



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: A.S.**, nar. ..., státní příslušnost Ukrajina, v České republice bytem ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 7. 2016, čj. MV-81015-4/SO-2016,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 7. 2016, čj. MV-81015-4/SO-2016, a usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 4. 2016, čj. OAM-17789-34/PP-2015, se **z r u š u j í** a věc se **v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 12.228,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobce se žalobou domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalované, jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva

vnitřní, odborů azylové a migrační politiky, ze dne 18. 4. 2016, čj. OAM-17789-34/PP-2015. Tímto usnesením bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu, podané podle § 87b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o pobytu cizinců“).

[III] Žaloba

Primární pochybení ve vztahu k zákonnosti celého procesu a prvoinstančního rozhodnutí samého spatřoval žalobce ve skutečnosti, že správním orgánem nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci, a to bez důvodných pochybností, jak je vyžadováno ustanovením § 3 správního řádu. V této souvislosti došlo i k porušení ustanovení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, když správní orgán nedbal, aby přijaté rozhodnutí odpovídalo okolnostem řešeného případu a byly šetřeny oprávněné zájmy osob, tedy především žalobce.

Správní orgán I. stupně zastavil řízení o žalobcově žádosti z důvodu, že nebyly předloženy povinné náležitosti dle ustanovení § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, konkrétně nebyl doložen cestovní doklad. Žalovaná ve svém rozhodnutí nesprávně uvedla, že žalobce neuvedl žádné konkrétní okolnosti, pro které by bylo obstarání cestovního dokladu objektivně nemožné. Žalované muselo být známo, že žalobce požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti jak Ministerstvo vnitra v řízení pod čj. OAM-8145/CD-2016, tak Policii České republiky (dále jen „ČR“) v řízení pod čj. KRPU-50531/ČJ-2016-040026, kdy mu ani jedním ze správních orgánů nebyl cestovní průkaz totožnosti vydán a vzájemně správní orgány odkazovaly na to, aby bylo požádáno u druhého z nich. V obou řízeních byly podány žaloby ke krajským soudům, jelikož postupy správních orgánů byly nepochopitelné. Odkaz žalované na vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl ve světle výše uvedeného tudíž naprosto od věci, neboť žalobce využil veškeré možnosti, jak si cestovní doklad opatřit, a žádným ze správních orgánů mu nebylo vyhověno. Zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu s odkazem na nečinnost žalobce bylo absurdní, neboť žalobce se mezerou v zákoně dostal do neřešitelného problému, který rozhodně nemohl být kladen k jeho tíži.

Žalobce na území ČR žije více než 13 let, v současnosti (tj. v době podání žaloby) nemá žádný cestovní doklad, přičemž si tento nemůže z objektivních důvodů opatřit. Těmito důvody je především skutečnost, že na žalobce byl Ukrajinou vydán zatýkácí rozkaz, kdy s ním bylo vedeno extradiční řízení, ve kterém však ministryně spravedlnosti nepovolila předání na Ukrajinu.

Žalobce nesouhlasil s žalovanou ani v tom, že usnesení o zastavení řízení bylo rozhodnutím procesním a správní orgán nebyl povinen zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016-33: „Kasační soud dovodil, že i přes to, že právní úprava výslovně nestanoví povinnost zkoumat dopady

rozhodnutí do sféry účastníka řízení, vždy je nutné, aby správní orgány přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života zkoumaly.“ To však v případě žalobce nebylo ani jedním ze správních orgánů uskutečněno, čímž byla rozhodnutí zatížena nepřezkoumatelností a nezákonností.

Závěrem žalobce podotkl, že žalovaná se nijak nevypořádala s námitkou, že správní orgán I. stupně zcela pominul smysl a účel směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, dle které nesmí klást správní orgány členských zemí zbytečné administrativní překážky rodinným příslušníkům občana Evropské unie (dále též jen „EU“) při posuzování jejich žádostí. Správní orgán I. stupně naprosto nepřipustně zneužil složitou situaci žalobce, který byl a je ohrožen vážnou újmou ve své domovské zemi, a sofistikovaným přepjatým formalismem kladl žalobci překážky v získání přechodného pobytu.

Vzhledem k výše uvedenému se žalobce domníval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, a proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

[III] Vyjádření žalované

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná zcela setrvala na dosavadní argumentaci správních orgánů, která byla založena na tom, že žalobce nedoložením cestovního dokladu neodstranil vady podání, a proto zde byl důvod pro zastavení řízení. Vzhledem k uvedenému žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl.

[IV] Posouzení věci soudem

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „s. ř. s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud shledal žalobu důvodnou.

Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že „*řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“.

Ustanovení § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc stanoví: „*K žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b) a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie.*“ Podle § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba k žádosti předložit cestovní doklad.

Při projednání věci vycházel soud z následujících skutečností, jak vyplývají ze zasláního správního spisu.

Žalobce podal dne 21. 12. 2015 žádost o povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení rodiny s dcerou. K žádosti přiložil mj. cestovní průkaz totožnosti JC045476 s platností od 12. 8. 2015 do 12. 8. 2016. Ze spisu je zřejmé, že žalobce dne 19. 1. 2006 žádost o udělení azylu, přičemž řízení bylo definitivně skončeno teprve zamítavým rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, které nabylo právní moci dne 9. 11. téhož roku. Žalobci nebyla mezinárodní ochrana udělena. Z rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany rovněž vyplývá, že generální prokuratura Ukrajiny žádala dopisem ze dne 14. 3. 2005 o žalobcovo vydání k trestnímu stíhání pro spáchání trestného činu obchodování s lidmi. Extradiciční řízení bylo skončeno tím, že ministryně spravedlnosti dne 2. 5. 2014 rozhodla o nepovolení vydání na Ukrajinu. Žalobci byl na základě rozhodnutí ze dne 13. 2. 2016, čj. OAM-258618-10/MC-2015, odejmut výše uvedený cestovní průkaz totožnosti, neboť pominuly důvody jeho vydání (právní mocí rozsudku Nejvyššího správního soudu o zamítnutí kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany zanikla platnost víza za účelem strpění pobytu, kterým žalobce disponoval). Správní orgán jej tudíž dne 24. 3. 2016 vyzval k předložení cestovního dokladu nového. Ve vyjádření ze dne 31. 3. 2016 k tomu zástupce žalobce mj. uvedl, že cestovní doklad (cestovní průkaz totožnosti) byl předložen spolu se žádostí, svoji povinnost tedy žalobce splnil; správnímu orgánu musí být navíc z úřední činnosti známo, že žalobce požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti, avšak o této žádosti dosud nebylo rozhodnuto. Usnesením ze dne 18. 4. 2016 bylo řízení správním orgánem I. stupně zastaveno z toho důvodu, že žalobce i přes poskytnutí dostatečné lhůty k předložení požadované náležitosti a řádné poučení až do vydání usnesení nedoložil platný cestovní doklad, čímž neodstranil podstatnou vadu žádosti. Žalobce se proti usnesení odvolal a v doplnění odvolání ze dne 3. 5. 2016 mj. namítal, že správnímu orgánu I. stupně muselo být z úřední povinnosti známo, že žalobce vyvinul maximální snahu o získání cestovního dokladu, o jeho žádostech, stejně jako o odvolání proti odnětí původního cestovního dokladu, nebylo ke dni doplnění odvolání pravomocně rozhodnuto. Žalobce rovněž napadal postup správního orgánu, neboť *„pokud existují objektivní důvody, pro které účastník řízení nemůže cestovní doklad ve své domovské zemi a zastupitelském úřadu zajistit, tak jak vyplývá z rozhodnutí Ministra spravedlnosti, které je součástí spisového materiálu, a zároveň účastník řízení využívá všech zákonných prostředků k získání jiného cestovního dokladu, nelze k těmto skutečnostem nepřiblížit“*. Žalobce označil postup správního orgánu za rozporný se smyslem a účelem § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který především slouží k tomu, aby byl žadatel identifikován, a upozornil na nevyporádání se s jeho vyjádřením ze dne 1. 4. 2016 [správně 31. 3. 2016].

Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 7. 2016. Žalovaná trvala na tom, že nedoložením cestovního dokladu byl dán důvod pro zastavení řízení. Dále shledala, že žalobce *„nevedl konkrétní okolnosti, pro které by bylo obstarání cestovního dokladu objektivně nemožné. Z tohoto důvodu nevyplývají žádné překážky, které by mu znemožňovaly“*.

obstarat si platný cestovní doklad.“ K tomu odkázala na § 114 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (vydání cestovního průkazu totožnosti policií). Cestovní doklad, ať již vydaný v zemi původu nebo policií, považovala žalovaná za nezbytnou přílohu žádosti.

Soud na úvod poznamenává, že pod sp. zn. 30 A 131/2016 u něj bylo vedeno rovněž řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované, jímž tato potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, které zamítlo žádost žalobce o vydání cestovního průkazu totožnosti podle § 114 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Proti rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. 30 A 131/2016-48, kterým zdejší soud žalobu zamítl, podal žalobce kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud dne 25. 10. 2017 rozhodl rozsudkem čj. 1 Azs 241/2017-32 tak, že ji taktéž zamítl.

Po prostudování spisového materiálu v nyní souzené věci soud shledal, že správní orgány obou stupňů se dopustily zásadních procesních pochybení. Již v řízení před správním orgánem I. stupně žalobce uváděl, že požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti a o jeho žádosti nebylo dosud rozhodnuto. Správní orgán I. stupně na str. 2 usnesení o zastavení řízení tuto skutečnost zcela ignoroval, přestože na ni byl zástupcem žalobce výslovně upozorněn v podání ze dne 31. 3. 2016. Z tohoto podání si správní orgán pro odůvodnění usnesení toliko selektivně vybral argumenty, kterými se hodlal zabývat.

V podaném odvolání žalobce na tento nedostatek upozornil, zopakoval, že jsou zde vedená řízení o žádostech, na jejichž základě se žalobce snaží cestovní doklad získat, a upozornil, že nemožnost získání cestovního dokladu v domovské zemi a na zastupitelském úřadu vyplývá z rozhodnutí ministra [správně ministryně] spravedlnosti.

Žalovaná se s námitkou vedených řízení nevypořádala vůbec, ačkoliv se jedná o skutečnost, jež může být správním orgánem jednoduše ověřena z evidencí, k nimž má běžně přístup (srov. výpis z evidence cizinců, který je pod čj. OAM-17789-2/PP-2015 součástí správního spisu a na str. 2 obsahuje seznam řízení vedených se žalobcem – takový výpis si neobstarává pouze správní orgán I. stupně, nýbrž bývá v některých případech rovněž součástí spisů orgánu odvolacího). V tomto kontextu jsou nadto soudu z řízení pod sp. zn. 30 A 131/2016 známy následující časové souvislosti: Dne 8. 4. 2016 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o nevydání cestovního průkazu totožnosti žalobci; 19. 7. 2016 (tj. až po vydání nyní napadeného rozhodnutí) bylo zamítnuto podané odvolání. Dne 1. 4. 2016 policie zamítla žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti a následně, dne 22. 6. 2016, bylo zamítnuto odvolání proti tomuto rozhodnutí.

Námitku spočívající ve vyvinutí snahy k získání cestovního dokladu žalovaná zároveň vypořádala nesprávně. Soud má totiž za to, že odkazem na rozhodnutí ministryně spravedlnosti (které sice není součástí nynějšího spisového materiálu, nicméně je možné seznat alespoň jeho hrubé rysy a skutkové souvislosti, a to z rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany i rozsudku Nejvyššího správního soudu, které součástí spisu jsou)

žalobce konkrétní okolnosti znemožňující obstarání cestovního dokladu uvedl, resp. minimálně naznačil, v čem je spatřuje. K tomu je nutno připočíst probíhající řízení, u nichž žalovaná nezjišťovala jejich výsledek, přestože žalobce sama upozornila na možnost požádat o vydání cestovního průkazu totožnosti policii.

Dále, soud podotýká, že součástí spisu je mj. rozhodnutí o odejmutí cestovního průkazu totožnosti č. JC045476. V něm je zmíněno i vyjádření, podle něž si žalobce nemůže opatřit cestovní doklad z důvodů na jeho vůli nezávislých, kterými je případná hrozba z porušení mezinárodních závazků. Již v tomto rozhodnutí správní orgán odkázal žalobce na možnost vyřešit si vlastní situaci podáním nové žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. Ze střípků informací rozesetých ve správním spisu mohly tudíž správní orgány seznat, že žalobcem byly napříč správními řízeními uváděny okolnosti, jimiž odůvodňoval to, že si nemůže objektivně obstarat cestovní doklad, byť se o to snaží různými cestami.

Ve vztahu k tomu, zda mohla mít procesní pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí, soud zjistil, že již sám žalobce uváděl jako účel ustanovení § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. účel předložení cestovního dokladu, především identifikaci žadatele. I veškeré shora zjištěné procesní vady se dotýkaly otázky doložení cestovního dokladu a (ne)možnosti jeho opatření. Zdejší soud nadto již v rozsudku čj. 30 A 131/2016-48 naznačil, že cestou z žalobcovy bezvýchodné situace, kdy nemůže získat cestovní průkaz totožnosti ani pobytové oprávnění, by mohlo být upuštění od povinnosti předložit cestovní doklad, příp. akceptování cestovního průkazu totožnosti předloženého na počátku řízení, neboť hlavní úlohou cestovního dokladu je určit totožnost a státní příslušnost cizince. Tento „zmírňující“ přístup soud opíral o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, čj. 7 As 21/2008-101. Nejvyšší správní soud daný náhled potvrdil, když v bodě 25 rozsudku čj. 1 Azs 241/2017-32 uvedl, že „[...] by bylo možno uvažovat o tom, zda je k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b nutno předložit všechny požadované podklady, tj. vedle fotografie, dokladu o zdravotním pojištění a dokladu o zajištění ubytování i cestovní doklad. V daném případě by tak mohlo být vzato v úvahu, zda si stěžovatel může z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad Ukrajiny. S ohledem na to, že orgány státní moci České republiky mají k dispozici údaje o žalobcově státním občanství a jeho totožnosti (což jsou klíčové údaje, k jejichž prokázání má cestovní doklad sloužit, srov. § 108 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), tak by se vzhledem k okolnostem případu v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie mohlo zvažovat, zda by nebylo možno v limitech vytvořených judikaturou správních soudů a Ústavního soudu výjimečně buď za předložený cestovní doklad uznat původní cestovní doklad Ukrajiny či odňatý cestovní průkaz totožnosti, anebo od podmínky předložení (platného) cestovního dokladu upustit.“ Vzhledem k tomu, že se správní orgány obou stupňů tím, že se žalobce snažil opatřit si cestovní doklad a tvrdil, že mu v jeho získání brání objektivní okolnosti, dosud dostatečně nezabývaly, může je soud nyní toliko zavázat k tomu, aby nejprve znovu a řádně posoudily možnost získat nový cestovní doklad a žalobcem vyvinuté úsilí za tímto účelem, a následně přezkoumatelným způsobem

odůvodnily, proč případně nadále bezpodmínečně trvají na fyzickém předložení takového cestovního dokladu.

Vzhledem k tomu, že soud zjistil uvedené vady řízení, již se dále nezabýval žalobními námitkami spočívajícími v nesprávné absenci posuzování přiměřenosti a v postupu v rozporu se směrnicí č. 2004/38/ES, neboť mu procesní vady bránily jít hlouběji do merita věci (k výjimce z dispoziční zásady srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84).

[V] Rozhodnutí soudu

Na základě toho, že soud shledal v postupu správních orgánů podstatné porušení ustanovení upravujících průběh řízení, když se správní orgány nedostatečně vypořádaly se sděleními žalobce v průběhu řízení, zejména když žalovaná nereagovala na relevantní odvolací výtky, rozhodl podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., napadené rozhodnutí bez jednání zrušil a věc ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že k pochybením došlo již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně, bylo zrušeno i jeho usnesení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť jinak hrozilo, že žalobce bude připraven o jednu správní instanci. Správní orgány budou nadále vázány postupovat ve shora uvedených intencích.

[VI] Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má nárok na jejich náhradu žalobce, který měl ve věci plný úspěch. Přiznána byla náhrada nákladů spočívajících v odměně advokáta za dva úkony právní služby v plné výši (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), tj. po 3.100,- Kč/úkon, a v náhradách hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů; dále byl připočten zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč; vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, byla připočtena též částka 1.428,- Kč odpovídající této dani. Celková částka přiznané náhrady nákladů řízení tedy činí **12.228,- Kč**. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a byla stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

V Plzni dne 30. listopadu 2017

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.