



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Veronikou Burianovou ve věci

žalobce:

D. T. N.
státní příslušnost X
v ČR bytem X
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo zahraničních věcí ČR
sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2023, č. j. 121314-3/2023-MZV/OPL,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce podal cestou datové schránky dne 23. 5. 2023 Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) společně s žádostí o dlouhodobé vízum za rodinným účelem (dále jen „*žádost o vízum*“) žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti (dále jen „*žádost o upuštění*“).
2. Správní orgán prvního stupně učinil dne 28. 6. 2023 záznam o usnesení č. j. 1600-2/2023-MZV/HANOKO, o nepřijatelnosti žádosti o vízum z důvodu nepředložení formuláře žádosti, cestovního dokladu v originálu, fotografie, dokladu o zajištění ubytování, dokladu potvrzujícího účel pobytu v originálu, prostředků k pobytu na území, výpisu z vietnamské evidence rejstříku trestů a nezaplacení správního poplatku (dále jen „*usnesení o nepřijatelnosti*“).
3. Dne 28. 6. 2023 vydal správní orgán prvního stupně i usnesení č. j. 1600-3/2023-MZV/HANOKO (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž zamítl žádost o upuštění a řízení o žádosti o vízum zastavil, neboť žádost o vízum byla podle usnesení o nepřijatelnosti nepřijatelná a žádost o upuštění se tak stala zjevně bezpředmětnou.
4. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 10. 2023, č. j. 121314-3/2023-MZV/OPL (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), prvoinstanční rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu z důvodu nicotnosti zrušil a řízení zastavil.
5. Žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí následovně: Žalobce v rozporu s § 168 odst. 2 ve spojení s § 55 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění do 30. 6. 2023 (dále jen „*ZPC*“), zastupitelskému úřadu nepodal žádost v listinné podobě a nepředložil v originále cestovní doklad, matriční doklad a doklad prokazující účel pobytu, některé náležitosti žádosti žalobce nepředložil vůbec a nezaplatil ani správní poplatek za podání žádosti. Žádost je tudíž podle § 169h odst. 2 písm. a), b) ZPC nepřijatelná. Žalovaný přisvědčil žalobci, že byla-li žádost o vízum nepřijatelná, řízení o ní nebylo zahájeno a nelze tedy řízení o ní zastavit. Žalovaný konstatoval, že vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti vyvolá přijatelnost žádosti o pobytové oprávnění, která nebyla podána osobně. Požádáním o upuštění od osobního podání však podle žalovaného není možné vyloučit aplikaci jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti, jako např. podle § 169h odst. 2 písm. b) ZPC. Žalovaný aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který poté, co shledal žádost o vízum nepřijatelnou, již se nezabýval žádostí o upuštění, neboť vyhovění žádosti o upuštění nemohlo zhojit nepřijatelnost žádosti. Žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně vůbec neměl prvoinstanční rozhodnutí vydat - kdyby upustil od povinnosti osobního podání, žádost o dlouhodobé vízum by totiž stejně nemohla být přijata.

II.

Žaloba

6. Žalobce namítl, že prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s dosavadní dlouhodobou správní praxí a bylo porušeno jeho legitimní očekávání ve vztahu k dosavadní správní praxi. Dosud byly žádosti o vízum spojené s žádostí o upuštění,

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podané datovou schránkou, zamítány nebo jim bylo vyhověno. Správní orgán nejprve rozhodl o žádosti o upuštění, a vyhověl-li jí, vyzval žadatele k předložení listinných dokladů. Tuto správní praxi žalobce prokázal v odvolání a učinil k ní konkrétní odkazy i v žalobě.

7. Žalobce uznal, že správní orgány deklarovaly změnu správní praxe do budoucna, ale popřel její racionalitu a vážnost jejích důvodů a označil ji za náhlou, překvapivou a nemotivovanou vnějšími podněty. Poukázal na to, že mezi náležitosti žádosti o vízum patří originály cestovního dokladu žadatele a matriční doklady (rodné listy, oddací list). V takovém případě je riziko, že tyto doklady mohou být u správního orgánu uloženy po delší dobu, a žadatel nebude mít k dispozici cestovní doklad při svém pobytu na území cizího státu. Tím by se životní situace žalobce zkomplikovala. Řešením by bylo osobní předložení dokladů zastupitelskému úřadu k pořízení kopií prostřednictvím zástupce žadatele, ale toto řešení je vyloučeno v případě nedostupnosti zastupitelského úřadu. Dalším řešením by bylo zaslání dokladů poštou, ale zde žadatel riskuje jejich ztrátu a nebude je mít k dispozici po celou dobu řízení o žádosti o upuštění od osobního podání a bude muset protiprávně pobývat v ČR bez platného cestovního dokladu. Žalobce dodal, že cizinecká policie postupuje tak, že přestupkově nestíhá pobyt na území bez cestovního dokladu, pokud jí cizinec předloží výzvu zastupitelského úřadu k předložení cestovního dokladu za účelem odstranění vad žádosti, přičemž v takovém případě doložení dokladů nemívá delšího trvání. Změněná správní praxe je navíc podle žalobce s odkazem na § 6 odst. 2 a § 4 odst. 1 správního řádu neefektivní, protože ve variantě prvotního zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání nemusí cizinec předkládat originály dokladů a jak cizinec, tak správní orgán šetří tisícové náklady poštovního za zaslání a vrácení dokladů a jsou méně administrativně zatěžováni. Žalobce popřel, že by ke změně správní praxe byl vážný důvod, neboť nedošlo ke změně právní úpravy. Žalobce upozornil, že novela č. 173/2023 Sb. není na jeho případ použitelná a že zákonodárce nestanovil určité důvody nepřijatelnosti jako důvod vylučující upuštění od osobního podání žádosti, tudíž je na místě aplikovat argumentaci a contrario. Žalobce s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu uvedl, že změna správní praxe není vedena racionálními důvody a odporuje smyslu a účelu ZPC, jímž je umožnit podání žádosti žadateli, který se z objektivních důvodů nemůže ke správnímu orgánu dostavit osobně, nikoli mu přístup k podání žádosti zkomplikovat. Správní praxe navíc odporuje § 2 odst. 1 správního řádu, protože neodpovídá speciálnímu § 169d odst. 3 ZPC.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný měl prvoinstanční rozhodnutí za nicotné vzhledem ke zjevnému rozporu mezi výrokem a odůvodněním, neboť výrokem byla žádost žalobce o upuštění zamítnuta a dle odůvodnění byla shledána zjevně bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Žalovaný proto napadeným rozhodnutím současně rozhodl o zastavení řízení, neboť v návaznosti na usnesení o nepřijatelnosti žádosti nebyly splněny podmínky pro projednání žádosti o upuštění od osobního podání.
9. Podle žalovaného nebyl žalobce napadeným rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, neboť je-li žádost o pobytové oprávnění nepřijatelná, nelze aplikovat § 169d odst. 3 ZPC - řízení o žádosti o pobytové oprávnění nebylo vůbec zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Žádost o upuštění od osobního podání je pouze procesní žádost účastníka řízení, která, je-li jí vyhověno, vyvolá

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

přijatelnost žádosti o pobytové oprávnění, aniž byla podána osobně. Žádostí o upuštění nelze vyloučit aplikaci jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění. Vydáním prvoinstančního rozhodnutí žádná práva žalobci nevznikla, vzhledem k nepřijatelnosti žádosti o vízum. Podle žalovaného je tak napadené rozhodnutí podle § 70 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu a žaloba má být podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta jako nepřijatelná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21).

10. K usnesení o nepřijatelnosti, ač nebylo žalobou napadeno, žalovaný uvedl následující. Žádost o dlouhodobé vízum, k níž nejsou předloženy zákonné náležitosti, je podle § 31 ve spojení s § 169h odst. 2 písm. b) ZPC nepřijatelná. V takovém případě řízení o ní není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Žádost o upuštění od osobního podání je pouze procesní žádostí týkající se způsobu podání žádosti o pobytové oprávnění a nijak nesouvisí se zákonnými požadavky kladenými na žádost o pobytové oprávnění a její náležitosti. Namítl-li žalobce, že bude muset zaslat cestovní doklad i originály matričních dokladů poštou na zastupitelský úřad, čímž riskuje ztrátu těchto dokladů a případně postih za přestupek podle ZPC za to, že pobývá na území České republiky bez cestovního dokladu, povinnost doložit tyto doklady v originále byla stanovena vždy, i za předchozí praxe, kdy bylo doložení těchto dokladů vyžadováno až poté, co bylo upuštěno od osobního podání žádosti. Cizinec byl a je vždy povinen cestovní doklad i matriční doklady předložit v originále, aby mohla být žádost o pobytové oprávnění meritorně projednána - námitky neefektivity správního řízení, zvýšené administrativní náročnosti, zbytečně vynaložených nákladů na poštovné a rozporu nového postupu s § 6 odst. 2 správního řádu jsou tak zcela bezpředmětné.
11. Žalovaný vysvětlil, že dosavadní postup vytvořil dvě skupiny cizinců. Žádosti cizinců, kteří podali osobně na zastupitelském úřadě žádost o dlouhodobé vízum bez některých zákonných náležitostí, byly shledány nepřijatelnými a řízení o nich nebyla vůbec zahájena. V případě cizince, jehož žádost o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum bylo vyhověno, však zastupitelský úřad teprve následně vyzval k doložení chybějících náležitostí žádosti, ačkoli již od počátku byla jeho žádost o dlouhodobé vízum nepřijatelná, čímž zakládal nežádoucí dvojkolejný a diskriminační přístup, ač pravidla pro řízení o udělení dlouhodobého víza platí bez ohledu na to, zda je žádost podána osobně či zda je současně žádáno o upuštění. Žalovaný měl za to, že nový postup ob stojí i po novele zákona o pobytu cizinců, provedené zákonem č. 173/2023 Sb., neboť jí došlo i ke změně ustanovení § 169i odst. 3 ZPC.
12. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nepřijatelnou odmítl, resp. jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Rozhodnutí bez nařízení jednání

13. Vzhledem k tomu, že s tímto postupem vyslovil žalobce v podání ze dne 10. 11. 2023 výslovný souhlas a žalovaný se nevyjádřil k výzvě soudu ze dne 7. 11. 2023, č. j. 62 A 4/2023-13, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

V.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

14. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů je napadené rozhodnutí nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
15. Soud předesílá, že z hlediska soudního přezkumu představují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56).
16. Podle § 31 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) ZPC je povinen cizinec k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů předložit cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu na území, prostředky k pobytu na území, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografii (to neplatí, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince).
17. § 31 odst. 3 písm. a) ZPC stanoví, že k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec na požádání dále povinen předložit doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní zachovalosti (§ 174) vydaného státem, jehož je cizinec státním občanem, jakož i státy, v nichž cizinec pobýval v posledních 3 letech nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců, nebo čestné prohlášení v případě, že tento stát takový doklad nevydává; doklad nelze vyžadovat od cizince mladšího 15 let.
18. Podle § 55 odst. 1 věty druhé ZPC je povinen cizinec předložit cestovní doklad, matriční doklad a doklad prokazující účel pobytu v originále.
19. Podle § 168 odst. 2 ZPC je možno v řízení podle ZPC v části vedené před zastupitelským úřadem podání učinit pouze v listinné podobě.
20. § 169d odst. 1 a 2 ZPC stanoví, že cizinec je povinen podat žádost o udělení dlouhodobého víza osobně.
21. Podle § 169d odst. 3 ZPC může zastupitelský úřad v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. 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 pobytové oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.

22. Podle § 169h odst. 1 písm. c) ZPC je žádost o udělení dlouhodobého víza nepřijatelná, jestliže žádost nebyla podána osobně podle § 169d odst. 2, aniž zastupitelský úřad upustil od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3.
23. Podle § 169h odst. 2 písm. a) ZPC je žádost o udělení dlouhodobého víza dále nepřijatelná, jestliže nebyl zaplacen správní poplatek za přijetí žádosti.
24. Podle § 169h odst. 2 písm. b) ZPC je žádost o udělení dlouhodobého víza dále nepřijatelná, jestliže k žádosti nebyly předloženy náležitosti podle tohoto zákona; to neplatí, jde-li o žádost cizince narozeného na území.
25. § 169h odst. 5 ZPC stanoví, že nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.
26. Nejprve se soud zabýval žalovaným sporovanou přípustností žaloby.
27. § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zakládá subjektivní právo cizince na upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, protože cizinci umožňuje podat žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, stanoví podmínky jejího podání i podmínky jejímu vyhovění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78: *Subjektivní právo představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. V objektivním veřejném právu přitom může být jak subjektivní právo, tak právní nárok vyjádřen textově dvěma způsoby, v závislosti na tom, kdo je klíčovým subjektem, jehož chování je normou upravováno. Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí*).
28. Napadeným rozhodnutím bylo zrušeno pro nicotnost prvoinstanční rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o vízum a o zastavení řízení o žádosti o dlouhodobé vízum. Současně bylo napadeným rozhodnutím řízení zastaveno. Prakticky tedy došlo k tomu, že o žádosti o upuštění nebylo správními orgány meritorně rozhodnuto (zamítnutí žádosti bylo žalovaným zrušeno) a řízení o žádosti o upuštění bylo žalovaným zastaveno. Jelikož má žalobce subjektivní právo na upuštění od osobního podání žádosti za zákonem stanovených podmínek a řízení o takové jeho žádosti bylo napadeným rozhodnutím zastaveno, mohlo napadeným rozhodnutím dojít ke zkrácení veřejného subjektivního práva žalobce a žalobcem tvrzené zkrácení práv není na první pohled vyloučeno.
29. Soud dále připomíná závěry ustálené judikatury, že aktivní procesní legitimace k podání žaloby je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena na tvrzení žalobce stran zkrácení práv, kdy postačuje tvrzení, u něhož není již na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít. Přitom současně platí, že v pochybnostech je třeba uzavřít, že aktivní procesní legitimace žalobce je dána, a dát tak průchod účinnému uplatnění jeho základního práva na soudní ochranu (srov. např.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 45/2023-28, bod 15 a tam citovaná judikatura).

30. O přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. spočívajícím v zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o vydání pobytového oprávnění a v zastavení řízení o pobytové žádosti není v judikatuře správních soudů sporu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2023, č. j. 3 Azs 163/2022-36, bod 1, nebo ze dne 28. 7. 2023, č. j. 8 Azs 90/2022-48, bod 1).
31. Soud uzavírá, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí o subjektivním právu žadatele na upuštění od osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, které je pro žadatele nepříznivé (jeho žádosti nebylo vyhověno a správní orgán odmítl zabývat se žádostí). Žaloba žalobce je tedy přípustná.
32. Ve vztahu k nepřipustnosti žaloby žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentoval tím, že žalobce nebyl zkrácen na svých právech, protože nebylo zahájeno řízení o žádosti o vízum a má se za to, že žádost o vízum nebyla podána. K tomu soud uvádí, že toto tvrzení se týká důsledků usnesení o nepřijatelnosti, které není předmětem nynějšího soudního přezkumu. *Zjevnou* nemožnost zásahu do veřejných práv žalobce napadeným rozhodnutím nelze dovozovat z posouzení účinků jiných správních rozhodnutí (zde: usnesení o nepřijatelnosti). Pokud žalovaný zdůraznil, že vyhovění žádosti o upuštění nezhojí jiné důvody nepřijatelnosti žádosti o vízum, též se opíral o východisko, že žalobce podal nepřijatelnou žádost o vízum, avšak takový závěr ve vztahu k žalobou nenapadenému usnesení o nepřijatelnosti nelze učinit bez podrobného seznámení se se správním spisem. Takový postup však vylučuje, že by z žaloby a z napadeného rozhodnutí vyplývala *zjevnost* nezkrácení veřejných subjektivních práv žalobce napadeným rozhodnutím. Argumentoval-li žalovaný tím, že prvoinstančním rozhodnutím žalobci nevznikla žádná práva, pominul, že napadeným rozhodnutím bylo prvoinstanční rozhodnutí zrušeno a řízení o žádosti o upuštění zastaveno. Bylo-li řízení o žádosti o upuštění zastaveno, mohlo teoreticky do subjektivních práv žalobce negativně zasáhnout tím, že jeho žádosti o upuštění nebylo vyhověno. Z žalobních tvrzení a napadeného rozhodnutí každopádně vyloučení takového negativního zásahu *zjevně* nevyplyvá.
33. Poněkud nesrozumitelným byl pro soud holý odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21: Tento rozsudek se týkal rozkladu podle § 152 správního řádu a jeho souvislost s nyní projednávanou věcí zůstala soudu nejasná. V tomto rozsudku totiž kasační soud rozebral, že pokud by vyšší organizační složka jednoho správního orgánu na základě rozkladu pouze zrušila rozhodnutí téhož správního orgánu vydaného nižší organizační složkou, v řízení by bez dalšího pokračovala nižší organizační složka a znovu by meritorně rozhodla nebo usnesením řízení zastavila. Dále se kasační soud zabýval variantou, že by vyšší instanční orgán v rozkladovém řízení pouze zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a pro tento případ dovodil, že by správní orgán prvního stupně neměl žádný procesní prostředek, jak zahájené řízení formálně ukončit. Zdejší soud nerozumí tomu, jak by uvedené závěry kasačního soudu měly podporovat tvrzení žalovaného, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný totiž nejenže zrušil (pro nicotnost) prvoinstanční rozhodnutí, ale současně řízení o žádosti o upuštění zastavil. Nemůže tedy být sporu o tom, že šlo o rozhodnutí konečné.

34. Soud se dále vzhledem k závěru o přípustnosti žaloby zabýval věcným přezkumem napadeného rozhodnutí v mezích žalobních námitek a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
35. V rozsudku ze dne 20. 4. 2023, č. j. 2 Azs 35/2023–27, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Spojuje-li zákon s určitými druhy žádostí institut nepřijatelnosti (resp. možnost, že žádost bude při nedodržení zákonných podmínek nepřijatelná), je na žadateli, aby k podání žádosti přistupoval co možná nejpečlivěji a nejbezpečněji. Existuje totiž riziko, že správní orgán se žádostí z důvodu formálních nedostatků nebude vůbec zabývat, resp. že řízení o žádosti vůbec nezahájí. Právě v tomto aspektu spočívá rozdíl mezi nepřijatelností a zastavením řízení pro nezaplacení správního poplatku.*“ (bod 14 rozsudku). Dále dodal, že účelem nepřijatelnosti žádosti je přimět žadatele k co největší procesní opatrnosti a pečlivosti, s níž žádost podává. Institut nepřijatelnosti správním orgánům umožňuje, aby se nezabývaly žádostmi, které trpí závažnými a zjevnými nedostatky. V případě podání žádosti datovou zprávou pro její přijatelnost postačuje, aby žadatel alespoň výslovně projevil vůli správní poplatek uhradit a informoval se o možnostech platby a souvisejících podrobnostech (bod 16 rozsudku). Z uvedeného rozsudku vyplynulo, že správní orgán není povinen vyzvat žadatele o udělení dlouhodobého víza k zaplacení správního poplatku. Podává-li žadatel žádost prostřednictvím datové zprávy, pro přijatelnost žádosti postačuje, aby žadatel alespoň výslovně projevil vůli správní poplatek uhradit a informoval se o možnostech platby - neuhradí-li žadatel poplatek a ani neprojeví vůli tak učinit, je žádost nepřijatelná.
36. Z právní úpravy popsané v bodech 16 až 25 tohoto rozsudku a rozsudku kasačního soudu uvedeného v předchozím bodě tohoto rozsudku vyplývají následující závěry.
37. Zastupitelský úřad může *upustit od osobního podání* za splnění podmínky, že jde o odůvodněný případ a žadatel současně s doručením žádosti o dlouhodobé vízum doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. V případě takové žádosti je řízení zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Zastupitelský úřad může na žádost cizince od osobního podání upustit, což má za následek, že se žádost nepovažuje za nepřijatelnou z důvodu, že nebyla podána osobně. Nic víc, nic méně. Nebo zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti neupustí a v takovém případě řízení o žádosti usnesením zastaví [viz § 169d odst. 3 věta první až třetí a § 169h odst. 1 písm. c) ZPC].
38. *Nepřijatelnost* žádosti má tyto důsledky: Podáním nepřijatelné žádosti není zahájeno žádné řízení a má se za to, že k podání žádosti vůbec nedošlo. Zastupitelský úřad o tom jen cizince písemně informuje a učiní o nepřijatelnosti usnesení do spisu (viz § 169h odst. 5 ZPC).
39. Podaná žádost je podle zákona *nepřijatelná*, pokud nebyla podána osobně a zastupitelský úřad neupustil od povinnosti osobního podání žádosti [viz § 169h odst. 1 písm. c) ZPC], nebo pokud k žádosti nebyly předloženy zákonem stanovené náležitosti [viz § 169h odst. 2 písm. b) ZPC].
40. Podaná žádost je však podle zákona *nepřijatelná* i tehdy, nebyl-li zaplacen správní poplatek za přijetí žádosti [viz § 169h odst. 2 písm. a) ZPC]. Přitom se v případě podání žádosti datovou zprávou bez současné úhrady správního poplatku pro její přijatelnost vyžaduje, aby žadatel alespoň výslovně projevil vůli správní poplatek uhradit, příp. se informoval o možnostech platby poplatku (viz rozsudek kasačního soudu uvedený v bodě 35 tohoto rozsudku).
41. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že je-li podána žádost (bez ohledu na to, zda osobně nebo spolu s žádostí o upuštění od osobního podání) bez současné úhrady správního

poplatku nebo projevené vůle správní poplatek uhradit, jde bez dalšího o *nepřijatelnou* žádost a k zahájení řízení o žádosti vůbec nedojde, o čemž správní orgán učiní do spisu usnesení. Soud je toho názoru, že by bylo proti smyslu zákona vykládat § 169d odst. 3 věta první až třetí a § 169h ZPC tak, že zastupitelský úřad v případě žádosti o dlouhodobé vízum, která je nepřijatelná z důvodu, který nesouvisí s neosobním podáním, ač cizinec požádal o upuštění od jejího osobního podání, považoval řízení o žádosti o vízum za zahájené. Jinými slovy, stanoví-li ZPC z určitého, zákonem definovaného, důvodu nepřijatelnost žádosti o dlouhodobé vízum se zákonným důsledkem nezahájení řízení, nelze zahájení řízení dovodit z toho, že jinak nepřijatelná žádost byla spojená se žádostí o upuštění od jejího osobního podání. *Nepřijatelná* žádost o dlouhodobé vízum není důvodem pro zahájení řízení, ani když je s ní spojena žádost o upuštění od osobního podání, pokud nepřijatelnost žádosti nemá původ v neosobním podání žádosti o vízum. Soud uzavírá, že řádně podaná žádost o upuštění od osobního podání v odůvodněném případě může zhojit jen nepřijatelnost žádosti o vízum spočívající v jejím neosobním podání.

42. V posuzované věci žalobce žádal o dlouhodobé vízum. Byl proto povinen osobně na zastupitelském úřadu podat žádost a přiložit k ní cestovní doklad (v originále), doklad potvrzující účel pobytu na území (v originále, i jde-li o matriční doklad), prostředky k pobytu na území, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a fotografii [viz § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 55 odst. 1 věta druhá, § 168 odst. 2, § 169d odst. 1 a 2 ZPC]. Byl též povinen zaplatit správní poplatek za přijetí žádosti o vízum dle zákona o správních poplatcích.
43. Správní orgán prvního stupně ve výroku usnesení o nepřijatelnosti uvedl, že žádost o vízum je nepřijatelná jednak proto, že žalobce nepředložil některé náležitosti žádosti dle § 169h odst. 2 písm. b) ZPC, a jednak proto, že žalobce za přijetí žádosti nezaplatil správní poplatek podle § 169h odst. 2 písm. a) ZPC. Správní orgán tedy posoudil žádost o vízum tak, že podáním nepřijatelné žádosti nebylo zahájeno řízení o žádosti o vízum a měl za to, že k podání žádosti vůbec nedošlo. Usnesení o nepřijatelnosti není předmětem nynějšího soudního přezkumu.
44. Následně správní orgán prvního stupně vydal prvoinstanční rozhodnutí, jímž zamítl žádost o upuštění a řízení o žádosti o vízum zastavil. Toto rozhodnutí odůvodnil tím, že žádost o vízum byla posouzena jako nepřijatelná a tak se žádost o upuštění stala zjevně bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.
45. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobce uvedl, že *jediným důvodem* prvoinstančního rozhodnutí byla nepřijatelnost žádosti o vízum z důvodu *nedoložení potřebných dokladů v listinné podobě*. Žalobce namítl nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí z důvodu, že odporuje předchozí rozumné správní praxi správního orgánu prvního stupně, při níž nejprve rozhodl o žádosti o upuštění a pak v případě jejímu vyhovění teprve vyzýval k doložení dokladů v listinné podobě.
46. Napadené rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že usnesením o nepřijatelnosti bylo rozhodnuto o nepřijatelnosti žádosti o vízum jednak z důvodu, že žalobce nepředložil některé náležitosti žádosti dle § 169h odst. 2 písm. b) ZPC, a jednak proto, že žalobce za přijetí žádosti nezaplatil správní poplatek podle § 169h odst. 2 písm. a) ZPC. Byla-li žádost o vízum nepřijatelná, řízení o ní nebylo zahájeno a nelze tedy řízení o ní zastavit. Žalovaný aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který poté, co shledal žádost o vízum nepřijatelnou, se již nezabýval žádostí o upuštění, neboť vyhovění žádosti o upuštění

nemohlo zhojit jinou nepřijatelnost žádosti. Žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně vůbec neměl prvoinstanční rozhodnutí vydat - kdyby upustil od povinnosti osobního podání, žádost o dlouhodobé vízum by totiž stejně nemohla být přijata. Napadeným rozhodnutím žalovaný proto prvoinstanční rozhodnutí zrušil pro nicotnost a řízení zastavil.

47. Soud souhlasí s žalovaným, který v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že *požádáním o upuštění od osobního podání není možné vyloučit aplikaci jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti*. Soud je stejně jako žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí toho názoru, že shledal-li správní orgán prvního stupně žádost o dlouhodobé vízum nepřijatelnou (nikoli z důvodu, že nebyla osobně podána), neměl se zabývat žádostí o upuštění od povinnosti jejího osobního podání, neboť vyhovění žádosti o upuštění nemohlo zhojit jiný důvod nepřijatelnosti žádosti. Správní orgán prvního stupně tedy prvoinstanční rozhodnutí vůbec neměl vydat a žalovaný nemohl jednat jinak a postupoval správně, když prvoinstanční rozhodnutí napadeným rozhodnutím odstranil a řízení zastavil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb.).
48. Předmětem soudního přezkumu v této věci nebylo usnesení o nepřijatelnosti, nýbrž napadené rozhodnutí. Soud tedy měl v mezích žalobních námitek prověřit, zda měl žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit a řízení o žádosti o upuštění zastavit. Zde je důležité si uvědomit, že žalovaný rozhodoval v procesním stádiu po usnesení o nepřijatelnosti, tedy v okamžiku, kdy bylo najisto postaveno, že žádost o vízum nevedla k zahájení řízení, že jejím podáním nebylo žádné řízení zahájeno (srov. § 169h odst. 5 ZPC). Za této situace žalovaný nemohl rozhodnout jinak, než že zrušil evidentně vadné prvoinstanční rozhodnutí, které (i) meritorně rozhodlo o bezpředmětné žádosti o upuštění a (ii) zastavilo řízení o vízu, které nebylo vůbec zahájeno. V popsané procesní situaci žalovaný nemohl rozhodnout jinak, a to bez ohledu na jakoukoli předchozí správní praxi posuzování předkládání originálů náležitostí žádosti o vízum. I kdyby tedy soud žalobě vyhověl (pouhá teoretická úvaha), žalobci by to nemohlo přinést žádný pozitivní praktický efekt, protože řízení o žádosti o vízum nebylo podle usnesení o nepřijatelnosti zahájeno a usnesení o nepřijatelnosti se žaloba žalobce netýkala. Jinak řečeno, jakékoli rozhodnutí o žádosti o upuštění by nemohlo zvrátit fakt, že se nevede žádné řízení o žádosti o vízum, tudíž by žalobci nemohlo přinést vízum, o němž mu jde. Soud si je vědom toho, že proto napadeným rozhodnutím nebyla veřejná subjektivní práva žalobce dotčena, ale to nebylo zjevné z žaloby a nemohlo to být důvodem pro odmítnutí žaloby.
49. Dále soud akcentuje, že žalobce v žalobě nezpochybnil žádný z důvodů výroku napadeného rozhodnutí. Žalobce nepolemizoval s tím, že prvoinstanční rozhodnutí nemělo být správním orgánem prvního stupně vydáno, protože se nevedlo řízení o žádosti o vízum. Žalobce své námitky směřoval k tomu, že v řízení o žádosti o vízum mělo být rozhodnuto nejprve o žádosti o upuštění a teprve pak případně o (ne)přijatelnosti žádosti o vízum. Jde však zjevně o výtky vztahující se k řízení o žádosti o vízum, které nebylo předmětem ani napadeného rozhodnutí, ani nynějšího soudního přezkumu. Žalobní požadavek ve vztahu k rozhodnutí o žádosti o upuštění však, jak bylo výše uvedeno, nemohl ovlivnit existenci a výsledek řízení o žádosti o vízum.
50. Žalobní námitky se omezily na tvrzení o porušení legitimního očekávání žalobce, odvozeného od předchozí správní praxe správního orgánu prvního stupně, že o žádosti o upuštění podané datovou schránkou bude rozhodnuto dříve, než bude cizinec vyzván

k předložení originálů dokladů. Z celé žalobní argumentace vyplývalo, že žalobce vytýká správnímu orgánu prvního stupně, že ho nevyzval k předložení originálů náležitosti žádosti o vízum. Takové námitky žalobce však pomíjely důvody prvoinstančního rozhodnutí i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jedním z důvodů usnesení o nepřijatelnosti, které není předmětem soudního přezkumu, totiž bylo mj. to, že žalobce za přijetí žádosti nezaplatil správní poplatek podle § 169h odst. 2 písm. a) ZPC. Tento důvod prvoinstančního rozhodnutí je s to založit nepřijatelnost žádosti o vízum sám o sobě bez ohledu na to, zda žádost o vízum byla podána osobně, nebo spolu s žádostí o upuštění. Žalobce ve svých žalobních námitkách argumentoval výlučně správní praxí při posuzování žádosti o vízum, u nichž jediným důvodem nepřijatelnosti bylo jejich neosobní podání spolu s podáním žádosti o upuštění od osobního podání. To však nebyl případ žalobce.

51. Žalobce v žalobě neodkázal na žádný případ, který by se týkal rozhodování skutkově shodného nebo podobného případu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (osobně nepodaná žádost o vízum by byla podle správního orgánu nepřijatelná i z jiného důvodu než nepředložení náležitostí žádosti v originálu), u níž by správní orgán prvního stupně nejprve rozhodl o žádosti o upuštění od osobního podání. Proto nebylo třeba se dále zabývat tvrzeními žalobce o tom, proč je iracionální správní praxe, při níž je vyžadováno předložení originálů dokladů již spolu s žádostí o vízum spojenou s žádostí o upuštění od osobního podání. Jinými slovy, správní orgán prvního stupně posoudil žádost žalobce o vízum jako nepřijatelnou (mj.) z důvodu nezaplacení správního poplatku, kdy tento důvod s originály náležitostí žádosti nijak nesouvisel. Usnesení o nepřijatelnosti není předmětem přezkumu a je vybaveno presumpcí správnosti. Ale i kdyby žalobce originály dokladů k žádosti o vízum spojené se žádostí o upuštění přiložil, na nepřijatelnosti žádosti z důvodu nezaplacení správního poplatku by to nic nezměnilo. Soud dodává, že správními orgány uplatněný postup je ve výsledku v souladu i s § 4 odst. 1 a § 6 odst. 2 správního řádu, protože minimalizuje náklady státu i účastníků a jejich zátěž, neboť nemá smysl řešit, zda byly naplněny důvody pro upuštění od osobního podání žádosti o vízum, pokud je žádost o vízum nepřijatelná z důvodu, který s neosobním podáním žádosti o vízum nijak nesouvisí.
52. Žalobce v žalobě výslovně uváděl, že důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí má být změna správní praxe při posuzování žádostí o vízum, podaných prostřednictvím datových schránek. Soud opakuje, že správní orgán prvního stupně však nepřijatelnost žádosti o vízum založil mj. na tom, že žalobce nezaplatil správní poplatek za přijetí žádosti, kdy jednak tento důvod je schopen založit nepřijatelnost žádosti o vízum bez dalšího a jednak tento důvod nemá žádnou spojitost s tím, zda byla žádost o vízum podána datovou schránkou. Dovolával-li by se žalobce toho, aby se správní orgány nezabývaly všemi zákonem stanovenými důvody nepřijatelnosti v okamžiku podání žádosti, ale aby prioritně řešily žádost o upuštění od osobního podání ve smyslu § 169h odst. 1 písm. c) ZPC, šlo by o požadavek, který je v rozporu se ZPC, což vylučuje důvodnost apelu žalobce na racionalitu správních postupů (srov. § 2 odst. 1 správního řádu).
53. Soud shrnuje, že žalobní námitka iracionality nové správní praxe a nedostatku vážného důvodu změny správní praxe nebyla důvodná, neboť neměla souvislost s posuzovanou věcí: Žalobce v žalobě vycházel z toho, že dosavadní správní praxe probíhala tak, že za nepřijatelnou nebyla považována žádost o vízum, podaná bez originálů jejích náležitostí, spojená s žádostí o upuštění od osobního podání, přičemž teprve v případě vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání byl cizinec následně vyzván k předložení originálů

dokladů. Jinak řečeno, žalobce tvrdil, že podle dosavadní správní praxe nebyl nedostatek originálů náležitostí žádosti o vízum v okamžiku jejího podání (mj. cestou datové schránky) považován správními orgány za důvod nepřijatelnosti za podmínky, že žádost byla spojena s žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobce dále tvrdil, že tato praxe byla změněna tak, že nyní je žádost o vízum posouzena jako nepřijatelná z důvodu nepřiložení originálů náležitostí žádosti, ač byla spojena s žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobcem popsaná správní praxe, jejíž existenci soud pro nadbytečnost nezkoumal, byla však pro posuzovanou věc irelevantní. V posuzované věci totiž správní orgán prvního stupně nezaložil usnesení o nepřijatelnosti jen na tom, že k žádosti nebyly předloženy originálů dokladů. Žalobce přitom v žalobě *netvrdil*, že by dosavadní správní praxí bylo, že v případě podání žádosti o upuštění od osobního podání správní orgány nepřihlížely k nezaplacení správního poplatku jako důvodu nepřijatelnosti žádosti o vízum a nejprve posuzovaly důvodnost žádosti o upuštění. Žalobcem tvrzená dosavadní správní praxe tedy nebyla v rozporu s postupem správních orgánů v této věci. Soud neměl důvod řešit na podkladě žaloby žalobce akademickou otázku změny správní praxe týkající se posouzení žádosti o vízum jako nepřijatelné z důvodu nepředložení originálů dokladů, pokud podána společně s žádostí o upuštění od osobního podání, neboť by její zodpovězení nemohlo mít vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

54. Stejně tak akademicky nadbytečným by bylo i posuzování § 169d odst. 3 ZPC ve znění novely č. 173/2023 Sb. od 1. 7. 2023, jelikož tato právní úprava nebyla na případ žalobce použitelná (srov. čl. IV bod 1 zákona č. 173/2023 Sb.). Obiter dictum soud uvádí, že z novelizovaných § 169d odst. 3 ve spojení s § 169i odst. 2 a 3 ZPC nevyplývá, že by správní orgán neměly přihlížet ke všem jiným důvodům nepřijatelnosti, než které byly jako výjimky do tohoto ustanovení novelou zahrnuty, a prioritně rozhodnout o žádosti o upuštění od osobního podání.
55. Soud nepřehlédl, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že podle dosavadní praxe měly správní orgány vyzývat žadatele k doplnění náležitostí žádosti o vízum a zaplacení správního poplatku teprve poté, co bylo kladně rozhodnuto o žádosti o upuštění od osobního podání. Žalovaný zde uvedl, že dosavadní praxe neodpovídala ZPC, protože podáním nepřijatelné žádosti nevyvolá zahájení řízení a náležitosti žádosti a správní poplatek mají být splněny v okamžiku podání žádosti o vízum. Změna správní praxe je podle žalovaného racionální a v souladu s ZPC. S tímto odůvodněním žalobce v žalobě nijak nepolemizoval a uváděl pouze, že nedošlo ke změně ZPC, že ke změně není vážný důvod a že změna odporuje smyslu a účelu ZPC, přičemž žalobce argumentoval praktickými komplikacemi předkládání originálů náležitostí žádosti. Žalobce tedy nevznášel žádnou konkrétní právní argumentaci, vyvracející odůvodnění změny správní praxe ze strany žalovaného, a brojil výlučně proti předkládání originálů dokladů spolu s žádostí o vízum spojenou se žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobce v žalobě neuvedl, že je vyžadování úhrady správního poplatku při přijetí žádosti o vízum s následkem nepřijatelnosti žádosti nezákonné, ani že úhrada správního poplatku nebyla vyžadována podle předchozí správní praxe u žádostí podaných spolu s žádostí o upuštění od osobního podání. Ve vztahu k zaplacení správního poplatku žalobce nenamítal v žalobě vůbec nic. Ač žalobce v žalobě výslovně uvedl, že správní orgány předem změnu správní praxe deklarovaly, správní poplatek neuhradil a ve správním řízení ani v žalobě nijak nebrojil proti správní praxi vztahující se k úhradě správního poplatku.

56. Soud tedy neshledal žádnou z žalobcem uplatněných námitek důvodnou, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

57. Náhradu nákladů řízení soud výrokem II rozsudku žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. Pokud kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.

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.

Plzeň 15. dubna 2024

JUDr. Veronika Burianová v.r.
samosoudkyně