



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **T. N. D.**, zast. 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 21. 6. 2022, čj. 112715-3/2022-OPL, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2024, čj. 5 A 56/2022-49,

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] Projednávaná věc se týká žádosti žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobce požádal o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, a v té souvislosti zároveň podal žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost odůvodnil tím, že pobývá na území ČR s manželkou a třemi nezletilými dětmi, přičemž žalobce zajišťuje péči o rodinu a výchovu

děti, zatímco se jeho manželka věnuje výdělečné činnosti, na níž je rodina existenčně závislá. V případě odcestování žalobce do Vietnamu za účelem podání žádosti o povolení k pobytu a vyčkání na její vyřízení není v silách jeho manželky obstarat jak výdělečnou činnost, tak péči o děti. Manželka a děti mají na území ČR povolen trvalý pobyt, žalobce zde pobývá bez pobytového oprávnění. Žádost o upuštění od osobního podání dal žalobce dále do souvislosti s obtížnou dostupností zastupitelského úřadu v Hanoji z důvodu velké vzdálenosti a ekonomické náročnosti.

[2] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) rozhodnutím ze dne 7. 3. 2022, čj. 1142-3/2022-HANOKO, žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti zamítlo a řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu zastavilo. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl.

II. Rozsudek městského soudu

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji výše označeným rozsudkem zamítl. Předeslal, že jádro sporu tkví v právním posouzení věci, konkrétně zda žalobce naplňuje obsah neurčitého právního pojmu „odůvodněný případ“ dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti se odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se zabývá výkladem tohoto neurčitého právního pojmu, zejména na rozsudek ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22. Dále upozornil, že podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou, než osobním podáním je výjimečnou možností. Jedná se především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti vůči žadateli tvrdé a nerozumné.

[4] K tvrzení žalobce, že dostupnost zastupitelského úřadu mu byla objektivně velmi ztížena z důvodu probíhající pandemie Covid-19 a s tím souvisejícími restrikcemi, městský soud podotkl, že restrikce související s uvedenou pandemií v rozhodné době již netrvaly. Co se týče obav žalobce z nákazy, poznamenal, že i v ČR v období únor až březen 2022 probíhala nová silná vlna onemocnění Covid-19, přičemž žalobce neuvedl žádné zdravotní důvody na jeho straně, které by odůvodňovaly zvýšenou obavu o jeho život a zdraví. Soud v této souvislosti navíc připomněl, že žalobce se svou pobytovou situací rozhodl řešit až po 8 letech nelegálního pobytu. Při posouzení důvodu spočívajícího ve velké vzdálenosti zastupitelského úřadu a s tím souvisejících cen letenek pak dospěl městský soud k závěru, že žalobce mohl využít některého z komerčních letů, jejichž výpis sám soudu předložil, byť se jednalo o lety s přestupem. Své závěry v tomto opřel o rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2020, čj. 8 Azs 351/2018-50, který se zabýval právně a skutkově obdobným případem. Svou ekonomickou situaci žalobce soudu nijak neosvětlil, ani nedoložil; pouze tvrdil, že se jedná o zásadní a nepřiměřený výdaj.

[5] Tvrzené rodinné důvody, spočívající v podnikání manželky a péči o nezletilé děti, žalobci nebrání ve splnění povinnosti osobního podání žádosti. Soud přisvědčil názoru žalovaného, že situace žalobce není nijak zvlášť neobvyklá. Naopak situace, kdy jeden pracující rodič se musí postarat či zajistit péči o nezletilé děti, je docela běžná. Nadto žádné z nezletilých dětí žalobce není v kojeneckém či v batolecím věku, a současně nebyl ani tvrzen žádný natolik závažný důvod, jenž by vyžadoval osobní péči a stálý dohled matky nad dětmi. Odevzdání

pokračování

žádosti na zastupitelský úřad je toliko krátkodobou a dočasnou nepřítomností žalobce. Navíc nelze přehlédnout, že žalobce se ocitl v situaci, která může pro rodinu představovat jisté obtíže, vlastním zaviněním, kdy vědomě a dlouhodobě pobýval na území ČR bez pobytového oprávnění. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Azs 296/2018-35, pak dospěl městský soud k závěru, že rozhodnutí správních orgánů nejsou rozporná s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[6] Závěrem se městský soud zabýval žalobním bodem, v němž žalobce rozporoval smysluplnost osobního podání žádosti a namítal formálnost takového postupu i skutečnost, že Ministerstvu vnitra nic nebrání předvolat žalobce k ústnímu jednání či výslechu na území ČR. Podle městského soudu se však nejedná o skutečnosti, které jsou pro danou věc relevantní, jak potvrdil NSS například v již zmíněném rozsudku čj. 8 Azs 351/2018-50. Institut „upuštění od osobního podání žádosti“ je třeba chápat jako regulativ, který správnímu orgánu poskytl zákonodárce, aby v odůvodněných případech mohl zmírnit přílišnou tvrdost právní úpravy dopadající na konkrétní situace žadatelů. V tomto případě se však soud ztotožnil se závěry správních orgánů, podle nichž situace žalobce nenaplňuje „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, na základě kterého by správní orgány mohly od osobního podání žádosti upustit. Zásah spočívající v dočasném vycestování žalobce za účelem legalizace pobytového oprávnění shledal soud zcela přiměřeným, neboť žalobci se v dané věci hodnověrně nepodařilo prokázat, že po něm z důvodu péče o manželku a děti nelze rozumně požadovat, aby dočasně odcestoval za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá nesprávné posouzení právní otázky, zda situace stěžovatele spadá pod „odůvodněný případ“ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[8] **Stěžovatel** úvodem městskému soudu i správním orgánům vytýká, že se velmi urputně věnovaly vyvracení jednotlivých argumentů, které předložil, v důsledku čehož však neposoudily věc komplexně. V této souvislosti poukázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 10. 2021, čj. 57 A 3/2021-51.

[9] Stěžovatel nadále setrvává na tom, že jeho rodinné poměry, jakož i ekonomické poměry jeho rodiny, představují adekvátní důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Tuto skutečnost ilustroval podrobnostmi ohledně jeho rodinné situace. Žije na území ČR ve společné domácnosti se svou rodinou (manželka a tři nezletilé děti narozené v letech 2012, 2015 a 2018, z nichž jedno je nevlastní). Všichni rodinní příslušníci stěžovatele mají na území ČR povolen trvalý pobyt. Nezletilé děti jsou zde plně integrovány a navštěvují mateřskou a základní školu. Stěžovatel o děti dennodenně pečuje, zatímco manželka rodinu zajišťuje finančně. Manželka tráví v práci takřka veškerý čas, aby uživila pětičlennou rodinu. Stěžovatel tak výlučným způsobem zajišťuje péči o děti a každý den je vodí do školky a školy, vyzvedává je a věnuje jim svůj veškerý čas. V době, kdy jsou děti ve školce (škole) se stěžovatel věnuje péči o domácnost. V reakci na tvrzení městského soudu, že jeho rodinná situace není nijak výjimečná,

stěžovatel konstatoval, že netvrdí, že by jeho rodinná a finanční situace byla absolutně výjimečná, ale poukazuje na skutečnost, že bez něj se jeho rodinná domácnost prakticky neobejde, neboť on je tím, kdo zajišťuje její chod. Jeho nucené vycestování by mělo na rodinu řadu negativních dopadů, zejména by se výrazně zhoršila finanční situace rodiny, a to jednak tím, že by jeho manželka musela výrazně omezit dobu, kterou tráví v práci, aby se postarala o děti, a dále samotným vycestováním, tj. náklady vynaloženými na vycestování a pobyt v zemi původu.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že odevzdání žádosti způsobí jeho „krátkodobou a dočasnou nepřítomnost“. Pokud stěžovatel vycestuje, bude nucen v zemi původu setrvat, dokud mu pobyt nebude udělen, přičemž nemá žádnou jistotu, že mu nějaký typ pobytu či víza udělen bude, stejně jako nemá možnost ovlivnit délku řízení o jeho žádosti. Došlo by tak k odloučení stěžovatele od jeho dětí, a to minimálně na dobu v délce několika měsíců. Stěžovatel odkazuje na obdobný případ žádosti o upuštění od osobního podání, kterou zaslal na zastupitelský úřad v Šanghaji žadatel, který měl shodně jako stěžovatel na území ČR manželku a nezletilé děti, a které bylo vyhověno právě s ohledem na to, že z praxe zastupitelského úřadu a Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky lze mít za to, že odloučení žadatele od jeho rodiny by bylo dlouhodobé, a tudíž by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života žadatele a jeho rodiny. Stěžovatel poukázal také na praxi u zastupitelského úřadu v Ulánbátaru, a to v případě žadatelky, která se podle něj nacházela v prakticky stejné situaci jako je aktuálně on. Jediným rozdílem je, že v nynějším případě se jedná o žadatele muže – otce nezletilých dětí a nikoli žadatelku ženu – matku nezletilých dětí. Stěžovateli se tak jeví postup městského soudu i správních orgánů jako diskriminační.

[11] Namítl dále, že městský soud ani správní orgány se nezabývaly nejlepším zájmem nezletilých dětí. Ačkoliv stěžovatel souhlasí s tím, že nejlepší zájem dítěte nestojí „nade všemi zákony“ a „nemůže být vnímán absolutně“, připomíná, že v nynějším případě pouze žádá o uvolnění formy na podání žádosti, která je navíc zákonodárcem upravena a akceptována. V této souvislosti stěžovatel připomněl mimořádný význam nejlepšího zájmu dítěte, jež mu ve své judikatuře přisuzuje Ústavní soud, Nejvyšší správní soud a Evropský soud pro lidská práva, včetně požadavku na jeho zohlednění v rámci posouzení přiměřenosti dopadu každého rozhodnutí, které se života nezletilého dítěte přímo či nepřímo dotýká, do soukromého a rodinného života jednotlivce. Stěžovatel tak trvá na argumentaci, že i zásah do rodinného a soukromého života a narušení nejlepšího zájmu dítěte, které pod právo na rodinný a soukromý život v pobytových věcech řadí Evropský soud pro lidská práva, v jeho případě lze považovat za odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[12] **Žalovaný** navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření k ní se ztotožnil se závěry městského soudu. V první řadě se vymezil proti tvrzení stěžovatele, že žalovaný i soud namísto komplexního posouzení věci pouze urputně vyvraceli jednotlivé argumenty. K namítané ekonomické náročnosti dopravy a velké geografické vzdálenosti zastupitelského úřadu uvedl, že se jedná o okolnosti zcela obecné, vztahující se ke všem žadatelům pobývajícím na území ČR,

pokračování

přičemž Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že z tohoto důvodu není možné upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Ke stěžejní kasační námitce týkající se rodinné situace stěžovatele žalovaný uvedl, že stejně jako městský soud vyhodnotil jeho rodinou situaci tak, že není nepřiměřené či nemožné, aby se jeho manželka dočasně po dobu jeho vycestování věnovala jak péči o děti a domácnost, tak její výdělečné činnosti, jak je to ostatně poměrně běžné. Žalovaný nepopírá, že okolnosti, které stěžovatel tvrdí v kasační stížnosti, lze vnímat jako negativní vliv na jeho rodinu, který může mít i ekonomický rozměr; lze je však podřadit pod přechodné uspořádání osobních poměrů, které je možné po stěžovateli rozumně požadovat a není nijak nepřiměřené, tvrdé či nerozumné. Žalovaný nadto dodal, že stěžovatel je občanem Vietnamské socialistické republiky, zná tamní poměry a řeč a na území Vietnamu mu nic nebrání věnovat se výdělečné činnosti, což na území ČR nemůže. Stěžovatel se navíc v nejisté pobytové situaci nachází od roku 2014 a v případě dřívějšího řešení této situace bez dalšího rozšiřování rodiny mohlo být uspořádání poměrů o poznání snazší.

[13] V reakci na zpochybněný závěr o dočasnosti (krátkodobosti) vycestování poukázal žalovaný na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která považuje povinnost opustit území za účelem osobního podání žádosti za jedno z nejmírnějších opatření pro cizince neoprávněně pobývajících na území ČR. Na tom nic nemění ani úvaha stěžovatele, že není jisté, zda mu nakonec nějaký druh pobytu či víza bude udělen. V takovém případě by totiž bylo upuštění od povinnosti osobního podání žádosti irelevantní. K namítané ignoraci nejlepšího zájmu dítěte se žalovaný rovněž staví odmítavě; uvádí naopak, že všem nárokům na zohlednění nejlepšího zájmu dětí dostal a veškeré skutkové okolnosti, které stěžovatel ve vztahu ke svým dětem uvedl, náležitě zohlednil, stejně jako později městský soud. Stěžovatel navíc v rámci této argumentace neuvádí žádné opodstatněné věcné důvody, pro které by posouzení nejlepšího zájmu dětí, tak jak jej provedl žalovaný či městský soud, bylo nesprávné či nedostatečné. Podle žalovaného je tak zcela zjevné, že zastupitelský úřad, žalovaný i soud vyvážili zájem nezletilých dětí na tom, aby o ně pečovali oba rodiče a aby nebyla rodina dočasně rozdělena s veřejným zájmem na tom, aby stěžovatel legalizoval svůj pobyt na území ČR. Závěrem žalovaný konstatoval, že ojedinělá rozhodnutí Generálního konzulátu České republiky v Šanghaji a Velvyslanectví České republiky v Ulánbátaru nezakládají legitimní očekávání obdobného rozhodnutí v nyní posuzovaném případě. Vyloučil také diskriminační postup vůči stěžovateli.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumával ve světle kasačních námitek způsob, jakým městský soud vypořádal, zda situace stěžovatele naplňuje pojem *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[17] Podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu*. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je povinen cizinec tuto žádost podat osobně.

[18] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců (v rozsahu podstatném pro nyní projednávanou věc) *zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti*. 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.

[19] K institutu upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců existuje poměrně bohatá judikatura. Základním východiskem je závěr vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, podle něhož zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům není nesouladné s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným postupem svého práva u správních orgánů, a to zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádosti. Podle rozsudku NSS ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22, pak ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců „*v sobě obsahuje nejen správní uvážení, ale kombinuje je s neurčitým právním pojmem „odůvodněný případ“*“. Tento pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Správnímu orgánu je poskytován prostor pro zhodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoliv. Míra „uvážení“ správního orgánu se zde zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Kombinace správního uvážení s neurčitým právním pojmem tedy zpravidla omezuje diskreční pravomoc správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2011, čj. 5 As 47/2011-77).“ V citovaném rozsudku též Nejvyšší správní soud poukázal na závěry Ústavního soudu vyslovené v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 31/08, podle kterých: „*Správní uvážení však nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a nesmí vést k libovůli orgánů, které rozhodují ve správním řízení. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů*“. Konečně pak i Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dovodil, že „*[i]nstitut „upuštění od osobního podání žádosti“ je třeba chápat jako regulativ, který správnímu orgánu poskytl zákonodárce, aby v odůvodněných případech mohl zmírnit přílišnou tvrdost právní úpravy dopadající na konkrétní (jednotlivé) situace žadatelů*“.

[20] V rozsudku ze dne 30. 7. 2020, čj. 2 Azs 148/2019-40, Nejvyšší správní soud shrnul judikaturu k výkladu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců následovně: „*Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná možnost a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (...). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (...)*. Jak dále Nejvyšší správní soud vysvětlil v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106,

pokračování

„prostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.“

[21] Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě v návaznosti na uplatněné kasační námitky nejprve zkoumal, zda žalovaný a krajský soud posoudili argumenty stěžovatele komplexně, a to zejména ve vztahu k rozsudku čj. 57 A 3/2021-51, na který stěžovatel odkázal a v němž Krajský soud v Plzni shledal, že v tehdejšímu případě jiného žadatele se správní orgány *„přesprávně soustředily na vyvracení jednotlivých žalobcem uplatněných důvodů, aniž by je posoudily ve vzájemné souvislosti a v návaznosti na to náležitě vyhodnotily, zda trvání na osobním podání žádosti není vůči žalobci příliš tvrdé, resp. za daných okolností případu nerozumné.“* V daném případě však sám krajský soud konstatoval, že odloučení od rodiny a potřebné náklady na cestu do Vietnamu spojené s vycestováním žalobce za účelem osobního podání jeho žádosti o pobytové oprávnění samy o sobě nepostačovaly pro závěr, že se jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť by se sice nepochybně jednalo o zásah do rodinného a soukromého života žalobce, nikoli však o zásah nepřiměřený. Rozhodujícími okolnostmi zdůrazněnými krajským soudem, které odlišují nyní projednávaný případ stěžovatele od situace tehdejšího žadatele, byly zejména nepříznivý zdravotní stav žadatele a jeho obava z trestního stíhání v zemi původu a hrozícího trestu smrti. Až kumulace těchto důvodů ve spojení s objektivní nedostupností zastupitelského úřadu z důvodu restrikcí spojených s probíhající pandemií onemocnění Covid-19 učinily v očích soudu z případu žadatele odůvodněný případ. V případě nynějšího stěžovatele však podobné výjimečné okolnosti, jež by správní orgány či krajský soud opomněly zohlednit, chybí. Argumentace stěžovatele, podle níž se žalovaný a krajský soud pouze urputně věnovali vyvracení jednotlivých argumentů, aniž by posoudili celou věc komplexně, tak není důvodná.

[22] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda jsou rodinné poměry stěžovatele natolik výjimečné, že by naplňovaly definici odůvodněného případu tak, jak jej Nejvyšší správní soud dlouhodobě vykládá. Za odůvodněné lze považovat takové případy, kdy by vyžadování osobní účasti představovalo pro cizince nepřiměřenou zátěž (rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Azs 77/2015-36, bod 22). Může se jednat o situace, kdy je žadatel v osobním podání žádosti omezen svým zdravotním stavem, dále případy, kdy bude objektivně nemožné dostavit se k zastupitelskému úřadu, nebo také situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu z provozních důvodů objektivně velmi ztížena (rozsudek čj. 9 Azs 213/2018-22, bod 32). Důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti mohou být i specifické rodinné poměry žadatele o pobytové oprávnění (např. závažné zdravotní postižení jeho dětí, kvůli němuž není spravedlivé po něm požadovat jejich delší odloučení – rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2023, čj. 3 Azs 163/2022-36, bod 23). Za takové situace by i péče o rodinného příslušníka mohla být odůvodněným případem. Z těchto východisek vyplývá, že od osobního podání žádosti lze upustit, jestliže by požadavek na přítomnost žadatele byl příliš tvrdý.

[23] V recentním rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 9. 1. 2025, čj. 8 Azs 52/2024-47, bylo dále upřesněno, že *„[t]uto tvrdost je třeba posuzovat v kontextu individuálních okolností žadatele, přičemž tyto okolnosti musí být takového charakteru, že v porovnání s nimi se požadavek na osobní přítomnost žadatele musí jevit jako nepřiměřený.“* V tomto ohledu stěžovatel argumentuje tím, že pečuje o děti a zajišťuje chod domácnosti, zatímco jeho manželka pracuje, a jeho dlouhodobá nepřítomnost by mohla zásadním způsobem negativně ovlivnit jeho rodinu. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že samotná péče o nezletilé děti či dočasné fyzické odloučení od nich nenaplnuje výše popsání východiska judikatury. Stěžovatel ani nenamítá, že jeho děti vyžadují specifický způsob péče. Rodinné poměry stěžovatele tak nejsou natolik výjimečné, aby představovaly objektivní překážku v tom smyslu, že by se stěžovatel nemohl osobně dostavit kvůli závislosti jeho dětí na něm, resp. že by se mohl dostavit pod reálným rizikem, že bude ohrožena péče či zdraví jeho dětí. To Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil, například v již zmiňovaném rozsudku čj. 8 Azs 351/2018-50, nebo v rozsudku ze dne 17. 1. 2024, čj. 10 Azs 156/2022-46, v němž shledal, že nepřítomnost jednoho z rodičů není výjimečnou nebo neřešitelnou situací a je zcela na nich, aby uspořádali osobní záležitosti tak, aby se odcestování jednoho z nich na přechodnou dobu dotklo chodu rodiny co nejméně.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal nezákonnými ani závěry žalovaného (s nimiž se městský soud ztotožnil), podle něhož stěžovatelem odkazované ojedinělé případy řešené Generálním konzulátem České republiky v Šanghaji a Velvyslanectvím České republiky v Ulánbátaru nemohly založit legitimní očekávání obdobného rozhodnutí v jeho případě. Jde-li pak o otázku možného diskriminačního přístupu ke stěžovateli, a to v souvislosti s usnesením Velvyslanectví České republiky v Ulánbátaru v případě jiné žadatelky (na něž stěžovatel poukázal v kasační stížnosti), lze k výše uvedenému dodat, že situaci stěžovatele a tehdejší žadatelky lze jen těžko označit jako srovnatelnou, neboť podstatným důvodem pro upuštění od osobního podání v odkazovaném případě bylo těhotenství žadatelky [srov. též definici diskriminace v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)]. Důvodem rozhodnutí žalovaného evidentně nebyla skutečnost, že v nynějším případě se jedná o žadatele muže – otce a nikoli žadatelku ženu – matku nezletilých dětí.

[25] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud ani správní orgány se nezabývaly nejlepším zájmem jeho nezletilých dětí, ačkoliv Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku ze dne 31. 1. 2024, čj. 6 Azs 248/2023-24, povinnost aktivní a zcela samostatné činnosti správního orgánu, jde-li o zjišťování nejlepšího zájmu dítěte. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2022, čj. 5 Azs 33/2022-39, podle něhož zájem dítěte je předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány. Nutno podotknout, že tyto i další rozsudky NSS zmíněné v kasační stížnosti (ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Azs 314/2020-52 a ze dne 16. 3. 2020, čj. 5 Azs 404/2019-28) se zabývaly zrušením povolení k trvalému pobytu či zamítnutím žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, resp. k přechodnému pobytu rodinného příslušníka, tedy situacemi, které se do života nezletilých dětí promítnou výrazněji než dočasné odloučení z důvodu vycestování za účelem osobního podání žádosti.

pokračování

[26] Lze dát jistě za pravdu stěžovateli, že kritérium nejlepšího zájmu dítěte má zcela zásadní význam a příslušné správní orgány a soudy jsou při své činnosti povinny věnovat dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte a případným konkurujícím veřejným zájmem. Současně je však nezbytné pamatovat na to, že ne každé řízení, jehož výsledek se může přímo nebo nepřímo promítnout do života nezletilých dětí, má stejně intenzivní dopad do jejich právní sféry; to se pak nezbytně musí promítnout i do oblasti hodnocení a významu nejlepšího zájmu nezletilých dětí pro výsledek příslušného řízení (usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20). Danou otázkou se Ústavní soud zevrubně zabýval v nálezu ze dne 14. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 950/19, na nějž se v nynější věci odkázal i stěžovatel, v němž rozdělil řízení do čtyř kategorií dle intenzity jejich dopadu na nezletilé děti. Podle tohoto nálezu tvoří první kategorii ta řízení, jejichž účelem je upravit přímo práva či povinnosti dítěte právě jakožto dítěte (např. řízení o péči o dítě). Druhou kategorií představují řízení, jejichž účelem je upravit práva a povinnosti dítěte, která se však bezprostředně nedotýkají jeho statusu dítěte (např. řízení o soukromoprávních závazcích dítěte). Do třetí kategorie spadají řízení, v nichž není rozhodováno o právech a povinnostech dítěte, ale která mají na dítě nepřímý právní dopad, neboť jejich výsledek je zpravidla spojen s navazující změnou právního postavení dítěte (např. řízení o vyhoštění jeho pečující osoby, na něž buď navazuje řízení o změně péče o dítě, nebo vycestování dítěte za pečující osobou a změna jeho pobytu). Čtvrtá kategorie pak zahrnuje řízení, která mají na dítě pouze faktický dopad (např. řízení o výpovědi z pracovního poměru rodiče pečujícího o dítě). K tomu v citovaném nálezu Ústavní soud uvedl: *„U první kategorie řízení je nejlepší zájem dítěte prakticky vždy rozhodujícím kritériem, které musí rozhodovací orgán vzít v úvahu. U druhé kategorie a třetí kategorie je nejlepší zájem dítěte zcela zásadním kritériem, nicméně ten může být převážen konkurujícím zájmem, typicky oprávněným zájmem jiného jednotlivce požívajícího rovněž ochrany základních lidských práv a svobod (...), ale i dostatečně významným zájmem veřejným (...). U třetí kategorie se přitom otevírá širší prostor pro převážení jiným konkurujícím zájmem než u druhé kategorie, neboť se zde nestřetává jen zájem dítěte na jedné straně a jiný zájem na straně druhé, ale zájem dítěte je jen jedním, byť nepochybně významným, z vícera zájmů různých dalších subjektů, mezi kterými je třeba vyvažovat a které mohou být stejně významné či dokonce významnější. U čtvrté kategorie není zásadně povinností rozhodujícího orgánu přiblížit k nejlepšímu zájmu dítěte, s výjimkou případů, kdy pozitivní právní úprava výslovně s ochranou zájmů dítěte počítá.“*

[27] Ve výše již zmíněném usnesení sp. zn. II. ÚS 1276/20 pak Ústavní soud zařadil případ podobný nyní projednávané věci na spodní hranici třetí z výše vymezených kategorií řízení. Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že ačkoli nejlepší zájem nezletilých dětí stěžovatele je bezpochyby důležitým kritériem pro posouzení nyní projednávané kasační stížnosti, je jen jedním z více zájmů, mezi nimiž je třeba vyvažovat. Žalovaný navíc zcela správně upozornil na to, že stěžovatel neuvedl žádné opodstatněné věcné důvody, pro které by posouzení nejlepšího zájmu dětí, tak jak jej provedl žalovaný či městský soud, bylo nesprávné či nedostatečné. Správní orgány i městský soud se dostatečně podrobně zabývaly rodinnou situací stěžovatele a otázkou, zda nepřiznání výjimky z pravidla osobního podání žádosti o povolení k pobytu může mít nepřiměřeně tvrdé dopady na rodinu stěžovatele. Jestliže však s ohledem na skutkové okolnosti případu dospěly k závěru, že zásah spočívající v dočasném vycestování stěžovatele za účelem legalizace pobytového oprávnění je zcela přiměřený, nelze jejich postupu nic vytknout. Nutno

připomenout, že stěžovatel pobýval na území ČR nelegálně, tedy vlastním zaviněním se ocitl v situaci, kdy musí respektovat pravidla pro získání pobytového oprávnění z pozice cizince, který nemá na území ČR pobyt legalizován. Důsledkům takové situace jsou pak vystaveny i jeho nezletilé děti. Nelze se tak ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že zásah do rodinného a soukromého života a narušení nejlepšího zájmu dítěte, které pod právo na rodinný a soukromý a rodinný život v pobytových věcech řadí Evropský soud pro lidská práva, lze v jeho případě považovat za odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[28] Nejvyšší správní soud rovněž v této souvislosti odkazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 As 102/2013-31, v němž byly posuzovány dopady správního vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele. Z citovaného rozhodnutí plyne, že v případech, kdy cizinec svůj rodinný život v ČR založí s vědomím svého nelegálního pobytu na území ČR, rozhodnutí o jeho případném správním vyhoštění bude představovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života jen výjimečně. O to více pak daný závěr platí v případě dočasného vycestování z území ČR za účelem osobního podání žádosti, jak potvrdil zdejší soud v rozsudku čj. 8 Azs 351/2018-50, když uvedl, že „v případě vycestování žalobce dojde po omezenou dobu k zásahu do rodinného a soukromého života žalobce, půjde však z hlediska legalizace jeho pobytu o nezbytný a naprosto minimální důsledek jeho protiprávního setrvávání na území České republiky.“

[29] Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí důkladně zabýval otázkou, zda žalobce naplňuje obsah nejasného právního pojmu „odůvodněný případ“, přičemž značnou pozornost věnoval i přiměřenosti zásahu do rodinného života, který vycestování za účelem osobního podání žádosti jistě představuje, včetně nejlepšího zájmu nezletilých dětí stěžovatele. Na základě bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu však správně dospěl k závěru, že po zohlednění legitimních zájmů, zejména veřejného zájmu na dodržování veřejného pořádku spočívajícího v dodržování právních předpisů ČR, se v nyní posuzovaném případě nebude jednat o nepřiměřený zásah do rodinného života stěžovatele. Městský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil se závěry správních orgánů, podle nichž situace žalobce nenaplňuje „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a zásah spočívající v dočasném vycestování žalobce za účelem legalizace pobytového oprávnění shledal zcela přiměřeným. Žalovaný i městský soud vykládali neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ v souladu s ustálenou judikaturou. I tato část kasační argumentace je proto nedůvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[31] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně 24. února 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu