodl teprve dne 5. 12. 2017, přičemž lhůtu k doložení chybějících dokladů prodloužil pouze do 31. 12. 2017. Usnesení ze dne 5. 12. 2017, čj. OAM-19175-13/TP-2016 a čj. OAM-3421-11/TP-2017, přitom byla žalobcům doručena teprve 12. 12. 2017 a žalobcům tak bylo fakticky sděleno, že lhůta pro doložení chybějících cestovních dokladů uplyne za necelé tři týdny.
59. Soud uzavírá, že s ohledem na shora popsané důvody a skutečnosti (žalovanou aprobovaný) postup správního orgánu prvního stupně nebyl přiměřený okolnostem posuzované věci a odporoval § 39 odst. 2 a § 2 odst. 4 správního řádu. Nad rámec nezbytného odůvodnění pak soud podotýká, že o nepřiměřenosti postupu správních orgánů svědčí rovněž okolnost, že žalobci v okamžiku podání žaloby (3 měsíce po vydání Prvostupňových rozhodnutí) požadovanými cestovními doklady disponovali.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

60. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadená rozhodnutí žalované podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení, jež mělo vliv na zákonnost meritorních rozhodnutí.
61. Soud pak podle § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupil též ke zrušení Prvostupňových rozhodnutí, neboť byla z výše vyložených důvodů zatížena shodnými vadami.
62. Současně se zrušením všech rozhodnutí rozhodl soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. o vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V nich je žalovaná (stejně jako správní orgán prvního stupně) vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení přitom zohlední žalovaná především závěry vyslovené soudem výše v bodech 39 – 59 odůvodnění tohoto rozsudku.
63. Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšní žalobci mají právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložili, a proto jim soud každému přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 2 úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a podání žaloby] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za dva úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky).

Zástupce žalobců soudu k výzvě neprokázal, že je plátcem DPH. Žalovaná je tedy povinna zaplatit každému z žalobců k rukám jeho zástupce celkem 9 800 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 15. dubna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu