

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **E. K. D.**, zastoupena JUDr. Františkem Šístkem, advokátem se sídlem Sportovní 826/8, 101 00 Praha 10, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2017, č. j. MV-71857-4/SO-2017, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu Praze ze dne 7. 3. 2018, č. j. 46 A 164/2017 – 69,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna uhradit žalobkyni k rukám JUDr. Františka Šístka, advokáta, na náhradě nákladů řízení celkem **3 400 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyni byl ke dni 12. 8. 2015 pravomocně zrušen trvalý pobyt na území České republiky. Dne 22. 8. 2016 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dne 12. 5. 2016 uzavřela žalobkyně manželství s občanem České republiky P. K. a zvolila užívat příjmení „K. D.“. Na výzvu Ministerstva vnitra žalobkyně k žádosti o přechodný pobyt

doložila všechny požadované doklady kromě cestovního pasu s novým příjmením „K. D.“, přičemž předložila cestovní pas Republiky Kosovo platný do 5. 2. 2022 znějící na původní příjmení žalobkyně „D.“. Ministerstvu vnitra zároveň sdělila, že výzvě k předložení nového cestovního dokladu prozatím nemůže vyhovět, neboť jej může získat nejblíže na zastupitelském úřadu ve Vídni a vzhledem k nevyřešenému pobytovému statusu by se po vycestování z České republiky nemohla vrátit zpět. Od dětství žije v České republice a s manželem očekává narození dítěte, proto považuje za rozumné nejprve vyřešit pobytové oprávnění a poté si bude moci nechat vyhotovit nový cestovní doklad.

[2] Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 7. 4. 2017, č. j. OAM-12036-23/PP0-2016, řízení o žádosti žalobkyně zastavilo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť žalobkyně přes výzvu nepředložila ve stanovené lhůtě cestovní doklad vystavený na příjmení, které se rozhodla užívat po svatbě.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že nový pas jí dosud nebyl vystaven a není v její moci jeho vystavení jakkoliv urychlit. Odkázala na informaci Velvyslanectví Kosovské republiky v Praze ze dne 19. 4. 2017, dle níž tento úřad nevydává cestovní pasy, ty je nutno vyřídit v místě bydliště v Kosovu nebo na konzulárních úřadech mimo Českou republiku. Vydává jen náhradní cestovní doklad, který slouží výhradně jako jednorázový pro cestu do Kosova s platností na 30 dní, nemůže být použit k cestě do třetích zemí. Žalobkyně uvedla, že v současné době je ve vysokém stupni těhotenství a není způsobilá kamkoliv cestovat. Navrhla zároveň, aby žalovaná řízení přerušila dle § 64 odst. 2 správního řádu na dobu nezbytně nutnou.

[4] Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná rozhodnutím č. j. MV-71857-4/SO-2017 ze dne 13. 7. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Vzhledem ke skutečnosti, že předložený cestovní doklad obsahoval příjmení žalobkyně v nesprávné podobě, jedná se o neplatný cestovní doklad dle § 116 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Předložení platného cestovního dokladu je povinnou náležitostí žádosti o přechodný pobyt dle § 87b odst. 2 v e spojení s § 87a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně jej ani ve stanovené lhůtě 60 dnů nepředložila, Ministerstvo vnitra tedy postupovalo procesně správně, když řízení o žádosti zastavilo (i s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48). Žalovaná nemohla přihlédnout k obtížím žalobkyně se získáním cestovního pasu Republiky Kosovo, neboť je povinností žadatelů obstarat si všechny náležitosti žádosti. V době podání odvolání byla žalobkyně ve vysokém stupni těhotenství, nicméně v době podání žádosti byla ještě ve velmi časném stádiu těhotenství a nic jí nebránilo si nový cestovní doklad obstarat. Zároveň nebylo možné vyhovět žádosti o přerušení řízení dle § 64 odst. 2 a 4 správního řádu, jelikož žalovaná neshledala důvod pro zrušení usnesení o zastavení řízení.

[5] Proti napadenému rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, o které Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozhodl rozsudkem ze dne 7. 3. 2018, č. j. 46 A 164/2017 – 69 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že v řízení před žalovanou (resp. před Ministerstvem vnitra) byly k žádosti žalobkyně dány důvody přerušení řízení dle § 64 odst. 2 a 4 správního řádu, a to s ohledem na zájem syna žalobkyně, jehož se nutnost matky cestovat bezprostředně před porodem či po něm dotýká a může ohrozit jeho zdraví. Byť

žalobkyně podala žádost o povolení přechodného pobytu již 22. 8. 2016, o tom, že nemůže získat nový cestovní doklad na území České republiky, se dozvěděla až v prosinci téhož roku, kdy už byla těhotná. Žádost o přerušení řízení pak podala přibližně měsíc před narozením syna. Účelem žádosti není nedůvodné prodlužování řízení a správní orgány tudíž měly vyjít žalobkyni vstříc a umožnit jí odstranit poslední vadu žádosti. Ani v citovaném rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48, Nejvyšší správní soud zcela nevyloučil možnost předložit potřebné doklady později, než v řízení před orgánem I. stupně, je to možné ovšem pouze tehdy, pokud k tomu má žadatel relevantní důvody.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaná /stěžovatelka/ napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že žalobkyně si mohla zařídit vydání cestovního dokladu v nedaleké Vídni. Syn žalobkyně se narodil dne X, v prosinci 2016 tedy byla žalobkyně v druhém trimestru, kdy rizika spojená s těhotenstvím a cestováním bývají nejmenší. Žalobkyně nedoložila žádné zdravotní komplikace a cestovní doklad si neobstarala bez jakýchkoliv důvodů, které by její procesní pasivitu ospravedlňovaly. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, že doložení chybějící náležitosti v odvolacím řízení je možné pouze v případě objektivní nemožnosti doložit jí dříve, což nyní splněno nebylo.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti považuje napadený rozsudek za věcně správný, neboť kromě čistě právní stránky věci akcentuje i humánní hlediska, ochranu práv dítěte a respektování mladého manželství. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že vydání cestovního dokladu si mohla obstarat ve Vídni. Po opuštění České republiky by se nemohla vrátit zpět, jelikož zde neměla povolenou žádnou formu pobytu. V takovém případě by musela požádat o azyl v Rakousku, porodit tam dítě a žít v cizím prostředí, když celá její rodina žije v České republice a v Kosovu nikoho nemá.

[8] Tvrzení stěžovatelky o zdravotním stavu žalobkyně taktéž není objektivní. Žalobkyně dokládá lékařskými zprávami, že její těhotenství bylo vysoce rizikové a po celou dobu měla zdravotní potíže.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Podle § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců *k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b) a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*.

[12] Podle § 87a odst. 2 písm. a) téhož zákona, *k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží cestovní doklad*.

[13] Z uvedených ustanovení vyplývá povinnost cizince předložit k žádosti o přechodný pobyt cestovní doklad. Základním účelem této povinnosti je ověření totožnosti cizince a případné získání informací, které se do cestovního dokladu zaznamenávají. Předložení cestovního dokladu je povinnou náležitostí žádosti o povolení k přechodnému pobytu dle § 87b zákona o pobytu cizinců. Pokud žadatel ani na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě cestovní doklad nepředloží, je zásadně na místě zastavit řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 Azs 43/2018 – 41).

[14] Zároveň ovšem platí, že neodpovídá zákonným požadavkům a požadavkům dobré správy takové rozhodnutí, které je vystavěno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zastavení daného řízení. Splnění podmínek pro zastavení řízení dle citovaného ustanovení je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k žadateli a na konkrétní okolnosti případu. V mimořádných případech je třeba přihlédnout též ke specifické situaci žadatele a zároveň zhodnotit, zda žadatel ve vztahu k odstranění vad žádosti postupoval s dostatečným úsilím, bez zbytečných průtahů a se správním orgánem spolupracoval způsobem, který po něm bylo možno po právu žádat tak, aby mohlo být o žádosti meritorně rozhodnuto (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2017, č. j. 8 Azs 109/2016 – 29).

[15] V rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017 – 32, se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že správní orgán má určitý prostor pro uvážení při rozhodování o vydání povolení k přechodnému pobytu. Konkrétně by bylo možno uvažovat o tom, zda je k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu dle § 87b nutno v jistých specifických situacích předložit všechny požadované podklady, tj. vedle ostatních dokladů i cestovní doklad. Správní orgán může vzít v úvahu, zda je žadatel schopen si z důvodů nezávislých na své vůli opatřit nový cestovní doklad, pokud zároveň neexistují pochybnosti o žadatelově státním občanství a totožnosti. V řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie by se tak mohlo zvažovat, zda není možné v limitech vytvořených judikaturou správních soudů a Ústavního soudu výjimečně buď za předložený cestovní doklad uznat též cestovní doklad, který je dle tuzemského práva považován za neplatný, anebo od podmínky předložení (platného) cestovního dokladu upustit.

[16] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že v případě žalobkyně jsou takto mimořádné skutkové okolnosti dány. Žádost žalobkyně byla po odstranění vad perfektní kromě poslední zbývající náležitosti, a to doložení platného cestovního dokladu. Žalobkyně přitom doložila cestovní pas Republiky Kosovo, jehož jedinou vadou bylo uvedené příjmení žalobkyně ve tvaru „D.“ a nikoliv příjmení

žalobkyně po sňatku ve tvaru „K. D.“. Po obdržení výzvy k odstranění vad žádosti se žalobkyně snažila situaci řešit na zastupitelském úřadě Republiky Kosovo v Praze, kde jí bylo řečeno, že cestovní doklad může získat nejblíže na zastupitelském úřadě ve Vídni. Žalobkyně již v té době byla těhotná, přičemž celá její rodina včetně manžela, občana České republiky, pobývá dlouhodobě v České republice. S ohledem na absenci pobytového oprávnění vyslovila žalobkyně obavu, že v případě vycestování do Rakouska pro nový cestovní doklad by se již nemohla vrátit zpět. Všechny tyto skutečnosti sdělila již správnímu orgánu I. stupně.

[17] S ohledem na osobní situaci žalobkyně je uvedený postup v kontextu situace ospravedlnitelný. Pro vyhovění požadavku správních orgánů by musela žalobkyně vycestovat do cizího prostředí s nejistou možností návratu zpět do České republiky. To by mohlo představovat vzhledem k těhotenství nepřiměřené zdravotní riziko nejen pro žalobkyni, ale jak správně konstatoval i krajský soud, taktéž pro její nenarozené dítě, resp. v případě neumožnění návratu pro dítě čerstvě narozené, jehož zájem je chráněn odkazovaným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (a to obecně a bez ohledu na zdravotní komplikace v těhotenství, které žalobkyně doložila až v řízení před Nejvyšším správním soudem, a k nimž tudíž nyní nelze přihlížet). To vše pro odstranění vady cestovního dokladu, která spočívá pouze v nedoplnění příjmení manžela, přičemž však z tohoto důvodu nemůže dojít ke znesnadnění identifikace žalobkyně, neboť ta si vedle příjmení manžela ponechala i své původní příjmení.

[18] Za této situace se tedy lze ztotožnit se závěrem krajského soudu, že správní orgány měly žalobkyni umožnit odstranit poslední vadu její žádosti tak, aby byla žádost věcně projednatelná, a to buďto přerušením řízení dle § 64 správního řádu na dobu nezbytně nutnou k doložení nového cestovního dokladu, nebo měly ve smyslu výše citované judikatury zvažovat, zda není možné vzhledem k výjimečné situaci žalobkyně za předložený cestovní doklad dle § 87 a odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců uznat též cestovní doklad žalobkyně s příjmením ve tvaru „D.“.

[19] Stěžovatelka namítá, že s ohledem na koncentrační zásadu je doložení chybějící náležitosti v odvolacím řízení možné pouze v případě objektivní nemožnosti doložit jí dříve, přičemž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Azs 206/2016 – 48 ze dne 19. 1. 2017. Desátý senát však v odkazovaném rozhodnutí prolomení zásady koncentrace řízení ve výjimečných případech nevyloučil. Při řešení konkrétního případu dospěl k závěru, že nebylo možné uplatnit výjimku ze zásady koncentrace řízení v případě žadatelky, která byla správním orgánem opakovaně poučena o tom, že je potřeba doplnit doklady o výši příjmu, tyto doklady nedoložila, neuvedla žádné relevantní důvody, které by doložení bránily, a do zastavení řízení měla na odstranění vad žádosti téměř 2 roky. Oproti žalobkyni se jedná o zcela jiné skutkové okolnosti.

V.
Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 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. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení sestávají z odměny za zastoupení advokátem JUDr. Františkem Šístkem, a to za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „advokátní tarif“), a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 3 400 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna poukázat žalobkyni k rukám jejího právního zástupce, JUDr. Františka Šístka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. července 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu