



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph. D. ve věci

žalobkyně:

A. E.

st. příslušnost T. r.

t.č. pobytem X

zast. advokátkou Mgr. Martinou Šamlotovou
sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno

proti

žalované:

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2023, č. j. MV-116543-5/SO-2023,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně podala dne 17. 4. 2023 žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („zákon o pobytu cizinců“). Usnesením Ministerstva vnitra ze dne 31. 5. 2023, č.j. OAM-8669-9/TP-2023 („prvostupňové rozhodnutí“), bylo řízení o žádosti žalobkyně zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti. Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 8. 2023, č. j. MV-116543-5/SO-2023 („napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II. Napadené rozhodnutí a související skutkové okolnosti

2. Přílohou žádosti o povolení k trvalému pobytu na příslušném tiskopisu byl přípis nadepsaný „*Podání žádosti o povolení k trvalému pobytu dle § 67 odst. 1 a 7 zák. č. 326/1999 Sb., Žádost o dlouhodobé vízum dle § 33 odst. 1 písm. c) zák. č. 326/1999 Sb., Žádost o cizinecký pas – žádost o sloučení řízení*“. Žalobkyně žádala o povolení k trvalému pobytu a o udělení dlouhodobého víza, neboť jejímu vycestování bránily důvody nezávislé na její vůli. Měla udělen výjezdní příkaz s dobou platnosti do 25. 4. 2023.
3. Žalobkyně sdělila, že nedisponuje platným cestovním dokladem, proto současně podala žádost o vydání cizineckého pasu. V České republice žije žalobkyně se svým otcem a dalšími čtyřmi nezletilými sourozenci. Otcí žalobkyně hrozí v Turecku zadržení z důvodu veřejné kritiky prezidenta. V České republice je stíhán za údajnou podporu terorismu související se skupinou PKK, která je považována za teroristickou organizaci. Kdokoliv, kdo je podezřelý ze spolupráce s PKK, je v Turecku vystaven nelidskému zacházení. Nemůže proto vycestovat z území Turecka, aby svým dětem zajistil cestovní doklady. Velvyslanectví Turecké republiky v Praze odmítá s otcem žalobkyně v otázce vydání cestovního dokladu komunikovat. Na jeho žádosti neodpovídá. Nesdělí ani písemné důvody nevyhovění žádosti. Žalobkyně navrhla, aby se správní orgán z důvodu zachování zásady materiální pravdy obrátil na velvyslanectví Turecké republiky v Praze s žádostí o sdělení, zda Turecké velvyslanectví žalobkyni vydá cestovní doklad, případně o sdělení důvodů zamítavé odpovědi.
4. Přílohou žádosti byla mimo jiné fotografie žalobkyně, kopie pasu žalobkyně s platností do 13. 5. 2020, kopie formuláře pro připojení víza a kopie průkazu pojištěnce. Dále také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, kterým byla odmítnuta pro nepřijatelnost kasační stížnost žalobkyně podaná proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2022, č. j. 33 Az 46/2021-57. Tím byla zamítnuta žaloba žalobkyně proti rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nepřipustnost opakované žádosti o mezinárodní ochranu.
5. Řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu vedl prvostupňový orgán pod sp. zn. OAM-8669/TP-2023. Žalobkyně byla přípisem ze dne 9. 5. 2023 vyzvána k odstranění vad žádosti spočívající v nedoložení platného cestovního dokladu. V reakci na výzvu ze dne 9. 5. 2023 žalobkyně sdělila prvostupňovému orgánu, že žádný cestovní doklad nemá a Velvyslanectví Turecké republiky jí jej odmítá vydat, proto požádala o vydání cizineckého pasu.
6. Řízení o žádosti žalobkyně o vydání cizineckého pasu vedl prvostupňový orgán pod sp. zn. OAM-32786/CD-2023. Součástí správního spisu je i výzva k odstranění vady žádosti o vydání cizineckého pasu ze dne 5. 5. 2023, kterou byla žalobkyně vyzvána k doložení skutečnosti, že si platný cestovní doklad nemůže nezávisle na své vůli opatřit. V žalobě

žalobkyně sdělila, že toto řízení je v současné době ve fázi odvolání proti rozhodnutí, kterým byla její žádost zamítnuta.

7. Z úředního záznamu ze dne 30. 5. 2023 plyne, že prvostupňovému orgánu bylo z jeho činnosti známo, že žalobkyně v řízení o žádosti o cizinecký pas nedoložila ani v reakci na výzvu žádný doklad prokazující, že nemůže získat cestovní doklad nezávisle na své vůli. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti kterému se žalobkyně odvolala.
8. Dle odůvodnění napadeného rozhodnutí postupoval prvostupňový orgán zcela v souladu se zákonem. Žalobkyně byla vyzvána k odstranění vad žádosti. Cestovní doklad ani nadále nepředložila, ani za tímto účelem nepožádala o prodloužení lhůty. Žalobkyně ani nedoložila žádný doklad, který by potvrzoval, že cestovní doklad nemůže získat. Komise odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019, který se zabývá potřebou procesní aktivity žadatele s tím, že žadatel v případě své nečinnosti nese negativní následky. Dle žalované bylo povinností zákonných zástupců žalobkyně zažádat o nový cestovní doklad v době, kdy končila jeho platnost. Žádost o vydání cestovního dokladu mohl podat také strýc žalobkyně. Ve věci nebylo nutno zkoumat dopady vydaného usnesení o zastavení řízení do soukromého nebo rodinného života žalobkyně, k čemuž žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2020, č. j. 9 A 176/2017-43.

III. Žaloba

9. Dle žalobkyně je napadené rozhodnutí nezákonné. Žalobkyně ve správním řízení nedoložila svůj platný cestovní doklad, protože jím nedisponuje. Není v jejích silách si jej zajistit. Podala proto žádost o vydání cizineckého pasu. Správní orgán v jiných případech spojuje řízení o povolení k trvalému pobytu s řízením o žádosti o cizinecký pas a v případě současného kladného vyřízení obou žádostí cizinec vydáním cizineckého pasu tuto podmínku splní.
10. Žalobkyni nelze vytýkat, že je povinna mít platný cestovní doklad, pokud jej sama, z hlediska svého věku, nemůže zajistit. Důvodem nezajištění dokladu je, že matka žalobkyně žije v Turecku a s žalobkyní se nestýká, což ostatně vyplývá ze spisového materiálu. Matka žalobkyně odmítá zajistit cestovní doklad žalobkyni či poskytnout souhlas s jeho zajištěním. Otec žalobkyně byl vazebně zajištěn od 17. 3. 2022 do 20. 3. 2023. V Turecku probíhá soudní řízení mezi rodiči žalobkyně o rozvod manželství a svěřeni dětí do péče. Žalobkyně je nezletilé dítě žijící a studující na území České republiky, nikdy nebyla v Turecku, nemluví turecky, pouze kurdsy. Orgány veřejné moci jsou dle žalobkyně povinny postupovat podle čl. 3 Úmluvy o ochraně práv dítěte.
11. Zastupitelský úřad Turecka v Praze odmítá otci žalobkyně vydat jakékoliv písemné potvrzení o tom, že cestovní doklad žalobkyni nevydá. S otcem žalobkyně je navíc v současné době vedeno řízení o správním vyhoštění. Na základě usnesení Státní zástupkyně Vrchního státního zastupitelství v Olomouci, pobočka v Brně, ze dne 22. 3. 2023, vydaným pod č. j. 3 VZV 2/2002-383, byl otec žalobkyně propuštěn z vazby. Otci žalobkyně bylo uloženo předběžné opatření spočívající v zákazu vycestování do zahraničí ve smyslu § 73b odst. 6 a § 73 odst. 1 písm. d) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním („trestní řád“).
12. Žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podali i sourozenci žalobkyně, ve spisech vedených pod č. j. OAM-7119/TP-2015, OAM-7120/TP-2015, je založena i zpráva z místního šetření provedeného místním orgánem sociálněprávní ochrany dětí, ze které

vyplývá, že je rodina, minimálně všechny děti, zakořeněna pevně na území České republiky. Ze zprávy plyne, že žalobkyně žije v rodině otce a s matkou se nestýká.

13. Žalovaný nehodnotil případ žalobkyně s ohledem na nejlepší zájem dítěte, který má být v popředí jakékoliv činnosti orgánů veřejné moci. Žalobkyni jakožto nezletilé osobě nemůže být kladeno k tíži, že ji rodiče nenaučili turecky a že nezná tamní školní systém. Bez ohledu na přístup rodičů je správní orgán povinen posuzovat postavení žalobkyně jakožto nezletilého dítěte právě ve světle práv dítěte garantovaných Úmluvou o ochraně práv dítěte. Je povinen zvážit, zda je v zájmu dítěte, aby se za situace, kdy nikdy nebylo v Turecku, turecky se nedomluví a své rodinné zázemí má v České republice, přestěhovalo do Turecka. Žalovaný byl povinen posoudit, do jaké míry by tyto změny mohly žalobkyni zasáhnout a zda by byla takováto změna v jejím zájmu, což neučinil.
14. Správní orgán pak ani nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud žalobkyně uváděla, že zastupitelský úřad Turecka v Praze odmítá vydat potvrzení ohledně nemožnosti získání cestovního dokladu, nemá pak možnost, jak své tvrzení prokázat. Správní orgán byl dle mínění žalobkyně povinen obrátit se sám na uvedený zastupitelský úřad a požádat o sdělení ohledně možnosti vydání cestovního dokladu žalobkyni.
15. Žalobkyně také nesouhlasí s argumentací žalované, že cestovní doklad mohl prostřednictvím plné moci žalobkyni zajistit její strýc. Prvostupňový orgán ani žalovaný se neseznámili se zněním plné moci. Nebylo navíc ověřeno, zda by taková plná moc byla dostačující v případě, kdy je tureckými orgány požadován i písemný souhlas matky s vydáním cestovního dokladu dítěte.

IV. Vyjádření žalované

16. Žalovaná trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. Ve svém vyjádření plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a předcházející prvostupňové rozhodnutí. Námitky žalobkyně byly dostatečně vypořádány v předcházejícím řízení.

V. Posouzení věci soudem

17. Žaloba je přípustná. Podala ji oprávněná osoba (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) v zákonné lhůtě (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). O žalobě krajský soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonné podmínky (§ 51 s. ř. s.).
18. Žaloba není důvodná.
19. Mezi stranami je sporné, zda v případě žalobkyně byly dány důvody pro zastavení řízení o její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.
20. Dle § 70 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit cestovní doklad.
21. Dle § 45 odst. 2 správního řádu *„[n]emá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).“*
22. Dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže *„žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“*

23. Zákon o pobytu cizinců upravuje v § 113 možnost požádat o cizinecký pas. Dle odst. 6 písm. a) tohoto ustanovení cizinecký pas ministerstvo vydá „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.“
24. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, bod 28, řízení lze zastavit *pouze pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat*. Důvodem pro zastavení řízení není jakákoliv formální vada, ale *pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat*. Takovou podstatnou vadou žádosti, která brání pokračování v řízení, a která postačuje pro aplikaci § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, bude mj. nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o pobytové oprávnění (v odkazovaném rozsudku se jednalo o nedoložení zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání).
25. Nedoložení cestovního dokladu v řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu je také podstatnou vadou žádosti bránící v dalším řízení. Pokud by ze strany správního orgánu došlo bez dalšího k prominutí zákonem stanovené povinnosti předložit k žádosti cestovní doklad a následnému meritornímu projednání věci, jednal by v rozporu se zásadou legality. Takový postup nelze akceptovat, neboť by byl současně v rozporu se zásadami nestranného postupu správního orgánu a předvídatelnosti ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 Azs 43/2018–41 a ze dne 4. 10. 2018, č. j. 5 Azs 52/2018–32).
26. K výtce žalobkyně, že ze strany správního orgánu nedošlo ke spojení řízení o jejích žádostech ve věci trvalého pobytu a ve věci vydání cizineckého pasu, nutno podotknout, že takový postup je na uvážení správního orgánu, nejedná se o povinnost. To vyplývá jak z dikce § 140 odst. 1 správního řádu (cit. *Správní orgán může 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...*), tak z judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-43).
27. Na druhou stranu, správní orgány musí dbát principů dobré správy (§ 8 odst. 1 správního řádu) a ekonomie řízení (§ 6 odst. 2 správního řádu). A v dané situaci, s ohledem na souběžnou žádost žalobkyně o vydání cizineckého pasu, a s ohledem na její tvrzení, že cestovní doklad nemohla předložit, bylo na místě vedení společného řízení uvážit. Rozhodnutí ve věci vydání cizineckého pasu totiž bylo pro rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o trvalý pobyt podstatné. Správní orgán se nadto ve svém rozhodnutí, přestože žalobkyně o vedení společného řízení žádala, s touto žádostí nevypořádal. Takový postup správního orgánu, jakkoli nevhodný, nicméně bez dalšího zákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.
28. Z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgány braly v potaz průběh a výsledek řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání cizineckého pasu, jakkoli toto řízení bylo vedeno samostatně. Z informací založených do správního spisu je patrné, že žalobkyně v řízení o vydání cizineckého pasu nedoložila skutečnosti prokazující, že si nemohla obstarat cestovní doklad. A neučinila tak ani v řízení ve věci její žádosti o povolení k trvalému pobytu. V reakci na výzvu k doložení cestovního dokladu žalobkyně pouze sdělila, že žádný cestovní

doklad nemá a Velvyslanectví Turecké republiky jí jej odmítá vydat, a že proto požádala o vydání cizineckého pasu. Tvrzení, že Velvyslanectví Turecké republiky jí odmítá cestovní doklad vydat, resp. že tento úřad s ní, resp. s jejím otcem (zákonným zástupcem) odmítá komunikovat, však žalobkyně nedoložila, přestože tak jakýmkoli hodnověrným způsobem učinit jistě mohla (např. bylo možné doložit písemnou komunikaci mezi tímto úřadem a zástupcem žalobkyně, případně navrhnout svědeckou výpověď za situace ústního odmítnutí poskytnutí součinnosti). Takové důkazní návrhy, event. návrh na přerušení řízení za účelem doložení potřebných důkazů, však žalobkyně, resp. její zákonný zástupce či právní zástupkyně nevznесли.

29. Pro posouzení žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu byla podstatná skutečnost, že žalobkyně neodstranila vady žádosti, které je nutno považovat za podstatné z hlediska dalšího vedení řízení a rozhodnutí ve věci samé. Námitky obhajující nemožnost obstarání cestovního dokladu jsou relevantní primárně ve vztahu k řízení o vydání cizineckého pasu dle § 113 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kde však žalobkyně na doložení svého tvrzení rezignovala. A přestože se jednalo o nezletilou osobu, není za této situace úlohou správního orgánu, aby nahrazoval potřebnou aktivitu jejích zástupců (ať se již jednalo o otce žalobkyně, který měl být dle žaloby v březnu 2023 propuštěn z vazby, případně strýce žalobkyně, jehož rodina se na základě zmocnění od otce žalobkyně o žalobkyni a její sourozence starala, event. zmocněnou právní zástupkyni žalobkyně). Za situace, kdy žalobkyně zastoupena byla, nelze s odkazem na nejlepší zájem dítěte, i přes obtížnější skutkovou situaci, přenášet břemeno důkazní na správní orgán. A to včetně doložení tvrzení, že k vydání cestovního dokladu pro dítě ze strany Turecka je třeba souhlasu obou rodičů (jak bylo namítáno v žalobě).
30. Lze tak shrnout, že prvostupňový orgán neměl za dané situace žádný prostor pro uvážení, jak jinak s podstatnou vadou žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu naložit. Nedoložení cestovního dokladu nemohl žalobkyni prominout. Pokud by tak učinil, jednal by v rozporu se zásadou legality.
31. K argumentaci týkající se zkoumání dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v případě, že je řízení o jeho žádosti zastaveno, je na místě odkázat na ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž *„v případě zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno“* (srov. aktuální rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36, ze dne 20. 4. 2023, č. j. 4 Azs 63/2023-33, ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 Azs 39/2023-28, nebo ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022-41). Ani v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu se tak při aplikaci § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tato otázka zásadně neposuzuje.
32. Nejlepší zájem dítěte, na nějž je třeba jinak brát ohled při posouzení věci samé, by nicméně mohl být zohledněn při posouzení postupu správních orgánů. Tak tomu bylo např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56, či ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020- 41, kdy s ohledem na nejlepší zájem dítěte došlo k prolomení zásady koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně však ani v řízení před žalovanou cestovní doklad nedoložila a nedoložila ani (ve vztahu ke své žádosti o vydání cizineckého pasu) své tvrzení, že tak učinit nemůže. Za těchto okolností nebyl správní orgán povinen při posouzení svého dalšího procesního postupu (potažmo rozhodnutí o žádosti žalobkyně) posuzovat jeho dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

33. Ve světle žalobních námitek soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí lze potvrdit jako zákonné a neshledal ani jiné důvody, pro které by bylo na místě žalobě vyhovět. Proto žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). O návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, který žalobkyně podala dne 4. 5. 2024, soud samostatně nerozhodoval, neboť po jeho podání přistoupil bez zbytečného odkladu k rozhodnutí ve věci samé.
34. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého 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. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení jí tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 27. května 2024

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýľová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně