



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem JUDr. Ondřejem Szalonnásem ve věci

žalobce: D. S. D., nar. X,
státní příslušnost X,
v ČR bytem X,
*zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha,*

proti

žalovanému: Ministerstvo zahraničních věcí,
se sídlem Loretánské náměstí 101/5, 118 00 Praha,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2023, č. j. 121313-6/2023-MZV/OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2023, č. j. 121313-6/2023-MZV/OPL, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to k rukám zástupce žalobce, Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2023, datovaného dnem 12. 10. 2023, č. j. 121313-6/2023-MZV/OPL (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 30. 6. 2023, č. j. 1459-8/2023-MZV/HANOKO (dále též jen: „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“). Jím správní orgán I. stupně jednak zamítl žalobcovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále též jen: „*ZPC*“), jednak zastavil řízení o žalobcově žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny.

Obsah žaloby

2. V úvodu žaloby žalobce zrekapituloval skutkový stav věci. Žalobce podal dne 5. 4. 2023 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny spojenou s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání. Správní orgán I. stupně žalobce dne 25. 4. 2023 vyzval k odstranění vad jeho žádosti ve lhůtě 30 dnů. Žalobce na výzvu správního orgánu I. stupně reagoval dne 18. 5. 2023 a požádal o prodloužení lhůty do 26. 6. 2023, přičemž správní orgán I. stupně jeho žádosti vyhověl. Dne 26. 6. 2023 žalobce správnímu orgánu I. stupně doložil jemu dostupné náležitosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu a požádal o další prodloužení lhůty k doložení dokladů do 26. 7. 2023, alternativně o přerušení řízení na tuto dobu. Žalobci bylo dne 4. 7. 2023 doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž žalobce podal odvolání. K doplnění odvolání žalobce připojil protokol o výsledku jeho manželky provedeném v řízení o povinnosti opustit území členských států Evropské unie a platební výměr na daň z příjmů fyzických osob vystavený manželce žalobce za rok 2022. Žalovaný ale napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
3. Žalobce má za to, že správní orgány neurčitě a restriktivně interpretovaly pojem odůvodněný případ. Tento pojem ZPC nevymezuje a ani judikatura NSS neposkytuje vyčerpávající výčet případů, které lze pod jeho rozsah podřadit. Obsah a rozsah pojmu odůvodněný případ tak bude do značné míry záviset na čase a místě aplikace právní normy a individuálních skutkových okolnostech daného případu. Žalobce tvrdil a dle svého přesvědčení osvědčil, že trvat v jeho případě na osobním podání žádosti by bylo nepřiměřeně přísné, tvrdé a nerozumné. Žalobce konkrétně žádal o subsumpci nepřiměřeného zásahu do práva na respektování soukromého a rodinného života žalobce a jeho rodinných příslušníků pod pojem odůvodněný případ a posouzení pojmu odůvodněný případ skrze účel, pro který žalobce žádá o pobytové oprávnění, jak vyžaduje rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22.
4. Nepřiměřenost zásahu do práva žalobce i jeho rodinných příslušníků na respektování soukromého a rodinného života dovozoval žalobce z jeho více než 15leté délky pobytu na území ČR, existence rodinného a sociálního zázemí na území, přítomnosti nezletilého školou povinného syna závislého na péči a výchově žalobce a nepředvídanosti doby odloučení od jeho rodinných příslušníků.
5. Správní orgány ale značnou část námitek žalobce v podané žádosti i doplnění odvolání opominuly, zlehčily či vyvrátily pomocí paušální a obecné argumentace. Svou pozornost

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

soustředily správní orgány výlučně na závažnost žalobcem spáchané trestné činnosti, vlastní zavinění žalobce ve vztahu k nastalé pobytové situaci a dobu výkonu trestu odnětí svobody a s ním související odloučení členů žalobcovy rodiny. Přitom nevymezily dva protichůdné zájmy vstupující věci do kolize a nepřistoupily k provedení testu proporcionality zásahu do základního práva žalobce a jeho rodinných příslušníků vznikajícího v návaznosti na zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti na úřadu a lpění na osobní přítomnosti žalobce při podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

6. Správní orgán I. stupně interpretoval neurčitý právní pojem odůvodněný případ s odkazem na jiný neurčitý právní pojem – důvody zvláštního zřetele, který ZPC užívá ve zcela jiném kontextu. Žalovaný shledal definici neurčitého právního pojmu správního orgánu I. stupně vyčerpávající a všeobjímající splňující požadavky zákona i judikatury NSS, a to vše s poukazem na výjimečnost institutu upuštění od osobního podání žádosti. Žalobce názor žalovaného nesdílí a odkázal na již citovanou judikaturu NSS, dle níž jsou správní orgány v případě aplikace neurčitého právního pojmu povinny v každém jednotlivém případě jej nejdříve řádně definovat a vymezit a teprve následně posuzovat možnost porušení individuálních okolností konkrétní věci pod jeho rozsah. Ačkoliv se tak jedná o výjimečný institut, na jehož uplatnění není právní nárok, postup správního orgánu I. stupně v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti nesmí být výsledkem libovůle a veškeré úvahy, jimiž je správní úřad I. stupně veden, musí nalézat odraz v odůvodnění rozhodnutí, což se v projednávané věci nestalo.
7. Žalobce má za to, že správní orgány odůvodňují přiměřenost zásahu do práva žalobce i jeho rodinných příslušníků bez přihlédnutí k dalším individuálním okolnostem v dané věci a v rozporu s přístupem NSS k podobným věcem, přičemž žalobce odkázal na rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2022, č. j. 5 Azs 33/2022-39.
8. Žalobce nepochybně, že jeho trestná činnost na území ČR mu jde k tíži. Nicméně za trestnou činnost byl nejen potrestán, ale rovněž byl v jejím důsledku připraven o pobytové oprávnění na území ČR. Od spáchání této trestné činnosti uplynula doba více než 5 let, žalobce si v mezidobí uvědomil závažnost a společenskou škodlivost svého protiprávního jednání, upřímně jej lituje a jeho chování svědčí o nápravě. Žalobce nebude pravděpodobně splňovat podmínku trestní zachovalosti do doby dosažení zletilosti jeho syna. Nesplnění podmínky trestní zachovalosti, která je standardně překážkou vydání pobytového oprávnění, způsobuje, že lze jen stěží předvídat dobu, po kterou bude muset být žalobce po nuceném vycestování za účelem osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu odloučen od rodiny plně integrované do české společnosti. V této souvislosti hrozí újma nejen žalobci a jeho rodinným příslušníkům ale zejména nezletilému synovi.
9. Správní orgány měly v kontextu nesplnění podmínky trestní zachovalosti posuzovat důsledky svého rozhodnutí. Žalobce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2023, č. j. 19 A 12/2022-45, dle něž nelze hovořit o mírnosti uloženého správního opatření v podobě povinnosti opustit území členských států EU a související nízké intenzitě zásahu do základního práva žalobce, cizince, pokud mu bezprostředně hrozí, že vycestuje-li do země původu, bude mu znemožněn návrat do ČR na předem stěží předvídatelnou dobu. Při vymezení intenzity zásahu do základního práva jednotlivce je třeba brát v potaz to, že se uložená povinnost opustit území členských států EU svými důsledky rovná rozhodnutí o správním vyhoštění za současného stanovení doby zákazu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vstupu na území. Pokud správní orgány nereflektovaly žalobcovy námitky týkající se zásahu do základního práva žalobce a jeho rodinných příslušníků, nemohly je poměřit s protichůdným veřejným zájmem na vycestování žalobce za účelem osobního podání žádosti.

10. Žalovaný zcela pomíjí nepředvídatelnost doby odloučení žalobce od rodiny, velkou vzdálenost země původu a související finanční a časovou náročnost cesty do země původu, která může tvořit nepřekonatelnou překážku mezi rodinnými příslušníky a omezit osobní kontakt žalobce s nezletilým synem v době nejbližších pět let na naprosté minimum.
11. Správní orgány nevěnovaly v rámci posouzení přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí dostatečnou pozornost nejlepšímu zájmu nezletilého syna. Syn žalobce se narodil v ČR a zde také plní povinnou školní docházku. Správní orgány byly povinny činit středobodem všech svých úvah o přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí právě nejlepší zájem syna žalobce. Napadené rozhodnutí má přitom do jeho života nezpochybnitelný faktický a právní dopad. Žalovaný na straně 4-5 napadeného rozhodnutí vymezil nejlepší zájem nezletilého dítěte v teoretické rovině, nezabýval se ale faktickými důsledky napadeného rozhodnutí na další život, psychický vývoj, výchovu a výživu syna žalobce. Žalobce ve správním řízení tvrdil a doloženým protokolem o výsledku manželky prokázal, že se vazby mezi ním a jeho synem po podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v listopadu 2021 neustále prohlubují, neboť je aktuálně hlavní pečující osobou a zajišťuje chod domácnosti. Žalobce poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2023, č. j. 51 A 54/2021-46, v němž se Krajský soud v Praze podrobně zabýval významem nejlepšího zájmu nezletilého dítěte při posuzování žádosti jeho rodiče o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.
12. Žalobce ve svém odvolání namítal nesprávné zjištění skutkového stavu. Správní orgán I. stupně vytýkal žalobci, že je s ním vedeno řízení o správním vyhoštění z území členských států EU, ačkoli bylo s žalobcem ve skutečnosti vedeno řízení o povinnosti opustit území členských států EU. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že povaha vedeného řízení je v projednávané věci irelevantní. Podle žalobce je-li mu v rámci posuzování přiměřenosti zásahu do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života kladeno k tíži řízení o správním vyhoštění z území členských států EU, které s ním však není vedeno, nemůže být tato skutečnost pro dané řízení irelevantní, jelikož je k povaze vedeného řízení přihlíženo při posuzování otázky stěžejní pro následnou úvahu správního orgánu I. stupně o možnosti podřazení individuálních skutkových okolností daného případu pod rozsah pojmu odůvodněný případ. Správní orgány by měly vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu odpovídajícího skutečnému stavu věci. Žalobce doplnil, že nerozumí argumentaci žalovaného, který v napadeném rozhodnutí uvedl, že by se žalobce podanou žádostí chtěl vyhnout uložení povinnosti opustit území členských států EU.
13. V řízení došlo podle žalobce k porušení zásady ochrany legitimního očekávání a principu ochrany právní jistoty. Žalobce poukazoval na předchozí správní praxi správního orgánu I. stupně, který přistoupil k upuštění od povinnosti osobního podání žádosti v případě dvou nezletilých dětí, které se ocitly na území ČR ve specifické pobytové situaci. Důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti byly dle správního orgánu I. stupně věk žadatelů, známost žadatelů správnímu orgánu I. stupně a specifická pobytová situace žadatelů. Dále žalobce poukázal na věc vedenou správním orgánem I. stupně pod sp. zn. 1336/2022-HANOKO, v níž správní orgán I. stupně přistoupil k upuštění od požadavku osobního podání žádosti u matky nezletilého dítěte, a to s velice obdobnou

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

argumentací. Ačkoli žalobce není nezletilým dítětem, na území ČR pobývá nezletilý syn žalobce, zde narozený, trvale usídlený a plně integrovaný do české společnosti. Napadené rozhodnutí se tak nepřímo dotýká práv a zájmů nezletilého dítěte, jemuž by měla být v řízení o žádosti jeho otce poskytována srovnatelná ochrana jako nezletilým žadatelům.

14. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že by správní orgán I. stupně nebyl s ohledem na výjimečnost institutu upuštění od osobního podání žádosti povinen následovat předchozí nastolenou správní praxi. Takový postup by odporoval principu ochrany právní jistoty a zásadě ochrany legitimního očekávání. Skutečnost, že je upuštění od osobního podání žádosti nenárokovým a výjimečným institutem, neznámá, že by si správní orgány mohly počínat libovolně a postupovat v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.
15. Další vadu řízení žalobce spatřuje v porušení zásady hospodárnosti správního řízení. Podle § 169d odst. 3 ZPC může být upouštěno od povinnosti osobního podání žádosti o vydání pobytového oprávnění, doloží-li cizinec současně s touto žádostí důvody pro upuštění. Neupustí-li zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaví. ZPC tak předpokládá, že správní orgán I. stupně v první řadě rozhodne o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání a pouze tehdy, upustí-li od osobního podání žádosti, projednává žádost o vydání pobytového oprávnění jako takovou a zkoumá, zda trpí vadami. Žalobce byl ale před vydáním rozhodnutí o žádosti o upuštění od osobního podání vyzván k doložení všech zákonných náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a současně fakultativních náležitostí této žádosti. Žalobce část požadovaných dokumentů předložil a současně požádal o prodloužení lhůty k doložení zbývajících, alternativně o přerušení řízení. Přesto správní orgán I. stupně přistoupil k zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti a zastavení řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění. Učinil tak v rozporu s jeho předchozí rozhodovací praxí, podle níž vyžadoval náležitosti žádosti o pobytové oprávnění až poté, co upustil od osobního podání žádosti. Postup správního orgánu I. stupně neúměrně a bezdůvodně zatížil žalobce a odporuje zásady ochrany legitimního očekávání a zásadě hospodárnosti řízení, podle níž mají správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikly zbytečné náklady.
16. Žalobce dále namítal absenci rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty, alternativně o přerušení řízení. Žalobce byl vyzván k obstarání výpisu z vietnamského rejstříku trestů, což pro něj bylo spojeno s nepřiměřenými časovými a administrativními obtížemi. Poskytnutá 60denní lhůta byla pro žalobce nedostačující, proto požádal o její prodloužení, eventuálně o přerušení řízení. Správní orgán I. stupně nerozhodl ani o žádosti o prodloužení lhůty ani o přerušení řízení a doručil žalobci rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že řízení nebylo zastaveno z důvodu nedoložení zákonných náležitostí žádosti, ale z důvodu nevyhovění žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Žalovaný přitom v jiné části napadeného rozhodnutí uvedl, že požadované náležitosti žádosti byly též relevantní pro posouzení žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání. Následně žalovaný uvedl, že absence rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty, alternativně přerušení řízení nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o upuštění od osobního podání žádosti a žádost jako takovou nepřezkoumával. Argumentace žalovaného je tak vnitřně rozporná. Pro úplnost žalobce uvedl, že správní orgán I. stupně byl povinen

na žádost žalobce o prodloužení lhůty reagovat, nikoli ji ignorovat a přistoupit k vydání rozhodnutí ve věci samé.

Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný má za to, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s judikaturou, tedy obecně vymezil obsah neurčitěho právního pojmu odůvodněný případ a aplikoval ho na zjištěný skutkový stav. K námitce žalobce, že správní orgány neprovedly správní uvážení v zákonných mezích, žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, podle nějž správní orgán nejdříve vyhodnotí, zda situace spadá do rozsahu neurčitěho právního pojmu odůvodněný případ a dojde-li k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení tak, jak mu ukládá zákon. Správní orgán I. stupně nedošel k závěru, že skutečnosti předestřené žalobcem naplňují neurčitý právní pojem odůvodněný případ, správní uvážení neprováděl. Námitku tak žalovaný považuje za nedůvodnou.
18. Námitka žalobce, že žalovaný i správní orgán I. stupně opominuli značnou část námitek uvedených v žádosti o upuštění od osobního podání žádosti a v odvolání, případně je zlehčili a svou pozornost soustředili výlučně na závažnost jeho trestné činnosti, vlastní zavinění jeho současné pobytové situace a dobu výkonu trestu odnětí svobody, nemá oporu v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správní orgány se ve svých rozhodnutích vyjádřily ke všem námitkám v dostatečném rozsahu. Je to žalobce, který klade důraz na skutečnost, že nesplňuje podmínku trestní zachovalosti, a v důsledku toho argumentuje, že lze jen těžko předvídat dobu, po kterou bude odloučen od své rodiny v důsledku vycestování za účelem osobního podání žádosti. Veškeré další námitky uplatněné žalobcem v souvislosti s výkonem trestu odnětí svobody jsou zcela v rozporu s judikaturou a částečně absurdní.
19. Žalobcem odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2023, č. j. 19 A 12/2022-45, nelze aplikovat na případ žalobce, neboť se po skutkové i právní stránce jednalo o odlišný případ, a neobstojí ani vedle judikatury vztahující se k upuštění od osobního podání žádosti. Správní orgány totiž v řízeních o žádostech o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti neposuzují přiměřenost ve smyslu § 174a ZPC, neboť jim takovou povinnost zákon neukládá. Není úkolem správních orgánů objasňovat rozumnost či nezbytnost zákonného požadavku osobního podání žádosti a právní úprava ani judikatura neukládá správním orgánům povinnost provedení testu proporcionality. Na rozdíl od povinnosti opustit území totiž povinnost osobního podání žádosti není sankcí, ale pouhým prostředkem legalizace pobytu cizince na území. Při rozhodování o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti má správní orgán I. stupně či žalovaný toliko možnost v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání upustit, za podmínky že by trvání na osobním podání žádosti bylo příliš tvrdé a nerozumné. Žalovaný odmítá i relevanci rozsudku NSS ze dne 18. října 2022, č. j. 5 Azs 33/2022-39, jelikož i v tomto rozsudku NSS odkazuje na judikaturu týkající se zrušení povolení k pobytu, případně uložení povinnosti opustit území, tedy se rovněž jedná o skutkově a právně zcela odlišný případ řešený jiným správním orgánem. Posuzování dopadů do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vycestování za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění, které je v napadeném rozhodnutí zevrubně obsaženo, tedy nelze srovnávat s posuzováním přiměřenosti podle § 174a zákona o pobytu cizinců.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

20. K námitce žalobce týkající se nesprávně zjištěného skutkového stavu žalovaný uvedl, že pobyťová historie žalobce, negativně ovlivněná jeho úmyslnou trestnou činností, a jeho současný nejistý pobyťový status nebyly jediným ani zásadním důvodem pro nevyhovění jeho žádosti o upuštění od osobního podání žádosti, nýbrž jde o skutečnosti, které dokreslují celkovou individuální situaci žalobce a motivy k podání žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobyťové oprávnění. Pokud žalobce zdůrazňuje, že nesplňuje podmínku trestní zachovalosti a kvůli tomu je doba odloučení nepředvídatelná, jde o otázku meritorního posouzení žádosti o povolení k pobytu posuzovanou před jiným správním orgánem, která je u všech cizinců zkoumána vždy, bez ohledu na způsob podání pobyťové žádosti. Žalovaný rovněž upozornil, že podle § 56 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 3 ZPC se povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nevydává pouze v případě, že důsledky nevydání povolení k pobytu z důvodu nesplnění podmínky trestní zachovalosti jsou přiměřené důvodu pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž správní orgán přihlíží zejména k dopadům nevydání do soukromého a rodinného života cizince. Při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti správní orgán I. stupně nehodnotí ani délku správního řízení, zabývá se výlučně tím, zda existují důvody, pro které není třeba na osobním podání trvat.
21. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zevrubně zabýval nepředvídatelností doby odloučení od rodiny, velkou vzdáleností, finanční a časovou náročností cesty. Osobní podání žádosti je zákonem stanovený primární způsob podání pobyťové žádosti. Mimořádnost případu, která odůvodňuje upuštění od požadavku osobního podání žádosti, nelze spatřovat výlučně ve vzdálenosti mezi správním orgánem I. stupně a územím ČR.
22. Žalovaný nezpochybnil, že vycestování žalobce za účelem osobního podání žádosti na zastupitelském úřadě bude mít dopady na život jeho dítěte, nicméně vzhledem ke všem okolnostem případu neshledává, že by případ žalobce byl odůvodněným případem. Finanční zajištění rodiny obstarává výhradně manželka, takže ke snížení životního standardu nedojde. Syn navštěvuje základní školu a žalobce nijak nedoložil, že by se rodina nacházela ve výjimečné či jinak tíživé situaci po stránce zdravotní, sociální apod. Ani doložené výsledky manželky tomu nenásvědčují.
23. K porušení zásady legitimního očekávání a principu právní jistoty žalovaný trval na svém závěru, že proto, že posouzení důvodů pro upuštění od osobního podání žádosti je odvislé od konkrétních okolností daného případu, nelze se odvolávat na správní praxi.
24. Žalobce dále namítal porušení zásady hospodárnosti řízení; k tomu žalovaný uvedl, že aby správní orgán I. stupně mohl posoudit, zda je vůbec žádost o vydání povolení k pobytu způsobilá k meritornímu projednání, je třeba, aby žadatel doložil potřebné náležitosti žádosti. Podle § 169d odst. 3 ZPC se žádost o upuštění podává spolu s pobyťovou žádostí, tudíž už ve chvíli podání obou žádostí musí pobyťová žádost naplnit podmínky přijatelnosti podle § 169h ZPC a je povinností správního orgánu I. stupně splnění těchto podmínek vyhodnotit. Povinnost doložit zákonné náležitosti žádosti tak neodporuje zásadě hospodárnosti a nezatěžuje bezdůvodně žalobce. Žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 Azs 377/2017-25, dle kterého zveřejnění povinnosti předložit výpis z rejstříku trestů na internetových stránkách zastupitelského úřadu aktivuje povinnost předložit tento doklad podle § 31 odst. 3 písm. a) ZPC.
25. Podle § 39 odst. 2 správního řádu je předpokládáno vydání usnesení pouze v případě prodloužení lhůty, přičemž podle § 76 odst. 1 správního řádu lze usnesení vydat jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Podle odborné literatury v takových případech postačí, je-li

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

účastníku řízení sděleno, z jakých důvodů nebylo jeho žádosti vyhověno. Žalovaný si je vědom toho, že se k otázce povinnosti rozhodnout i v případě neprodloužení lhůty usnesením staví judikatura jinak, ale i pokud by mělo být samostatné usnesení vydáno, nezpůsobuje taková vada řízení jeho nezákonnost, neboť z vydání napadeného usnesení muselo být účastníkovi zcela zřejmé, že lhůta prodloužena nebyla a proč bylo řízení zastaveno.

26. Obdobné lze konstatovat ve vztahu k alternativní žádosti o přerušení řízení. V tomto případě žalovaný konstatoval, že i za plného respektování dispoziční zásady by vzhledem k existenci jiné okolnosti odůvodňující zastavení řízení vyhovění žádosti o přerušení řízení postrádalo jakéhokoli smyslu. Správní orgán I. stupně v dané věci samostatné usnesení nevydal, ačkoli tuto povinnost dovozuje odborná literatura i závěr č. 104 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. června 2011, nicméně žalovaný je přesvědčen, že tato vada nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Jednání ve věci

27. Soud ve věci provedl dne 17. 4. 2024 jednání. Zúčastnili se ho za stranu žalující Mgr. et Mgr. Martin Bradáč, advokátní koncipient zastupující Mgr. Petra Václavka; za stranu žalovanou pak Mgr. Radka Soudková, pověřená zaměstnankyně žalovaného. Zástupce žalobce odkázal na žalobu, zástupkyně žalovaného zase na vyjádření žalovaného a na obsah rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Oba zástupci si poté vyměnili názory na problematiku prokazování trestní zachovalosti, resp. důvodnosti žádosti o přerušení správního řízení za účelem obstarání výpisu z vietnamského rejstříku trestů. Žádné důkazy ani jedna strana k provedení nenavrhla. Soud dokazování neprováděl.

Posouzení věci

28. Jak je patrné ze shora obsažené rekapitulace, žalobce ve své žalobě uplatnil žalobní bod nesprávného právního posouzení věci a vadného procesního postupu, který se skládá ze tří dílčích žalobních námitek (porušení zásady ochrany legitimního očekávání, porušení zásady hospodárnosti řízení a absence rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty, alternativně přerušení řízení). Soud dospěl k závěru, že bude vhodné, pokud tyto žalobní body soud vypořádá právě v tom pořadí, ve kterém byly uplatněny.
29. Jde-li o nesprávné právní posouzení věci, předesílá soud, že žalobce žádostí doručenou do datové schránky správního orgánu I. stupně žádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.
30. Podle § 42a odst. 1 písm. a) ZPC: „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem na území.*“ Dle pátého odstavce téhož ustanovení je tuto žádost cizinec povinen podat na zastupitelském úřadu: „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu.*“
31. Žalobce přitom žádal současně o prominutí povinnosti osobního podání této žádosti. Jak je patrné z průvodního dopisu jeho žádosti založeného ve správním spisu, svou žádost odůvodnil především odkazy na svou rodinnou situaci, resp. na potřebu být v kontaktu se svým nezletilým synem. Trvání na osobním podání žádosti by mohlo přivodit jejich

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

dlouhodobé odloučení, zejména s ohledem na to, že žalobce nesplňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu § 174 ZPC.

32. Dle § 169d odst. 3 ZPC platí: „*S výjimkou žádostí nepřijatelných podle § 169h odst. 1 písm. b) a § 169h odst. 3 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 pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.*“
33. Citované ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců v sobě tedy zahrnuje kombinaci správního uvážení („*může*“), s neurčitým právním pojmem („*v odůvodněných případech*“). Výklad obsahu tohoto neurčitého právního pojmu je v obecné rovině věcí výkladu práva a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení. Závěr správních orgánů, že v konkrétním případě nešlo o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43, odst. 20).
34. Osobní podání žádosti o pobytové oprávnění k taxativně vymezeným účelům představuje zákonem jednoznačně preferovanou formu podání. Legitimitu zákonného zakotvení této povinnosti potvrdil rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, kde uvedl: „*Se žalobkyní nicméně nelze souhlasit, považuje-li samotné zákonné zakotvení povinnosti osobního podání žádostí o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádostí o taxativně vymezená víza (§ 169 odst. 14 věta první, § 170 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), za nesouladné s ústavně zaručeným právem na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1, 2. alt. Listiny základních práv a svobod). 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 žádostí o některá povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat.*“ (odst. 94 citovaného rozsudku). V této souvislosti nelze opomenout ani usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20, v němž Ústavní soud 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 za území České republiky rodinné vazby a fakticky zde již delší dobu žije.
35. Vyhovět žádostem o upuštění od osobního podání je podle judikatury NSS na místě především v těch případech, v nichž by trvání na osobním podání žádosti bylo tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016-37). Je přitom na žadateli, aby uvedl konkrétní důvody, proč právě jeho případ je oním „*odůvodněným případem*“,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

kdy by měl zastupitelský úřad upustit od povinnosti osobního podání žádosti (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 219/2015-67, odst. 27), je to tedy žadatel, koho stíhá břemeno tvrzení a důkazní týkající se důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění (což plyne z povinnosti žadatele důvodnost podané žádosti „doložit“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67). Zastupitelský úřad a žalovaný je však povinen při svém rozhodnutí všechny takto tvrzené a prokázané skutečnosti řádně posoudit (rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, a ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2020-67).

36. V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, NSS konstatoval, že prostřednictvím institutu upuštění od osobního podání žádosti *„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“*. V rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, NSS zdůraznil, že pojem *„odůvodněný případ“* nelze zužovat pouze na omezení způsobená zdravotním stavem žadatele, ale lze si představit i jiné případy, kdy nebude rozumné trvat na osobním podání. Připomněl, že důvodová zpráva zmiňuje jako příklad, kdy bude na místě od této povinnosti upustit, velkou vzdálenost. Pod pojem *„odůvodněné případy“* podle NSS spadají nejen situace, kdy je objektivně nemožné se dostavit k zastupitelskému úřadu, ale rovněž situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena. Lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. NSS (skutkově šlo o žádost o upuštění od osobního podání nezletilé Vietnamky, za kterou jednali její zákonní zástupci pobývající na základě pobytového oprávnění v ČR) zastupitelskému úřadu vytkl, že nezohlednil právě existenci velké vzdálenosti, i přesto, že velká vzdálenost je *„právě jediným důvodem, který zákonodárce uvedl v důvodové zprávě jako příklad odůvodněného případu pro podání žádosti bez osobní účasti cizince, aniž by hovořil o dalších podmínkách“*.
37. Pokud pak jde o otázku posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o případném nepovolení upuštění od povinnosti osobního podání žádosti do soukromých a rodinných poměrů žalobce podle § 174a ZPC, je třeba uvést, že sám ZPC s ním nepočítá. Nepodmiňuje tedy vydání negativního rozhodnutí o podané žádosti tím, že toto rozhodnutí nebude nepřiměřené z hledisek obsažených v § 174a ZPC. NSS však ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, dospěl k závěru, že tvrdí-li žadatel nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a možné porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, je povinností správních orgánů se touto otázkou zabývat.
38. Z těchto závěrů pro nyní projednávanou věc vyplývá, že úkolem zastupitelského úřadu a žalovaného v projednávané věci bylo posoudit, zda tvrzené životní okolnosti žalobce naplňují neurčitý právní pojem odůvodněný případ. Následně, pokud by jmenované správní orgány dospěly k závěru, že skutečnosti na straně žalobce (jiné tvrzeny nebyly, viz níže) konstituují odůvodněný případ, bylo jejich úkolem provést a náležitě vysvětlit správní uvážení v tom směru, proč tyto okolnosti (ne)vedou k odpuštění osobního podání žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, bod 28, a rozsudek

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, bod 14). Platí tedy, že ani samotné naplnění znaků odůvodněného případu ještě automaticky nezajišťuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Pakliže by na druhou stranu správní orgány dospěly k závěru, že okolnosti na straně žalobce odůvodněný případ nekonstituují, bylo jejich povinností provést úvahu co do možnosti porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech plynoucím z povinnosti žalobce opustit území ČR a osobně podat žádost o pobytové oprávnění.

39. Jak plyne z obsahu žalobcovy žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, resp. z průvodního dopisu k ní, žalobce odkazoval především na své rodinné poměry, zajištění chodu domácnosti, výchovu a péči o nezletilého syna a nepředvídatelně dlouhou dobu, po kterou by se musel nacházet ve Vietnamu. Tyto důvody, které v následujícím obsahu svého podání rozvedl, podle jeho názoru v jeho případě konstituují odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 ZPC. Proto by v jeho případě mělo být upuštěno od požadavku osobního podání žádosti. Současně žalobce v této souvislosti zmínil i čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, resp. čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.
40. Z obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud zjistil, že se zastupitelský úřad nejprve pokusil vymezit obsah neurčitého právního pojmu „odůvodněný případ“. Učinil tak konstatováním, že jde o okolnosti hodné zvláštního zřetele na straně žadatele nebo na straně zastupitelského úřadu, v jejichž důsledku by vycestování žadatele z území ČR k osobnímu podání žádosti na příslušném zastupitelském úřadu bylo spojeno s nepřiměřeným omezením. Takové vymezení obsahu neurčitého právního pojmu jistě nelze považovat za nejšťastnější, neboť skutečně dochází k vymezení obsahu jednoho neurčitého právního pojmu jiným neurčitým právním pojmem. Na druhou stranu je zcela zřejmé, že odkaz na okolnosti zvláštního zřetele hodné není odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) ZPC, jak sugeruje žaloba, ale o obecný, nikoli právní termín. Z dalšího obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pak zřejmé, proč zastupitelský úřad dospěl k závěru, že se v případě žalobce o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 ZPC nejedná. Žalobcem tvrzené důvody jsou totiž argumentačně vypořádávány s odkazy na relevantní judikaturu NSS. V tomto směru je obsah odůvodnění v souladu s požadavky plynoucími z § 68 odst. 3 správního řádu. Přitom je možno také připomenout, že v potaz je nutno brát i napadené rozhodnutí, neboť rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, pročež případné mezery v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně může doplnit odvolací správní orgán (srov. rozsudek NSS 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).
41. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že skutečnosti týkající se žalobcových soukromých a rodinných poměrů nejsou natolik výjimečné či naléhavé, aby se mohlo jednat o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 ZPC. K tomuto závěru se v napadeném rozhodnutí přihlásil i žalovaný. Přitom z odůvodnění jejich rozhodnutí je patrné, z jakých důvodů k tomuto závěru dospěly. Správní orgán I. stupně uvedl, že závažnost skutečnosti, že se žalobce stará o domácnost a pečuje o nezletilého syna, je oslabena v důsledku jeho trestního odsouzení a téměř čtyřletým pobytem ve výkonu trestu (od ledna 2018 do listopadu 2021). Současně správní orgán uvedl, že žalobce dostatečně nedoložil, že by jeho nepřítomnost vedla k fatálním následkům ve výchově syna, jeho výživě a výchově. Za důvodné nepovažoval správní orgán I. stupně ani žalobcovy poukazy na to, že v současné době rodina žije jen z příjmů jeho manželky, že ve Vietnamu může uvíznout na předem neurčenou dobu, ani jeho tvrzení týkající se možné délky řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

vydání pobytového oprávnění. K těmto závěrům se v napadeném rozhodnutí připojil i žalovaný, když se v ostatním fakticky omezil jen na vypořádání odvolací argumentace žalobce, aniž by jeho závěry nějak modifikoval.

42. Soud konstatuje, že toto posouzení věci má za správné. Jak je patrné ze shora uvedené rekapitulace judikatorní praxe především NSS k výkladu neurčitého právního pojmu odůvodněný případ obsaženého v § 169d odst. 3 ZPC, jde o ustanovení, které umožňuje správním orgánům upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění ve výjimečných situacích, v nichž si to vyžadují buď okolnosti stojící na straně žadatele, nebo příslušného správního orgánu (zastupitelského úřadu). Dopředu přesně definovat škálu případů či okolností, na které může citované ustanovení dopadnout, prakticky nelze, což je právě reflexí širokého prostoru vytvořeného pro úvahu správního orgánu (ať už jde o subsumpci konkrétních zjištěných skutkových okolností případu pod neurčitý právní pojem odůvodněný případ, tak pro správní uvážení, zda takto případně zjištěný odůvodněný případ nakonec odůvodňuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti či nikoli), a respektu k tomu, že situace, kterým mohou v individuálních případech čelit jak samotní žadatelé, tak jaké mohou vzniknout na straně zastupitelských úřadů, mohou být velmi různé povahy a není vhodné některé z nich předem vylučovat.
43. Vždy je však třeba mít na paměti, že upuštění od povinnosti osobního podání žádosti je výjimkou z legálně a legitimně stanoveného pravidla, jež má své racionální opodstatnění. Proto správní orgány nejsou povinny (a tedy ani oprávněny) provádět jakýkoli test proporcionality v tom směru, zda skutečnosti konkrétním žadatelem tvrzené či prokázané jsou v daném případě závažnější než zájem státu na tom, aby byla žádost podána osobně na příslušném zastupitelském úřadě. Jak Krajský soud v Plzni uvedl ve svém rozsudku ze dne 18. 10. 2023, č. j. 77 A 24/2023-51 (podtržení připojil soud nyní): „*Pokud žalobkyně tvrdí, že jí není zřejmé, v čem převažuje zájem na osobním podání žádosti nad jejím zájmem setrvat se svými blízkými v ČR, vybočuje z pomyslných mantinelů úvahy, která je normována § 169d odst. 3 ZPC. Zastupitelský úřad není povinen (a tedy ani oprávněn) činit podobný test proporcionality, v jehož rámci by vážil pomyslný zájem státu na dodržení předepsaného způsobu podání žádosti vůči zájmu žadatele na tom nebyť nucen vycestovat do země svého původu. Zákon ukládá zastupitelskému úřadu posoudit, zda konkrétním žadatelem tvrzené a doložené důvody, pro které se domáhá upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, konstituují nebo nekonstituují odůvodněný případ, a na základě toho vést správní úvahu, zda od povinnosti osobního podání žádosti upustí či nikoli.*“
44. Jako každá jiná výjimka z pravidla, i ta v podobě § 169d odst. 3 ZPC má být vykládána restriktivně. To ve svém důsledku znamená, že žadatel musí představit takové skutečnosti, v nichž spatřuje naplnění neurčitého právního pojmu odůvodněného případu, které se skutečně podstatným způsobem vymykají běžnému stavu věcí, resp. jejichž dopad je v závislosti na individuálních okolnostech jeho života pro něj natolik intenzivní, že se zásadně vymyká běžnému stavu věcí, či významným způsobem přesahuje míru toho, čeho strpění lze po něm ještě spravedlivě požadovat.
45. Soud přitom souhlasí se správními orgány potud, že žalobce ve své žádosti žádné takové skutečnosti nepředstavil. Samotná skutečnost, že nezletilé dítě má legitimní zájem být v kontinuální péči obou svých rodičů, nemůže takovou skutečností být už jen proto, že v opačném případě by každému žadateli stačilo poukázat na to, že se v ČR nachází jeho nezletilé dítě, aby mu muselo být upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění nutně přiznáno. V takovém případě by se z výjimky stalo pravidlo a

právní úprava ZPC by se vyprazdňovala. Každý cizinec, který na území ČR založí rodinu, musí počítat s inherentním rizikem (v závislosti na konkrétních okolnostech nabývajícím různé intenzity), že může z rozličných důvodů dojít k jeho přinejmenším krátkodobému odloučení od rodinných příslušníků. Existence rodinných vazeb na území nemůže představovat pomyslný apriorní štít před uplatňováním požadavků plynoucích ze zákona. Jde-li pak o skutečnosti týkající se provozu společné domácnosti, ani v nich soud nespatřuje nic natolik výjimečného či podstatného, že by bylo namístě uvažovat o tom, že v žalobcově situaci lze spatřovat odůvodněný případ. Žalobci se nepodařilo prokázat, že by jeho odcestování do Vietnamu za účelem osobního podání žádosti o pobytové oprávnění mělo na jeho samotného či členy jeho rodiny fatální dopad, o kterém hovoří. Nelze současně přehlédnout, že žalobcem uváděné důvody, pro které by se v jeho případě mělo jednat o odůvodněný případ obsažené v průvodním dopise k žádosti o vydání pobytového oprávnění, jsou sice charakterizovány velmi silnými slovy („fatální následky“), ale ve skutečnosti jsou zdůvodněny velmi vágně. Není vůbec jasné, v čem konkrétně by se měl projevovat tak silný zájem nezletilého syna žalobce na nepřerušené péči, v čem konkrétně je spatřováno nebezpečí oněch fatálních následků vzdálení se žalobce na určitou dobu do Vietnamu apod.

46. Současně ovšem soud shora již na podkladě judikatury NSS dovodil, že v případě, že správní orgány dospějí k závěru, podle něhož se žadateli nepodařilo prokázat, že v jeho případě jde o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 ZPC, je, pakliže žadatel uplatňuje příslušnou argumentaci, současně jejich povinností zabývat se otázkou souladnosti takového rozhodnutí, resp. jeho důsledků, s mezinárodními závazky České republiky, jmenovitě čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. V daném případě byla tato povinnost správních orgánů nepochybně aktivována, neboť žalobcova tvrzení se týkala právě primárně rodinného života žalobce a členů jeho rodiny. Správní orgány tuto svou povinnost v posuzované věci nečiní spornou; ostatně sám správní orgán I. stupně se otázce zásahu do žalobcových rodinných poměrů v důsledku svého rozhodnutí s odkazem na relevantní judikaturu NSS zabýval (str. 4 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Žalobci je však nutno přisvědčit, že správní orgány se splnění této své povinnosti nevěnovaly dostatečně.
47. Situace v projednávané věci je do jisté míry znepráhledňována tím, že žalobce fakticky odůvodnil svou žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění stejnými důvody, které přicházejí v úvahu při zkoumání zásahu do práva na rodinný život v důsledku vydání negativního rozhodnutí o této žádosti. To však neznamená, že by bylo možno obě posouzení (tedy jednak otázku splnění podmínek § 169d odst. 3 ZPC, jednak otázku možného zásahu do práva na rodinný život) zaměňovat nebo je obě provést tzv. jedním šmahem. Je tomu tak proto, že v obou případech je třeba k příslušnému posouzení přistoupit poněkud jinak. Zatímco v případě posouzení splnění podmínek stanovených v § 169d odst. 3 ZPC tíží břemeno tvrzení i důkazní žadatele, v případě posouzení možného zásahu do práva na rodinný život je to správní orgán, kdo je sice povinen vyjít z tvrzení cizince, ale není jimi vázán, neboť sám musí rovněž přihlídnout ke skutečnostem, které mu mohou být známy či dostupné z jím vedených evidencí, současně je povinen, je-li to třeba k náležitému zjištění skutkového stavu, provést i případná šetření (např. pobytovou kontrolu, výsledky dotčených osob apod.). Jde tedy o kvalitativně, ale částečně i obsahově jiný postup. Přichází v něm do úvahy i provedení dokazování, dokonce i z úřední povinnosti, je-li to potřebné, a to např. v podobě výsledku

členů rodiny (zejména těch nejbližších, zvláště žije-li s nimi dotyčný cizinec ve společné domácnosti), pobytových kontrol apod.

48. V projednávané věci však správní orgány těmto nárokům nedostály. Jakkoli si nepochybně byly vědomy povinnosti možný zásah do žalobcova rodinného života posoudit, omezil se správní orgán I. stupně toliko na konstatování, podle něhož „*se jedná (...) o zásah přiměřený, na dobu nezbytně nutnou a omezenou a o zásah, který je nezbytný k uspořádání pobytových poměrů žadatele (...)*“. Soudu přitom není zřejmé, jaké konkrétní okolnosti vzal správní orgán I. stupně do úvahy, v čem konkrétně spatřuje onen zásah do rodinného a soukromého života, pokud uvádí, že se jedná o dobu omezenou, tak jakým způsobem omezenou apod. Citovaný závěr správního orgánu I. stupně je tak fakticky nepřezkoumatelný. Soud nepřehlédl, že v jeho návěti správní orgán I. stupně odkazuje na „shora řečené“, ale ani z toho není zřejmé, co přesně má na mysli. V pasáži předcházející citovanému závěru totiž správní orgán I. stupně popisuje pobytovou historii žalobce, jeho odsouzení, nástup do výkonu trestu odnětí svobody a následné propuštění z něj. Taková rekapitulace nedává uvedenému závěru správního orgánu I. stupně prakticky žádnou oporu. Tuto vadu pak nenapravit ve svém rozhodnutí ani žalovaný. V právní věě k usnesení ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/2020, přitom konstatoval Ústavní soud: „*Zamítnutí žádosti cizince, který nelegálně pobývá na území České republiky a realizuje zde své právo na rodinný život, o to, aby bylo v jeho věci upuštěno od povinnosti podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem (§ 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), může za velmi specifických okolností představovat porušení jeho práva na rodinný život dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Při posuzování ústavní konformity příslušných správních rozhodnutí a navazujících rozhodnutí správních soudů je třeba zohlednit: a) rozsah, v jakém by v důsledku vydání napadených rozhodnutí bylo narušeno právo cizince na rodinný život; b) rozsah vazeb cizince a jeho rodinných příslušníků, zejména nezletilých dětí, na Českou republiku; c) existenci nepřekonatelných překážek realizace práva na rodinný život v zemi původu cizince, je-li tento aspekt s ohledem na skutkové okolnosti případu relevantní; d) imigrační historii cizince (např. porušení imigračních pravidel v minulosti) a důvody veřejného pořádku; e) to, zda si cizinec na území České republiky založil rodinu až v době, kdy věděl, že jeho imigrační status a potažmo možnost realizovat své právo na rodinný život právě na území České republiky jsou nejisté.*“ Tím Ústavní soud poskytl správním orgánům návod, kterým skutečností je nutné věnovat se na prvním místě (jakkoli se nejedná o obecně závazný nálezn ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, není důvod tyto závěry konstitučního soudu opomíjet).
49. Je tedy třeba, aby se správní orgány v dalším průběhu řízení zabývaly rodinnou situací žalobce podrobněji. Vyjdou přitom z jeho tvrzení, ale budou se věnovat jak konkrétním skutečnostem, v nichž žalobce spatřuje možnost zásahu do svého práva na rodinný život, tak i těm, kde by podle výsledků jejich vlastní činnosti mohl tento zásah vzniknout. Budou tedy zkoumat způsob péče žalobce o jeho syna, potenciálu jejich odcizení v případě, že žalobce bude muset odcestovat do Vietnamu za účelem osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a případným dopadům, které by taková situace měla na život žalobcovy manželky a jeho syna, dále se budou věnovat konkrétnímu způsobu života jeho rodiny, tedy kdo se v jaké míře stará o chod domácnosti a zda existují nějaké důvody, proč by např. sama žalobcova manželka nezvládla pečovat o domácnost a starat se o náležitý vývoj jejich syna v žalobcově nepřítomnosti apod. Je podstatné, aby závěry správních orgánů byly formulovány konkrétně, protože musejí rovněž vycházet z konkrétních

zjištění. Provedení posouzení možného zásahu do rodinného života nemůže být abstraktní a nekonkrétní, založené na poměření pouhých tvrzení žalobce judikaturními závěry vycházejícími ze skutkové situace panující v jiných řízeních.

50. Budou-li správní orgány postupovat tímto způsobem, docílí rovněž toho, že bude řádně respektován nejlepší zájem nezletilého syna žalobce ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. To soud konstatuje, přestože obecně souhlasí se žalovaným, že nejlepší zájem dítěte je v tomto typu řízení jen jedním ze vzájemně potenciálně kolidujících zájmů, nad nímž mohou převážet i zájmy jiné (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, ve spojení s usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/2020).
51. Soud naopak neshledal důvodným žalobní bod tvrdící porušení zásady ochrany legitimního očekávání a principu právní jistoty. Žalobce odvozuje porušení svého práva na ochranu legitimního očekávání s odkazem na předchozí rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně, který ve dvou označených věcech vyhověl žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Je třeba předeslat, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, je správní praxe zakládající legitimní očekávání „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.“ Existovala-li by tedy v případech obdobných tomu žalobcovu ustálená správní praxe správních orgánů, bylo by možno požadovat, aby byla následována i v nyní projednávaném případě.
52. Pokud se ale žalobce pokouší prokázat takto ustálenou správní praxí odkazem na pouhá dvě rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zcela jistě nemůže být úspěšný. Tím spíše to platí proto, že již podle jejich popisu samotným žalobcem se jedná o případy mimořádně specifické (případ dvou nezletilých dětí nacházejících se v prekérní pobytové situaci, resp. až extrémně výjimečná pobytová situace matky nezletilého dítěte), s nimiž se podle všeho pobytová situace žalobce nemůže *prima facie* rovnat. Za pravdu je třeba dát žalovanému, že případy, v nichž je upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, pravidelně vycházejí ze specifických skutkových okolností (právě proto, že se jedná o výjimku z pravidla na základě výkladu vysoce neurčitěho právního pojmu), takže vytvoření konkrétní správní praxe je velmi obtížné, jakkoli zřejmě ne zcela vyloučené. Takovou praxí by však musel žalobce prokázat, což se mu nepodařilo, neboť poukazuje jen na dva případy, navíc na takové, které ani podle tvrzení samotného žalobce buď vůbec nemají relevantní skutkové styčné body s jeho případem (případ dvou nezletilých dětí), případně jde o takové analogie, které zřejmě nejsou pro shodné posouzení věci významné (matka pečující o nezletilé dítě), resp. není jasné, v čem konkrétně žalobce spatřuje jejich obdobnost se svým případem.
53. Soud v postupu správních orgánů neshledal ani porušení zásady hospodárnosti řízení. Žalobce namítá postup, v jehož rámci správní orgán I. stupně jednak odstraňoval vady žádosti o vydání pobytového oprávnění, jednak rozhodoval o žádosti o upuštění od povinnosti jejího osobního podání. Jelikož následně rozhodl o zamítnutí posléze uvedené žádosti, bylo odstraňování vad žádosti o pobytové oprávnění nadbytečné.
54. Pokud jde o tento žalobní bod, není především jasné, jaké konkrétní žalobcovo veřejné subjektivní právo mělo být postupem správního orgánu I. stupně porušeno. Zákon o pobytu cizinců v § 169d odst. 3, stejně jako správní řád, obecně vycházejí z toho, že žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

má být podána kompletní, bezvadná: v daném případě tedy včetně bezvadné žádosti o vydání příslušného pobytového oprávnění. Postup k odstranění vad podané žádosti ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu je tak až fakultativním, reagujícím na identifikované nedostatky podané žádosti. Jinak řečeno: žalobce měl povinnost podat svou žádost bezvadně, pak by nebyl správní orgán I. stupně nucen aktivovat postup dle § 45 odst. 2 správního řádu. Na tomto závěru nic nemění, jedná-li se v konkrétním případě o tzv. fakultativní podklady, resp. podklady „na vyžádání“ ve smyslu § 31 odst. 3 ZPC, protože jakmile je ono vyžádání učiněno, jedná se o stejně obligatorní doklady, jako ty, které je cizinec povinen ke své žádosti připojit vždy přímo ze zákona (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2018, č. j. 10 Azs 377/2017-25).

55. Z relevantní právní úpravy nijak nevyplývá, že by nejprve měl správní orgán I. stupně rozhodovat o tom, zda vyhoví žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, a teprve tehdy, bude-li jeho rozhodnutí kladné, začít odstraňovat její vady. Ostatně, žalovaný správně upozorňuje na to, že měl-li by se takový postup obecně uplatnit, mohlo by to vést k tomu, že správní orgán I. stupně bude rozhodovat o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, která je nepřijatelná. Právě to by pak byl příklad nehospodárného postupu správního orgánu.
56. Konečně se soud zabýval žalobním bodem, v němž žalobce namítl, že správní orgán I. stupně nerozhodl o jeho žádosti o prodloužení lhůty k doložení potřebných dokladů, případně o přerušování řízení, a bez dalšího rozhodl o zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, a řízení o vydání pobytového oprávnění zastavil.
57. K tomu soud ze správního spisu rekapituluje, že žalobce podal svou žádost dne 5. 4. 2023. Jak plyne ze shora řečeného, již tehdy měla být tato žádost v zásadě bezvadná, zvláště když byl žalobce ve správním řízení zastoupen advokátem. Usnesením ze dne 25. 4. 2023, č. j. 1459-2/2023-MZV/HANOKO, stanovil správní orgán I. stupně žalobci lhůtu k provedení procesního úkonu ve smyslu § 39 odst. 1 správního řádu spočívajícího v odstranění vad jeho žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu, a to tak, že doloží doklad o zajištění ubytování, doklad o zajištění finančních prostředků k pobytu a výpis z vietnamského rejstříku trestů. Lhůta byla stanovena jako 30denní. Dne 18. 5. 2023 podal žalobce žádost o prodloužení poskytnuté lhůty o dalších 30 dní, čemuž správní orgán I. stupně vyhověl usnesením ze dne 24. 5. 2023, č. j. 1459-5/2023-MZV/HANOKO, a prodloužil lhůtu dle přání žalobce do 26. 6. 2023. Toho dne však žalobce doručil správnímu orgánu I. stupně další žádost o prodloužení stanovené lhůty, opět o dalších 30 dní. O této žádosti již správní orgán I. stupně nerozhodl, když svým usnesením ze dne 30. 6. 2023, č. j. 1459-8/2023-MZV/HANOKO, zamítl žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a zastavil řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny.
58. Soud souhlasí se žalobcem potud, že správní orgán I. stupně měl rozhodnout i o jeho druhé žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, resp. k doplnění jejích podkladů ze dne 26. 6. 2023, rozhodnout. V tom vychází ze závěrů NSS vyjádřených např. v jeho rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018-23. Takový postup lze navíc považovat za „procesně čistější“ a transparentnější, neboť účastníku řízení, který o prodloužení lhůty žádá, je výslovně správním orgánem sděleno, že jeho žádosti nebude vyhověno, a proč. Současně je ovšem nutno konstatovat, že tato vada v postupu správního orgánu I. stupně nemá vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (§ 89 odst. 2 správního řádu), a tedy nemá vliv ani na zákonnost napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 3 s. ř. s.). Je totiž třeba přihlídnout

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

k tomu, že správní orgán I. stupně nejprve žalobce vyzval, aby vady své žádosti odstranil ve lhůtě 30 dní, kterou následně ještě jednou prodloužil o dalších 30 dní. Je pravdou, že správní orgány mají vycházet účastníkům vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu), má se tak ovšem dít „podle možností“. Soud má přitom za to, že další prodloužení uvedené lhůty by v posuzované věci již nebylo přiměřené, a to i s ohledem na zásadu rychlosti řízení (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, § 6 správního řádu), resp. na lhůtu k vydání rozhodnutí § 169t odst. 6 písm. a) bod 1. ZPC, která činí obecně 60 dnů. V daném případě měl žalobce na odstranění vad své žádosti dobu 61 dnů (od 26. 4. 2023, kdy mu bylo doručeno první usnesení správního orgánu I. stupně o určení lhůty k odstranění vad žádosti, do 26. 6. 2023, kdy marně uplynula prodloužená lhůta). Jinak řečeno, žalobce měl na odstranění vad své žádosti dobu přesahující délku lhůty, kterou by následně měl správní orgán I. stupně na samotné rozhodnutí ve věci. To jistě není nepřiměřeně krátká lhůta. Současně soud přihlédl i k tomu, že žalobci byla skutečnost, že jeho žádosti o prodloužení lhůty nebylo vyhověno a z jakých důvodů, sdělena v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně (str. 7 – 8), žalobce tedy nebyl zkrácen ani na svém právu dozvědět se důvody postupu správního orgánu I. stupně.

59. Obdobně je nutno usoudit o žalobcově námitce, že správní orgán I. stupně nerozhodl o alternativním návrhu na přerušení řízení. Správní orgány nemají povinnost automaticky vyhovět žádosti o přerušení řízení ve smyslu § 64 odst. 2 správního řádu, přestože se vede řízení zahajované na žádost; vždy je třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 74/2017-34). Lze nicméně konstatovat, že přestože žalobce neměl v posuzované věci nárok na vyhovění své žádosti o přerušení řízení, i v tomto případě měl správní orgán I. stupně o této žádosti rozhodnout. To, že tak neučinil, je tedy rovněž vadou v jeho procesním postupu, nicméně ani v tomto případě se nejedná o vadu, která by měla dopad do zákonnosti jeho rozhodnutí dle § 89 odst. 2 správního řádu, resp. následně do zákonnosti napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 3 s. ř. s. Rovněž v tomto případě se totiž žalobce z rozhodnutí správního orgánu I. stupně dozvěděl, že jeho žádosti vyhověno nebylo a z jakých důvodů.
60. Ani tento žalobní bod proto není důvodný.

Závěr a náklady řízení

61. Jelikož je napadené rozhodnutí v části posouzení možného zásahu do rodinného života žalobce vadné až nepřezkoumatelné, přistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému zpět k dalšímu řízení. Výrokem I. tohoto rozsudku proto soud napadeného rozhodnutí postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný v intencích § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku. Zejména se to týká povinnosti řádně zjistit skutkový stav věci, pokud jde o rodinné a soukromé poměry žalobce, a řádně odůvodnit své rozhodnutí optikou možného zásahu do těchto poměrů, resp. přiměřeností tohoto zásahu.
62. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před*

soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“ Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalobce, neboť napadené rozhodnutí bylo soudem zrušeno.

63. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována uhrazeným soudním poplatkem za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a účast na jednání před soudem dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, celkem 9 300 Kč. Dále třikrát náhradou hotových výdajů po 300 Kč, celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 2 142 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 15 342 Kč.
64. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a s. ř. s.).

Plzeň 17. dubna 2024

JUDr. Ondřej Szalonnás v.r.
samosoudce

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.