



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Pospíšila a soudců Zuzany Bystřické a Mariana Kokeše v právní věci

žalobce: Y. Y., narozený X
státní příslušnost Běloruská republika
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2023, č. j. MV-218550-4/SO-2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Předmětem sporu je v dané věci zákonnost zastavení řízení o žalobcově žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.
- 2. Žalobce v poslední době pobýval v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty platné od 25. 10. 2019 do 31. 8. 2021. Dne 25. 8. 2021

požádal Ministerstvo vnitra o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Ministerstvo jej vyzvalo k předložení platného cestovního dokladu [§ 44a odst. 9 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů /dále jen „zákon o pobytu cizinců“/]. Žalobce však ani přes opakované prodlužování lhůty výzvě nevyhověl. Ministerstvo proto jeho žádost zamítlo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu usnesením ze dne 26. 10. 2022, č. j. OAM-61512-21/ZM-2021. Žalobcovu odvolání žalovaná zamítla a usnesení ministerstva potvrdila shora označeným rozhodnutím ze dne 8. 2. 2023.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce zdůraznil, že splnil veškeré podmínky pro prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vyjma předložení cestovního dokladu. Řízení bylo zastaveno pouze z formálních důvodů.
4. Žalobce v první řadě uvedl, že ministerstvo v době vydání usnesení nesprávně vycházelo z toho, že řízení o předběžné otázce, tzn. o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti, bylo pravomocně ukončeno. Tak tomu však nebylo. V daném okamžiku bylo takové rozhodnutí (ze dne 7. 10. 2022, č. j. OAM-15055-17/CD-2022) toliko nepravomocné. Žalovaná na postup ministerstva navázala. V návaznosti na žalobcovu námitku pak pouze uvedla, že v mezidobí bylo řízení pravomocně ukončeno zamítnutím odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žalobcovy žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. Takové rozhodnutí (ze dne 13. 1. 2023, č. j. MV-203358-4/SO-2022) ovšem žalobci do podání žaloby nebylo doručeno a žalobce se o něm dozvěděl až z napadeného rozhodnutí. Zástupci žalobce pak bylo pouze telefonicky sděleno, že konečné rozhodnutí o žádosti bylo žalobci doručeno fikcí a nabylo právní moci dne 28. 1. 2023. V době vydání nyní napadeného rozhodnutí tedy existovalo pouze nepravomocné rozhodnutí o nevydání cestovního průkazu totožnosti (ze dne 7. 10. 2022, č. j. OAM-15055-17/CD-2022). Toto rozhodnutí navíc nebylo součástí správního spisu. Žalobce si přitom vždy řádně přebíral písemnosti na doručovací adrese, přičemž nikdy neobdržel výzvu k vyzvednutí záilky obsahující rozhodnutí žalované v související věci. Ministerstvo mělo přerušit řízení a tím dát žalobci více času k řešení jeho složité situace. Opakované prodlužování lhůty k odstranění vad podání bylo nedostatečné. Rozhodnutí ministerstva o žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti bylo navíc nezákonné. Správním orgánům nic nebránilo v tom, aby si o této věci učinily vlastní úsudek dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, a uzavřely, že žalobce si z objektivních důvodů nemůže cestovní doklad obstarat, pročez mu může být prodloužena zaměstnanecká karta.
5. Žalobce dále namítl, že postup ministerstva byl přepjatě formalistický a žalovaná jej napadeným rozhodnutím potvrdila. Správní orgány dostatečně nezohlednily konkrétní situaci žalobce při jeho volbě procesního postupu. Žalobce odešel z Běloruska, neboť dlouhodobě nesouhlasil s politickým režimem země. V Bělorusku nemohl plně svůj nesouhlas vyjádřit, stejně tak je v zemi bráněno projevům podpory opozici. Po studiu v České republice se tam již nevrátil a začal zde pracovat. Žalobce rovněž v Bělorusku nevykonával povinnou vojenskou službu, neboť odmítá sloužit režimu, který potlačuje lidská práva. Je tak zřejmé, že se objektivně nemůže do země navrátit. O tom, že je pro běloruské státní orgány předmětem zájmu, svědčí skutečnost, že právě z tohoto důvodu mu nebyl vydán běloruský cestovní doklad. V souvislosti se snahou opatřit si cestovní doklad standardní cestou byl naopak informován, že po návratu do Běloruska mu nebude umožněno zemi opustit. V případě návratu mu tedy s pravděpodobností blížící se jistotě

hrozí pronásledování ze strany státních orgánů. V Bělorusku jsou ukládány drakonické tresty, obvinění nemají záruky spravedlivého procesu. Omezení práva vycestovat ze země je významným zásahem do žalobcovy svobody. Neméně závažným vývojem by bylo, kdyby byl žalobce po návratu do Běloruska nucen narukovat do armády. Lze očekávat, že samotný výkon služby by mu byl v nejlepším případě znepríjemňován oproti ostatním rekrutům. Navíc se jako zcela reálný jeví vstup Běloruska do konfliktu na Ukrajině. V takovém případě by byl žalobce na frontu odeslán přednostně. I pokud by ke vpádu Běloruska na území Ukrajiny nedošlo, je možné, že by žalobce v rámci nucené vojenské služby musel nepřímo pomáhat ruskému agresorovi. Žalobce je po otci etnickým Ukrajincem, jak plyne z otcova rodného listu. Objektivně mu hrozí, že bude nucen pomáhat ve válce proti zemi, ve které má kořeny. Odmítnutí by pak zcela jistě znamenalo tvrdý trestní postih. Je zjevné, že žadatel se na území Běloruska vrátit objektivně nemůže.

6. Je tedy objektivně doloženo, že běloruské orgány o žalobci ví, řeší jej a zakazují mu cestovat. I z veřejně dostupných zdrojů je evidentní, že se v případě obavy z represe ze strany běloruských státních orgánů nejedná o pouhou spekulaci. Neprodloužení doby platnosti žalobcovy zaměstnanecké karty jej v rozporu se zásadou *non-refoulement* vystavilo ohrožení života či zdraví.
7. Ministerstvo těmito informacemi prokazatelně disponovalo, přesto v rozhodnutí uvedlo, že žalobce se v žádostech o prodloužení lhůty k odstranění vad opírá pouze o vlastní tvrzení. Žalobce však doložil, že si skutečně nemůže obstarat cestovní doklad z důvodu na straně běloruských orgánů. Situace tak je zcela mimo jeho kontrolu. Jedná se o skutečnost na jeho vůli nezávislou. Žalovaná pak závěry ministerstva převzala a doplnila pouze zmínku o pravomocném ukončení řízení o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. Správní orgány tedy toliko konstatují, že nedodání některé z požadovaných náležitostí je automatickým důvodem k zastavení řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Důvody, pro které žalobce nemůže doložit platný cestovní doklad, ani důsledky, které to pro něj má, se však vůbec nezabývaly, resp. je jen zběžně zmínily. Taková rozhodnutí naplňují parametry přepjatého formalismu, kdy nepružným a striktním dodržováním zákonných ustanovení došlo ke zjevné nespravedlnosti. Jedná se o situaci paradoxní, ne však nereálnou. Zmiňovaná nespravedlnost je přitom patrná i laikovi bez právních znalostí.
8. Požadavek doložení cestovního dokladu jakožto náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty slouží především k ověření totožnosti žadatele a k aktualizaci evidence platných cestovních dokladů, kterými cizinci na území České republiky disponují. V žalobcově případě je ovšem racionální zájem na doložení platného cestovního dokladu značně oslaben, neboť žalobce na území České republiky pobývá již od roku 2014, po celou dobu plnil své povinnosti a celkově je Ministerstvu vnitra znám. Donedávna byl dokonce držitelem zaměstnanecké karty s biometrickými prvky, tzn. pokud by v krajním případě existovala nutnost jeho opětovného ztotožnění, bylo by tak možno učinit právě na základě otisku prstů. Žalobce zároveň doložil svůj již neplatný cestovní doklad, který byl rovněž ministerstvu znám z doby před jeho expirací.
9. Nejvyšší správní soud („NSS“) přitom v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, zcela jasně formuloval možnost netrvání na obligatorních náležitostech žádosti, pokud české státní orgány mají k dispozici údaje o žalobcově státním občanství a jeho totožnosti. NSS sice v daném případě potvrdil nevydání cestovního průkazu totožnosti, poukázal ale na možnost prolamovat zákonná ustanovení, je-li to odůvodněno okolnostmi daného případu.

Směrem k pobytové lince pak s odkazem na rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101, konstatoval, že výjimečně lze uplatnit „zmírňující“ správní uvážení obsažené v zákoně toliko implicitně, tedy zpravidla vyplývající z povahy a podstaty příslušné právní regulace.

10. Žalobce dále namítl, že správní orgány nezohlednily dopad, který jejich rozhodnutí bude mít na jeho soukromý a rodinný život. Správní orgány měly a mohly z obsahu spisu seznat, že žalobcova nestandardní situace s sebou nese vysoké riziko zásahu do těchto specifických chráněných práv. Za daných okolností tak měly přímo aplikovat čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Zastavením řízení za daných okolností došlo ke zcela nepřiměřenému zásahu do práva na soukromý a rodinný život žalobce. Neexistuje žádný důležitý zájem, který by Česká republika měla na postupu dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tím méně zájem, který by převážil nad zájmem žalobce, aby byl jeho soukromý a rodinný život zachován. Žalobce si je přitom vědom omezení povinnosti správních orgánů zkoumat dopad na soukromý a rodinný život při zastavení řízení bez meritorního posouzení žádosti. Dle rozsudku NSS ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56, však nelze *a priori* vyloučit povinnost správního orgánu posoudit v konkrétním případě i přiměřenost procesního rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů. V případě žalobce jsou přitom dopady na jeho soukromý a rodinný život zjevné. Návratem do Běloruska by došlo ke zprůtrhání všech vazeb, které si za dobu svého pobytu v České republice vybudoval. S ohledem na pravděpodobné omezení jeho práva vycestovat z Běloruska by pak k jejich obnovení už nemuselo dojít. Lze se tázat, co by mohlo být více devastující pro soukromý život jedince než jeho navrácení do totalitního státu. Takové prostředí svobodné pěstování soukromého života v podstatě vylučuje. Žalobce na území České republiky pobývá od roku 2014, kdy byl v Bělorusku naposledy. V České republice studoval vysokou školu, poté zde získal zaměstnaneckou kartu a začal pracovat. Účastnil se i jazykového kurzu a mluví velice dobře česky. Našel si zde přítelkyni (M. Z.), se kterou má již více než dva roky vztah. S ní plánuje společnou budoucnost, která je však postupem správních orgánů ohrožena. Žalobce veškerý svůj soukromý a rodinný život soustředil do České republiky. Očekával, že zde bude moci svobodně žít, jelikož žil zcela spořádaným životem, dodržoval zákony. Po celou dobu pobytu pak projevoval i dostatečnou iniciativu a vůli svou pobytovou situaci řešit.
11. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

12. Žalovaná ve vyjádření z 2. 5. 2023 uvedla, že žalobce byl držitelem cestovního pasu Běloruské republiky č. MP3075600 platného do 20. 11. 2020. Od skončení doby jeho platnosti měl tedy dostatek času k uspořádání svých vztahů s domovským státem. Posléze v České republice požádal o vydání cestovního průkazu totožnosti. Tuto žádost ministerstvo zamítlo rozhodnutím ze dne 7. 10. 2022, č. j. OAM-150055-17/CD-2022. Žalobcovo odvolání pak žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 13. 1. 2023, č. j. MV-203358-4/SO-2022, které nabylo právní moci dne 28. 1. 2023, tedy před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí. V nyní projednávaném správním řízení ministerstvo vyzvalo žalobce k odstranění vady žádosti a poskytlo mu dostatečnou lhůtu. Již v rozhodnutí ohledně cestovního průkazu totožnosti přitom žalovaná na judikaturu, podle níž je cestovní průkaz totožnosti vydáván za účelem vycestování cizince, nikoli s cílem umožnit mu

cestování obecně. V daném případě žalobce žádal o vydání cestovního průkazu totožnosti za účelem další legalizace svého pobytu na území, tedy v rozporu se smyslem zákona. Přesto, hodlal-li případně vydaný cestovní průkaz totožnosti předložit v řízení o své žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, pak po pravomocném rozhodnutí o zamítnutí jeho vydání nebyl dán důvod k dalšímu přerušení řízení o žádosti týkající se zaměstnanecké karty.

13. Námitky týkající se současné politické situace v Bělorusku nelze řešit v rámci žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Tyto skutečnosti lze uplatňovat v řízení o mezinárodní ochranu. V řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty správní orgány postupovaly v souladu se zákonem. Jejich postup nelze označit za přepjatě formalistický. Zákony rozlišují různé druhy pobytových oprávnění, přičemž správní orgány jsou povinny respektovat jejich požadavky na různá pobytová oprávnění. V daném případě se jednalo o pobytové oprávnění za účelem zaměstnání, které často může vyžadovat urychlené a bezproblémové ověření totožnosti cizince. Úvaha, že by jeho totožnost měla být prokazována např. na základě otisků prstů, se jeví jako nepřipadná.
14. K otázce absence posouzení dopadů na žalobcův soukromý a rodinný život žalovaná odkázala na judikaturu, podle níž v případě zastavení řízení o pobytové žádosti nejsou správní orgány povinny posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jelikož o žádosti nerozhodují meritorně. Při nesplnění podmínek pro projednání žádosti totiž nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit.
15. Vzhledem k uvedenému žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání konané dne 17. 9. 2024

16. *Zástupce žalobce* při jednání podrobně předestřel již dříve písemně uplatněné argumenty. Nad rámec uvedeného sdělil, že po podání žaloby ministerstvo žalobci k jeho další žádosti vydalo cestovní průkaz totožnosti, jeho platnost ovšem v mezidobí opět skončila. Zdůraznil, že žalobce nebyl nikdy laxní, vždy si platnost dokladů řádně obnovoval. Správní orgány by měly v obdobných případech postupovat souladně, ostatně sama žalovaná k obdobným skutečnostem přihlíží. Postup ve vztahu k žalobci byl nešťastný.
17. *Žalobce* sám pak požádal o vyhovění žalobě, chce vést šťastný život.
18. *Žalovaná* se z jednání omluvila.
19. *Soud* podrobně konstatoval obsah soudního a správního spisu vedeného o žalobcově žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty (sp. zn. OAM-61512/ZM-2021 a sp. zn. MV-218550/SO-2022). Vedl toho soud k důkazu četl spis vedený správními orgány o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti (sp. zn. OAM-15055/CD-2022 a sp. zn. MV-203358/SO-2022). Z něj zjistil, že tuto žádost žalobce podal dne 6. 4. 2022. Ministerstvo žádost zamítlo rozhodnutím ze dne 7. 10. 2022, č. j. OAM-15055-17/CD-2022. Žalobce rozhodnutí doručované prostřednictvím pošty převzal osobně. Na stejnou adresu pobytu (X) mu byly poštou doručeny i předchozí písemnosti správního orgánu. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaná však odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 13. 1. 2023, č. j. MV-203358-4/SO-2022. Rozhodnutí žalovaná zaslala žalobci na stejnou adresu pobytu jako ministerstvo, to však bez poznámky v kolonce „Adresát“, že ubytovatelem žalobce je J. N. Lze předpokládat, že právě z tohoto důvodu se žalované zásilka vrátila zpět s tím, že „adresát je na uvedené adrese neznámý“ a „Adresát nemá domovní schránku“. Současně ovšem poštovní doručovatelka na doručence uvedla, že zásilka byla připravena k vyzvednutí

dne 18. 1. 2023 a adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení. Pravděpodobně vzhledem k tomu žalovaná dospěla k závěru o doručení rozhodnutí fikcí a na rozhodnutí vyznačila doložku nabytí právní moci dne 28. 1. 2023. Žalobce následně dne 10. 3. 2023 udělil plnou moc k zastupování advokátovi Mgr. et Mgr. Markovi Čechovskému, Ph.D., který podáním ze dne 14. 3. 2023 požádal žalovanou o zaslání rozhodnutí o odvolání prostřednictvím datové schránky. Tak žalovaná učinila dne 17. 3. 2023, písemnost byla advokátovi žalobce doručeno dne 20. 3. 2023. Proti rozhodnutí žalované žalobce nepodal žalobu (což žalobcův zástupce při jednání potvrdil).

20. Soud dále četl listiny předložené žalobcem v řízení před soudem, a to jednak společně s žalobou [primárně za účelem podložení skutečností plynoucích z návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě – čestná prohlášení čtyř osob z března 2023 (z nichž mimo jiné vyplynulo, že se žalobce účastnil demonstrace *Svobodné Bělorusko* konané dne 16. 8. 2020 v Brně či akce *Řetěz podpory politických vězňů v Bělorusku a Rusku* konané dne 17. 11. 2021 v Praze), informaci konzulárního oddělení Velvyslanectví Běloruské republiky v České republice ze dne 31. 8. 2022 o dočasném omezení žalobcova práva vycestovat z Běloruské republiky z důvodu vyhýbání se povinné vojenské služby (s úředním překladem), rodný list žalobce (s úředním překladem), a pracovní smlouvu se zaměstnavatelem Infosys (Czech Republic) Limited s. r. o. ze dne 1. 11. 2019 a její dodatek ze dne 23. 8. 2021], jednak při jednání (cestovní průkaz totožnosti č. X vydaný žalobci s účinností od 14. 2. 2024 do 12. 8. 2024, rozhodnutí žalované ze dne 14. 6. 2024, č. j. MV-60249-4/SO-2024, a ze dne 12. 3. 2024, č. j. MV-15763-4/SO-2024, týkající se tureckých občanů, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2024, č. j. 19 A 42/2023-41, týkající se tureckého občana, a rozsudek téhož soudu ze dne 24. 7. 2024, č. j. 16 Az 25/2023-44 týkající se občana Ruské federace).

V. Posouzení věci

21. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i usnesení ministerstva včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
22. K věci je v první řadě třeba uvést, že soud nijak nezpochybňuje složitost žalobcovy situace. Cílem soudního řízení je nicméně přezkum zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalované (jinak řečeno pouze toto rozhodnutí je předmětem soudního přezkumu), nikoli nalezení ideálního pobytového statusu pro žalobce či cesty k jeho dosažení. Současně nelze pominout, že žalobcovu žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty ministerstvo obdrželo dne 25. 8. 2021, platnost žalobcova běloruského cestovního dokladu (pasu) č. MP3075600 však vypršela již dne 20. 11. 2020. Už před podáním žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty tak existoval více než dostatečný časový prostor, v němž žalobce mohl a měl řešit problematiku platnosti jeho cestovního dokladu.
23. K věci samotné je dále nutno zdůraznit, že zaměstnanecká karta představuje specifický typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jak vyplynulo z provedeného dokazování a ze správního spisu, žalobce aktuálně pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného formou zaměstnanecké karty platné od 25. 10. 2019 do 31. 8. 2021. Dne 25. 8. 2021 podal včasnou žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Ministerstvo přitom zjistilo, že podaná žádost neobsahovala všechny náležitosti, které jsou podle zákona o pobytu cizinců nutné k jejímu kladnému posouzení. Mezi stranami je nesporné, že žalobce k žádosti nepředložil platný cestovní doklad. A neučinil tak ani v rámci opakovaně prodlužované lhůty ke splnění výzvy k odstranění vad podání. Ministerstvo

poskytlo žalobci k potřebnému doplnění žádosti lhůtu v celkové době 270 dnů ode dne doručení první výzvy. Žalobce ve lhůtě cestovní doklad nepředložil, proto ministerstvo řízení o žalobcově žádosti zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

24. Z ustanovení § 44a odst. 9 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců plyne, že cizinec *je povinen* předložit k žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty cestovní doklad. Jinak řečeno platný cestovní doklad je jednou z obligatorních náležitostí, které je nutno k dané žádosti doložit.
25. Žalobce v první řadě namítal, že informoval ministerstvo o tom, že u něj existuje objektivní nemožnost obstarání běloruského cestovního dokladu, pročez podal žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti. Dle žalobcova názoru měly správní orgány vyčkat na pravomocné vyřešení této předběžné otázky, přerušit do té doby řízení, či si o dané otázce (o objektivní nemožnosti obstarat si cestovní doklad) udělat vlastní úsudek.
26. K této námitce je nutno v první řadě uvést, že platný cestovní průkaz totožnosti by teoreticky vzato byl pro účely § 44a odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců dostačujícím dokladem. Současně však není třeba zabývat se hypotetickými možnostmi postupu správních orgánů v situaci, kdy o žalobcově žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti bylo vedeno ve své podstatě paralelní řízení. Pro věc je podstatné, že žalobcovu žádost o vydání cestovního průkazu totožnosti správní orgány zamítly, toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno (byť se tak nezpochybnitelným způsobem stalo až dne 20. 3. 2023, kdy rozhodnutí prostřednictvím datové schránky obdržel žalobcův advokát) a je tak pravomocné, a žalobce proti němu nebrojil samostatnou žalobou. Za těchto okolností nevádí, pokud ministerstvo při vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dne 26. 10. 2022 vycházelo z toliko nepravomocného rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žalobcovy žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti ze dne 7. 10. 2022. Stejně tak nevádí, pokud žalovaná při vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí dne 8. 2. 2023 vycházela z informace o vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci cestovního průkazu totožnosti dne 13. 1. 2023 (žalovaná přitom postupovala subjektivně správně, neboť měla za to, že rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci cestovního průkazu totožnosti nabylo právní moci již dne 28. 1. 2023). Právní posouzení věci by samozřejmě mohlo být jiné, pokud by správní orgány vycházely z nepravomocného rozhodnutí, které by však následně bylo zrušeno či změněno, tak se však v dané věci nestalo.
27. Proti rozhodnutí žalované ve věci cestovního průkazu totožnosti mohl žalobce brojit samostatnou žalobou. Neučinil-li tak (jinak řečeno není-li toto rozhodnutí předmětem soudního přezkumu), musí soud vycházet z presumpce jeho správnosti. Stejně tak je pro věc bez právní relevance (a to zejména vzhledem k § 75 odst. 1 soudního řádu správního), pokud po vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí ministerstvo žalobci na základě jeho nové žádosti vydalo dne 14. 2. 2024 cestovní průkaz totožnosti.
28. Soud dále nesouhlasí s žalobní námitkou, že správní orgány se dopustily přepjatého formalismu. Jak soud již uvedl shora, má pochopení pro složitou situaci žalobce spočívající i ve skutečnosti, že běloruské úřady mu nejsou ochotny vydat cestovní doklad. Přesto v daném případě není trvání na předložení platného cestovního dokladu nepřiměřeným a formalistickým přístupem, ale postupem podle zákona. Zákon výslovně stanoví, že cestovní doklad je povinnou náležitostí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgány proto ve svém počínání nepochybily a naopak by porušily zákon, pokud by netrvaly na splnění této zákonné podmínky.

29. Obdobnou problematikou se již zabýval NSS. Ve vztahu k *trvalému pobytu* dospěl k závěru, že cizinci nemůže být prominuto nepředložení platného cestovního dokladu (viz např. rozsudky ze dne 9. 1. 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50, či ze dne 9. 4. 2020, č. j. 7 Azs 367/2019-33). Naopak v řízení o povolení k *přechodnému pobytu rodinných příslušníků občana Evropské unie* to v případě „*mimořádných skutkových okolností*“ možné je (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, či ze dne 18. 6. 2018, č. j. 6 Azs 96/2018-30). V nyní projednávané věci se však jedná o žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, která je zvláštním typem dlouhodobého pobytu. K případné benevolenci v řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se NSS dosud nevyslovil. Řešil však zastavení řízení ohledně relativně blízkého institutu – dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, přičemž k závěru o možnosti správního uvážení ve formě prominutí povinnosti předložit platný cestovní doklad prozatím nedospěl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, podle něhož zjištění, že žalobce nepředložil „*zákonem požadované doklady k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání [...] zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.*“ Zákon tedy v řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení v situaci nepředložení platného cestovního dokladu zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit (srov. např. bod 18 rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 168/2021-54).
30. Soud tedy neshledal důvodnou žalobcovu námitku, že v ojedinělých případech by měl správní orgán využít implicitní oprávnění ke správnímu uvážení a prolomit zákonná pravidla, pokud tím může být zabráněno porušení ústavních principů a neúnosných dopadů zákona na jednotlivce. Účelem zákonného požadavku na předložení platného cestovního dokladu je přehled a umožnění regulace počtu cizinců na území České republiky prostřednictvím zjištění a ověření jejich totožnosti. Lpění na předložení cestovního dokladu v tomto případě nepředstavuje neúnosnou tvrdost zákona, ale legitimní požadavek státu na tom, aby mezinárodní doklady mohly posloužit jako jistý základ pro posouzení zájmu cizince pobývat na území České republiky. Zákon o pobytu cizinců nelze proto interpretovat tak, že místo předložení cestovního dokladu by stačila jiná alternativa (např. neplatný cestovní doklad nebo otisky prstů).
31. Pokud by se soud měl i přes výše uvedené pokusit aplikovat závěry rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32 (soudní přezkum se týkal rozhodnutí o nevydání cestovního průkazu totožnosti), na nyní projednávanou věc, dospěl by k závěru, že v ní nejsou dány ony „*mimořádné okolnosti dotýkající se principu materiálního právního státu, zejména to, že aplikací uvedeného právního předpisu by se správní orgán dopustil jednání, které by bylo v rozporu s principy lidskosti*“. Jak podotkl žalovaný v průběhu řízení před soudem, hrozí-li žalobci v zemi původu pronásledování, resp. je-li dána překážka vycestování, je taková situace řešitelná např. formou mezinárodní ochrany (byť lze souhlasit s žalobcem, že v jeho případě by takový postup byl poměrně neefektivní jak pro něj, tak pro stát; daná míra iracionality však není sto převážit v mimořádné okolnosti narušující podstatu právního státu). NSS dále dodal, že „*implicitní zmocnění ke ‚zmírňujícímu‘ správnímu uvážení [...] připadá v úvahu pouze výjimečně, a to tehdy, kdyby jeho neuplatnění znamenalo narušení principů materiálního právního státu. Tak by tomu obecně vzato mohlo být i v případech, kdy by hrozil zásah do rodinného života dotčené osoby.*“ V návaznosti na to NSS konstatoval, že správní orgán „*ve zcela výjimečných případech*“ může, resp. musí rozhodnout jinak, než jak vyplývá ze samotného textu zákona. Konkrétně by mohlo být vzato v úvahu, zda si žadatel

může z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad, a zda by nebylo možno *výjimečně* buď za předložený cestovní doklad uznat původní cestovní doklad či odňatý cestovní průkaz totožnosti, anebo od podmínky předložení (platného) cestovního dokladu upustit.

32. V nyní projednávaném případě však takové mimořádné či výjimečné skutkové okolnosti, pro něž by správní orgány měly v řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty žalobci prominout předložení platného cestovního dokladu, nejsou dány. Zde je nutno v první řadě zopakovat, že platnost žalobcova cestovního dokladu vypršela již v listopadu 2020, což však žalobce neřešil. V obou shora odkazovaných rozsudcích NSS (obdobně též např. v rozsudku NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 Azs 43/2018-41) se pak jednalo o souvislost s přechodným pobytem rodinného příslušníka občana Evropské unie, s nímž je logicky spojeno potenciální narušení rodinného života, nikoli o zaměstnaneckou kartu. Nynější žalobce navíc existenci vážných rodinných vztahů na území České republiky netvrdil ve správním řízení ani v žalobě. Stejně tak netvrdil, že by na něm byla finančně či jinak výlučně závislá jiná osoba. Mimořádnými skutkovými okolnostmi by též mohlo být, pokud by se věc nějakým zásadním způsobem týkala nezletilé osoby. Ani tato skutečnost však v nyní projednávané věci není dána. Je tak zřejmé, že i přes složitost žalobcova postavení není jeho případ tak zcela výjimečný, aby v jeho rámci správní orgány mohly žalobci prominout splnění zákonem výslovně požadované podmínky.
33. Na uvedeném nic nemění ani rozhodnutí žalované, která žalobce předložil při jednání. Tato rozhodnutí neprokazují nezákonnost postupu správních orgánů v nyní projednávané věci a vzhledem k datu jejich vydání nejsou ani důkazem správní praxe předcházející vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí žalované, která by mohla u žalobce vyvolat legitimní očekávání určitého postupu správních orgánů.
34. Důvodnou soud neshledal ani námitku, že se správní orgány ve svých rozhodnutích nezabývaly dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Při zastavení řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt zákon obecně neukládá správním orgánům zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, neboť o žádosti není meritorně rozhodováno. Nicméně z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že pokud by zákonodárce povinnost zkoumat přiměřenost dopadů do rodinného života nestanovil výslovně, plynula by přímo z čl. 8 Úmluvy v případě, kdy by žadatel tuto otázku vznesl a nepřiměřenost v řízení namítl (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39). V nyní projednávané věci žalobce v průběhu správního řízení námitku nepřiměřenosti nezmínil a poprvé ji vyjádřil až v žalobě. Soud přesto uvažil tuto možnost zásahu a nepřisvědčil žalobci v otázce tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života, neboť neshledal, že by rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty mělo do jeho sféry soukromí a rodinného života natolik intenzivní dopad. V žalobě žalobce poukazoval na silné vazby, které si vytvořil v České republice a na skutečnost, že má na území ČR přítelkyni, mluví česky a má tu zaměstnání. Z těchto okolností ovšem nelze samostatně usuzovat na to, že by rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty mohlo představovat zásah do jeho soukromého a rodinného života v intenzitě předpokládané čl. 8 Úmluvy. Žalobce je zletilý, neprokazoval, že by na něm byl kdokoli výlučně závislý. Napadeným rozhodnutím navíc není žalobci ukončen pobyt či uložen zákaz vstupu na území České republiky a nepředstavuje takový intenzivní zásah, že by ohrožovalo jeho soukromý a rodinný život.

Žalobci současně nelze přisvědčit ani v tom, že by napadené rozhodnutí porušovalo zásadu *non-refoulement* vyplývající z mezinárodního práva.

VI. Závěr a náklady řízení

35. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž soud musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (soud žalobu zamítl), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Nabytím právní moci tohoto rozsudku pozbývá účinků usnesení ze dne 20. 4. 2023, č. j. 55 A 5/2023-41, jímž Krajský soud v Brně přiznal žalobě odkladný účinek.

Brno 17. září 2024

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu