



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Milana Podhrázkého a Václava Štencle v právní věci žalobce: **F. K.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2022, čj. 115167-3/2022-OPL, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2023, čj. 30 A 90/2022-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Velvyslanectví České republiky v Ankaře usnesením z 20. 4. 2022, čj. 1284/2022-ANKAKO, zamítlo žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a zastavilo řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný posléze rozhodnutím výše označeným zamítl odvolání proti tomuto usnesení a usnesení potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové zamítl výše uvedeným rozsudkem. Krajský soud shrnul judikaturu vymezující povahu žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, jakož i judikaturu k pojmu odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Zabýval se rodinnou situací žalobce, otázkou probíhající pandemie onemocnění Covid – 19, vzdáleností mezi Českou republikou a Tureckem (tedy dostupností zastupitelského úřadu v domovské zemi žalobce) a přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Krajský soud ve shodě s žalovaným neshledal žádné výjimečné důvody, pro které by po žalobci nebylo možné požadovat, aby na přechodnou dobu vycestoval a uvedl svůj pobyt do souladu s právním řádem České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížností.

[4] Stěžovatel nesouhlasí s výkladem neurčitého právního pojmu odůvodněný případ uvedeného v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak jej provedl krajský soud.

[5] Stěžovatel poukazuje na smysl a účel povinnosti osobně se dostavit na příslušný zastupitelský úřad. Tím je provedení účastnického pohovoru se žadatelem za účelem zjištění jeho totožnosti, motivace, osobních a dalších poměrů či zhodnocení, zda žadatel představuje bezpečnostní riziko. Tato povinnost tedy předně míří na cizince, kteří poprvé žádají o povolení k pobytu na území České republiky. Stěžovatel je však jak žalovanému, tak Ministerstvu vnitra dobře znám (Ministerstvo vnitra rozhodovalo o žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU). Vzniká proto otázka, jaký zájem státu v této věci převažuje. U cizinců nacházejících se na území hostitelského státu, podle stěžovatele, trvání na osobním podání žádosti překračuje pomyslnou hranici zásady zákazu zneužití veřejné moci k jiným účelům, než které stanoví zákon.

[6] Stěžovatel si je vědom toho, že orgánům moci výkonné ani soudní obecně nepřisluší posuzovat smysluplnost zákonné úpravy, jak zaznělo také v rozsudku NSS z 30. 3. 2023, čj. 4 Azs 19/2023-34. To ale nemůže znamenat, že ani v mimořádných situacích přísné pravidlo nemůže ustoupit ve prospěch základních práva a svobod.

[7] Stěžovatel poukazuje na rozsudek Soudního dvora z 18. 4. 2023, *Afrin*, C-1/23 PPU, ECLI:EU:C: 2023:296. Ten se sice týkal povolení k pobytu a účelem sloučení rodiny, nicméně jeho závěry jsou zobecnitelné a přenositelné i na věc stěžovatele. Platí proto, že unijní právo brání takové vnitrostátní úpravě, která vyžaduje osobní přítomnost na zastupitelských úřadech, přestože je taková přítomnost vzhledem ke konkrétní situaci nemožná nebo nadměrně obtížná. Ačkoli institut upuštění od povinnosti osobního podání v právním řádu České republiky existuje (na rozdíl od belgické právní úpravy, ke které se vyjadřoval Soudní dvůr v rozsudku *Afrin*), nemusí to být dostačující, neboť pouze formální existence zákonné výjimky nestačí. Tato výjimka musí být používána účinně a efektivně. Tomu však neodpovídá požadavek na výjimečné a mimořádné okolnosti rodinného života, které jsou ve stěžovatelově případě požadovány. Soudní dvůr totiž po členských státech v rozsudku *Afrin* požaduje určitou míru flexibility. Stěžovatel proto nesouhlasí s krajským soudem, který uzavřel, že pokud se rodinný život cizince nenachází v určité výjimečné

pokračování

situaci, je třeba trvat na osobním podání žádosti. Má-li totiž stát účinně a efektivně chránit rodinný život, nelze interpretací a aplikací vyprázdnit zákonnou výjimku z povinnosti osobního podání žádosti tak, že běžný rodinný život si nezaslouží žádnou ochranu.

[8] K otázce přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatel poukazuje na čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Nesouhlasí s krajským soudem, že to je stěžovatel, kdo je povinen tvrdit a prokázat všechny okolnosti rodinného života. Okolnosti týkající se nezletilých dětí musí totiž zjišťovat žalovaný, který musí určit, co je v jejich nejlepším zájmu. Této povinnosti se nelze zbavit odkazem na věk blížící se zletilosti.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na závěry judikatury k výkladu neurčitého právní pojmu odůvodněný případ uvedeného v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud tento pojem není naplněn, není možné v neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti spatřovat porušení zákazu zneužití veřejné moci dle § 2 odst. 2 správního řádu.

[10] Argumentaci, kterou stěžovatel zpochybňuje požadavek na mimořádnost situace při úvaze o možnosti upustit od osobního podání žádosti, považuje žalovaný za vnitřně rozpornou. Stěžovatel se na jedné straně dovolává takového přístupu správního orgánu, který nemá v mimořádných případech aplikovat zákonnou úpravu, na straně druhé ale zpochybňuje, že by jakákoli mimořádná okolnost musela vůbec nastat. Takový výklad by ale vedl k praktické rezignaci na dodržování právního řádu ve prospěch absolutně pojaté ochrany práva na ochranu soukromého a rodinného života.

[11] Rozsudek *Afrin* se týká úplně jiného pobytového oprávnění a zcela jiných skutkových okolností. Žalovaný proto nesouhlasí s tím, že by jeho závěry byly použitelné v případě stěžovatele.

[12] Pro řízení v posuzované věci platila dispoziční zásada. Bylo povinnosti stěžovatele tvrdit rozhodné skutečnosti a doložit je důkazy. Skutečnost, že správní orgány musí obecně vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu, tuto povinnost nemodifikuje. Stěžovatel ovšem ve správním řízení k nejlepšímu zájmu nezletilých dětí uvedl pouze obecná tvrzení. V této rovině setrval i v žalobě a kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[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.*

[15] Podle odstavce 3 věty první a třetí téhož ustanovení [...] *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.*

Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví.

[16] Otázkou výkladu § 169d odst. 3 zákona o pobyt cizinců se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Tuto judikaturu zcela přiléhavě shrnul již krajský soud v bodech

26-28 napadeného rozsudku. Tam poukázal také na rozsudek rozšířeného senátu NSS z 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, z jehož bodu 94 plyne, že „požadavek osobního kontaktu žadatele s odpovědnými úředníky České republiky je pro takovéto účely zcela logický a slouží k tomu, aby si Česká republika mohla právě takto ověřit zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry žadatele a na základě toho zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda žadateli má, anebo nemá být vyhověno. Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádosti o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat. Po státu je však nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena (viz shora citaci z důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného pod č. 427/2010 Sb.), zejména ji nesmí zneužívat ke svévolnému faktickému bránění žadatelům své žádosti vůbec podat, a tím k faktickému znemožnění ucházet se o pobytová oprávnění v České republice.“

[17] Vedle toho lze připomenout, že také Ústavní soud v usnesení z 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20, dovodil, že obecně lze po žadateli o pobytové oprávnění spravedlivě požadovat, aby na přechodnou dobu vycestoval do země svého původu za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, ač má na území České republiky rodinné vazby a fakticky zde již delší dobu žije. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud tedy ve své rozhodovací praxi akceptovaly legitimitu cíle zákonného pravidla, které předpokládá osobní podání žádosti.

[18] Zákon o pobytu cizinců sice v § 42g odst. 5 první větě stanoví, že žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu, následně však vymezuje případy, kdy lze žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu. To je možné v průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem, opět s výjimkami. Tato možnost se totiž nevztahuje na cizince pobývající na území na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 a následně na území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43, pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let. Žádost dále nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání. V zastoupení cizince, který není oprávněn na území ministerstvu podat žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 5 věty druhé, může žádost podat ministerstvu na základě plné moci jeho zaměstnavatel, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného

pokračování

přínosu pro Českou republiku, který je organizačně zajišťován nebo koordinován k tomuto účelu ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, jehož okruhu působnosti se program týká, a umožňují-li tento způsob podání žádosti podmínky tohoto programu. Zákodárce tedy přímo vytvořil příznivější pravidlo pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu pro určitou skupinu cizinců pobývajících na území České republiky, která zde pobývá oprávněně na základě povolení k dlouhodobému pobytu či dlouhodobého víza, případně která je účastníkem vládou schváleného programu.

[19] Je pravdou, že tato úprava automaticky neumožňuje podání žádosti na území České republiky osobám bez povolení k pobytu či osobám pobývajícím na území například jen na základě výjezdního příkazu. Principiálně tedy nedovoluje pohodlnou legalizaci nepovoleného pobytu bez povinnosti vycestovat z území České republiky, nicméně individuální okolnosti každého případu lze zvážit právě v rámci žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců (shodně rozsudek NSS z 30. 3. 2023, čj. 4 Azs 19/2023-37, bod 26). Takovými individuálními okolnostmi může být i faktická nemožnost ucházet se o bytové oprávnění prostřednictvím zastupitelského úřadu. Otázka, zda u cizince pobývajícího na území České republiky má či nemá své opodstatnění požadavek na osobní podání žádosti u zastupitelského úřadu, je otázkou, kterou je třeba řešit v rámci žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. To je řízení, v rámci něhož lze zohlednit individuální situaci každého cizince a ustoupit od základního zákonného pravidla. Jak plyne z rozsudku čj. 10 Azs 153/2016-52, bodu 94, „*pokud tedy správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádosti o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat.*“

[20] Protože česká právní úprava v individuálních případech umožňuje ustoupit od požadavku na osobní podání žádosti u zastupitelského úřadu, je irelevantní argumentace závěry rozsudku *Afrin*. V tomto rozsudku byl posuzován soulad s unijním právem u právní úpravy, která pro účely podání žádosti o sloučení rodiny požadovala osobní přítomnost rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny bez jakýchkoli výjimek, tedy i v případě, kdy je tato přítomnost nemožná nebo nadměrně obtížná (bod 56 rozsudku *Afrin*). Rozhodnutí žalovaného současně není formální. Naopak z odůvodnění rozhodnutí žalovaného plyne, že se zabýval jednotlivými tvrzeními stěžovatele, která posoudil jak samostatně, tak ve vzájemné souvislosti. Není současně pravdou, že by rodinnou situaci žalovaný odbyl pouze tím, že se jeho nezletilé dcery svým věkem blíží zletilosti.

[21] Konkrétní důvody, které odůvodňují upuštění od povinnosti podat žádost osobně, musí vymezit žadatel, což plyne z jeho povinnosti důvodnost žádosti „doložit“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců (rozsudek NSS z 18. 1. 2021, čj. 5 Azs 258/2020-67, bod 26). Tato povinnost plyne také z toho, že jde o řízení o žádosti cizince, který orgány České republiky o něco žádá (zde o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti), z čehož plyne, že je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit skutečnosti, na základě kterých lze dospět k závěru o tom, že jde o odůvodněný případ uvedený v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. To se týká zejména těch skutečností, které se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má rodinný vztah. Možnosti správního orgánu zjišťovat takové skutečnosti jsou totiž značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného

života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a – při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava – čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie. Správní orgán ohledně rodinných poměrů (včetně těch, které se týkají nezletilých dětí a jejich nejlepšího zájmu) v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, ledaže jsou správnímu orgánu některé skutečnosti známy z probíhajícího či souvisejícího řízení. Iniciativa nicméně musí přicházet především ze strany žadatele a je především na něm, zda stran soukromého a rodinného života poskytne správnímu orgánu hodnověrné informace, které mohou vést k závěru o naplnění pojmu odůvodněný případ uvedeného v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V nyní posuzované věci se tak ovšem nestalo.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 16. května 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu