



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Aleny Hocké a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **nezletilý P.V.H.**, narozený dne ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
v ČR bytem ...
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**
sídlem Loretské náměstí 5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, č. j. 121463/2017-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, č. j. 121463/2017-OPL, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, č. j. 121463/2017-OPL (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž byl zamítnut žalobcův rozklad proti usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*Velvyslanectví*“) ze dne 24. 10. 2017, č. j. 3136/2017-HANOI-2a, a napadené usnesení bylo potvrzeno. Tímto usnesením byla zamítnuta žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a bylo zastaveno řízení o této žádosti podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“).

II.

Žaloba

2. V žalobě bylo uvedeno, že žalobce je mladší 15 let, a proto nemá procesní způsobilost v řízení podle zákona o pobytu cizinců. Povinnost osobního podání žádosti proto mají jeho zákonní zástupci, kteří oba žijí v České republice (dále jen „*ČR*“). Zmocněná zástupkyně žalobce se dne 19. 9. 2017 dostavila na Velvyslanectví, kde podala žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu a žádost o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti zákonnými zástupci podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, kdy tento postup odůvodnila tím, že oba zákonní zástupci žijí v ČR a cesta do Vietnamu pouze za účelem osobního předání žádosti žalobce na Velvyslanectví by byla zbytečně časově a finančně náročná. Aktuální pobyt zákonných zástupců na území ČR byl doložen jejich prohlášením a podpisy úředně ověřenými na území ČR.
3. Žalobce namítal, že vzhledem k tomu, že oba jeho zákonní zástupci žijí v ČR, mělo Velvyslanectví od povinnosti osobního podání jeho žádosti zákonným zástupcem upustit. Ačkoli ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvádí, že zastupitelský úřad „může“ od povinnosti osobního podání upustit, z judikatury vyplývá, že při existenci a prokázání objektivních důvodů od povinnosti osobního podání upustit musí. Žalobce v tomto směru odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, č. j. 57 A 53/2015-96, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 97/2017-42. Oba soudy vyslovily právní názor, že v obdobných případech zastupitelské úřady od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt upustit musí, aby zákonem stanovená povinnost podat žádost osobně nebyla v některých případech v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce měl proto za to, že ve světle názorů vyslovených oběma soudy v uvedených rozsudcích bylo Velvyslanectví povinno od povinnosti osobního podání jeho žádosti zákonnými zástupci upustit, jestliže žalobce dostatečně doložil objektivní důvody pro tento postup, spočívající v pobytu zákonných zástupců v ČR. Žalobce dále upozornil na důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců, kterou byla zavedena povinnost osobního podání žádosti, z níž je zřejmé, že již tehdy zákonodárce počítal s tím, že zastupitelské úřady budou upouštět od povinnosti osobního podání zejména z důvodu velké vzdálenosti. Oba zákonní zástupci žalobce nyní žijí v ČR a důvod velké vzdálenosti pro prominutí povinnosti osobního podání žádosti tedy nepochybně splňují.
4. Žalobce dále poukázal na to, že Velvyslanectví v usnesení nijak nehodnotilo a přezkoumatelně nevypořádalo důvody pro upuštění od osobního podání žádosti (pobyt zákonných zástupců nezletilého žalobce na území ČR), zaměřilo se pouze na podružnou otázku nemožnosti registrace v tzv. systému Visapoint. Žalovaný v odůvodnění tuto vadu

nevypořádal a sám se o skutečnosti pobytu zákonných zástupců na území ČR nezmiňoval.

5. Cesta do Vietnamu, byť letecky, je přitom dlouhá a namáhavá. Nejedná se pouze o cestu, ale i o to, že zpáteční let nelze vykonat bezprostředně, ale až s odstupem několika dní, jinak je cesta výrazně dražší než běžná zpáteční letenka. I běžná zpáteční letenka stojí podle sezony od 16 000 Kč do 20 000 Kč. Taková částka není zanedbatelná pro nikoho. Naproti těmto skutečnostem je třeba postavit smysl a cíl povinnosti osobního podání žádosti o pobyt v zákoně, který vyplývá z důvodové zprávy. Za situace, kdy oba zákonní zástupci žijí v ČR a Ministerstvo vnitra, které má o žádosti žalobce meritorně rozhodnout, je může kontaktovat, popřípadě vyslechnout přímo na území ČR, je trvání na cestě jednoho ze zákonných zástupců do Vietnamu pouze proto, aby osobně předal žádost žalobce na Velvyslanectví, ryzím formalizmem, který nesleduje žádný rozumný materiální cíl. Žalobce k tomu poukázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 (zejména odst. 20, 21 a 22 odůvodnění).
6. Žalobce měl za to, že požadavek správního orgánu, aby rodiče cestovali do Vietnamu pouze kvůli předání formuláře žádosti a dalších náležitostí, když žijí v ČR, kde s nimi mohou být bez problémů provedeny veškeré úkony skutečně vyžadující jejich osobní přítomnost, byl formalistický, bezobsažný a bezúčelný a nesledoval žádný zákonem předvídatelný a racionální účel. Byl proto nezákonný a protiústavní ve světle názorů Ústavního soudu.
7. Žalobce závěrem z opatrnosti zdůraznil, že na žádosti podávané podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců se povinnost sjednat si termín pro podání žádosti nevztahuje, protože tyto žádosti mohou být podány poštou, elektronicky nebo zmocněnou osobou. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k novému projednání a rozhodnutí a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. V zaslaném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců výslovně stanoví, že „*zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti*“. Změna oproti předchozí právní úpravě tedy spočívá v tom, že zákon výslovně vyžaduje, aby cizinec důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání doložil, přičemž hodnocení těchto důvodů je pak věcí úvahy zastupitelského úřadu.
9. Tvrzení žalobce, že když žadatel prokáže objektivní důvody, pak zastupitelský úřad, při zachování rovnosti, musí žadateli vyhovět, bylo do jisté míry správné. Avšak zastupitelský úřad tyto důvody posuzuje v rámci správního uvážení s ohledem na místní podmínky (v daném čase a dané zemi podstatné okolnosti).
10. Upuštění od povinnosti osobního podání je řešením subsidiárním, k němuž lze přistoupit pouze ve výjimečných případech, zatímco osobní podání žádosti je zákonem preferovaná varianta. Žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání může zastupitelský úřad vyhovět na základě správního uvážení, jestliže shledá daný případ jako odůvodněný konkrétními okolnostmi skutečně znemožňujícími toto podání a nesoucími pro žadatele, resp. jeho zákonného zástupce, nepřiměřenou zátěž (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 10 Azs 219/2015, bod 26).

11. Tvrzení finanční a pracovní zátěže a pobyt zákonných zástupců v ČR, jako důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání, nevyhodnotilo Velvyslanectví jako natolik závažné a výjimečné, aby od povinnosti osobního podání upustilo.
12. Nadto žalovaný zdůraznil, že v případě žádosti nezletilého žadatele může dojít k osobnímu podání žádosti ve smyslu zákona o pobytu cizinců pouze jeho zákonným zástupcem, nikoliv však zástupcem zmocněným, který prokazatelně kontinuálně nesupluje na území Vietnamu roli rodičů nezletilého žadatele.
13. Z uvedených důvodů a za daných okolností tedy Velvyslanectví to, že předmětná žádost byla zastupitelskému úřadu doručena tím, že ji zmocněný zástupce zákonných zástupců nezletilého žadatele předal do dispozice zastupitelského úřadu u konzulární přepážky, vyhodnotilo stejně, jako by žádost byla doručena například prostřednictvím poštovního doručovatele či veřejné datové sítě. Velvyslanectví proto předmětnou žádost bez dalšího přijalo a předloženými důvody, na jejichž základě by k upuštění od povinnosti osobní přítomnosti mělo dojít, se meritorně zabývalo.
14. K tvrzení žalobce, že dostatečně doložil objektivní důvody pro svůj postup spočívající v tom, že oba jeho zákonní zástupci pobývají v ČR, přičemž i podle důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců č. 427/2010 Sb. dovozoval, že zákonodárce již v době přijetí této novely počítal s tím, že zastupitelské úřady budou upouštět od povinnosti osobního podání z důvodu „velké vzdálenosti“, žalovaný uvedl, že termínem „velká vzdálenost“ jako důvodem pro zvážení upuštění od povinnosti osobního podání je předjímána situace, kdy je pro žadatele pobývajícího na území státu, v němž má sídlo i zastupitelský úřad místně příslušný k přijetí jeho pobytové žádosti, z důvodu velké vzdálenosti nemožné se na tento zastupitelský úřad za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění dostavit. Velká a objektivně nepřekonatelná vzdálenost je přitom posuzována s ohledem na rozlehlost daného státu a na aktuální dopravní dostupnost zastupitelského úřadu. Důvodnost argumentu „velké vzdálenosti“ se předpokládá v těch rozlehlých státech, v nichž je stav dopravní infrastruktury natolik slabý, že by osoby žijící v jiných (odlehklých) částech daného státu, než se nachází budova zastupitelského úřadu, mohly být z možnosti podat žádost o pobytový titul zcela vyloučeny. Je zároveň zřejmé, že v některých státech bude argument „velké vzdálenosti“ od počátku bezpředmětný.
15. Žalovaný dále sdělil, že termínem „velká vzdálenost“ v důvodové zprávě k novele zákona o pobytu cizinců č. 427/2010 Sb. v žádném případě nebyla předjímána situace, kdy se žadatel nachází na území ČR. Přistoupením na toto tvrzení by byla všem potenciálním žadatelům v okamžiku potřeby podat žádost o pobytový titul pobývajícím na území ČR dána možnost požadovat upuštění od povinnosti osobního podání žádosti pouze z důvodu jejich aktuálního pobytu na území ČR. Tento postup by byl zcela v rozporu s účelem povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stejně jako s již výše popsáním smyslem institutu upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 tohoto zákona.
16. Navíc, pobývají-li rodiče nezletilého žadatele dlouhodobě na území ČR, zatímco jejich dítě se nachází ve Vietnamu, je samozřejmým předpokladem, že péčí o nezletilého na území Vietnamu je pověřena jiná, jemu blízká osoba. Obvykle se jedná o prarodiče nebo jinak příbuznou či blízkou osobu, jejíž vztah k nezletilému lze za daných okolností považovat za shodný se vztahem rodičů k dítěti a která byla rodiči pověřena celodenní péčí o jejich dítě. Lze-li osobu prokazatelně považovat za uvedeným způsobem pověřenou péčí o nezletilého, je obvyklou a dlouhodobou praxí, že Velvyslanectví přijímá žádosti podané

touto osobou a žádost takto podanou považuje za žádost podanou zákonným zástupcem nezletilého.

17. Žalovaný dále k žalobním námitkám uvedl, že konstatování finanční zátěže postrádalo doložení jakéhokoliv důkazu. Pouhé tvrzení finanční a pracovní zátěže nemůže být důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání.
18. Ze zákona o pobytu cizinců také jednoznačně vyplývá, že žádost o povolení k trvalému pobytu se podává na zastupitelském úřadě (§ 69 odst. 1) a že taková žádost musí být podána osobně v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění (§ 169d odst. 1 a 2). Na posuzovaný případ se přitom nevztahovala žádná ze zákonem taxativně stanovených podmínek, za nichž může k podání žádosti dojít na území ČR (§ 69 odst. 2 až 5). Výjimku rovněž netvořila okolnost, že zákonní zástupci žadatele se nacházejí na území ČR, neboť z druhé věty § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců explicitně vyplývá, že „*Povinnost osobního podání žádosti se vztahuje i na zákonného zástupce.*”.
19. Žalobcem navrhovaný způsob provedení veškerých úkonů na území ČR by tedy byl v rozporu se zákonnými pravidly. Jmenované požadavky na podání žádosti stanovené zákonem o pobytu cizinců nejsou za žádných okolností pouze důsledkem potřeby zákonodárce formálně upravit postup pro podávání žádostí o pobytové tituly, nýbrž se zároveň jedná o nástroje kontroly vstupů na státní území, a tedy o základní opatření migrační politiky státu. Zákonné zakotvení těchto nástrojů, kdy je požadována osobní participace žadatele při podání žádosti na zastupitelském úřadě, je pak odůvodněno aspekty zahraničně politickými a bezpečnostními a dále také potřebou organizace práce jednotlivých zastupitelských úřadů.
20. Legitimitu požadavku osobního podání žádosti potvrdil také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-62. Možnost podat žádost na území ČR, kde se rodiče nezletilého žadatele nacházejí, je přitom zcela v rozporu s tímto účelem, což potvrdil Nejvyšší správní soud již svým rozsudkem ze dne 31. 3. 2011, č. j. 8 As 1/2011-73.
21. Z judikatury Ústavního soudu, kterou žalobce citoval, přímo vyplývá, že „*v podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný*“. Nemožnost podat žádost o trvalý pobyt nezletilého jeho zákonnými zástupci na území ČR však bezobsažným ani bezúčelným projevem výkonu veřejné moci není, nýbrž se naopak jedná o důsledek naplňování legitimního zákonného požadavku, jak bylo popsáno v předchozím odstavci. Požadavek materiálního pojetí právního státu zároveň nelze interpretovat tak, že zákonem stanovená pravidla lze v těch situacích, kdy splnění podmínky pro jejich naplnění je pro žadatele hůře dosažitelné (nikoliv však objektivně nemožné), libovolně obcházet.
22. Na tvrzení žalobce, že na žádosti podávané podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců se nevztahuje povinnost sjednat si termín pro podání žádosti, protože tyto žádosti mohou být podávány poštou, elektronicky či zmocněnou osobou, je pak třeba dle žalovaného vždy nahlížet v kontextu již řečené subsidiarity postupu dle § 169d odst. 3 uvedeného zákona. Tvrzení žalobce je navíc v přímém rozporu s účelem, pro který byla novelizace zákona o pobytu cizinců provedena zákonem č. 222/2017 Sb. přijata. Účelem novelizace bylo stanovit pevná pravidla právě proto, aby nedocházelo k obcházení povinnosti osobní účasti, přičemž možnost upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytový titul na základě správního uvážení zastupitelského úřadu byla v zákoně obsažena již dříve a na této možnosti novelizace nic nezměnila.

23. Podání podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců tudíž není jedním z nahodile volitelných způsobů, jak docílit podání žádosti, nýbrž se jedná o zvláštní a výjimečný postup, který je na základě správního uvážení zastupitelského úřadu umožněn těm, u nichž skutečně existují zvláštního zřetele hodné objektivní důvody znemožňující standardní a jediný zákonem stanovený řádný způsob podání, kterým je podání osobní. Podmínka osobní přítomnosti se přitom váže k žádosti, k jejímuž podání si žadatel předem sjedná termín osobního podání.
24. To, že se na podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců povinnost sjednat si termín pro podání žádosti nevztahuje a že tato žádost bude doručena zastupitelskému úřadu jinak než osobně (poštou, elektronicky, zmocněnou osobou či jiným způsobem), je pak pouze logickým doprovodným projevem situace, kdy žadatel objektivně není schopen žádost osobně podat. Posouzení důvodnosti podání podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců však je plně v dispozici zastupitelského úřadu, a nelze proto nijak dovodit, aby při žadatelově subjektivním hodnocení, že u něj jsou dány důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání, vznikalo automaticky právo na jiné způsoby podání žádosti, než je osobní podání podle uvedeného zákona.
25. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl a žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

IV.

Replika

26. Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného zdůraznil, že samotná důvodová zpráva hovoří pouze o velké vzdálenosti jako o možném důvodu pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Nehovoří o velké vzdálenosti a zároveň nemožnosti tuto velkou vzdálenost překonat. Je tedy zřejmé, že zákonodárce předpokládá upuštění od povinnosti osobního podání nejen v případech, kdy žadatel z důvodu velké vzdálenosti cestu na zastupitelský úřad nemůže vůbec vykonat, ale i v případech, kdy cestu vykonat může, ale byla by pro něj nebo jeho zákonného zástupce nepřiměřeně namáhavá, dlouhá a nákladná.
27. Žalovaným popisovaná praxe přijímání žádostí podaných zástupcem nemá oporu v zákoně a jedná se o svévoli při výkonu pravomocí v případě přijímání žádostí procesně nezpůsobilých cizinců, jejichž zákonní zástupci žijí v ČR. Není žádný zákonný důvod pro to, posuzovat takové žádosti odlišně pouze na základě toho, jaká osoba místo zákonných zástupců žádost podává. Žalovaným popisovaná praxe navíc znamená, že v případě dětí, jejichž žádosti podávají prarodiče nebo jiní pečovatelé, je pro zastupitelský úřad pobyt zákonných zástupců v ČR dostatečným důvodem pro to, aby netrval na jejich osobní přítomnosti při podání žádosti dítěte. Podle § 2 odst. 4 správního řádu při rozhodování shodných nebo podobných případů nemají vznikat neodůvodněné rozdíly.
28. Rovněž skutečnost, že zpáteční letenka z ČR sama o sobě stojí značnou částku, je podle žalobce všeobecně známá a není třeba ji dokazovat. Rovněž není třeba dokazovat všeobecně známou skutečnost, že i se souvisejícím několikadenním pobytem ve Vietnamu musí být spojeny i další nezanedbatelné náklady.
29. Žalovaný srozumitelným způsobem neobjasnil, jaký rozumný důvod ve veřejném zájmu je sledován tím, že rodiče žalobce, kteří žijí na území ČR, podle něj musí cestovat do Vietnamu pouze proto, aby osobně podali žalobcovu žádost o pobyt. Žalovaný poměrně nesmyslně argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-62, který zdůrazňuje nezbytnost osobního kontaktu odpovědných

úředníků se žadatelem za účelem ověření jeho totožnosti, motivace, osobních poměrů atd. K tomu žalobce namítl, že rozsudek se týká jiných žadatelů. Žalobce sám není procesně způsobilý a jeho motivaci a osobní a další poměry od obou rodičů, kteří žijí na území ČR, zjistí lépe v průběhu řízení Ministerstvo vnitra, které je může předvolat k výslechu na své pracoviště přímo na území ČR, než Velvyslanectví při podání žalobcovy žádosti. Rovněž argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 8 As 1/2011-73, byla nepřipadná, protože žalobce žije ve Vietnamu a nejedná se proto o legalizaci pobytu cizince, který se již zdržuje na území ČR.

V.

Posouzení věci soudem

30. Vzhledem k tomu, že žalobce souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaný se i přes výzvu soudu nevyjádřil, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
31. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

32. Soud shledal žalobu důvodnou.
33. Pro projednávání případ je rozhodné znění zákona o pobytu cizinců účinné od 15. 8. 2017. Podle § 66 odst. 1 písm. d) tohoto zákona povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území. Ve smyslu § 69 odst. 1 uvedeného zákona žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává zásadně na zastupitelském úřadu.
34. Ve smyslu § 169d odst. 1 tohoto zákona žádost o vydání povolení k trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.
35. Podle § 169d odst. 2 věty první tohoto zákona osobním podáním žádosti se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon. Podle § 169d odst. 2 věty druhé uvedeného zákona povinnost osobního podání žádosti se vztahuje i na zákonného zástupce.
36. Podle § 169d odst. 3 věty první tohoto zákona zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.
37. Podle § 169d odst. 3 věty druhé tohoto zákona řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Podle § 169d odst. 3 věty třetí uvedeného zákona neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví.

38. V přezkoumávané věci zákonní zástupci žalobce požádali o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti svého syna o vydání povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny z toho důvodu, že se oba nacházejí na území ČR, kde mají platná pobytová oprávnění, a cesta jednoho z nich do Vietnamu pouze proto, aby byl osobně přítomen při podání žádosti žalobce o trvalý pobyt, by byla pro ně velice nákladná a zbytečně zatěžující z pracovních důvodů.
39. Usnesení ze dne 24. 10. 2017, č. j. 3136/2017-HANOI-2a, jímž byla žádost o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu zamítnuta, Velvyslanectví odůvodnilo tím, že žalobce byl povinen registrovat se pro podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint, náklady na cestu a pracovní důvody na straně zákonného zástupce nejsou dostatečným důvodem k upuštění od osobní přítomnosti zákonného zástupce a dokládané výpisy z Visapoint o tom, že žádná volná místa nejsou k dispozici, neznamenají, že se registrace v budoucnu nepodaří.
40. Napadené rozhodnutí, jímž byl rozklad žalobce zamítnut a usnesení potvrzeno, odůvodnil ministr zahraničních věcí tím, že odůvodněnými případy se v ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozumí zvláštního zřetele hodné (zejména zdravotní) důvody, kvůli nimž se žadatel objektivně není schopen dostavit na zastupitelský úřad. Žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti může zastupitelský úřad vyhovět na základě správního uvážení, jestliže shledá daný případ jako odůvodněný konkrétními okolnostmi znemožňujícími osobní podání a nesoucími nepřiměřenou zátěž. Dále kladl důraz na nutnost registrace k podání žádosti a na to, že pouhé tvrzení pracovní a finanční zátěže nemůže být důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání.
41. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti posuzuje zastupitelský úřad v rámci správního uvážení. Na to má zdejší soud odlišný názor, který již vyjádřil v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 30 A 206/2017-49, a od kterého nemá nyní jakýkoli důvod se odchýlit. V dikci „*zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit*“ podle zdejšího soudu nedominuje správní uvážení „může upustit“, nýbrž neurčitý právní pojem „v odůvodněných případech“. Předmětnému ustanovení tedy rozumí zdejší soud tak, že jestliže zastupitelský úřad shledá, že jde o odůvodněný případ, pak od povinnosti upustí, nikoli tak, že i když zastupitelský úřad shledá, že jde o odůvodněný případ, může, ale nemusí od povinnosti upustit.
42. Mezi účastníky soudního řízení je sporný výklad neurčitého právního pojmu „v odůvodněných případech“. K neurčitým právním pojmům se Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „*Takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.*“ (rozsudek ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62).
43. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním

orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. V daném případě takový přezkum možný je, avšak soud došel k závěru, že při interpretaci a aplikaci neurčitého právního pojmu správní orgány překročily zákonem stanovené meze.

44. V napadeném rozhodnutí bylo uvedeno, že odůvodněnými případy se rozumí zvláštního zřetele hodné, zejména pak zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně objektivně není schopen se na zastupitelský úřad dostavit. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání může zastupitelský úřad vyhovět na základě správního uvážení, jestliže shledá daný případ jako odůvodněný konkrétními okolnostmi skutečně znemožňujícími toto podání a nesoucími pro žadatele nepřiměřenou zátěž.
45. S tímto výkladem neurčitého právního pojmu „v odůvodněných případech“ užitého v § 169d odst. 3 věť prvé zákona o pobytu cizinců se soud neztotožnil. Již senát 30 zdejšího soudu ve shora uvedeném rozsudku č. j. 30 A 206/2017-49 dovodil, že sousloví „v odůvodněných případech“ v sobě nezahrnuje jen důvody výjimečné či zcela výjimečné (tehdy by zákonodárce použil dikci „důvody zvláštního zřetele hodné“ jako v jiných ustanoveních zákona o pobytu cizinců, příp. zákona o azylu), jedná se o paralelu „vážných/závažných důvodů“. Konečně konstatoval, že „odůvodněné případy“ nejsou vyhrazeny jen pro jednotlivé případy výjimečné nebo dokonce zcela výjimečné, což dokládá i ustanovení § 169d odst. 3 věty čtvrté zákona o pobytu cizinců, podle něhož zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.
46. Soud má za to, že jeho výklad pojmu „odůvodněné případy“ není v rozporu s důvodovými zprávami. V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, kterým byla do zákona o pobytu cizinců zavedena povinnost osobního podání žádosti (vydán pod č. 427/2010 Sb.), se k upuštění od této povinnosti praví: *„Upravuje se povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu osobně. Zastupitelský úřad bude mít možnost v odůvodněných případech od vyžadování povinnosti osobního podání žádosti upustit (např. velká vzdálenost).“* (viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2010, VI. volební období, sněmovní tisk 70/0, část č. 1/3). V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona, kterým byla v zákoně o pobytu cizinců povinnost osobního podání žádosti upřesněna (vydán pod č. 222/2017 Sb.), se k upuštění od této povinnosti praví: *„Odstavec 3 upravuje možnost upustit od povinnosti osobního podání žádosti zastupitelským úřadem. Platí, že pokud je spolu se žádostí o pobytové oprávnění, která není podána osobně, podána také výslovná žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, které však zastupitelský úřad nevyhoví, sám zastupitelský úřad řízení usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez výslovné*

žádosti žadatele.“ (viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, II. volební období, sněmovní tisk 990/0, část č. 1/10). V důvodových zprávách tedy „odůvodněné případy“ specifikovány nejsou, v souvislosti s možností upustit od povinnosti osobního podání žádosti je toliko jako příklad uvedena „velká vzdálenost“.

47. Soud samozřejmě souhlasí s žalovaným, že zákonem preferovanou variantou je osobní podání žádosti. Zákon ovšem upravuje i možnost upuštění od povinnosti jejího osobního podání. Při posuzování důvodnosti žádosti o upuštění od uvedené povinnosti by podle názoru soudu měla být brána v úvahu také relace mezi přínosem pro správní orgány a zátěží pro dotčené osoby. Prostředky zvolené k dosažení cíle totiž musí být nejenom vhodné, ale zároveň nesmí jít nad rámec nezbytně nutného (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-94). Výše předestřený výklad má rovněž oporu v zásadách činnosti správních orgánů, zejména v zásadě dobré správy (§ 4 správního řádu) a procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu). Má rovněž oporu v dosavadní judikатурní praxi zdejšího soudu i Nejvyššího správního soudu.
48. Lze odkázat na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, kde Nejvyšší správní soud řešil obdobnou otázku jako v nyní souzené věci a mimo jiné konstatoval: „Výklad pojmu *“odůvodněný případ“* a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je tak v obecné rovině věcí výkladu neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154). Úvahy žalovaného ohledně naplnění pojmu *“odůvodněný případ“* bylo proto nutno podrobit plnému soudnímu přezkumu, jelikož správní uvážení se uplatňuje v jiné fázi rozhodovacího procesu (až je-li neurčitý právní pojem naplněn). Úkolem soudu tedy bylo přezkoumat, zda rozhodnutí správních orgánů bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování obsahu neurčitěho právního pojmu ze strany správních orgánů. [...] Sám žalovaný *“odůvodněným případem“* rozumí *“zvláštního zřetele hodné, zejm. pak zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně objektivně skutečně není schopen se na zastupitelský úřad dostavit. V takové situaci, kdy existují okolnosti objektivně znemožňující žadateli být za účelem podání žádosti osobně přítomen na zastupitelském úřadě, se tedy ani nepředpokládá povinnost si termín pro osobní podání žádosti sjednávat, neboť žádost fakticky nemůže být osobně podána.“* K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tento termín nelze redukovat toliko na existenci omezení způsobených zdravotním stavem. Jakkoliv se nepochybně jedná o kategorii omezení, kterou lze pod tento pojem zahrnout, není to kategorie jediná. Lze si představit i jiné případy, kdy nebude rozumné trvat na osobním podání. Ostatně, pokud by měl zákonodárce na mysli pouze zdravotní důvody, přizpůsobil by tomu text zákona. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., který možnost upuštění od osobního podání zavedl, naopak plyne, že zákonodárce neměl v úmyslu omezit danou možnost pouze na případy odůvodněné zdravotními potížemi. Důvodová zpráva zmiňuje jiný příklad, kdy bude na místě od povinnosti osobního podání žádosti upustit, a tím je velká vzdálenost. Pod pojem *“odůvodněné případy“* tedy budou spadat nejen situace, kdy je objektivně nemožné se dostavit k zastupitelskému úřadu, ale rovněž situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena. Lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. Při výkladu pojmu *“odůvodněný případ“* nelze odhlédnout ani od účelu, pro který je podávána samotná žádost o pobytové oprávnění. [...] Zastupitelský úřad by proto měl v případě žádosti nezletilých

osob přistupovat k posouzení jejich důvodnosti citlivěji a respektovat účel, k němuž jako celek směřují (sloučení rodiny).“

49. Lze uzavřít, že v přezkoumávané věci správní orgány postupovaly při interpretaci a aplikaci neurčitěho právního pojmu „v odůvodněných případech“ obsaženého v § 169d odst. 3 větě první zákona o pobytu cizinců tak nadměrně, resp. nepřipustně restriktivním způsobem, že tím překročily zákonem stanovené meze prováděné interpretace a aplikace.
50. Ostatní sporné otázky nepředstavovaly rozhodovací důvody správních orgánů a nemohly mít vliv na důvodnost žaloby, a proto se jimi soud v právě projednávané a rozhodované věci dále nezabýval a nevypořádával je.
51. Soud na základě veškerých shora uvedených skutečností rozhodl o tom, že napadené rozhodnutí se ruší podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost. Současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
52. Věc byla projednána a rozhodnuta přednostně (§ 56 odst. 1 část věty za středníkem s.ř.s.); závažné důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí spočívají v tom, že oba rodiče žalobce žijí v ČR a žalobce byl v okamžiku podání žaloby dítětem mladším 15 let žijícím odloučeně od rodičů ve Vietnamu.

VII.

Náklady řízení

53. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. má právo na náhradu nákladů řízení žalobce, který měl ve věci plný úspěch. Účelně vynaložené náklady řízení v tomto případě sestávají 1) ze zaplaceného soudního poplatku za podanou žalobu proti správnímu rozhodnutí ve výši 3 000 Kč; 2) z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. 3 100 Kč/úkon, kterými se rozumí příprava a převzetí právního zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky, ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 9 300 Kč; 3) z náhrady hotových výdajů v souvislosti s těmito třemi úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tj. celkem 900 Kč; 4) z příslušné částky daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést, ve výši 2 142 Kč. Žalovanému tudíž byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení v celkové výši **15 342 Kč**. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 12. září 2018

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu