



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **H. M. (N.)**
st. př. Ukrajina
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Dvořákem
sídlem Vinohradská 22, Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 9. 2020, č. j. MV-127671-4/SO-2020

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 9. 2020, č. j. MV-127671-4/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, k rukám jejího advokáta Mgr. Petra Dvořáka, sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o přezkum zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu.
2. Žalobkyně podala dne 11. 3. 2019 žádost o udělení povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení se svým manželem B. M. Ministerstvo vnitra v průběhu řízení o žádosti zjistilo, že předložený cestovní pas je v důsledku změny příjmení žalobkyně neplatný, proto žalobkyni požádalo o doložení nového cestovního dokladu. Vzhledem k tomu, že tento doklad nebyl ani po opakovaných výzvách správního orgánu doložen, ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020, č. j. OAM-4778-26/PP-2019, žádost žalobkyně zamítlo podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, pro nedoložení náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 zákona.
3. Odvolání žalobkyně žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně se domnívá, že v řízení před správními orgány došlo k porušení jejích procesních práv, což mělo za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zejména co do přiměřenosti, a vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Odporuje tak zásadě materiální pravdy.
5. Souhlasí s tím, že cestovní doklad je náležitostí žádosti. Není však pravdou, že by žalobkyně byla nečinná a nesnažila se nový cestovní doklad získat. Vydání pasu nebylo možné realizovat s domovským státem (o což se pokusila počátkem roku 2019), proto musela hledat jiné řešení. S ohledem na svůj původ požádala žalobkyně koncem roku 2019 o vydání pasu v Rusku, kde se situace zdála jednodušší. K jeho vydání však byla nutná přítomnost v Rusku. V období pandemie však nebylo možné vycestovat a nový cestovní doklad vyzvednout. Z toho důvodu bylo ze strany žalobkyně žádáno o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Žalobkyni tak nelze klást k tíži nečinnost.
6. Cestovní doklad slouží k prokázání totožnosti. Ta byla jasně prokázána předložením původního pasu, proto nebylo nutné vyžadovat cestovní doklad nový. Daný postup byl přepjatě formalistický a nemohl vést k zamítnutí žádosti. Pokud správní orgány trvaly na předložení nového dokladu, měly zohlednit obtíže žalobkyně a lhůtu pro předložení nového cestovního dokladu dále prodloužit. Pokud žalobkyně prokázala svou totožnost a nedisponovala novým cestovním dokladem, nebylo možné čistě na základě nedoložení aktuálního pasu žádost zamítnout.
7. Námitkou nepřiměřenosti se žalovaná vůbec nezabývala. Nezohlednila, že další prodloužení lhůty bylo zamítnuto v období celosvětové pandemie, kdy nebylo možné vycestovat pro nový cestovní doklad. Tato skutečnost přitom byla žalované obecně (resp. z úřední činnosti) známa. Za daných skutkových okolností nebylo možné zamítnout žádost o prodloužení lhůty.
8. Správní orgán I. stupně pochybil dále tím, že nezvážil dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Rozhodnutí tak je nepřezkoumatelné. Nevydání povolení k přechodnému pobytu představuje zcela zásadní zásah do rodinného života žalobkyně, neboť ta je manželkou občana EU a má na území České republiky vybudovány vazby.

Nic pro zjišťování přiměřenosti vydaného rozhodnutí správní orgán neučinil, přestože byl povinen zabývat se minimálně hledisky uvedenými v § 174a zákona o pobytu cizinců.

9. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, že byl dán důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nebylo povinností správních orgánů zabývat se přiměřeností rozhodnutí, neboť ani sama žalobkyně v průběhu správního řízení nic v tomto směru nenamítala.
11. Navrhla proto, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

12. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání za splnění podmínek plynoucích z § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).
13. **Žaloba je důvodná.**
14. Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3.
15. Ustanovení § 87b odst. 3 zákona pak uvádí, že k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je žadatel povinen předložit a) náležitosti uvedené v § 87a odst. 2, b) doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a c) doklad o pobytu občana Evropské unie na území; to neplatí, pokud bylo občanu Evropské unie vydáno potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu nebo jde-li o rodinného příslušníka občana České republiky, který je přihlášen k trvalému pobytu na území.
16. Z ustanovení § 87a odst. 2 zákona plyne, že k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží a) cestovní doklad, b) doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium, c) fotografie, d) doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost, a e) doklad o zajištění ubytování na území.
17. Z citovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost cizince předložit k žádosti o přechodný 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 přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců. Pokud žadatel ani na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě cestovní doklad nepředloží, je zásadně na místě žádost zamítnout podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona pro nedoložení náležitostí uvedených v § 87b odst. 3 zákona [do novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. účinné od 15. 8. 2017 platilo, že při nedoložení náležitostí dochází k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 Azs 43/2018 – 41].

18. Zároveň ovšem platí, že neodpovídá zákonným požadavkům a požadavkům dobré správy takové rozhodnutí, které je vystavěno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zamítnutí žádosti. Splnění podmínek pro zamítnutí žádosti je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní specifika projednávaného případu. V mimořádných případech je třeba přihlídnout též ke specifické situaci žadatele a zhodnotit, zda žadatel ve vztahu k odstranění vad žádosti postupoval s dostatečným úsilím, bez zbytečných průtahů a se správním orgánem spolupracoval, resp. v jaké socioekonomické situaci bylo rozhodnutí vydáno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2017, č. j. 8 Azs 109/2016 – 29).
19. 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. Konkrétně může zvažovat, 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. Přitom může vzít správní orgán 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 (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101, nebo ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30).
20. Soud je přesvědčen, že v případě žalobkyně jsou mimořádné skutkové okolnosti dány.
21. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně dne 11. 3. 2019 požádala o povolení k přechodnému pobytu za účelem sloučení s manželem B. M. Uzavření manželství doložila oddacím listem z 23. 2. 2019 a svoji totožnost prokazovala cestovním pasem vydaným dne 25. 6. 2014 (s platností do 25. 6. 2024). Správní orgán žalobkyni ve výzvě z 28. 3. 2019 vyzval k odstranění vad žádosti, tj. mimo jiné k doložení platného cestovního dokladu, přičemž odkázal na § 116 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se cestovní doklad pro účely tohoto zákona považuje za neplatný, jestliže obsahuje nesprávné údaje nebo neoprávněně provedené změny. Podle správního orgánu je neplatný i cestovní doklad obsahující nesprávný údaj o jménu a příjmení cizince, pokud k jejich změně došlo v souvislosti se sňatkem. Na výzvu správního orgánu doložila žalobkyně přípis státní migrační služby Ukrajiny z 2. 9. 2019, z něhož vyplývá, že při vyhotovení dokladů totožnosti občana Ukrajiny na základě žádosti žalobkyně ze 17. 5. 2019 došlo k technickým chybám, proto byly nové doklady zrušeny. Žádost byla znovu přezkoumávána, ale vzhledem k velké pracovní zátěži bylo možné očekávat vydání dokladů do 25. 9. 2019. Na základě žádosti žalobkyně rozhodl správní orgán usnesením ze dne 4. 10. 2019 o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti do 1. 11. 2019. Výzvou ze dne 27. 11. 2019 pak byla žalobkyně opětovně vyzvána k odstranění vady žádosti spočívající v nedoložení platného cestovního pasu. K její další žádosti byla lhůta pro odstranění vad prodloužena až do 29. 2. 2020. Přípisem ze dne 23. 3. 2020 zástupce žalobkyně informoval správní orgán, že v důsledku problémů při vyřizování cestovních dokladů na Ukrajině požádala žalobkyně o vydání pasu v Rusku, neboť bydlela v místech, kde lze mít i pas ruský. K tomu doložila povolení ruského Ministerstva vnitra (tzv.

patent), které však podle správního orgánu svědčilo pouze o povolení k výkonu práce cizincem v Ruské federaci; nejednalo se však o cestovní doklad. Správní orgán proto žalobkyni přípisem ze dne 30. 4. 2020 informoval, že již nebude prodlužovat lhůtu pro odstranění vad žádosti a vyzval ji k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Na to zástupce žalobkyně reagoval přípisem ze dne 20. 5. 2020, v němž uvedl, že byly splněny podmínky pro vyhovění žádosti. Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020 správní orgán žádost žalobkyně zamítl podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu nedoložení platného cestovního dokladu. Žalovaná v napadeném rozhodnutí závěry správního orgánu I. stupně potvrdila. Měla za to, že nebylo v její dispozici prominout žalobkyni neodstranění vady žádosti (viz str. 6 rozhodnutí). Navíc dodala, že žalobkyni byla poskytnuta nadstandardně dlouhá lhůta pro odstranění vad žádosti a doložení platného cestovního dokladu.

22. Soud s ohledem na specifickou situaci žalobkyně dovodil, že trvání na předložení nového cestovního dokladu představovalo formální přístup, který nedostatečně reflektoval konkrétní okolnosti daného případu. Za prvé, je nutno vnímat, že žádost o povolení k přechodnému pobytu byla podána neprodleně po uzavření sňatku, tedy v době, kdy si žalobkyně zcela jistě nemohla ještě cestovní doklad znějící na její jméno po svatbě opatřit. Navíc nebyla nijak zvažována otázka omezené doby platnosti cestovních dokladů při změně jména v důsledku uzavření sňatku (viz např. § 28 odst. 1 písm. c) zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, podle něhož platnost cestovního dokladu skončí až uplynutím doby 3 měsíců ode dne změny příjmení občana, pokud k ní došlo v souvislosti s uzavřením manželství občana). Za druhé, z průběhu správního řízení plyne, že žalobkyně se o vydání nového cestovního dokladu na Ukrajině pokoušela, ovšem neúspěšně. Při vyřizování nového dokladu došlo k pochybením, což prodloužilo standardní dobu vyřizování dokladů. To sice správní orgán reflektoval a žádosti o prodloužení lhůty pro doložení povinných náležitostí vyhověl. Nebylo však již dále zohledněno vypuknutí pandemie v souvislosti s onemocněním Covid19 na počátku roku 2020, v souvislosti s níž byly možnosti žalobkyně vycestovat do země původu pro nový cestovní doklad značně omezené. Soud je přesvědčen, že za situace, kdy jedinou vytýkanou vadou předloženého cestovního dokladu bylo nedoplnění příjmení žalobkyně po svatbě, které však nijak nemohlo vést ke znesnadnění identifikace žalobkyně, bylo trvání na doložení nového cestovního dokladu podle soudu přepjatým formalismem. Ke shodnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 Azs 96/2018-30 nebo Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 1. 12. 2021, č. j. 59 A 75/2021-51. Správní orgány měly v nyní projednávané věci využít judikaturou vytvořený prostor pro správní uvážení a měly vzhledem k výjimečné situaci žalobkyně za předložený cestovní doklad dle § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců uznat cestovní doklad žalobkyně s příjmením N., neboť o její totožnosti, státní příslušnosti a příjmení za svobodna i po uzavření sňatku nepanovaly žádné pochybnosti.
23. Nyní projednávaný případ se liší od skutkových okolností případu řešeného v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 6. 2017, č. j. 15 A 63/2015-76, v němž soud shledal, že nepředložení originálu cestovního dokladu představuje podstatnou vadu žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b téhož zákona, která brání pokračování v řízení. V nyní projednávané věci žádné pochybnosti o totožnosti žalobkyně nevznikly, navíc z předloženého dokladu bylo možné získat všechny informace, které se do cestovního údaje zaznamenávají. Na rozdíl od výše zmíněného případu tak ve věci žalobkyně bylo možné ověřit úplnost i pravost předloženého cestovního dokladu.

24. K námitce žalobkyně, že se správní orgány ve svých rozhodnutích nezabývaly dopadem rozhodnutí do jejího rodinného života, lze uvést následující. Při zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) zákon o pobytu cizinců neukládá správním orgánům zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Taková povinnost je správním orgánům uložena až při zamítnutí žádosti dle písm. b) daného ustanovení. Lze tak konstatovat, že nebylo proto povinností správních orgánů se danou námitkou z úřední činnosti zabývat. Z judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně plyne, že pokud by zákonodárce povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do rodinného života nestanovil výslovně, plynula by přímo z čl. 8 Úmluvy v případě, že by žadatel tuto otázku vznesl a nepřiměřenost v řízení namítl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39). To však žalobkyně v nynějším případě neučinila a ve správním řízení nepřiměřenost dopadů do rodinného života nenamítala. Přitom je to primárně žadatel, kdo má povinnost správnímu orgánu uvést informace ze svého soukromého a rodinného života, o nichž se domnívá, že jsou pro posouzení věci relevantní a byly by případně způsobilé převážít nad jinými zájmy a hledisky. Teprve v případě, že by měl správní orgán o těchto informacích pochybnosti, nebo by nastala potřeba jejich doplnění, lze vyžadovat odpovídající procesní aktivitu po správním orgánu. Ostatně tuto skutečnost reflektoval zákonodárce v již zmiňované novele zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., když do § 174a zákona vložil ustanovení, podle něhož je účastník řízení *povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí*. Správní orgán je sice vázán povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), to však neznamená, že by byl povinen při rozhodování o pobytovému oprávnění sám, bez toho, že by žadatel uváděl informace o svém soukromém a rodinném životě, které jsou pro posouzení jeho žádosti relevantní, zjišťovat a pátrat po podrobnostech a specifikách žadatelova soukromí, která by případně převážila nad důvodem pro neudělení pobytového oprávnění. A to ani v situaci, kdy bylo účelem požadovaného pobytu sloučení s manželem, který je občanem EU (přiměřeně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2020, č. j. 1 Azs 260/2020-27, nebo ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39). Námitku neposouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí tak soud neshledal důvodnou. Vzhledem k tomu, že z výše popsanych důvodů soud rozhodl o zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení, bude mít žalobkyně prostor skutečnosti ohledně svého rodinného života správnímu orgánu v dalším řízení sdělit, resp. prokázat.

V. Závěr a náklady řízení

25. Soud tak na základě výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou pro nesprávné posouzení otázky doložení náležitostí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Opětovně posoudí dostatečnost náležitostí podané žádosti, přičemž při hodnocení platnosti cestovního dokladu bude postupovat v intencích závěrů soudu vyslovených zejm. v bodě 22 tohoto rozsudku.
26. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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.

27. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Odměna jejího advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) a dva režijní paušály s těmito úkony spojenými, a to ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a 2×300 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6800 Kč. Protože advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, odpovídající této dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 22. června 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu