



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **A. A. K.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 2. 2014, č. j. MV-74023-3/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 27. 2. 2015, č. j. 59 A 16/2014 – 51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 27. 2. 2015, č. j. 59 A 16/2014 – 51, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 5. 2. 2014, č. j. MV-74023-3/SO-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 18.600 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Pavla Čížinského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), č. j. OAM-24567-10/CD-2012, ze dne 2. 5. 2013. Správní orgán

prvního stupně zamítl žádost žalobce o vydání cizineckého pasu s biometrickými údaji (dále jen „biometrický pas“). Neprokázal totiž, že si nemůže obstarat cestovní doklad země původu (dále také „cestovní doklad“) z důvodů na jeho vůli nezávislých. Irácké velvyslanectví sice nevlastnilo přístroj k vydávání cestovních pasů, pokud ovšem irácký občan vlastnil cestovní doklad s uplynutou dobou platnosti, mohlo mu vydat jednorázový cestovní doklad k cestě do Iráku. Žalobce však žádný doklad potvrzující jeho totožnost nepředložil. Proto mu velvyslanectví nemohlo jednorázový cestovní doklad vystavit. Správní orgán prvního stupně doplnil, že žalobce již v roce 2009 cizinecký pas dostal. Nebylo vinou správního orgánu, že ho po třech letech ztratil, a proto podal žádost o vydání nového. Žalovaná se s těmito názory ztotožnila. Žalobce měl možnost požádat o vydání cestovního dokladu svůj domovský stát na území jiných členských států Evropské unie, nejbližší v Berlíně. Podle § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců také mohl u správního orgánu prvního stupně požádat o vydání cizineckého pasu bez nosiče dat s biometrickými údaji a bez strojově čitelných údajů s platností 6 měsíců (dále jen „nebiometrický pas“).

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci. Zastupitelský úřad mu vystavil potvrzení, že mu žádný cestovní doklad nemůže vydat. Je zcela logické, že si takový doklad nemůže opatřit, neboť k jakékoliv cestě mimo území České republiky potřebuje cestovní doklad. Ten však nemá. Pokud správní orgán prvního stupně dospěl k názoru, že žalobce může získat cestovní doklad např. v Berlíně, měl povinnost žalobci vydat cestovní pas, aby do Berlína mohl odcestovat. Žalobce nemá irácký občanský průkaz nebo osvědčení o irácké národnosti. Přímo v Iráku si je opatřit nemůže i proto, že nedisponuje dostatečnými finančními prostředky k takové cestě. Žalobce tak z důvodů na jeho vůli nezávislých nemůže získat cestovní doklady v Berlíně či jinde v EU. Správní orgán prvního stupně neměl jeho žádost zamítnout, ale měl mu rovnou vydat alespoň nebiometrický pas. Ze zákona o pobytu cizinců neplyne, že by bylo možné zvlášť žádat o cizinecký pas podle § 113 odst. 3 a § 113 odst. 7. Ani ve formuláři žádosti se nenacházela kolonka, který by odlišovala biometrický pas od nebiometrického. Žalobce již v roce 2009 cizinecký pas získal. Legitimně proto očekával, že mu bude opětovně vydán. Správní orgány nezdůvodnily, co se od té doby změnilo.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Irácký pas s biometrickými údaji bylo možné získat na některých zahraničních zastupitelstvech Irácké republiky – např. v Berlíně, Stockholmu, Paříži nebo Bukurešti. Irácké velvyslanectví žalobci nevystavilo cestovní doklad z důvodu, že nepředložil irácký doklad potvrzující jeho totožnost. Žalobce proto nedoložil, že si nemohl cestovní doklad opatřit nezávisle na své vůli. Obstarání dokladů, jejichž předložení je podmínkou pro vydání cestovního pasu velvyslanectvím, na jeho vůli je. Podle krajského soudu žalovaná nemusela žalobci vydat alespoň nebiometrický pas. Mohla jeho žádost zamítnout. Zákon o pobytu cizinců podmiňuje vydání nebiometrického pasu podáním žádosti o jeho vydání ve lhůtě kratší než 30 dnů. Pas je poté vydán do 15 dnů. K žádosti o vydání nebiometrického pasu je navíc nutné přiložit fotografii. Díky uvedeným procesním odlišnostem proto v rámci běžícího řízení o vydání biometrického pasu nelze vydat pas nebiometrický. Obě řízení mají své specifické odlišnosti. Nelze ani dovodit, že dobrodiní spočívající ve vydání cizineckého pasu bude automaticky cizinci poskytnuto při každé další žádosti, aniž by byl zjišťován aktuální skutkový stav, který by

byl hodnocen podle platné právní úpravy. Žalovaná výslovně nereagovala na odvolací námitku nedostatečných finančních prostředků žalobce k cestě do Iráku. Reagovala však nepřímo, jestliže poukázala na možnost nechat si vystavit nový cestovní pas na některém zastupitelském úřadě Iráku v rámci EU. Uvedla tím finančně méně náročný způsob, jak cestovní doklad získat. Finanční náročnost cesty do Iráku nemůže být překážkou, pro níž si ho stěžovatel nemohl nezávisle na své vůli opatřit.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které se opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu v celém rozsahu. Současně považuje za vhodné zrušit rovněž žalobou napadené rozhodnutí žalované.

[5] Stěžovatel vidí nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v jeho názoru na vzájemný vztah § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců na straně jedné a § 113 odst. 3 věta druhá téhož zákona na straně druhé. Soud vyslovil názor, že vydání biometrického pasu a nebiometrického pasu jsou zcela odlišné instituty. Cizinec žádá buď o jeden typ cizineckého pasu nebo o druhý. Obě žádosti jsou odlišné a v případě žádosti o biometrický pas nelze vydat nebiometrický pas. Podle stěžovatele však cizinec podává jednotnou žádost o cizinecký pas. Správní orgán prvního stupně by měl primárně cizinci vydat biometrický cizinecký pas. Pokud ovšem shledá, že překážka získání pasu je jen dočasně povahy, vydá mu z úřední povinnosti namísto biometrického pasu pouze pas nebiometrický. Druhá věta § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla do tohoto ustanovení doplněna zákonem č. 427/2010 Sb. Z jeho důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce zamýšlel zavést možnost vydat nebiometrický pas z jiných důvodů než podle § 113 odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, jako jednu z variant výsledku řízení o žádosti podle § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Formulář žádosti o cizinecký pas je navíc jednotný a nenachází se v něm žádná kolonka, která by odlišovala biometrický pas od pasu nebiometrického. Je pravdou, že § 111 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zakládá určitou odlišnost mezi žádostí o biometrický cizinecký pas podle § 113 odst. 7 písm. a) cizineckého zákona a žádostí podle § 113 odst. 3 cizineckého zákona. Zvláštním typem žádosti je nicméně pouze žádost podle § 113 odst. 3 věty první. V případě věty druhé nejde o samostatnou žádost, nýbrž o situaci, která vyplyne teprve v rámci řízení o vydání biometrického cizineckého pasu po posouzení povahy překážky ministerstvem.

[6] Názor krajského soudu by rovněž kladl na cizince povinnost správně posoudit, zda je jejich překážka pro získání cestovního dokladu od vlastní země dočasně nebo trvalé povahy. Klást na žadatele takovouto povinnost je nepřiměřené. Povahu překážky musí posoudit správní orgán. Stěžovatel se opírá o zásadu *in dubio mitius*. Pokud právní předpis není zcela jasný a umožňuje dvojí výklad, pak je jej třeba vykládat způsobem příznivějším k jednotlivci. A tímto příznivějším způsobem rozhodně nebylo zamítnout žádost stěžovatele a pouze *obiter dictum* mu sdělit, že si může požádat o cizinecký pas podle jiného ustanovení. Žalovaná byla povinna vyřídit žádost stěžovatele tak, že mu rovnou vydá nebiometrický pas.

[7] I přes výše uvedené, stěžovatel dále vidí nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem v jeho výkladu pojmu „trvalost“ a pojmu „překážka nezávislá na vůli cizince“. Podle krajského soudu by překážkou vydání cestovního dokladu mohla být pouze situace, pokud orgány domovské země cizince cestovní doklady vůbec nevydávají. Touto překážkou však může být jak faktická nedostupnost podpůrných dokladů, tak jakákoli jiná okolnost (zdravotní, finanční, humanitární či právní), která cizinci znemožňuje, aby si obstaral doklad, bez něhož cizincův stát cizinci cestovní doklad nevydá.

[8] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, a to hned ve třech otázkách. Za prvé se jak žalovaná, tak krajský soud nevypořádaly s námitkou, že k jakémukoli cestování za hranice ČR je zapotřebí cestovní doklad. To platí i v rámci Evropské unie, zejména pro občany států mimo EU (viz čl. 5 a 21 Schengenské prováděcí úmluvy). Pokud žalovaná uzavřela, že stěžovatel mohl získat cestovní doklad např. v Berlíně, byla povinna mu vydat alespoň nebiometrický pas, aby do Berlína mohl dojet. Za druhé se žalovaná ani soud nevypořádaly dostatečně s tím, že stěžovatel nedisponuje podpůrnými doklady k vystavení cestovního dokladu a potřebnými finančními prostředky. Pokud správní orgány a soud opakovaně tvrdí, že stěžovatel mohl získat cestovní doklad, aniž by však reagovaly na skutečnost, že nedisponuje doklady nutnými pro vystavení tohoto cestovního dokladu, jsou jejich rozhodnutí zcela zřejmě nepřezkoumatelná. Třetí námitka nepřezkoumatelnosti se pak vztahuje k posouzení otázky, zda stěžovatel mohl odcestovat do Iráku, aby si tam opatřil podpůrné doklady. Už v odvolání namítl, že na to nemá prostředky. Krajský soud sám uznal, že žalovaná na tuto jeho námitku přímo nereagovala. Reagovala prý ovšem nepřímou, jestliže zmínila, že do Iráku jezdit nemusí, protože postačí jet do Berlína. Jenže do Berlína jet nestačí, neboť nemá doklad totožnosti, bez kterého mu v Berlíně irácký zastupitelský úřad cestovní pas nemohl vystavit.

[9] Stěžovatel v důsledku zamítnutí jeho žádosti utrpěl značnou újmu. Ztratil totiž nejen svůj dosavadní cizinecký pas, nýbrž i průkaz o povolení k trvalému pobytu. Ministerstvo vnitra mu bez předložení nového dokladu totožnosti odmítalo vydat nový průkaz o povolení k trvalému pobytu. Po celou dobu řízení o vydání cizineckého pasu, které trvalo od 8. 11. 2012 do 5. 2. 2014, tak byl bez jakéhokoli dokladu, což mělo vážné dopady na jeho život. Nový cizinecký pas obdržel až dne 10. 4. 2014 na základě nové žádosti, v níž explicitně odkázal na § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. A teprve 30. 4. 2014 mu byl vydán nový průkaz o povolení k trvalému pobytu.

III. Vyjádření žalované

[10] Žalovaná uvedla, že v rámci řízení o vydání cizineckého pasu nebyla oprávněna rozhodnout o vydání nebiometrického pasu. Mohla změnit výrok podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Stěžovateli by ale hrozila újma v podobě ztráty možnosti odvolat se, pokud žádal o vydání biometrického pasu s dobou platnosti na deset let. Žalovaná dospěla k názoru, že podmínky pro vydání biometrického pasu nebyly splněny. Buď by proto musela rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit s tím, že by stěžovatel musel navrhnout změnu obsahu žádosti o cizinecký pas. Nebo by musela odvolání

zamítnout a prvostupňové rozhodnutí potvrdit. Stěžovatel by musel vyvinout určitou procesní aktivitu směřující ke změně obsahu žádosti v rámci nového projednání věci, nebo by v případě zamítnutí žádosti o biometrický pas musel podat novou žádost o nebiometrický pas. Žalovaná proto v souladu se zásadami rychlosti a procesní ekonomie odvolání stěžovatele zamítla a doporučila podání nové žádosti. Tento postup byl časově méně náročný než zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Stěžovatel ostatně po rozhodnutí žalované nebiometrický pas získal. Nebyl tak zkrácen na svých právech.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí (IV.A), a poté námitkou nesprávného posouzení vztahu mezi § 113 odst. 3, věta druhá, a § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců (IV.B).

IV. A Námitky nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí

[13] Stěžovatel namítá, že se krajský soud a před ním žalovaná nevypořádaly s námitkou, že k jakémukoli cestování za hranice ČR je zapotřebí cestovní doklad. Stejně tak se nevypořádaly s tím, že stěžovatel nedisponuje podpůrnými doklady k vystavení cestovního dokladu iráckým zastupitelským úřadem. Z těchto důvodů a pro nedostatek finančních prostředků proto nemohl za účelem opatření cestovních dokladů odcestovat z České republiky ani do Iráku ani do jiné členské země Evropské unie.

[14] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky například znamená, že se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl navržené důkazy a ani řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí nejsou seznatelné jeho nosné důvody (*ratio decidendi*), anebo tyto důvody neměly oporu ve výsledcích vedeného řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS; či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS; či ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 Azs 11/2011 - 59).

[15] Rozsudek krajského soudu trpí vadami nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí a pro jeho nesrozumitelnost. Stěžovatel v žalobě výslovně tvrdil, že nedisponuje žádnými doklady, kterými by mohl prokázat svoji totožnost, protože je ztratil. Nemá proto ani cestovní doklad, díky kterému by mohl vycestovat z České republiky do jiné země EU, kde by mohl na některém z iráckých zastupitelských úřadů požádat o vydání cestovního dokladu. Současně mu chybějící doklady brání v cestě do Iráku. Krajský soud na toto logické tvrzení nijak nezareagoval. Ani žalovaná nevzala v potaz stěžovatelovo tvrzení, že nemá jakékoliv doklady. Krajský soud i žalovaná přitom

svá rozhodnutí opřely právě o možnost stěžovatele vycestovat do jiné země EU za účelem získání iráckého dokladu. Proto zatížily své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že tato námitka věcně přímo souvisí s hlavní námitkou stěžovatele, že prokázal nemožnost obstarat si cestovní doklad z důvodů na jeho vůli nezávislých, jde podle Nejvyššího správního soudu o vadu, která má dopad na zákonnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalované.

[16] Nejvyšší správní soud naopak neshledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a žalované v otázce nedostatečných finančních prostředků stěžovatele k cestě do Iráku. Oba ve svých rozhodnutích na tuto námitku reagovaly. Žalovaná s odkazem na možnost vycestovat do jiné země EU uvedla, že stěžovatel nemusí cestovat do Iráku. Krajský soud tuto reakci žalované shledal jako dostatečnou, protože tím podle něj uvedla finančně méně náročný způsob, jak cestovní pas získat. S tímto žalobním bodem se krajský soud vypořádal dostatečně. Ze tří námitek nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí proto Nejvyšší správní soud dvě shledal důvodnými.

[17] Sám dále z úřední povinnosti shledal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalované pro nesrozumitelnost. V otázce hodnocení překážky, pro kterou si stěžovatel nemůže opatřit cestovní doklad, jsou jejich rozhodnutí vnitřně rozporná. Nezávislost této překážky na vůli stěžovatele [§ 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců] je hmotněprávní podmínkou pro vydání jak biometrického pasu, tak nebiometrického pasu (viz odstavec 24 níže). Pokud tedy krajský soud a žalovaná na jedné straně tvrdí, že nebyly splněny podmínky pro vydání biometrického pasu, protože nebylo prokázáno, že si stěžovatel nemůže opatřit cestovní doklad z důvodů na jeho vůli nezávislých, a současně jej nabádají, že si může požádat o nebiometrický pas, pak si protirečí.

[18] Krajský soud a žalovaná měly vzít v potaz, zda stěžovatel skutečně mohl vycestovat z České republiky do jiné země, kde by na zastupitelském úřadu Iráku mohl požádat o cestovní doklad, pokud nedisponoval vůbec žádnými doklady. Měly v té souvislosti přehledně a nerozporně zhodnotit, zda mu v zisku cestovního dokladu brání překážka nezávislá na jeho vůli. Proto Nejvyšší správní soud jejich rozhodnutí zrušil. S ohledem na tyto důvody zrušení se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou nesprávného posouzení povahy překážky nezávislé na vůli cizince.

[19] Tyto kasační námitky jsou proto důvodné.

IV. B Námitka nesprávného posouzení vztahu mezi § 113 odst. 3 věta druhá a § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců

[20] Tato kasační námitka je taktéž důvodná.

[21] Přes výše uvedené vady dílčí nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud mohl zabývat další kasační námitkou stěžovatele, který tvrdí, že žalovaná a krajský soud nesprávně posoudily vztah mezi § 113 odst. 3 věta druhá a § 113 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Pokud správní orgán prvního stupně při posuzování žádosti o biometrický pas zjistí, že překážka pro získání cestovního dokladu domovské země je jen dočasné

povahy, měl by z úřední povinnosti, bez jakýchkoli dalších úkonů ze strany žadatele, vydat namísto biometrického pasu pouze pas nebiometrický.

[22] Právní úprava týkající se cestovních dokladů cizinců je obsažena v hlavě IX zákona o pobytu cizinců. Jedním z těchto dokladů je i cizinecký pas s územní platností do všech států světa [§ 108 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Podmínky jeho vydání pak upravuje § 113 uvedeného zákona. Současně je třeba upozornit, že je v této věci dotčeno základní právo stěžovatele na svobodu pohybu. Z něj mimo jiné vyplývá i právo každého, kdo se oprávněně zdržuje na území České republiky, svobodně Českou republiku opustit (čl. 14 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jednou z forem provedení této svobody je i právní úprava vydávání cizineckých pasů. Svobodu pohybu a z ní vyplývající právo svobodně opustit Českou republiku přitom lze omezit zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody (čl. 14 odst. 3 Listiny).

[23] Zákon o pobytu cizinců upravuje dvě podoby řízení o vydání cizineckého pasu. První z nich je řízení o žádosti o vydání biometrického pasu. Ten se vydá žadatelům uvedeným v tomto ustanovení, kteří splňují podmínky pro jeho vydání, do 30 dnů ode dne podání žádosti. Biometrický pas obecně platí 10 let. Cizincům mladším 15 let se vydává s dobou platnosti na 5 let. Cizincům požívajícím doplňkové ochrany se vydává biometrický pas s dobou platnosti odpovídající platnosti průkazu o povolení k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany a stejně tak cizincům požívajícím dočasné ochrany se biometrický pas vydává s dobou platnosti odpovídající platnosti průkazu cizince požívajícího dočasné ochrany (§ 113 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Druhou podobou řízení o vydání cizineckého pasu je řízení o žádosti o „zrychlené“ vydání nebiometrického pasu ve lhůtě kratší než 30 dnů. Tento pas se cizinci vydá do 15 dnů ode dne podání žádosti. Vydává se s dobou platnosti 6 měsíců, nebo s dobou platnosti odpovídající platnosti průkazu cizince požívajícího dočasné ochrany, anebo s dobou platnosti odpovídající platnosti průkazu o povolení k pobytu osoby požívající doplňkové ochrany, jsou-li tyto lhůty kratší než 6 měsíců.

[24] Hmotněprávní podmínky pro vydání obou typů cizineckého pasu pak stanoví § 113 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení Ministerstvo vnitra vydá cizinecký pas: a) na žádost cizince, který pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu, nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit; b) na žádost cizince, který je oprávněn k trvalému pobytu, pokud nemá platný cestovní doklad, c) cizinci požívajícímu dočasné ochrany, který není držitelem cestovního dokladu, a d) na žádost cizince, jemuž byla udělena doplňková ochrana, který nemá platný cestovní doklad a doloží, že si jej nemůže z důvodů nezávislých na své vůli opatřit. Tato kritéria se uplatní jak v řízení o žádosti o vydání biometrického pasu, tak v řízení o žádosti o „zrychlené“ vydání nebiometrického pasu.

[25] Uvedené dvě základní podoby řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu s účinností od 1. 1. 2011 poněkud smísila novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 427/2010 Sb. Podle nově doplněné druhé věty § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se nyní nebiometrický pas vydá i cizinci, který: 1) pobývá na území na základě

povolení k trvalému pobytu, 2) nemá platný cestovní doklad, 3) doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit [§ 113 odst. 7 písm. a) uvedeného zákona], 4) pokud je překážka, pro niž si nemůže opatřit cestovní doklad, pouze dočasné povahy. Jak stěžovatel uváděl ve své kasační stížnosti, důvodová zpráva k této novele konkrétně říká: „*Ustanovení reaguje na případy aplikační praxe, kdy je sice potvrzeno, že existuje překážka na vůli cizince nezávislá, pro kterou cizinec není schopen si opatřit cestovní doklad domovského státu, ale z dokladů opatřených v průběhu správního řízení je zřejmé, že překážka je pouze dočasné povahy. Dále se vyskytují případy, ve kterých by si mohl cizinec cestovní doklad opatřit, avšak příslušný zastupitelský úřad se nachází mimo území České republiky. V takových případech není žádoucí cizinci vydat cizinecký pas obsahující nosič dat s biometrickými prvky s platností na 10 let, ale plně bude postačovat vydání cizineckého pasu bez tohoto nosiče dat s biometrickými prvky, a to s kratší dobou platnosti. Povahu překážky bude Ministerstvo vnitra posuzovat v rámci správního řízení.*“

[26] Zákonodárce určitě mohl v novele již tak poněkud nepřehledného zákona o pobytu cizinců zvolit srozumitelnější konstrukci. Pravidlo plynoucí z druhé věty § 113 odst. 3 je však podle svého smyslu a účelu, jak je vymezuje i výše citovaná důvodová zpráva, použitelné pouze v řízení o žádosti o vydání biometrického pasu. Pokud má Ministerstvo vnitra posuzovat povahu překážky získání cestovního dokladu a v případě, že by byla pouze dočasná, vydat cizinci nebiometrický pas, je zjevné, že se tak v souladu s konstrukcí zvolenou zákonodárcem může dít jen v rámci řízení o žádosti o biometrický pas. Toto pravidlo nelze použít v řízení o žádosti o „zrychlené“ vydání nebiometrického pasu, jak tvrdí žalovaná a krajský soud. Nejvyšší správní soud musí přisvědčit stěžovateli, že jejich konstrukce by vedla k tomu, že by to byl sám žadatel a nikoliv Ministerstvo vnitra, kdo by musel posoudit povahu překážky nezávislé na žadatelově vůli, pro kterou si nemůže opatřit platný cestovní doklad. Taková konstrukce by mohla v praxi vést k absurdním důsledkům, pokud by žadatelé o cizinecký pas vyhodnotili povahu dlouhotrvající překážky jinak než Ministerstvo vnitra. Na žadatele by skutečně v takovém případě bylo uvaleno nepřiměřené břemeno.

[27] Žádost stěžovatele o vydání cizineckého pasu přesně sledovala nynější úpravu řízení o vydání biometrického pasu. V jeho rámci je možné vydat i nebiometrický pas, pokud žadatel v zisku cestovního dokladu domovské země brání dočasná překážka nezávislá na jeho vůli. Situace stěžovatele byla přesně jedním z případů, na které mířila novela § 113, protože by si mohl cestovní doklad opatřit na zastupitelském úřadě mimo území České republiky, pokud by získal alespoň nebiometrický pas. Pokud tedy v závěru svého rozhodnutí žalovaná stěžovateli „doporučuje“ podání žádosti o nebiometrický pas, podmínky pro jehož vydání tak zřejmě považuje za splněné, pak tím vybočuje z rámce řízení o stěžovatelově žádosti. Druhá věta § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ostatně správním orgánům ani nedává možnost uvážení. Pokud jsou podmínky pro její aplikaci splněny, pak podle tohoto ustanovení správní orgán nebiometrický pas bez dalšího vydá. Žalovaná proto nesprávně posoudila vztah mezi dotčenými ustanoveními. Tím, že podle jejího názoru nelze v řízení o vydání biometrického pasu vydat pas nebiometrický, popřela smysl a účel druhé věty § 113 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, kterou zákonodárce tuto možnost výslovně do řízení o žádosti o vydání biometrického pasu zakotvil. Vybočila proto z kolejí, které zákonodárce pro vydávání cizineckých pasů vymezil.

[28] Žalovaná navíc postupovala nesprávně po procesní stránce. Podle § 90 správního řádu platí: „*Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné: a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; (...).*“ Odvolací řízení podle správního řádu tedy stojí na apelačním principu, který umožňuje na rozdíl od principu kasačního odvolacímu správnímu orgánu rozhodnout o věci samé v případě, že shledal pochybení na straně správního orgánu prvního stupně. Má pak tři možnosti, jak rozhodnout. Změna rozhodnutí není možná, pokud by změnou rozhodnutí některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, pokud by např. odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 439 - 400).

[29] Žalovaná v důsledku nesprávného posouzení konstrukce § 113 zákona o pobytu cizinců stěžovateli doporučila podání nové žádosti o vydání nebiometrického pasu a odvolání stěžovatele zamítla. Tento postup byl podle ní časově méně náročný než zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Podmínky pro vydání nebiometrického pasu tedy zřejmě shledala za splněné. Pokud byla toho názoru, že stěžovateli měl být vydán nebiometrický pas, a zvažovala své procesní možnosti, měla buď rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], nebo měla jeho rozhodnutí změnit a přímo rozhodnout o vydání nebiometrického pasu stěžovateli (§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Možnost takto rozhodnout jí v této konkrétní věci dával apelační princip a § 113 odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců.

[30] Argument žalované, že by změnou rozhodnutí připravila stěžovatele o možnost odvolat se, není opodstatněný. Stěžovatel nebyl účastníkem řízení, jemuž je změněným rozhodnutím ukládána povinnost. Ani mu v této konkrétní věci z důvodu ztráty možnosti odvolat se nehrozila újma. Nebyly proto splněny podmínky pro použití § 90 odst. 1 písm. c) věty za středníkem správního řádu. Žalovaná zřejmě nedocenila, že svým postupem v této konkrétní věci zasahuje do stěžovatelovy svobody pohybu a z ní vyplývajícího práva svobodně opustit Českou republiku. Stěžovatel v odvolání zdůraznil, že nemá žádné doklady. Žalovaná by v takovém případě šetřila jeho svobodu pohybu více, pokud by postupovala tak, jak jí ukládá § 113 odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců, a v probíhajícím řízení o žádosti o vydání biometrického pasu by sama stěžovateli vydala nebiometrický pas. V této konkrétní věci by mu tím umožnila vymanit se z „pavoučí sítě“, do které se stěžovatel chytil díky ztrátě všech svých dokladů, technickým obtížím na iráckém velvyslanectví, nesprávnému posouzení jeho žádosti o cizinecký pas a ne zcela jasné právní úpravě řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu. Až v návaznosti na to by

bylo namístě stěžovateli sdělit, že s tímto nebiometrický pasem může požádat o vydání cestovního dokladu na území jiného členského státu EU.

[31] Během odvolacího řízení přitom stačilo, aby žalovaná se stěžovatelem lépe komunikovala. Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán „*v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*“ Pokud tedy žalovaná měla za to, že stěžovatel splňoval podmínky pro vydání nebiometrického pasu, doslova se nabízelo, aby ho o této možnosti poučila. Pokud by stěžovatel proti vydání nebiometrického pasu nic nenamítal, pak žalovaná mohla sama o jeho vydání rozhodnout. Kvůli špatnému výkladu § 113 zákona o pobytu cizinců proto žalovaná nepostupovala správně ani po procesní stránce.

[32] Krajský soud neshledal pochybení žalované v tom, že nevyužila možnosti rozhodnout o vydání nebiometrického pasu stěžovateli, a naopak zamítla jeho odvolání. Toto hodnocení bylo nesprávné po hmotněprávní i procesní stránce. Rozhodnutí žalované neobstojí ze stejných důvodů. Nejvyšší správní soud závěrem upřesňuje, že jeho kritiku procesního postupu žalované nelze nepřiměřeně zobecňovat, protože je podmíněna skutkovými okolnostmi této věci a zejména bezvýchodností situace, ve které se stěžovatel díky ztrátě všech svých dokladů ocitl.

V. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Pokud Nejvyšší správní soud dospěje k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle § 110 odst. 2. Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to tento soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[34] V daném případě jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí žalované totiž nemůže obstát z obdobných důvodů jako rozsudek krajského soudu. Žalovaná zatížila své rozhodnutí částečnou nepřezkoumatelností a nesprávně posoudila právní otázku vztahu mezi jednotlivými typy řízení o žádosti o vydání cizineckého pasu, díky čemuž také nesprávně vyhodnotila, zda sama mohla rozhodnout o vydání nebiometrického pasu. Podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012 – 35, či rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42).

[35] Jestliže Nejvyšší správní soud v případě zruší rozhodnutí žalovaného podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem [§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.]. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení stěžovatele v tomto případě tvoří soudní poplatky podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), odměna jeho zástupce [§ 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a hotové výdaje. Na soudních poplatcích stěžovatel zaplatil celkově 5.000 Kč (podání kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud poté přiznal stěžovateli částku 3.100 Kč za čtyři úkony právní služby, spočívající v převzetí věci, podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného k žalobě, a podání kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále přiznal čtyřikrát částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů spojenou s příslušnými úkony (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát stěžovatele nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, nebyl tu proto důvod pro zvýšení nákladů o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést podle zvláštního zákona z odměny za zastupování a náhrad. Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti tedy činí 18.600 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci na účet advokáta stěžovatele Mgr. Pavla Čížinského do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[36] Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel v řízení před krajským soudem požádal o osvobození od soudních poplatků. Krajský soud ovšem o tomto návrhu nijak nerozhodl. Ani nevybral soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za podání žaloby. V souladu s § 11 odst. 2 písm. i) zákona o soudních poplatcích jsou od soudního poplatku osvobozeni pouze cizinci v řízení ve věcech mezinárodní ochrany, dočasné ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení zajištění, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a v řízení o propuštění cizince ze zajištění. Stěžovatel v posuzované věci do žádné z těchto kategorií nespadá. Ze zákona mu proto poplatková povinnost vznikla. Krajský soud se tak dopustil pochybení, pokud neposoudil žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a nerozhodl o poplatkové povinnosti stěžovatele v této věci.

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

V Brně dne 2. prosince 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu