



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Aleše Sabola a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **B. V. H.**, zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 9. 5. 2018, čj. 110653-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2018, čj. 15 A 110/2018-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká žádosti žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 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“). Žalobce požádal o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a v té souvislosti zároveň podal žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost odůvodnil tím, že pobývá na území České republiky s manželkou a dvěma nezletilými dcerami narozenými v roce 2012 a 2014, odcestování do Vietnamu za účelem podání žádosti o povolení k pobytu a vyčkání na její vyřízení by nepřiměřeným způsobem zasáhlo rodinné vazby žalobce. Manželka a dcery mají na území České republiky povolení trvalý pobyt, žalobce pobývá na území České republiky bez pobytového oprávnění. Žádost o

upuštění od osobního podání dal žalobce dále do souvislosti se situací na zastupitelském úřadu v Hanoji a se způsobem, jakým jsou žádosti tímto úřadem přijímány a dále zpracovávány.

[2] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále rovněž „*zastupitelský úřad*“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, čj. 1008/2018-HANOKO-3, žádost žalobce o upuštění od osobního podání zamítlo a řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu zastavilo. Proti jeho rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl. Napadeným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „*krajský soud*“) pak byla zamítnuta žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Dle krajského soudu správní orgány v projednávané věci dostatečně vymezily neurčitý právní pojem „*odůvodněné případy*“, a z tohoto vymezení pak vycházely při zkoumání jednotlivých důvodů předestřených žalobcem. Krajský soud nesouhlasil s námitkou žalobce, že správní orgány omezily neurčitý právní pojem „*odůvodněné případy*“ toliko na zdravotní důvody.

[4] K tvrzení žalobce, že podat žádost o pobyt na zastupitelském úřadě je téměř nemožné, přičemž Ministerstvo vnitra není zpravidla schopno dodržet lhůty pro vyřízení žádosti, krajský soud uvedl, že ve správním řízení ani v žalobě vůbec netvrdil, že by se o sjednání termínu pokusil, natož aby takové pokusy doložil. Termín mohl sjednat i z území České republiky. Žalobce vůbec ve správním řízení netvrdil, že by se snažil sjednat termín osobního podání žádosti u zastupitelského úřadu, jak předvídá zákon o pobytu cizinců. Aby bylo možno hovořit o tom, že si žalobce nemohl sjednat termín v přiměřené době a lidsky důstojným způsobem, musel by o registraci termínu alespoň pokusit a takové neúspěšné pokusy doložit. Ze správního spisu se takové skutečnosti nepodávají.

[5] Za takové situace krajský soud potvrdil závěr správních orgánů, že nepodložené tvrzení žalobce o tom, že je téměř nemožné si sjednat termín k osobnímu podání žádosti o pobyt na zastupitelském úřadě, nemůže být odůvodněným případem ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V případě žalobce tedy neexistovala překážka na straně zastupitelského úřadu, která by mu bránila žádost osobně podat. Nerozhodná je podle krajského soudu i obecná argumentace žalobce týkající se dodržování lhůt pro vydání rozhodnutí Ministerstvem vnitra. Tato skutečnost se totiž netýká úřední činnosti zastupitelského úřadu při podávání žádostí o pobyt, ale jiného orgánu, na jehož postup v konkrétních řízeních nemá zastupitelský úřad vliv.

[6] K důvodu spočívajícímu v nepřiměřeném zásahu do rodinných vazeb žalobce v České republice se krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce dlouhodobě pobývá na území České republiky bez pobytového oprávnění, a upuštěním od osobního podání žádosti by byl značně zvýhodněn oproti ostatním zájemcům o pobytová oprávnění pouze z toho důvodu, že se v minulosti dopustil protiprávního jednání. Dále krajský soud konstatoval, že tvrzené rodinné důvody, spočívající v podnikání manželky a v péči o nezletilé děti, žalobci nebrání ve splnění povinnosti osobního podání žádosti. Rodina žalobce může péči o děti v jeho nepřítomnosti řešit (stejně jako ostatní rodiny) umístěním

pokračování

děti do školky nebo péči o děti na přechodnou dobu na komerčním základě. Žalobce navíc nijak nedoložil ekonomickou situaci své rodiny.

[7] Krajský soud doplnil, že v případě vycestování žalobce dojde po omezenou dobu k zásahu do rodinného a soukromého života žalobce, půjde však z hlediska legalizace jeho pobytu o nezbytný a naprosto minimální důsledek jeho protiprávního setrvávání na území České republiky. Žalobce spoléhal na svou nevyhostitelnost v důsledku své rozrůstající se rodiny a deklarované potřeby péče o ni. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 As 102/2013-31, č. 106/2013 Sb. NSS, z něhož plyne, že v případech, kdy cizinec svůj rodinný život v České republice založí s vědomím svého nelegálního pobytu na území České republiky, rozhodnutí o jeho případném správním vyhoštění bude představovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života jen výjimečně. O to více pak daný závěr platí v případě vycestování z území České republiky za účelem osobního podání žádosti. Krajský soud proto neshledal rozhodnutí správních orgánů za rozporná s čl. 32 Listiny základních práv a svobod, čl. 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte či čl. 5 odst. 5 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, tedy vydaná v rozporu s nejlepším zájmem dítěte.

[8] Nedůvodnou krajský soud shledal i námitku porušení zásady legitimního očekávání spočívající v tom, že zastupitelský úřad v Šanghaji měl v jedné právně a skutkově obdobné věci rozhodnout o upuštění od osobního podání žádosti, resp. v postupu Velvyslanectví České republiky v Ulánbátaru týkající se upuštění od osobního podání žadatelky o pobyt, jejíž těhotenství bylo indikováno jako rizikové.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost vypořádání námitek krajským soudem, který se dle stěžovatele uchýlil k opakování názorů uvedených žalovaným v napadeném rozhodnutí. Kasační stížnost proto ve svých důvodech většinou kopíruje žalobní body. V kasační stížnosti namítá nesprávné právní posouzení otázky existence důvodů pro upuštění povinnosti od osobního podání žádosti podle dle § 196d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud nedostatečně interpretoval neurčitý právní pojem „*odůvodněný případ*“. Skutkové okolnosti uváděné stěžovatelem pod takový pojem podřadit lze. Stěžovatel namítá, že se krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů, které však fakticky za důvod pro upuštění od osobního podání žádosti považovaly zejména zdravotní důvody. Stěžovatel však ve správním řízení správních orgánů poskytl vodítko, jak skutkový stav posoudit. Výklad neurčitého právního pojmu dovodila judikatura soudů, a to včetně hodnocení úmyslu zákonodárce. Nelze proto souhlasit s názorem krajského soudu, že úmysl zákonodárce dovodit nelze. Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje důsledky trvání na splnění povinnosti osobně žádost podat, jak je uváděl před správními orgány a krajským soudem. Vzhledem k tomu, že po odečtení plateb na správu sociálního zabezpečení, částek životních minim a nákladů na bydlení zbývá rodině 8 060 Kč, je v rozporu se zjištěným skutkovým stavem závěr, že rodinný rozpočet nebude zatížen nákladem vynaloženým na zajištění hlídání dětí. Dotčen tak bude i veřejný zájem, neboť manželka stěžovatele bude v případě jeho odcestování nucena omezit své podnikání a spolehnout se na sociální dávky. Rovněž budou

odcestováním stěžovatele dotčena ústavně a mezinárodně zaručená práva nezletilých dětí; ústavní a mezinárodní ochrany přitom požívá i rodinný a soukromý život.

[10] Stěžovatel dále namítá, že postup správních orgánů je formalistický. Vycestování stěžovatele pouze k předání žádosti, která bude opět odeslána do České republiky, následné vydání vstupního víza a převzetí průkazu k pobytu na území České republiky je formalistické a představuje nepřiměřený zásah do rodinného života stěžovatele a jeho rodiny. K tomuto důsledku se přidává i nefunkční zastupitelský úřad, jehož funkce je navíc pouze administrativní, a obecně známá nečinnost úseku státní správy v pobytových řízeních. Krajskému soudu stěžovatel vytýká, že uměle vyzdvihuje pozici zastupitelského úřadu, která je však v pobytových řízeních naprosto formální a administrativní. Samotné zjišťování a posouzení skutkového stavu je v gesci Ministerstva vnitra. Kontakt zastupitelského úřadu s žadatelem proto nemůže být nenahraditelným stádiem řízení. Stěžovatel namítá porušení zásad správního řízení, a to porušení povinnosti umožnit uplatňovat práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), povinnosti postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu) a povinnosti postupovat v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Orgány státní správy mají sloužit veřejnosti, nikoliv pouze občanům České republiky. Právě takový závěr však lze implicitně z odůvodnění rozsudku krajského soudu dovodit. V kasační stížnosti stěžovatel opakuje námitku vznesenou již v žalobě, tj. porušení zásady legitimního očekávání spočívající v tom, že zastupitelský úřad v Šanghaji měl v jedné právně a skutkově obdobné věci rozhodnout o upuštění od osobního podání žádosti, resp. v obdobném postupu Velvyslanectví České republiky v Ulánbátaru.

[11] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření k ní se ztotožnil se závěry krajského soudu. Doplnil, že trvání na osobní přítomnosti stěžovatele při podání žádosti o pobyt nemá žádný sankční charakter. Nejde tedy o nucené vycestování cizince z území České republiky, s nímž by byl spojen zákaz vstupu na její území, nýbrž jde o zákonnou podmínku pro zahájení řízení o udělení pobytu. K tvrzení stěžovatele, že zastupitelský úřad v Hanoji dlouhodobě nezvládá agendu pobytových řízení žalovaný upozornil, že stěžovatel vychází z neaktuálního skutkového stavu, který se týkal objednávacího systému Visapoint provozovaného do 31. 10. 2017. V současné době slouží k objednávání k osobnímu podání žádosti o povolení k pobytu e-mailový systém objednávání s použitím zveřejněného alfanumerického kódu zajišťujícího do nejvyšší možné míry rovný přístup k uchazečům. Pokud stěžovatel poukazuje na dvě rozhodnutí, ve kterých bylo od osobního podání žádosti upouštěno, nelze z takových izolovaných případů dovozovat zavedenou a ustálenou rozhodovací praxi. Žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Azs 296/2018-35, který se týkal rozhodnutí, jímž byla stěžovateli podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců uložena povinnost opustit území České republiky. Nejvyšší správní soud se tedy již zabýval otázkou přiměřenosti možného zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele v důsledku rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky, přičemž bral do úvahy i situaci na zastupitelském úřadu v Hanoji. V nyní souzené věci by tyto otázky měly být Nejvyšším správním soudem posouzeny stejně.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[12] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců *žádost o udělení dlouhodobého víza s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.* Podle odstavce 3 věty první a druhé téhož ustanovení *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. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví.*

[15] Nejvyšší správní soud se zprvu zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Platí totiž, že nepřezkoumatelným je takový rozsudek, který nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Konstantní judikatura zdejšího soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44). Zároveň ovšem nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014-85). Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Krajský soud ve svém rozsudku posoudil všechny pro věc relevantní žalobní námitky. Odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Z porovnání obsahu žaloby a odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývá, že závěry soudu lze vztáhnout na všechny body žaloby. Lze tedy v první řadě konstatovat, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný.

[16] Nejvyšší správní soud již dříve vyložil (srov. zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS), že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům není nesouladné s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správních orgánů (čl. 36 odst. 1 Listiny). Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti, není důvodu o ústavní

konformitě povinnosti osobního podání žádosti o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat.

[17] Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců v sobě zahrnuje „[n]ejen správní uvážení, ale kombinuje je s neurčitým právním pojmem „odůvodněný případ“. Tento pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Správnímu orgánu je poskytován prostor pro zhodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoliv. Míra „uvážení“ správního orgánu se zde zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá.“ (viz rozsudek ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22).

[18] Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná možnost, a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (rozsudek čj. 10 Azs 219/2015-67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „[p]rostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.“

[19] V rozsudku sp. zn. 9 Azs 213/2018 soud upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, ale může jít rovněž o 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. V každém případě je ovšem třeba individuálně a zejména poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory (typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných).

[20] Není důvodné tvrzení stěžovatele, že se krajský soud ve výkladu pojmu „odůvodněný případ“ omezil na zdravotní důvody. Správní orgány a posléze krajský soud se naopak věcně zabývaly důvody tvrzenými stěžovatelem, tj. nepřiměřeným zásahem do jeho rodinných vazeb v České republice. Krajský soud konstatoval, že tvrzené rodinné důvody spočívající v podnikání manželky a péči o nezletilé děti stěžovateli nebrání ve splnění povinnosti osobního podání žádosti, přičemž rodina stěžovatele může situaci, která je pouze přechodná, řešit umístěním dětí do školky nebo péčí o děti na komerčním základě. Krajský soud navíc konstatoval, že v případě vycestování stěžovatele dojde po omezenou dobu k zásahu do jeho rodinného a soukromého života, půjde však z hlediska

pokračování

legalizace jeho pobytu o nezbytný a naprosto minimální důsledek jeho protiprávního setrvávání na území České republiky. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Krajský soud rovněž přílehlavě odkázal na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 102/2013 týkající se situace, kdy cizinec rodinný život v České republice založí s vědomím svého nelegálního pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud se i s ohledem na citovaný rozsudek ztotožňuje s názorem krajského soudu, že představuje-li rozhodnutí o správním vyhoštění cizince v této situaci nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života jen výjimečně, platí to tím spíše v situaci, kdy jde pouze o přechodné vycestování za účelem osobního podání žádosti. Stěžovatel, který na závěry v tomto rozsudku uvedené rovněž odkazuje, pomíjí, že skutkové okolnosti přicházející do úvahy jako okolnosti výjimečně představující nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života byly v namítaném případě odlišné (nemoc manželky a její finanční závislost na cizinci). Rovněž pak nebere zřetel na to, že závěry Nejvyššího správního soudu, které stěžovatel vykládá ve svůj prospěch, se týkaly dopadů způsobených správním vyhoštěním, kdy odloučení cizince od rodiny bylo trvalé, popřípadě dlouhodobé. Nejvyšší správní soud v namítaném rozsudku ostatně konstatoval, že situace, kdy je cizinec vyhoštěn, oproti situaci, kdy je cizinci neoprávněně pobývajícím na území České republiky vydán výjezdní příkaz, odlišné jsou. Dopady na soukromý a rodinný život zapříčiněné pouze dočasným vycestováním (což je případ stěžovatele), je nutné hodnotit jako mírnější.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž v této souvislosti odkazuje na svůj rozsudek ve věci sp. zn. 1 Azs 296/2018, v němž byly posuzovány dopady opuštění území České republiky do soukromého a rodinného života stěžovatele, a to na základě rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, jímž byla stěžovateli podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců uložena povinnost opustit území České republiky. Nejvyšší správní soud v rozsudku dospěl k závěru: „Nelze přisvědčit ani námítce stěžovatele, že zásah do jeho soukromého a rodinného života v důsledku napadeného rozhodnutí není přiměřený. Nejvyšší správní soud dal za pravdu závěrům správních orgánů, podle kterých rozhodnutí o povinnosti opustit území sice představuje určitý zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele, ovšem s ohledem na to, že jde o v podstatě nejmírnější opatření pro cizince neoprávněně pobývajícího na území ČR, které není spojeno se stanovením doby, po kterou je cizinci vstup na území ČR zakázán, lze tento zásah považovat za přiměřený. Stěžovatel sice na území ČR pobývá dlouhodobě (do ČR přicestoval v roce 2005), avšak již od roku 2010 nedisponuje žádným pobytovým oprávněním, za což byl také v minulosti opakovaně sankcionován. Svůj pobyt se snažil různými, i zjevně účelovými (stěžovatel žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU v době, kdy již měl vztah se svou manželkou) způsoby legalizovat, avšak bezúspěšně. Na území ČR má sice rodinu (manželku a dvě nezletilé dcery), tu si však založil již s vědomím svého protiprávního pobytu a musel tak dopředu počítat s tím, že bude nucen si svůj pobyt na území ČR zlegalizovat. Nezletilé děti stěžovatele mohou po nezbytnou dobu, kdy bude stěžovatel muset vycestovat za účelem vyřízení potřebného pobytového oprávnění v zemi původu, setrvat na území ČR se svou matkou. Vzhledem k částečné konsolidaci situace na zastupitelském úřadě v Hanoji spojenou s nefunkčností tzv. Visapointů by nemělo jít o nijak dlouhodobé odloučení rodiny, ale pouze o její dočasné rozdělení z důvodu legalizace pobytu jednoho z jejích členů. Bude tak do určité míry záviset na aktivitě stěžovatele, kdy se mu podaří svou situaci vyřešit.“ Uvedené závěry se týkají shodných dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele v důsledku

opuštění území České republiky. Nyní rozhodující senát neshledal důvod se od těchto závěrů v nyní posuzované věci odchýlit. Jelikož dopady do soukromého a rodinného života v důsledku opuštění území nejsou nepřiměřené, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěrem krajského soudu, že neshledal rozhodnutí správních orgánů za rozporná s čl. 32 Listiny základní práv a svobod, čl. 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte ani s čl. 5 odst. 5 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.

[22] Lze doplnit, že podmínka osobního podání žádosti, jakož i oprávnění zastupitelského úřadu při posuzování důvodů pro upuštění od této povinnosti nijak nezpochybnuje ani neeliminuje právo na sloučení rodiny zakotvené v uvedené směrnici ani práva vyplývající z Listiny a Úmluvy o právech dítěte. Nutno připomenout, že stěžovatel pobýval na území České republiky nelegálně, tedy vlastním zaviněním se ocitl v situaci, kdy musí respektovat pravidla pro získání pobytového oprávnění z pozice cizince, který nemá na území České republiky pobyt legalizován. Důsledkům takové situace jsou pak vystaveny i nezletilé děti stěžovatele. Nemůže tak být dotčen ani zájem dítěte garantovaný článkem 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte, když stěžovatel vědomě pobýval na území bez pobytového oprávnění a následně neprokázal, že osobní podání žádosti je pro stěžovatele a jeho rodinu nepřiměřeně zatěžující. Nedůvodná je námitka, že dočasná nepřítomnost stěžovatele by ochromila chod rodiny a podnikání jeho manželky. Stěžovatel se v této námitce omezil na pouhé konstatování, že jeden rodič by sám péči o nezletilé děti nezvládl souběžně s podnikáním. Nejde však o neřešitelnou situaci. Je na stěžovateli a jeho manželce, aby uspořádali osobní záležitosti tak, aby se chodu rodiny odcestování stěžovatele na přechodnou dobu dotklo co nejméně. Krajským soudem nastíněná řešení jsou zcela obvyklá a dávají manželce stěžovatele časový prostor pro to, aby se mohla věnovat podnikatelským aktivitám.

[23] Rovněž ve vztahu k druhému důvodu podané žádosti - okolnostem na straně zastupitelského úřadu v Hanoji, který dle stěžovatele dlouhodobě agendu pobytových řízení nezvládá - odkazuje Nejvyšší správní soud na podrobné odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[24] Jak je uvedeno výše, v rozsudku sp. zn. 9 Azs 213/2018 Nejvyšší správní soud upřesnil, že „*odůvodněný případ*“ může spočívat rovněž v situacích, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena (v podrobnostech viz shora bod [19]). Podle závěrů uvedeného rozsudku musí být otázka poměrů na zastupitelském úřadu tedy vztažena vždy ke konkrétním okolnostem projednávané věci. Rozhodné jsou proto skutkové okolnosti svědčící o osudu podávaných žádostí, tj. prokázané zkušenosti cizince s činností zastupitelského úřadu přímo v posuzované věci, nikoliv obecné tvrzení bez autentické osobní zkušenosti cizince. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu i žalovaného, že tvrzení stěžovatele (který se sjednat termín osobního podání žádosti ani nepokusil) o faktické nemožnosti sjednání termínu osobního podání žádosti, je nepodložené.

[25] K námitce, že systém registrace k podání žádostí na zastupitelském úřadě v Hanoji je nefunkční lze odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Azs 77/2015-36. V něm soud uvedl, že: „*[ž]aloba proti rozhodnutí správního orgánu (...) představuje nástroj k ochraně subjektivních práv žalobkyně, naopak není*

pokračování

koncipována jako actio popularis.“ S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013 č.j. 1 Afs 12/2013-30 vyložil, že: „[ž]alobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.“

[26] Pokud stěžovatel rozporuje smysluplnost osobního podání žádosti, formálnost takového postupu a obecně nedodržování lhůty k rozhodnutí o žádosti Ministerstvem vnitra, nejedná se o skutečnosti, které jsou pro danou věc relevantní. Osobní forma podání je stanovena přímo zákonem. Zastupitelský úřad se tedy při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání nezabývá tím, zda je osobní podání v konkrétním případě rozumné či nezbytné, nehodnotí ani případnou délku správního řízení. Zabývá se výlučně tím, zda existují důvody, pro které není třeba na osobním podání trvat. Předmětem soudního přezkumu proto není hodnocení smysluplnosti či efektivity osobního podání, ale pouze posouzení, zda správní orgány správně vyložily neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ a poté jej správně aplikovaly na zjištěný skutkový stav. Argumentace krajského soudu vypořádávající se s námitkou stěžovatele o formalistickém přístupu, resp. smysluplnosti postupu správních orgánů, jde nad rámec projednávané věci. Námitky stěžovatele brojící proti této argumentaci se proto mýlí s podstatou věci. Pro úplnost však lze doplnit, že argumentace krajského soudu je i v této části přílehlavá. Rovněž se z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že délka řízení o žádosti o povolení pobytu, není pro posouzení žádosti stěžovatele rozhodná, a nemůže založit důvody, které by měly stěžovateli zabránit v osobním podání žádosti.

[27] Rovněž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že dvě rozhodnutí, z toho přinejmenším jedno skutkově výrazně odlišné, nemohou založit ustálenou správní praxi ve věcech žádostí o upuštění od povinnosti žádost osobně podat. Nejprve Nejvyšší správní soud připomíná, že „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad)“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, body 81–82). Stěžovatelem namítaná dvě rozhodnutí, z nichž jedno se navíc týká žadatelky v rizikovém těhotenství, nemohou splnit výše uvedená kritéria ustálené praxe. Ze dvou správních rozhodnutí totiž nelze dovodit, že jde o ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy, která by u stěžovatele mohla založit legitimní očekávání, že jeho žádosti bude vyhověno.

[28] Důvodnou není ani kasační námitka namítající porušení základních zásad správního řízení poukazující na ochranu veřejného zájmu a veřejného rozpočtu. Stěžovatel obdobně, jak učinil v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, namítá, že byla porušena povinnost

umožnit uplatňovat práva a oprávněné zájmy, postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a postupovat v souladu s veřejným zájmem. Tvrdí, že v případě opuštění území České republiky, existuje reálná hrozba, že se jeho manželka nebude moci věnovat podnikání, což vyústí v nutnost pobírat dávky sociálního zabezpečení, v důsledku čehož dojde k zatížení veřejných rozpočtů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že z § 169d zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců byla vyloučena platnost základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu. Krajský soud však nepochybil, pokud porušení těchto zásad neshledal. Skutečnost, že stěžovateli nebylo pro nesplnění zákonem vyžadovaných podmínek vyhověno v jeho žádosti o upuštění od osobního podání z důvodů vysvětlených výše, neznamená porušení základních zásad správního řízení. Stěžovateli bylo v plném rozsahu umožněno uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy, neboť objektivně mu v podání žádosti nic nebránilo. Možnosti sjednat datum osobního podání stěžovatel ani nevyužil. Náklady spojené s cestou do Vietnamu vynaložené v souvislosti s podáním žádosti na zastupitelském úřadu v Hanoji nelze v případě, kdy stěžovatel nesplňuje podmínky pro upuštění od osobního podání žádosti, považovat za zbytečný náklad. V této souvislosti lze doplnit, že stěžovatel musel s ohledem na svůj nikoliv krátkou dobu trvající nelegální pobyt na území České republiky s takovým výdajem počítat. Jak je uvedeno výše, zásady správního řízení se na daný typ řízení vztahují, je tedy bezdůvodná dedukce stěžovatele, že správní orgány slouží a vychází vstříc pouze českým státním občanům. Z negativního rozhodnutí proto nelze dovozovat porušení zásady uvedené v § 4 odst. 1 správního řádu. Taktéž neobstojí námitka porušení veřejného zájmu na základě vzniku výdajů státu v souvislosti s hypotetickým vyplácením dávek manželce stěžovatele. Dodržení souladu přijatého řešení s veřejným zájmem je nutné vztáhnout na předmět řízení. Veřejným zájmem je v daném případě zájem na tom, aby na území České republiky pobývali cizinci s platným pobytovým oprávněním, resp. byl dodržen zákonem stanovený postup vyřizování žádostí o jejich udělení. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že otázka ochrany veřejných financí, navíc dovozovaná stěžovatelem zcela hypoteticky, v konkrétní věci zásadní povahu nemá.

[29] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného poukazuje na to, že krajský soud označil nesprávně jako žalovaného ministra zahraničních věcí, který však není samostatným žalovaným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2006 čj. 4 As 57/2005-64, č. 2800/2006 Sb. NSS, a ze dne 15. ledna 2004, čj. 6 A 11/2002-26, č. 5/2004 Sb. NSS; ve vztahu k řízením s obdobným předmětem jako nyní posuzované; viz rozsudky ze dne 10. 1. 2019, čj. 7 Azs 341/2018-35, ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 276/2018-47, ze dne 21. 11. 2018, čj. 9 Azs 372/2018-25, a ze dne 25. 10. 2018 čj. 4 Azs 249/2018-49). Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť ministr zahraničních věcí stojí v čele Ministerstva zahraničních věcí jako ústředního správního orgánu; fakticky tak bylo jednáno s účastníkem řízení, jemuž pasivní legitimize svědčila.

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[30] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. února 2020

Petr Mikeš
předseda senátu