



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobkyně:

nezl. X, narozená X
státní příslušnost X
bytem X
zastoupená otcem X
bytem X

proti

žalovanému:

**Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2020, č. j. X

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu

cizinců, ze dne 9. 10. 2020, č. j. X, se pro nezákonnost zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 065 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně domáhá přezkumu shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 3. 8. 2020, č. j. X. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zastavil řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, protože žalobkyně neodstranila podstatné vady žádosti, které brání pokračování řízení. Konkrétně žalobkyně v určené lhůtě, ani do dne vydání usnesení o zastavení řízení, nepředložila platný cestovní doklad.
2. Žalobkyně nejprve obecně namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřovala v účelovém a diskriminačním výkladu zákona o pobytu cizinců, opomenutí zásady přiměřenosti upravené v § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), nesprávném hodnocení důkazů a porušení předpisů o dokazování ve správním řízení a v zásahu do lidských práv žalobkyně.
3. Žalobkyně uvedla, že se narodila v České republice. Rodiče žalobkyně zde mají povolený dlouhodobý pobyt a veškeré své budoucí plány spojují s životem v České republice. Otec žalobkyně se po jejím narození snažil kontaktovat nejbližší zastupitelský úřad Kyrgyzské republiky ve Vídni, ale ten zřejmě z důvodu koronaviru nepracoval. Do konce měsíce července opět z důvodu koronaviru nebylo možné do Rakouska ani vycestovat. Omezení odpadla až 3. 8. 2020, kdy bylo požádáno o vystavení pasu na velvyslanectví Kyrgyzské republiky ve Vídni. Pas obdržel otec žalobkyně kolem 15. 9. 2020 a ihned poté ho doložil do spisu k podané žádosti o dlouhodobý pobyt žalobkyně. Žalobkyně nemá jinou alternativu než pobývat v České republice se svými rodiči, na jejichž výživu je odkázána.
4. Žalobkyně zdůraznila, že využila veškeré možnosti k obstarání cestovního dokladu, ale s ohledem na skutečnosti zcela nezávislé na její vůli nebylo objektivně možné tento doklad v České republice obstarat, a na nejbližší velvyslanectví státu původu nebylo možné přicestovat. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, v němž Nejvyšší správní soud shledal prostor pro uvážení při rozhodování o tom, zda je vždy k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců nutno předložit všechny požadované podklady, tj. i cestovní doklad. V nyní řešené věci měly správní orgány k dispozici údaje o státním občanství žalobkyně a její totožnosti (zejména z rodného listu a prohlášení rodičů), což jsou klíčové údaje, k jejichž prokázání má cestovní doklad sloužit. Ze všech údajů, kterými správní orgány disponovaly, jednoznačně vyplývá, že identitu žalobkyně spolehlivě znaly. Dle žalobkyně mohou v řízení o vydání pobytového oprávnění nastat krajní případy, kdy pro mimořádné okolnosti nebude nutné trvat na předložení všech náležitostí, včetně

cestovního dokladu, a věc bude i tak možné meritorně posoudit.

5. Závěrem žalobkyně konstatovala, že napadené rozhodnutí je nesprávné i s ohledem na zásadu přiměřenosti zakotvenou v § 174a cizineckého zákona a mezinárodní závazky České republiky, zejména mezinárodní úmluvy o lidských právech a obecný princip lidskosti. Vycestování do státu původu by bylo nebezpečné už s ohledem na velmi nízký věk žalobkyně. Tyto okolnosti správní orgány neposuzovaly. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem, když řízení o žádosti žalobkyně zastavil. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že v případě, kdy žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady své žádosti, které brání pokračování v řízení, nedává zákon správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoli. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Jelikož žalobkyně k žádosti nepředložila zákonem stanovenou náležitost, konkrétně platný cestovní doklad, správní orgán I. stupně ji výzvou ze dne 29. 4. 2020 vyzval k odstranění vad žádosti a poskytl jí k tomu lhůtu šedesáti dnů ode dne doručení této výzvy. Žalobkyně v určené lhůtě vady žádosti neodstranila. Nemohla-li žalobkyně v uvedené lhůtě vady žádost odstranit, resp. nebylo-li v jejích možnostech chybějící doklady opatřit, měla správní orgán I. stupně o této skutečnosti informovat a současně požádat o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Žalobkyně však zůstala nečinná a na výzvu správního orgánu I. stupně platný cestovní doklad nedoložila, ani nepožádala o prodloužení určené lhůty. Žalobkyně sice následně v odvolacím řízení cestovní doklad doložila, žalovaný však nezjistil nic, co by ospravedlňovalo prodlevu s předložením chybějícího dokladu. Odkazoval přitom na zásadu koncentrace řízení. K zohlednění zásady přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaný citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, dle něhož přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno.
7. Z obsahu správního spisu byly zjištěny tyto pro danou věc podstatné skutečnosti:
8. Žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 88 odst. 3 ve spojení s § 42a zákona o pobytu cizinců za účelem společného soužití rodiny na území podala žalobkyně prostřednictvím svého zákonného zástupce dne 29. 4. 2020.
9. Téhož dne vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni k odstranění vad žádosti, konkrétně k předložení cestovního dokladu, k čemuž jí poskytl šedesátidenní lhůtu. Ve výzvě správní orgán I. stupně žalobkyni poučil o charakteru vady žádosti, možných způsobech jejího odstranění a následcích neodstranění vady žádosti ve stanovené lhůtě. Výzvu k odstranění vad žádosti převzal zákonný zástupce žalobkyně osobně dne 29. 4. 2020. Vada žádosti měla být tedy odstraněna do 28. 6. 2020. Žalobkyně na výzvu správního orgánu I. stupně nereagovala, ve stanovené lhůtě ani do vydání usnesení o zastavení řízení, tj. do 3. 8. 2020, platný cestovní doklad nedoložila, a tím vadu žádosti neodstranila. Z uvedeného důvodu bylo dne 3. 8. 2020 vydáno usnesení správního orgánu I. stupně, kterým bylo řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.
10. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobkyní podáno dne 17. 8.

2020. Žalobkyně v odvolání uvedla, že ve stanovené lhůtě do 28. 6. 2020 nebylo možné cestovní doklad doložit, neboť Zastupitelský úřad Kyrgyzské republiky ve Vídni měl omezený provoz a po uvolnění opatření je značně vytížen. Konstatovala, že cestovní doklad by jí měl být vydán do konce srpna 2020. K odvolání připojila potvrzení Velvyslanectví Kyrgyzské republiky v České republice o tom, že zákonný zástupce žalobkyně podal dne 3. 8. 2020 žádost o vyhotovení osobního dokladu žalobkyně a že k ní předložil příslušné dokumenty. Závěrem žalobkyně požádala o stanovení náhradní lhůty pro dodání cestovního dokladu, který dne 16. 9. 2020 také doložil.

11. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože byl dán důvod pro zastavení řízení. Žalovaný odkázal mimo jiné na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2014, č. j. 10 A 274/2010-43, v němž tento soud konstatoval, že nepředložení byť jen jediného dokladu, který je povinnou náležitostí žádosti, je podstatnou vadou žádosti. Jestliže tato vada není přes výzvu správního orgánu I. stupně odstraněna, je správní orgán povinen řízení o žádosti pro neodstranění vad žádosti zastavit. I když se v citovaném rozsudku jednalo o nepředložení dokladu o pojištění, je dle názoru žalovaného tento rozsudek použitelný i na posuzovaný případ, v němž nebyl předložen cestovní doklad. Žalovaný zdůraznil, že v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně zůstala žalobkyně nečinná a na výzvu správního orgánu I. stupně platný cestovní doklad do žádosti nedoložila, ani nepožádala o prodloužení určené lhůty k odstranění vad žádosti. Nebyly tak splněny taxativně stanovené podmínky uvedené v § 82 odst. 4 správního řádu. Žalovaný zdůraznil, že s ohledem na stávající judikaturu by správní orgán I. stupně ani žalovaný nemohli v průběhu odvolacího řízení k nově doloženým dokladům přihlídnout, protože by zcela pomínuly smysl a účel koncentrace řízení, a došlo by k rozvratu procesního rámce, jímž zákonodárce účastníky řízení vede k tomu, aby svá tvrzení a navržené důkazy uplatnili co nejdříve. Žalovaný současně konstatoval, že nezjistil žádný důvodný předpoklad ospravedlňující prodlevu, s jakou by žalobkyně mohla chybějící doklady doložit v rámci odvolacího řízení. V této souvislosti citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26.
12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.
13. Na prvním místě bylo třeba zabývat se otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí byla zcela obecně uplatněna v žalobě, nicméně soud by k takové vadě musel přihlídnout i z úřední povinnosti, neboť nepřezkoumatelnost zpravidla brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních námitek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS; judikatura Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz). Napadené rozhodnutí však dle názoru krajského soudu netrpí nesrozumitelností ani nedostatečností odůvodnění, když je z něj jednoznačně patrné jakým způsobem v jaké věci žalovaný rozhodl, z jakých důvodů a na základě jakých podkladů tak učinil. Rozhodnutí žalovaného je proto přezkoumatelné.
14. Podle § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *narodí-li se cizinec na území, považuje se jeho*

pobyt na tomto území po dobu pobytu jeho zákonného zástupce, nejdéle však po dobu 60 dnů ode dne narození, za přechodný, není-li dále stanoveno jinak.

15. Podle § 88 odst. 3 tohoto zákona *pobývá-li zákonný zástupce narozeného cizince na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je povinen v době podle odstavce 1 podat za narozeného cizince žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nebo o udělení povolení k trvalému pobytu. V případě podání žádosti o povolení trvalého pobytu se pobyt narozeného cizince od okamžiku narození do právní moci rozhodnutí o této žádosti považuje za pobyt trvalý.*
16. Podle § 89 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *k žádosti podle § 88 odst. 2 je zákonný zástupce narozeného cizince povinen předložit a) cestovní doklad dítěte; v případě zákonného zástupce, který je cizincem, lze předložení cestovního dokladu nahradit předložením vlastního cestovního dokladu, ve kterém je dítě zapsáno, b) rodný list dítěte, c) doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území nebo čestné prohlášení, že uhradí náklady spojené s poskytnutím zdravotních služeb dítěti.*
17. Podle § 89 odst. 2 tohoto zákona *k žádosti podle § 88 odst. 3 je zákonný zástupce narozeného cizince povinen předložit náležitosti podle odstavce 1 písm. a) a b).*
18. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*
19. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*
20. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*
21. Podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte *zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.*
22. Z uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost cizince předložit k žádosti o dlouhodobý pobyt cestovní doklad. Základním účelem této povinnosti je ověření totožnosti cizince a případné získání informací, které se do cestovního dokladu zaznamenávají. Předložení cestovního dokladu je povinnou náležitostí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu dle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud žadatel ani na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě cestovní doklad nepředloží, je zásadně na místě zastavit řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 Azs 43/2018-41, všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).
23. Zároveň ovšem platí, že neodpovídá zákonným požadavkům a požadavkům dobré správy takové rozhodnutí, které je vystavěno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zastavení daného řízení. Splnění podmínek pro zastavení řízení dle citovaného ustanovení je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k žadateli a

na konkrétní okolnosti případu.

24. V rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že správní orgán má určitý prostor pro uvážení při rozhodování o vydání povolení k přechodnému pobytu. Konstatoval, že by bylo možno uvažovat o tom, zda je k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b nutno v jistých specifických situacích předložit všechny požadované podklady, tj. vedle ostatních dokladů i cestovní doklad. Správní orgán může vzít v úvahu, zda je žadatel schopen si z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad, pokud zároveň neexistují pochybnosti o žadatelově státním občanství a totožnosti. V řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie by se tak mohlo zvažovat, zda není možné v limitech vytvořených judikaturou správních soudů a Ústavního soudu výjimečně buď za předložený cestovní doklad uznat též cestovní doklad, který je dle tuzemského práva považován za neplatný, anebo od podmínky předložení (platného) cestovního dokladu upustit (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30).
25. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v první řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07 - Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku). Krajský soud má proto za to, že nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud je z obsahu správního spisu zřejmé, že nic nebrání tomu, aby žalobkyni bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41). Nebrání-li nic vydání nového povolení, pak trvání na tom, aby žalobkyně za takového stavu opustila území České republiky, aby podala novou žádost, postrádá racionální opodstatnění. Krajský soud považuje za podstatné, že žalobkyně v rámci odvolacího řízení k žádosti platný cestovní doklad doložila, a proto lze na základě obsahu správního spisu důvodně předpokládat, že by její žádosti podané na zastupitelském úřadu bylo vyhověno.
26. Doložením platného cestovního dokladu byly požadavky zákona pro náležité posouzení věci zkompleťovány. Soud souhlasí s žalobkyní, že v takovém případě byl žalovaný povinen zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé žalobkyně přiměřené. Pokud by tak učinil, musel by dojít k závěru, že nikoliv.
27. S ohledem na shora uvedené závěry shledal soud podanou žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí tedy zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil podle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení. Učinil tak bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně po výzvě soudu nevyjádřila svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání a žalovaný s takovým postupem výslovně souhlasil. V dalším řízení bude žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
28. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
29. Vzhledem k tomu, že v řízení byla zcela procesně úspěšná žalobkyně, vzniklo jí v souladu

s ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na plnou náhradu nákladů řízení. Žalobkyni náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč. Další účelně vynaložený náklad, který jí podle obsahu spisu vznikl, bylo poštovné v souvislosti s podanou žalobou ve výši 65 Kč. Soud tedy přiznal žalobkyni náhradu nákladů ve výši 4 065 Kč a žalovanému uložil, aby tuto částku zaplatil žalobkyni v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

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 nejblíže 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.

Liberec 17. května 2021

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu