



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Jana Čížka, a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobce: **V. G.**,
státní příslušník Arménské republiky,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Markem Čechovským,
sídlem Opletalova 25, Praha,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2021, č. j. MV-136053-24/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2021, č. j. MV-136053-24/SO-2018, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Čechovského, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah rozhodnutí žalované

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 5. 9. 2021, č. j. OAM-18779-11/CD-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o vydání cizineckého pasu pro nesplnění podmínky uvedené v § 113 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce na území nepobýval na základě povolení k trvalému pobytu. Věc byla zdejšímu soudu postoupena usnesením městského soudu ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 A 78/2021-39.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

2. Žalobce namítá, že rozhodnutí žalované je extrémně formalistické. Odhlíží od toho, že v České republice žije legálně celý život (od 9 let na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie), vystudoval zde základní a střední školu, přesto žije už přes 7 let v pobytovém vakuu. Trvalý pobyt nezíská, neboť nemá cestovní doklad. A ten (cizinecký pas) zase nezíská, neboť nemá trvalý pobyt.
3. Žalobce zrekapituloval pobytovou historii své matky a sestry, kterým bylo po dlouhém období nečinnosti správních orgánů uděleno povolení k trvalému pobytu. To mělo být uděleno i jemu (po interním schválení žádosti byli všichni tři pozváni na odebrání biometrických údajů), nakonec k tomu však nedošlo proto, že nepředložil platný cestovní doklad. Ačkoliv žalobce sdělil, z jakých důvodů jej nemůže předložit a požádal o prominutí této podmínky, byla jeho žádost zamítnuta. Žalobci byla zamítnuta též žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti.
4. Žalobce se nedomáhá vydání rozhodnutí v rozporu se zákonnými podmínkami, ale jen toho, aby o jeho žádostech o vydání cizineckého pasu a žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu bylo rozhodnuto zároveň. Žalovaná však tuto žádost naprosto ignoruje a nijak nevypořádává, napadené rozhodnutí je tedy dle žalobce nepřezkoumatelné. Přitom po celou dobu bylo řízení ve věci trvalého pobytu ve stádiu prvostupňového řízení a i jinak byly podmínky pro rozhodnutí o obou žádostech najednou splněny.
5. Žalobce odmítl argumentaci žalované, podle které není-li splněna základní podmínka trvalého pobytu, nelze zkoumat další okolnosti. Rozsudek městského soudu, ve kterém je tato myšlenka obsažena, byl zrušen Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“), který se však touto problematikou vůbec nezabýval a předchozí rozhodnutí žalované ve věci žalobcovy žádosti i rozsudek městského soudu zrušil pro procesní vadu.
6. Žalobce dále popsal, že v nastalém „začarovaném kruhu“ je v důsledku pochybení správních orgánů. Pokud by postupovaly správně, byl by již od roku 2014 držitelem trvalého pobytu a patrně i státního občanství. V tomto kontextu poukazuje též na zprávu Veřejné ochránkyně práv ze dne 28. 3. 2019, č. j. KVOP-15263/2019 (dále jen „zpráva VOP“).

7. Žalobce též poukazuje na zásah do svého soukromého a rodinného života. Není podstatné, že není nucen přímo vycestovat, ale to, že mu *de facto* správní orgány vycestování ponechávají jako jediný způsob řešení jeho situace. Je přitom plně integrován, češtinu ovládá na úrovni mateřského jazyka. V České republice má celou rodinu (matku, sestru a prarodiče, tetu s jejími dětmi). V Arménské republice (dále jen „Arménie“) nemá žádné vazby, nezná tamní kulturu a společnost, neovládá ani jazyk. S namítaným porušením čl. 10 odst. 2 Listiny a § 2 odst. 4 správního řádu se žalovaná nijak nevypořádala.
8. Žalobce namítá, že jsou dány důvody na jeho vůli nezávislé, pro které si nemůže opatřit cestovní doklad jiným způsobem. Důvody správním orgánům dostatečně popsal. Cestovní pas mu arménská ambasáda zneplatnila. Nový si nemohl opatřit na ambasádě ani na území Arménie. Žalobce byl předvolán k povinnému odvodu do arménské armády. Z obav o své zdraví a život není objektivně možné, aby do armády nastoupil. V arménské armádě je běžná šikana a násilné podmínky. Poukázal na zprávu o lidských právech Ministerstva zahraničních věcí USA a na zpravodajské zdroje. Arménská armáda je dlouhodobě kritizovaná za vysokou míru šikany, násilí, mučení a úmrtí mimo bojové akce. Arménští představitelé odpovědnost odmítají a situaci neřeší, a to i přes snahy mezinárodních organizací na ochranu lidských práv a zahraniční tlak. Tvzení žalobce potvrzuje i zpráva VOP. Žalobcova integrace v českém prostředí z něj činí pravděpodobný cíl šikany, v důsledku nuceného vycestování by tedy mohl být v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení. Žalobce zmínil též možnost porušení čl. 2 a 5 Úmluvy, čl. 6, 7 a 10 Listiny základních práv a svobod (2/1993 Sb., dále jen „Listina“).
9. Tyto důvody žalobce namítal v řízení o žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti a NSS mu dal za pravdu v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 367/2019-33 (dále jen „rozsudek NSS ve věci cestovního průkazu totožnosti“), neboť je označil za plausibilní.
10. Žalobce se proto vymezuje proti tvrzení, že tyto důvody neprokázal předložením dopisu v arménštině. Prokazoval je i jinak a avizoval, že případně zajistí ověřený předklad podkladů. Správní orgány jej k tomu však ani nevyzvaly, což je v rozporu s jejich povinností zjistit stav tak, aby o něm nebyly pochybnosti.
11. Žalobce se též ohradil proti závěru o nemožnosti zasahovat do suverenity Arménie. Žalobce zdůraznil, že porušení či hrozba porušení čl. 2 nebo čl. 3 Úmluvy má přednost před respektováním práva suverénního státu na výkon branné povinnosti, což výše citovaný rozsudek NSS ve věci cestovního průkazu totožnosti konstatoval s odkazem na judikaturu ESLP (rozsudky ze dne 13. 10. 2014, č. 39583/02, *Perevedentsevy proti Rusku*, ze dne 3. 7. 2008, č. 7188/03, *Chember proti Rusku*, ze dne 21. 1. 2014, č. 48754/11, *Placi proti Itálii*, ze dne 4. 3. 2008, č. 63748/00, *Taştan proti Turecku*, či ze dne 12. 3. 2015, č. 31305, *Lyalyakin proti Rusku*). Napadené rozhodnutí může zasáhnout do práv žalobce, neboť řízení o vydání cestovního dokladu totožnosti je provázáno s řízením ve věci povolení k trvalému pobytu, ve kterém nelze žadateli prominout předložení cestovního dokladu. Jedinou možností, jak získat cestovní doklad, je vycestovat do země původu a absolvovat brannou povinnost. Žalobce uvedl, že ač uvedené závěry NSS učinil ve vztahu k žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti, lze je vztáhnout i na žádost o vydání cizineckého pasu.
12. Žalobce též namítl, že žalovaná ve věci opětovně provedla důkaz výpisem z cizineckého informačního systému (str. 8 napadeného rozhodnutí), aniž by s tím seznámila žalobce.

Porušila tak § 36 odst. 1, 2, 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

13. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že námitky v žalobě jsou shodné s námitkami uvedenými v odvolání. Odkázala proto na napadené rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních bodů vycházející ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Skutečnosti vyplývající z obsahu správního spisu a známé soudu z vlastní úřední činnosti

15. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal žádost o vydání cestovního pasu k ministerstvu dne 24. 5. 2017. K žádosti připojil průvodní dopis, ve kterém uvedl, že původní cestovní pas byl ambasádou zneplatněn a nemůže si jej obstarat znovu, neboť mu hrozí násilný odvod do armády.
16. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 14. 8. 2017 žádost žalobce zamítlo, neboť na území nepobýval na základě povolení k trvalému pobytu. Součástí jeho odůvodnění je informace, že žalobce disponuje pobytovým titulem – povolením k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. K žádosti žalobce o souběžné posouzení žádosti o povolení k trvalému pobytu (jehož udělení je podmíněno předložením cestovního dokladu) ministerstvo uvedlo, že v případě žádosti o vydání cizineckého pasu musí rozhodnout bez zbytečného odkladu, přičemž řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je samostatným řízením, ve kterém je nutno provést další úkony. Nad rámec odůvodnění ministerstvo uvedlo, že žalobce má právo požádat o vydání o cestovního průkazu totožnosti dle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jenž je pro účely tohoto zákona dle jeho § 108 odst. 1 písm. e) považován za rovnocenný cestovní doklad.
17. Žalobce podal blanketní odvolání, které žalovaná dne 14. 1. 2019 zamítla rozhodnutím č. j. MV-136053-4/SO-2018. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl městský soud dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 24/2019-43. Jelikož se však žalovaná nezabývala doplněním odvolání, NSS zrušil uvedená rozhodnutí městského soudu i žalované rozsudkem ze dne 20. 5. 2021, č. j. 9 Azs 51/2021-37, a věc žalované vrátil k dalšímu řízení. Uvedl přitom, že úvaha městského soudu, podle které nemohlo doplnění odvolání na věci nic změnit, nemůže obstát. S ohledem na subsidiaritu soudního přezkumu nemůže soud svou úvahou nahrazovat činnost žalované a předjímat její posouzení. Tak by bylo zasaženo do práva žalobce na spravedlivý proces a byl by připraven o instanci. Ostatními námitkami se NSS nezabýval, neboť by to bylo předčasné.
18. Ve zmiňovaném doplněném odvolání žalobce argumentoval obdobně jako v žalobě. Dožadoval se v něm opakovaně společného posouzení jeho žádosti o trvalý pobyt a popisem průběhu obou řízení demonstroval možnost takového postupu.

19. Žalovaná odvolání opět zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila dne 23. 6. 2021 napadeným rozhodnutím. Dle ní jediným důvodem pro zrušení jejího předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem bylo nevypořádání se se skutečnostmi v doplnění odvolání. Zpochybněn však dle ní nebyl závěr zrušeného rozsudku městského soudu, dle kterého není-li splněna podmínka trvalého pobytu žalobce, není ani soud příslušný k tomu, aby zohlednil specifické okolnosti, které v daném případě existují. K doplněným odvolacím námitkám žalovaná uvedla, že nebylo postupováno přehnaně formalisticky. Žalobce nesplnil podmínky pro vydání cizineckého pasu, a proto mu nelze vyhovět. Žalovaná provedla kontrolu v cizineckém informačním systému a zjistila, že žalobce ani v současné době povolením k trvalému pobytu nedisponuje. Neexistuje žádný právní titul, který by žalobce nutil opustit Českou republiku. Neuznala též námitku, podle které není v silách žalobce si cestovní doklad opatřit, neboť by byl při pokusu o jeho získání odveden do armády. Žalobce totiž dle žalované nedoložil tvrzení, že učinil kroky k získání aktuálního vyjádření Velvyslanectví Arménské republiky v Praze, neboť předložil jen dokument v cizím jazyce bez překladu. Bylo na žalobci, aby poskytl veškeré informace, které považoval za důležité, a to s ohledem na koncentraci řízení již před ministerstvem. Vojenská služba je v Arménii dle její ústavy povinná, musí se jí zúčastnit každý občan. Česká republika nemůže zasahovat do suverenity Arménie.
20. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2022, č. j. 55 A 15/2022-38 (dále jen „rozsudek zdejšího soudu ve věci cestovního průkazu totožnosti“), vyplývají další okolnosti případu, jichž se žalobce dovolává. Na území České republiky pobýval od svých 9 let, kdy přicestoval a žil se svou sestrou a matkou. Všichni tři v České republice pobývali z titulu rodinných příslušníků občana EU (partnera matky). Po pěti letech přechodného pobytu podali žádost o povolení k trvalému pobytu, žalobce konkrétně dne 29. 1. 2014. Ministerstvo řízení o žádosti zastavilo s odůvodněním, že tento pobytový režim žalobce neopravňuje danou žádost podat (§ 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění). Obdobně postupovalo i u matky a sestry žalobce. Uvedený závěr odmítl městský soud (rozsudek ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 A 49/2015-66) a následně i NSS (rozsudek ze dne 21. 6. 2017, č. j. 4 Azs 103/2017-27). Oba dovodily, že správní orgány vycházely z chybné transpozice směrnice č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a měly přímo aplikovat uvedenou směrnici. Žalobce tak byl oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu (stejně tak jeho matka a sestra, jimž bylo následně povolení vydáno). Žalobce však v průběhu řízení o udělení povolení k trvalému pobytu dosáhl věku 18 let, byl předvolán arménskou ambasádou k vykonání vojenské služby a jeho cestovní doklad byl mimo území Arménie zneplatněn. Přestal tak splňovat podmínku žádosti o povolení k trvalému pobytu, jíž je předložení cestovního dokladu.

Posouzení žalobních bodů

Stěžejní právní úprava

21. Jak již bylo řečeno, cizinec je podle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit mj. cestovní doklad.
22. Podle § 108 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se za cestovní doklad pro účely tohoto zákona považuje mj. d) cizinecký pas s územní platností do všech států světa a e) cestovní průkaz totožnosti.

23. Podle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců *cizinecký pas* vydá ministerstvo na žádost cizince, který i) pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu, ii) nemá platný cestovní doklad a iii) doloží, že si jej nemůže nezávisle na své vůli opatřit.
24. Podle § 114 odst. 6 písm. h) zákona o pobytu cizinců ministerstvo vydá *cestovní průkaz totožnosti* cizinci, který i) pobývá na území bez platného cestovního dokladu, po skončení jeho platnosti, ii) jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie, který je držitelem pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie a iii) z důvodů na jeho vůli nezávislých si nemůže opatřit cestovní doklad jiným způsobem.
25. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Dokazování v odvolacím řízení

26. Soud se nejprve zabýval žalobním bodem týkajícím se doplněním podkladů do správního spisu provedením lustrace Cizineckého informačního systému bez toho, aby s nimi byl žalobce seznámen. Žalovaná na str. 8 napadeného odkázala na rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-83, ve kterém je mj. uvedeno (body 25 a 26):

„Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4.

V odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které nemohl účastník uplatnit dříve (např. proto, že nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí). Ve zmíněném § 90 odst. 4 má odvolací orgán ve správním řízení povinnost zrušit napadené rozhodnutí a zastavit řízení, pokud zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Tato povinnost se musí analogicky použít i na rozhodování samotného orgánu v prvním stupni. Obdobně podle § 96 odst. 2 správního řádu se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje v přezkumném řízení správním podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.“

V tomto kontextu žalovaná uvedla, že zjistila, že žalobce v současné době rovněž povolením k trvalému pobytu nedisponuje. Shodnou formulaci obsahuje též odůvodnění původního rozhodnutí žalované.

27. Ze správního spisu (včetně sběrného archu spisu) je patrná poslední lustrace v Cizineckém informačním systému ze dne 8. 11. 2018, tedy těsně před vydáním původního rozhodnutí žalované ve věci. Žalobce nenamítá, že by žalovaná nevycházela ze správně a aktuálně zjištěného skutkového stavu ohledně jeho pobytového statusu, tedy že by se na něm od doby vydání původního rozhodnutí žalované cokoliv změnilo. Žalobcova argumentace je ostatně postavena právě na tom, že povolení k trvalému pobytu nemůže získat, a tedy posuzovanou podmínku splnit, neboť mu nebyl vydán cestovní doklad. Namítaný postup žalované (pokud jej vůbec lze označit za dokazování) tedy zjevně nemohl zasáhnout do práv žalobce. Žalobní bod není důvodný.

Otázka souběžného rozhodování

28. Soud se dále zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností vyplývající z nevypořádání odvolacích námitek. Žalobce konkrétně namítá toliko nevypořádání jeho návrhu, aby bylo rozhodnuto současně o jeho žádostech o trvalý pobyt i o cizinecký pas. Úkolem soudu není vyhledávat případné další nevypořádané odvolací námítka a suplovat tak roli žalobcova advokáta. Pokud jde o návrh na souběžné rozhodnutí o žalobcových různých žádostech, ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí zdůvodnilo jeho zamítnutí nutností provést lustrace v informačních systémech a *další nezbytné úkony*, přičemž o *žádosti* (patrně o trvalý pobyt) nelze rozhodnout bezodkladně. Toto odůvodnění žalobce v doplnění odvolání zpochybnil a na cca 15 řádcích podrobně popsal, proč má za to, že obě řízení jsou ve stejné fázi, a požádal, aby mu žalovaná umožnila vystoupit ze začarovaného kruhu a zajistila současné vydání rozhodnutí v obou z nich.
29. Soud musí žalobci dát za pravdu v tom, že žalovaný se k argumentaci žalobce ohledně možnosti souběžného rozhodnutí vůbec nevyjádřil. Omezil se jen na konstatování nemožnosti prolomit zásadu legality, tedy že zkrátka nelze vydat cizinecký pas, nemá-li žalobce povolen trvalý pobyt. K tomu dodal, že skutečnosti vztahující se k jiným řízením jsou irelevantní a nejsou s to zhojit tento nedostatek. Tato argumentace je však zcela nedostatečná.
30. Ačkoliv tedy ministerstvo požadavek na souběžné rozhodnutí odmítlo s poukazem na *procesní neefektivitu*, žalovaná toto zdůvodnění bez bližšího vysvětlení změnila a poukázala na jeho *bezpředmětnost*, aniž by se jakkoliv vypořádala s opakovaně tvrzenou vzájemnou podmíněností obou řízení: žalobce konzistentně tvrdí, že splňuje všechny podmínky pro udělení trvalého pobytu, jen nemá cestovní doklad a ten zas ve formě cizineckého pasu nemůže získat, protože nemá trvalý pobyt. Dozajista proto nelze tvrdit, že by byla žalobcova žádost o společné posouzení *bezpředmětná*, tedy že by nemohla na procesním postavení žalobce nic změnit. Argumentace, podle které není důvodu rozhodovat společně o žádostech o vydání cizineckého pasu a o udělení trvalého pobytu, neboť žalobce nemá trvalý pobyt, a tak mu nelze vydat cizinecký pas, je zjevně vnitřně rozporná, resp. absurdně zacyklená. Napadené rozhodnutí tedy obsahuje zásadní mezeru, neboť nedává přezkoumatelnou odpověď na odvolací argumentací nastolenou otázku, zda je žádost žalobce o společné posouzení žádosti o trvalý pobyt a vydání cizineckého pasu *právně přípustná* a s ohledem na aktuální postup v obou řízeních ještě *procesně možná* (popř. zda a jaké jiné možnosti má žalobce k dispozici).
31. Soud připomíná zásady vyjádřené v § 4 odst. 1 a 4 správního řádu, tedy že veřejná správa je službou veřejnosti a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost dotčeným osobám podle možností vycházet vstříc. Správní orgán má povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.
32. Správní orgány se též musí vyvarovat postupu, který by účastníkovi odnímal právo na spravedlivý proces a právní ochranu před stanoveným orgánem a jehož projevem by byl přepjatý formalismus, vedoucí až k sofistikovanému zdůvodňování zjevné nespravedlnosti nebo popírání smyslu a účelu právní úpravy (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 283/96 nebo ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 127/96). Je tedy povinností žalované žalobci únik z předestřené procesní pasti v rámci jejích zákonných možností usnadnit a nikoliv trvat na argumentaci v duchu pověstné Hlavy XXII¹. Tato

¹ „Nebylo divu, že z hlavy XXII je občas rozbolela hlava. V tomto případě konstatovala, že zájem o vlastní bezpečnost, který voják projeví tváří v tvář bezprostřednímu ohrožení, je projevem racionálně normální mysli. Orr

povinnost je umocněna tím, že se žalobce v aktuální situaci nachází zčásti rovněž v důsledku pochybení správních orgánů, které nezákonně zastavily řízení o vydání povolení k trvalému pobytu (viz bod 21 rozsudku NSS ve věci cestovního průkazu totožnosti).

33. Je primárně na správních orgánech, aby posoudily možné procesní cesty, zejména pak ve vztahu k návrhům, které žalobce předložil. Soud toliko upozorňuje, že podle § 140 odst. 1 správního řádu může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.
34. Soud dodává, že neklade na správní orgány žádné nové nároky. Již v meziválečném období byla praxe nucena nalézat řešení problému vzájemné podmíněnosti např. v otázce udělení státního občanství a vzniku domovského práva v některé obci v Československé republice. „*V tomto období platila zásada, že ‘domovské právo a státní občanství jsou v takové spojitosti, že jedno bez druhého nemůže být’.* (Weyr) *Státní občanství však bylo považováno za ‘svazek vyšší’, z čehož se dovozovalo, že ‘bezpodmínečné udělení práva domovského cizinci jest aktem zmatečným ... a může být dozorčím úřadem kdykoli zrušeno’.* (Laštovka)² Dalším historickým příkladem jsou přísliby udělení státního občanství pod podmínkou pozbytí občanství jiného státu podle již neplatného zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (viz též rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59).
35. Bude tak na správních orgánech, aby v dalším řízení poctivě zkoumaly procesní možnosti koordinace rozhodnutí ve věci cestovního dokladu a trvalého pobytu žalobce při šetření smyslu a účelu zákona o pobytu cizinců. Zejména se přezkoumatelným způsobem vyjádří k návrhu procesního řešení, které žalobce předestřel v doplnění odvolání.
36. Soud neopomněl, že žalobce se též domáhá vydání cestovního průkazu totožnosti, který je z hlediska nároků na získání trvalý pobyt rovnocenným cestovním dokladem ve smyslu zákona o pobytu cizinců (viz výše citovaný § 108 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Pakliže by žalovaná dospěla k závěru, že žalobce splňuje nároky pro vydání cestovního průkazu totožnosti, na základě kterého splní požadavky pro udělení trvalého pobytu, pak by tím byl značně oslaben požadavek na její invenci při procesním řešení vzájemné podmíněnosti udělení trvalého pobytu a cizineckého pasu. Vydáním jiného cestovního dokladu by ostatně odpadla podmínka jeho absence, která musí být pro vydání cizineckého pasu splněna. Správní orgány se však tímto alternativním způsobem řešení žalobcovy situace zabývaly jen letmo „nad rámec zákonných povinností“ v prvostupňovém rozhodnutí, avšak toliko ve vztahu k možnosti příslušnou žádost podat, aniž by rozebíraly, zda taková žádost vůbec může být úspěšná (pro ilustraci nad rámec nutného odůvodnění soud ostatně

byl blázen, a mohl tedy být vyřazen z letového nasazení. Chtělo to pouze jedno: aby o to požádal. A jakmile by to udělal, nebyl by už blázen a musel by létat. Orr by byl blázen, kdyby dál létat bombardovat, a jednal by rozumně, kdyby požádal, aby už nemusel, ale tento rozumný čin by měl za následek, že by musel létat dál. Když bude dál létat, znamená to, že je blázen, a tak už létat nemusí: když už však dále létat nechce, znamená to, že je mentálně naprosto v pořádku, a musí tedy létat dál.“ (Heller, Joseph. *Hlava XXII*. Brno: BB/art, 2010, s. 56.)

² Kryška, David. Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě: k počtě docenta Vladimíra Mikule. *Správní právo*. Roč. 48, č. 3. Praha: Ministerstvo vnitra, 2015, s. 129-166.

podotýká, že tato žádost byla žalobci též pravomocně zamítnuta, jak vyplývá mj. z výše citovaného rozsudku zdejšího soudu ve věci cestovního průkazu totožnosti).

Nemožnost opatřit si cestovní doklad jiným způsobem

37. Ačkoliv žalovaná nemá pravdu v tom, že by byla vázána právním názorem vysloveným ve zrušeném rozsudku městského soudu, jak uvádí na str. 8 zdola napadeného rozhodnutí, neboť uvedený rozsudek byl skutečně Nejvyšším správním soudem zrušen pro procesní pochybení a posuzované otázky zůstaly prozatím závazně nezodpovězeny, lze v obecnosti souhlasit s tím, že zákon o pobytu cizinců stanoví pro udělení cizineckého pasu podmínky, které musí být splněny kumulativně (viz jejich typografické zvýraznění výše v citaci § 113 zákona o pobytu cizinců). Mezi stranami není sporné, že žalobce neměl v době vydání napadeného rozhodnutí platný cestovní doklad (druhá podmínka). Výše nastíněným procesním řešením podmínky trvalého pobytu (první podmínka) se však správní orgány budou muset zabývat toliko tehdy, pokud žalobce doloží splnění třetí podmínky, tedy že si cestovní doklad nemůže opatřit nezávisle na své vůli.
38. V tomto ohledu soud vychází především ze závěrů rozsudku NSS ve věci cestovního průkazu totožnosti, neboť jsou plně přenositelné i na posuzovanou věc.
39. Žalobce ve vyjádření k podkladům rozhodnutí před ministerstvem uvedl, že mu byl zneplatněn pas a byl předvolán ke službě v arménské armádě a poukázal mimo jiné na šikanózní podmínky, které v ní panují. Svá tvrzení podložil odkazy na zprávy ministerstva zahraničí USA a další zdroje. Současně nabídl poskytnout jejich oficiální překlad. Prvostupňové rozhodnutí pak neobsahovalo jakoukoliv zmínku o tom, že by žalobcova tvrzení v tomto směru ministerstvo nepovažovalo za prokázaná; naopak výslovně uvedlo, že žádost neobsahuje odstranitelné vady ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu. Přesto žalobce v doplnění odvolání rozvedl argumentaci ohledně odvodu a podmínek v arménské armádě, uvedl, že požádal o vyjádření ambasády, připojil kopii dopisu v arménštině a opět výslovně nabídl, že je případně připraven na vyžádání doložit ověřený překlad.
40. Soud poukazuje na situaci řešenou v rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2020, č. j. 4 Azs 472/2019-49, bod 18: *„Stěžovatelka poskytovala správnímu orgánu prvního stupně součinnost a měla zjevně snahu požadavkům kladeným na ni ve výzvě vyhovět. Nebylo-li to pro správní orgán prvního stupně dostačující jen z toho důvodu, že neseznal (či nechtěl seznat) obsah předloženého dokladu, přestože tak mohl učinit bez vynaložení většího úsilí, měl přistoupit k vydání (...) výzvy podle § 45 odst. 2 s. ř. a úředně ověřený překlad tohoto dokumentu (...) vyžádat. Pokud tak neučinil, dopustil se procesního pochybení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Za daných okolností totiž stěžovatelka (i s ohledem na vlastní žádost o případnou (...) výzvu správního orgánu prvního stupně, uvedenou v přípise k dokladům zaslaným na výzvu k odstranění vad) mohla nabýt dojmu, že vytýkané vady odstranila, pokud na výzvu správního orgánu reagovala a ten již po ní žádné další doklady nepožadoval.“* Stejně tak NSS v rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 4 Azs 286/2019-33, bod 21 uvedl, že: *„pokud účastník řízení předloží listinu pouze v originálním znění, neznamená to, že správní orgán tyto listiny může zcela pominout. Podle Nejvyššího správního soudu je v takovém případě na místě účastníka řízení podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvat k odstranění tohoto nedostatku, tj. předložení úředního překladu.“* Soud si je vědom odlišností citovaných rozhodnutí od projednávaného případu, ve kterém nejde o řízení, ve kterém má žalobci být uložena povinnost, ale řízení o žádosti, přičemž ani nešlo o překlad povinné náležitosti (přílohy) žádosti. Jak ale vyplývá i z žalobcem citovaného rozsudku NSS ze dne 25. 7. 2019,

č. j. 1 Azs 181/2018-29, dokonce ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu jeho tvrzení nezabývá správní orgán (ani v řízení o žádosti) povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Je pochopitelné, že žalobce mohl u správních orgánů předpokládat obecnou znalost podmínek odvodu branců určitého věku do arménské armády, napadené rozhodnutí se ostatně v tomto ohledu odvolává na arménskou ústavu. Stejně tak je logické, že nezajišťoval překlady všech odkazovaných podkladů, neboť nebylo vyloučeno, že bude ministerstvu situace v arménské armádě známa. Jelikož žalobce netušil, jaké podklady budou správní orgány považovat za podstatné, nabídl vyhotovení jejich překladu na výzvu, kterou ale správní orgány neučinily. Není pak ale možné mu vyčítat, že svá tvrzení neprokázal. V důsledku tohoto chybného postupu správní orgány v rozporu s § 3 odst. správního řádu nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

41. NSS přitom v rozsudku ve věci cestovního průkazu totožnosti správním orgánům vytkl, že se věcně nezabývaly tím, zda by žalobce byl v případě výkonu branné povinnosti v Arménii vystaven nebezpečí ohrožení zdraví a života a zda by se jednalo o nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. NSS v rozsudku uvedl: *„Je-li tedy vydání cestovního dokladu v zemi původu skutečně podmíněno vykonáním branné povinnosti, nelze v samotné existenci této podmínky spatřovat objektivní nemožnost opatřit si cestovní doklad jiným způsobem. Současně je však nezbytné zkoumat, zda je v možnostech daného cizince, aby uvedenou podmínku (zde vykonání branné povinnosti) vlastními silami splnil, respektive zda neexistují překážky, které by mu splnění dané podmínky znemožňovaly. Jinými slovy, pokud by danému cizinci svědčily překážky, jež by činily splnění podmínky objektivně nemožným, nepochybně by se jednalo o situaci podřaditelnou pod pojem „důvody na vůli cizince nezávislé“. Stejně tak je třeba nahlížet na situaci, kdy by splnění stanovené podmínky nebylo možné pro mimořádné skutkové okolnosti po cizinci spravedlivě požadovat. Při aplikaci výše uvedeného na právě projednávaný případ je nezbytné dospět k závěru, že správní orgány založily svá rozhodnutí na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Nijak se totiž nezabývaly tvrzeními, proč je pro stěžovatele (žalobce) splnění branné povinnosti v Arménii z objektivních důvodů nemožné. Tyto důvody jsou přitom poměrně plausibilní, nikoliv nesmyslné a podložené několika zdroji, jež nelze bez dalšího považovat za irelevantní či neseriózní. Stěžovatel namítl, že by v případě nastoupení k odvodu bylo ohroženo jeho zdraví a život ve smyslu čl. 2 a 3 Úmluvy, jelikož v arménské armádě panuje vysoká míra šikany, násilí, mučení a vražd mimo bojové akce. On sám je více ohrožen těmito okolnostmi, jelikož prožil téměř celý život v České republice, neovládá arménský jazyk a ani není znalý místních kulturně sociálních aspektů. Daná situace je dlouhodobě neměnná a neřešená i přes vnější tlak mezinárodních organizací, zahraničních médií i vlád. Uvedené dokládá odkazy na zprávu o lidských právech Ministerstva zahraničních věcí USA, další zpravodajské zdroje a zároveň na zprávu VOP ze dne 28. 3. 2019, č. j. KVOP-15263/2019, jež uvedené potvrzovala a odkazovala na další zdroje. Stěžovatelem tvrzené skutečnosti nelze a priori označit za nevěrohodné, triviální či snad účelové. Správní orgány se jimi proto měly při posuzování možnosti stěžovatele opatřit si cestovní doklad u státních orgánů země původu důkladněji zabývat. Při tomto posouzení je pak zcela na místě zohlednit s ohledem na mezinárodní závazky České republiky rovněž požadavky vyplývající z Úmluvy.“* (zvýrazněno zdejším soudem). NSS vyslovil, že v případě žalobce se jedná o takové individuální okolnosti, které odůvodňují nezbytnost toho, aby si správní orgány opatřily relevantní informace o vykonávání branné povinnosti v zemi původu, jež ve správním spise chybí. Soud je přesvědčen, že totéž je nutno učinit i v řízení o žádosti o

vydání cizineckého pasu, neboť podmínka nemožnosti opatřit si cestovní doklad je v obou případech formulována obdobně.

42. Soud též poukazuje podpůrně na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 Azs 19/2020-45, č. 4304/2022 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že samotné plnění branné povinnosti nelze bez dalších souvislostí považovat za důvod pro udělení mezinárodní ochrany, pokud se ovšem jedná o plnění takové povinnosti v regulární armádě demokratického právního státu, které je v souladu s vnitrostátním i mezinárodním právem, a pokud je daným státem respektována možnost odepření výkonu takové vojenské služby z důvodu svědomí či náboženského přesvědčení, ať již zavedením náhradní (civilní) služby nebo jiným způsobem, nebo přinejmenším, pokud takové odepření výkonu vojenské služby není trestáno nepřiměřenými nebo diskriminačními sankcemi. Ačkoliv se jedná o rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, lze z něj dle soudu dovodit, že nelze bez dalšího akceptovat bezpodmínečný názor žalovaného, že nelze „zasahovat do *svrchovanosti Arménie*“, aniž by se dále zkoumaly okolnosti vojenské služby v žalobcově případě (situace navrátilců, šikana atp.).
43. Soud však shodně jako v rozsudku zdejšího soudu ve věci cestovního průkazu totožnosti nepřisvědčil žalobci v otázce tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života. Zákon o pobytu cizinců správním orgánům v tomto případě výslovně neukládá zkoumat zásah do soukromého a rodinného života cizince. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky vyplývající z čl. 8 Úmluvy by bylo možné dovodit nezbytnost posouzení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince, avšak pouze v ojedinělých a specifických případech. NSS si byl vědom skutečností, na které žalobce v žalobě poukazuje, tedy že žalobce zde žije od svých devíti let s matkou a sestrou, je zde plně integrován, k zemi původu nemá žádné vazby, za svůj mateřský jazyk považuje češtinu, studoval zde základní a střední školu. Rovněž si byl vědom, že žalobce se nachází v aktuální situaci i v důsledku pochybení správních orgánů. Přestože NSS věděl o možnosti nuceného vycestování žalobce do země původu, jeho integraci v ČR a dalších tvrzených okolnostech, ve zrušujícím rozsudku NSS ve věci cestovního průkazu totožnosti konstatoval, že žalobce „*neuvědl žádné okolnosti, z nichž by bylo možné usuzovat na to, že by rozhodnutí o žádosti o vydání cestovního průkazu mohlo představovat samostatný zásah do jeho soukromého nebo rodinného života v intenzitě předpokládané čl. 8 Úmluvy (např. závislost rodinného příslušníka na výhradní péči poskytované stěžovatelem). Jak již bylo řečeno, plnění branné povinnosti je legitimním, časově omezeným požadavkem státu, jehož nezbytnou součástí je dočasné odloučení od rodiny a místa běžného pobytu. Aby mohl být shledán zásah do rodinného nebo soukromého života stěžovatele (žalobce), musely by vyvstat výjimečné okolnosti právě ve vztahu k rodinné situaci. Samotné plnění branné povinnosti, ač v jiné zemi, za takový zásah považovat nelze.*“ Soud neshledal důvod se od názoru NSS odchýlit. Pokud NSS uváděl, že je nezbytné vzít tvrzené okolnosti v potaz, měl tím na mysli, že se mají promítnout v informacích o podmínkách výkonu vojenské služby a v posouzení, zda si žalobce z důvodu na jeho vůli nezávislých nemohl opatřit cestovní doklad jiným způsobem. Skutečnost, že žalobce na území České republiky žije od svých 9 let, vystudoval zde základní a střední školu, mluví plyně česky, má zde matku, sestru, prarodiče a tetu s jejími dětmi, však nemohou představovat samostatný zásah do soukromého nebo rodinného života žalobce v intenzitě předpokládané čl. 8 Úmluvy. Takto intenzivní zásah, který by byl spjatý s dočasným vycestováním za účelem splnění branné povinnosti, nemůže založit ani obecné tvrzení žalobce, že se věnuje řemeslu, avšak bez cestovního

dokladu nemůže získat výuční list a živnostenské oprávnění. Tato námitka tedy důvodná není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí zrušil pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci plně úspěšný, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Za zastoupení náleží zástupci odměna za dva úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů za dva uvedené úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce žalobce společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí náhrady nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč (21 % z částky 6 800 Kč). Žalobci tak náleží na náhradě nákladů řízení částka 11 228 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaná povinna zaplatit k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. října 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu