



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Tomášem Švecem, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **N. T. H. Y., nar. X,**
st. příslušnost X
bytem v ČR: X

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2023, č. j. 121312-2/2023-MZV/OPL

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. června 2023, č.j. 1615-4/2023-MZV/HANOKO (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), z důvodu jeho nicotnosti a řízení zastaveno. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum a v důsledku tohoto zamítnutí rovněž zastaveno řízení o žádosti žadatelky o dlouhodobé vízum.

II. Podstatný obsah žaloby

2. Žalobkyně namítala, že prvoinstanční rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s dosavadní dlouhodobou správní praxí a bylo porušeno její legitimní očekávání ve vztahu k dosavadní správní praxi, kdy správní orgány žádostem o dlouhodobá víza spojeným s žádostí o upuštění od osobního podání vyhovovaly či je zamítaly, byť byly tyto žádosti podány elektronicky prostřednictvím datové schránky. Žalobkyně uznala, že žalovaný deklaroval změnu správní praxe do budoucna, ale zpochybnila její racionalitu a vážnost jejích důvodů a označila ji za náhlou, překvapivou a nemotivovanou vnějšími podněty. Poukázala na to, že mezi náležitosti žádosti o vízum patří originály cestovního dokladu žadatele a matriční doklady. V takovém případě je riziko, že tyto doklady mohou být u správního orgánu uloženy po delší dobu, a žadatel nebude mít k dispozici cestovní doklad při svém pobytu na území cizího státu. Tím by se životní situace žalobkyně zkomplikovala. Řešením by bylo osobní předložení dokladů zastupitelskému úřadu k pořízení kopií prostřednictvím zástupce žadatele, ale toto řešení je vyloučeno v případě nedostupnosti zastupitelského úřadu. Dalším řešením by bylo zaslání dokladů poštou, ale zde žadatel riskuje jejich ztrátu a nebude je mít k dispozici po celou dobu řízení o žádosti o upuštění od osobního podání a bude muset protiprávně pobývat v ČR bez platného cestovního dokladu. Žalobkyně dodala, že cizinecká policie postupuje tak, že přestupkově nestíhá pobyt na území bez cestovního dokladu, pokud jí cizinec předloží výzvu zastupitelského úřadu k předložení cestovního dokladu za účelem odstranění vad žádosti, přičemž v takovém případě doložení dokladů nemívá delšího trvání. Změněná správní praxe je navíc podle žalobkyně s odkazem na § 6 odst. 2 a § 4 odst. 1 správního řádu neefektivní, protože ve variantě prvotního zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání nemusí cizinec předkládat originály dokladů a jak cizinec, tak správní orgán šetří tisíkové náklady poštovního za zaslání a vrácení dokladů a jsou méně administrativně zatěžováni. Žalobkyně popřela, že by ke změně správní praxe byl vážný důvod, neboť nedošlo ke změně právní úpravy. Žalobkyně upozornila, že novela provedená zákona č. 173/2023 Sb. není na její případ použitelná a že měl-li zákonodárce potřebu specifikovat určité důvody nepřijatelnosti žádosti jako důvod, proč není upuštění od osobního podání žádosti možné, lze z tohoto postupu dovodit, že ostatní důvody nepřijatelnosti žádosti nejsou důvodem, proč žádost o upuštění od osobního podání neprojednat. Žalobkyně s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu uvedla, že změna správní praxe není vedena racionálními důvody a odporuje smyslu a účelu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jímž je umožnit podání žádosti žadateli, který se z objektivních důvodů nemůže ke správnímu orgánu dostavit osobně, nikoli mu přístup k podání žádosti zkomplikovat. Správní praxe navíc odporuje § 2 odst. 1 správního řádu, protože neodpovídá ust. § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

III. Vyjádření žalovaného

3. Žalovaný měl prvoinstanční rozhodnutí za nicotné vzhledem ke zjevnému rozporu mezi výrokem a odůvodněním, neboť výrokem byla žádost žalobkyně o upuštění zamítnuta a dle odůvodnění byla shledána zjevně bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Žalovaný proto napadeným rozhodnutím současně rozhodl o zastavení řízení, neboť v návaznosti na usnesení o nepřijatelnosti žádosti nebyly splněny podmínky pro projednání žádosti o upuštění od osobního podání.
4. Podle žalovaného nebyla žalobkyně napadeným rozhodnutím přímo zkrácena na svých právech úkonem správního orgánu, neboť je-li žádost o pobytové oprávnění nepřijatelná, nelze aplikovat § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť řízení o žádosti o pobytové oprávnění nebylo vůbec zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Žádost o upuštění od osobního podání je pouze procesní žádost účastníka řízení, která, je-li jí vyhověno, vyvolá přijatelnost žádosti o pobytové oprávnění, aniž byla podána osobně. Žádost o upuštění nelze vyloučit aplikací jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění. Vydáním prvoinstančního rozhodnutí žádná práva žalobkyni nevznikla, vzhledem k nepřijatelnosti žádosti o vízum. Podle žalovaného je tak napadené rozhodnutí podle § 70 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu a žaloba má být podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta jako nepřípustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21).
5. K usnesení o nepřijatelnosti, ač nebylo žalobou napadeno, žalovaný z procesní opatrnosti uvedl následující. Žádost o dlouhodobé vízum, k níž nejsou předloženy zákonné náležitosti, je podle § 31 ve spojení s § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nepřijatelná. V takovém případě řízení o ní není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Žádost o upuštění od osobního podání je pouze procesní žádost týkající se způsobu podání žádosti o pobytové oprávnění a nijak nesouvisí se zákonnými požadavky kladenými na žádost o pobytové oprávnění a její náležitosti. Namítla-li žalobkyně, že bude muset zaslat cestovní doklad i originály matričních dokladů poštou na zastupitelský úřad, čímž riskuje ztrátu těchto dokladů a případně postih za přestupek podle zákona o pobytu cizinců za to, že pobývá na území České republiky bez cestovního dokladu, povinnost doložit tyto doklady v originále byla stanovena vždy, i za předchozí praxe, kdy bylo doložení těchto dokladů vyžadováno až poté, co bylo upuštěno od osobního podání žádosti. Cizinec byl a je vždy povinen cestovní doklad i matriční doklady předložit v originále, aby mohla být žádost o pobytové oprávnění meritorně projednána. Námitky neefektivity správního řízení, zvýšené administrativní náročnosti, zbytečně vynaložených nákladů na poštovné a rozporu nového postupu s § 6 odst. 2 správního řádu jsou tak podle žalovaného zcela bezpředmětné.
6. Žalovaný dále vysvětlil, že dosavadní postup vytvořil dvě skupiny cizinců. Žádosti cizinců, kteří podali osobně na zastupitelském úřadě žádost o dlouhodobé vízum bez některých zákonných náležitostí, byly shledány nepřijatelnými a řízení o nich nebyla vůbec zahájena. V případě cizince, jehož žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum bylo vyhověno, však zastupitelský úřad teprve následně vyzval k doložení chybějících náležitostí žádosti, ačkoli již od počátku byla jeho žádost dlouhodobé vízum nepřijatelná, čímž zakládal nežádoucí dvojkolejný a diskriminační přístup, ač pravidla pro řízení o udělení dlouhodobého víza platí bez ohledu na to, zda je žádost podána osobně či zda je současně

žádáno o upuštění. Žalovaný měl za to, že nový postup ob stojí i po novele zákona o pobytu cizinců, provedené zákonem č. 173/2023 Sb., neboť jí došlo i ke změně ustanovení § 169i odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

7. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nepřipustnou odmítl, popř. jako nedůvodnou zamítl.

IV. Obsah správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala prostřednictvím datové schránky dne 29. 5. 2023 Velvyslanectví České republiky v Hanoji společně s žádostí o dlouhodobé vízum za účelem ostatní (konkrétně sloučení rodiny) žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti (dále též jen „žádost o upuštění“).
9. Správní orgán prvního stupně učinil dne 28. 6. 2023 záznam o usnesení č. j. 1615-3/2023-MZV/HANOKO, o nepřijatelnosti žádosti o vízum z důvodu nepředložení formuláře žádosti, cestovního dokladu v originále, fotografie, dokladu o zajištění ubytování, dokladu potvrzujícího účel pobytu v originále, prostředků k pobytu na území, výpisu z evidence rejstříku trestů Vietnamské socialistické republiky a nezaplacení správního poplatku (dále též jen „usnesení o nepřijatelnosti“).
10. Dne 28. 6. 2023 vydal správní orgán prvního stupně prvostupňové rozhodnutí, jímž zamítl žádost o upuštění a řízení o žádosti o vízum zastavil, neboť žádost o vízum byla podle usnesení o nepřijatelnosti nepřijatelná a žádost o upuštění se tak stala zjevně bezpředmětnou.
11. K odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl, jak je uvedeno v bodě 1, což odůvodnil tak, že žalobkyně v rozporu s § 168 odst. 2 ve spojení s § 55 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území zastupitelskému úřadu nepodala žádost v listinné podobě a nepředložila v originále cestovní doklad, matriční doklad a doklad prokazující účel pobytu a nezaplatila ani správní poplatek za podání žádosti. Žádost je tudíž podle § 169h odst. 2 písm. a), b) zákona o pobytu cizinců nepřijatelná. Žalovaný přisvědčil žalobkyni, že byla-li žádost o vízum nepřijatelná, řízení o ní nebylo zahájeno a nelze tedy řízení o ní zastavit. Žalovaný konstatoval, že vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti vyvolá přijatelnost žádosti o pobytové oprávnění, která nebyla podána osobně. Požádáním o upuštění od osobního podání však podle žalovaného není možné vyloučit aplikaci jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti, jako např. podle § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který poté, co shledal žádost o vízum nepřijatelnou, již se nezabýval žádostí o upuštění, neboť vyhovění žádosti o upuštění nemohlo zhojit nepřijatelnost žádosti. Žalovaný uzavřel, že správní orgán prvního stupně vůbec neměl prvoinstanční rozhodnutí vydat, protože, i kdyby upustil od povinnosti osobního podání, žádost o dlouhodobé vízum by i tak nemohla být přijata.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž vycházel ze skutkového a právního

stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Po projednání věci, k němuž nařídil jednání, dospěl zdejší soud k níže uvedeným závěrům. Vycházel přitom zejména z následujících ustanovení právních předpisů.

13. Podle ust. § 31 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) zákona o pobytu cizinců je povinen cizinec k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů předložit cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu na území, prostředky k pobytu na území, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografii (to neplatí, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince).
14. Podle ust. § 31 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů cizinec na požádání dále povinen předložit doklad obdobný výpisu z evidence Rejstříku trestů jako podklad k posouzení trestní záchovalosti (§ 174) vydaného státem, jehož je cizinec státním občanem, jakož i státy, v nichž cizinec pobýval v posledních 3 letech nepřetržitě po dobu delší než 6 měsíců, nebo čestné prohlášení v případě, že tento stát takový doklad nevydává; doklad nelze vyžadovat od cizince mladšího 15 let.
15. Podle ust. § 55 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců je povinen cizinec předložit cestovní doklad, matriční doklad a doklad prokazující účel pobytu v originále.
16. Podle ust. § 168 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je možno v řízení podle zákona o pobytu cizinců v části vedené před zastupitelským úřadem podání učinit pouze v listinné podobě.
17. Podle ust. § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o udělení dlouhodobého víza osobně.
18. Podle ust. § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců 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.
19. Podle ust. § 169h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je žádost o udělení dlouhodobého víza nepřijatelná, jestliže žádost nebyla podána osobně podle § 169d odst. 2, aniž zastupitelský úřad upustil od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3.
20. Podle ust. § 169h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o udělení dlouhodobého víza dále nepřijatelná, jestliže nebyl zaplacen správní poplatek za přijetí žádosti.
21. Podle ust. § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je žádost o udělení dlouhodobého víza dále nepřijatelná, jestliže k žádosti nebyly předloženy náležitosti podle tohoto zákona; to neplatí, jde-li o žádost cizince narozeného na území.
22. Podle ust. § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré

předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.

23. Soud se předně zabýval žalovaným namítanou nepřipustností žaloby. Ust. § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zakládá při splnění stanovených podmínek subjektivní právo cizince na upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, protože cizinci umožňuje podat žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, stanoví podmínky jejího podání i podmínky jejímu vyhovění (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006, č. j. 2 As 31/2005-78, podle kterého *subjektivní právo představuje možnost subjektu práva právní cestou něco požadovat, právní nárok odráží jistotu, že za splnění stanovených podmínek musí být této žádosti vyhověno, představuje tedy vyšší kvalitu poskytnutou subjektivnímu právu. V objektivním veřejném právu přitom může být jak subjektivní právo, tak právní nárok vyjádřen textově dvěma způsoby, v závislosti na tom, kdo je klíčovým subjektem, jehož chování je normou upravováno. Subjektivní veřejné právo tak může být vyjádřeno buď jako výslovné dovolení adresované subjektu práva požádat orgán veřejné moci o změnu práv a povinností, či o deklarování jejich stavu, nebo jako příkaz tomuto orgánu zabývat se takovou žádostí*).
24. Napadeným rozhodnutím bylo zrušeno pro nicotnost prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o vízum a o zastavení řízení o žádosti o dlouhodobé vízum. Současně bylo napadeným rozhodnutím řízení zastaveno. Prakticky tedy došlo k tomu, že o žádosti o upuštění nebylo správními orgány meritorně rozhodnuto (zamítnutí žádosti bylo žalovaným zrušeno) a řízení o žádosti o upuštění bylo žalovaným zastaveno. Jelikož má žalobkyně subjektivní právo na upuštění od osobního podání žádosti za zákonem stanovených podmínek a řízení o takové jeho žádosti bylo napadeným rozhodnutím zastaveno, mohlo napadeným rozhodnutím dojít ke zkrácení veřejného subjektivního práva žalobkyně a žalobkyní tvrzené zkrácení práv není na první pohled vyloučeno.
25. Podle ustálené judikatury je aktivní procesní legitimace k podání žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena na tvrzení žalobce stran zkrácení práv, kdy postačuje tvrzení, u něhož není již na první pohled vyloučeno, že by k tvrzenému zásahu do práv mohlo dojít. Přitom současně platí, že v pochybnostech je třeba uzavřít, že aktivní procesní legitimace žalobce je dána, a dát tak průchod účinnému uplatnění jeho základního práva na soudní ochranu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 45/2023-28, bod 15 a tam citovaná judikatura).
26. O přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. spočívajícím v zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o vydání pobytového oprávnění a v zastavení řízení o pobytové žádosti není v judikatuře správních soudů sporu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2023, č. j. 3 Azs 163/2022–36, bod 1, nebo ze dne 28. 7. 2023, č. j. 8 Azs 90/2022-48, bod 1).
27. Soud uzavírá, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobé vízum je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí o subjektivním právu žadatele na upuštění od osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza, které je pro žadatele nepříznivé (jeho žádosti nebylo vyhověno a správní orgán odmítl zabývat se žádostí). Žaloba žalobkyně je tedy přípustná.
28. Pokud k nepřipustnosti žaloby žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentoval tím, že žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech, protože nebylo zahájeno řízení o žádosti o

vízum a má se za to, že žádost o vízum nebyla podána, je třeba vzít v potaz to, že toto tvrzení se týká důsledků usnesení o nepřijatelnosti, které ovšem není předmětem nynějšího soudního přezkumu. Zjevnou nemožnost zásahu do veřejných práv žalobkyně napadeným rozhodnutím nelze dovozovat z posouzení účinků jiných správních rozhodnutí (v tomto případě usnesení o nepřijatelnosti). Jestliže žalovaný dále zdůraznil, že vyhovění žádosti o upuštění nezhojí jiné důvody nepřijatelnosti žádosti o vízum, vyšel zde tak z toho, že žalobkyně podala nepřijatelnou žádost o vízum, avšak takový závěr ve vztahu k žalobou nenapadenému usnesení o nepřijatelnosti nelze učinit bez seznámení se se správním spisem a posouzením jeho obsahu, což vylučuje, že by z žaloby a z napadeného rozhodnutí vyplývala zjevnost nezkrácení veřejných subjektivních práv žalobkyně napadeným rozhodnutím. Napadeným rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a řízení o žádosti o upuštění zastaveno. Bylo-li řízení o žádosti o upuštění zastaveno, mohlo teoreticky do subjektivních práv žalobkyně negativně zasáhnout tím, že jeho žádosti o upuštění nebylo vyhověno. Z žalobních tvrzení a napadeného rozhodnutí pak vyloučení takového negativního zásahu přinejmenším zjevně nevyplývá.

29. V rámci následného věcného přezkumu v mezích žalobních námitek však soud dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
30. Ze shora citované platné právní úpravy vyplývá, že zastupitelský úřad může upustit od osobního podání za splnění podmínky, že jde o odůvodněný případ a žadatel současně s doručením žádosti o dlouhodobé vízum doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. V případě takové žádosti je řízení zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Zastupitelský úřad může na žádost cizince od osobního podání upustit, což má za následek toliko, že se žádost nepovažuje za nepřijatelnou z důvodu, že nebyla podána osobně. Nebo zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti neupustí a v takovém případě řízení o žádosti usnesením zastaví [viz § 169d odst. 3 věta první až třetí a § 169h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Důsledkem nepřijatelnosti žádosti pak je to, že podáním nepřijatelné žádosti není zahájeno žádné řízení a má se za to, že k podání žádosti vůbec nedošlo. Zastupitelský úřad o tom jen cizince písemně informuje a učiní o nepřijatelnosti usnesení do spisu (viz § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců).
31. Podaná žádost je podle zákona nepřijatelná, pokud nebyla podána osobně a zastupitelský úřad neupustil od povinnosti osobního podání žádosti [viz § 169h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců], nebo pokud k žádosti nebyly předloženy zákonem stanovené náležitosti [viz § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců].
32. Podaná žádost je však podle zákona nepřijatelná i tehdy, nebyl-li zaplacen správní poplatek za přijetí žádosti [viz § 169h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Přitom se v případě podání žádosti datovou zprávou bez současné úhrady správního poplatku pro její přijatelnost vyžaduje, aby žadatel alespoň výslovně projevil vůli správní poplatek uhradit, příp. se informoval o možnostech platby poplatku.
33. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že je-li podána žádost (bez ohledu na to, zda osobně nebo spolu s žádostí o upuštění od osobního podání) bez současné úhrady správního poplatku nebo projevené vůle správní poplatek uhradit, jde bez dalšího o nepřijatelnou žádost a k zahájení řízení o žádosti vůbec nedojde, o čemž správní orgán učiní do spisu usnesení. Soud je toho názoru, že by bylo proti smyslu zákona vykládat § 169d odst. 3 věta první až třetí a § 169h zákona o pobytu cizinců tak, že zastupitelský úřad v případě žádosti o dlouhodobé vízum, která je nepřijatelná z důvodu, který nesouvisí s neosobním podáním,

ač cizinec požádal o upuštění od jejího osobního podání, považoval řízení o žádosti o vízum za zahájené. Jinými slovy, stanoví-li zákon o pobytu cizinců z určitého, zákonem definovaného, důvodu nepřijatelnost žádosti o dlouhodobé vízum se zákonným důsledkem nezahájení řízení, nelze zahájení řízení dovodit z toho, že jinak nepřijatelná žádost byla spojená se žádostí o upuštění od jejího osobního podání. Nepřijatelná žádost o dlouhodobé vízum není důvodem pro zahájení řízení, ani když je s ní spojena žádost o upuštění od osobního podání, pokud nepřijatelnost žádosti nemá původ v neosobním podání žádosti o vízum. Soud uzavírá, že řádně podaná žádost o upuštění od osobního podání v odůvodněném případě může zhojit jen nepřijatelnost žádosti o vízum spočívající (pouze) v jejím nikoli osobním podání.

34. V posuzované věci žalobkyně žádala o dlouhodobé vízum. Byla proto povinna osobně na zastupitelském úřadu podat žádost a přiložit k ní cestovní doklad (v originále), doklad potvrzující účel pobytu na území (v originále, i jde-li o matriční doklad), prostředky k pobytu na území, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a fotografii [viz § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 55 odst. 1 věta druhá, § 168 odst. 2, § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců]. Byla též povinna zaplatit správní poplatek za přijetí žádosti o vízum dle zákona o správních poplatcích.
35. Správní orgán prvního stupně ve výroku usnesení o nepřijatelnosti uvedl, že žádost o vízum je nepřijatelná jednak proto, že žalobkyně nepředložila některé náležitosti žádosti dle § 169h odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a jednak proto, že žalobkyně za přijetí žádosti nezaplatila správní poplatek podle § 169h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán tedy posoudil žádost o vízum tak, že podáním nepřijatelné žádosti nebylo zahájeno řízení o žádosti o vízum a měl za to, že k podání žádosti vůbec nedošlo. Usnesení o nepřijatelnosti přitom není předmětem nynějšího soudního přezkumu.
36. Žalovanému je nutno dát za pravdu, když v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že požadáním o upuštění od osobního podání není možné vyloučit aplikaci jiných důvodů nepřijatelnosti žádosti. Soud je stejně jako žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí toho názoru, že shledal-li správní orgán prvního stupně žádost o dlouhodobé vízum nepřijatelnou (nikoli jen z důvodu, že nebyla osobně podána), neměl se zabývat žádostí o upuštění od povinnosti jejího osobního podání, neboť vyhovění žádosti o upuštění nemohlo zhojit jiný důvod nepřijatelnosti žádosti. Správní orgán prvního stupně tedy prvostupňové rozhodnutí skutečně vůbec neměl vydat a žalovaný nemohl jednat jinak a postupoval správně, když prvoinstanční rozhodnutí napadeným rozhodnutím odstranil a řízení zastavil (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb.).
37. Předmětem soudního přezkumu v této věci nebylo usnesení o nepřijatelnosti, nýbrž napadené rozhodnutí. Zde je důležité si uvědomit, že žalovaný rozhodoval v procesním stádiu po usnesení o nepřijatelnosti, tedy v okamžiku, kdy bylo najisto postaveno, že žádost o vízum nevedla k zahájení řízení, že jejím podáním nebylo žádné řízení zahájeno (srov. § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Za této situace žalovaný nemohl rozhodnout jinak, než že zrušil evidentně vadné prvoinstanční rozhodnutí, které meritorně rozhodlo o bezpředmětné žádosti o upuštění a zastavilo řízení o vízu, které nebylo vůbec zahájeno. V popsané procesní situaci žalovaný nemohl rozhodnout jinak, a to bez ohledu na jakoukoli předchozí správní praxi posuzování předkládání originálů náležitostí žádosti o vízum. I kdyby tedy soud čistě teoreticky žalobě vyhověl, žalobkyni by to nemohlo přinést žádný pozitivní praktický efekt, protože řízení o žádosti o vízum nebylo podle usnesení o

nepřijatelnosti zahájeno a usnesení o nepřijatelnosti se žaloba žalobkyně netýkala. Jinak řečeno, jakékoli rozhodnutí o žádosti o upuštění by nemohlo zvrátit fikci, že se nevede žádné řízení o žádosti o vízum, tudíž by žalobkyni nemohlo přinést vízum, o nějž jí šlo. Soud si je vědom toho, že proto napadeným rozhodnutím nebyla veřejná subjektivní práva žalobkyně nijak dotčena, avšak má za to, že to nebylo zjevné z žaloby a nemohlo to být důvodem pro odmítnutí žaloby.

38. Žalobní námitky se omezily na tvrzení o porušení legitimního očekávání žalobkyně odvozeného od předchozí správní praxe správního orgánu prvního stupně, že o žádosti o upuštění podané datovou schránkou bude rozhodnuto dříve, než bude cizinec vyzván k předložení originálů dokladů. Z žalobní argumentace vyplývalo, že žalobkyně vytýká správnímu orgánu prvního stupně, že ji nevyzval k předložení originálů náležitostí žádosti o vízum. Takové námitky žalobkyně však pomíjely jiné důvody prvoinstančního rozhodnutí i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jedním z důvodů usnesení o nepřijatelnosti, které není předmětem soudního přezkumu, totiž bylo mj. to, že žalobkyně za přijetí žádosti nezaplatila správní poplatek podle § 169h odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tento důvod prvostupňového rozhodnutí je způsobilý založit nepřijatelnost žádosti o vízum sám o sobě bez ohledu na to, zda žádost o vízum byla podána osobně, nebo spolu s žádostí o upuštění. Žalobkyně ve svých žalobních námitkách argumentovala výlučně správní praxí při posuzování žádostí o vízum, u nichž jediným důvodem nepřijatelnosti bylo jejich nikoli osobní podání spolu s podáním žádosti o upuštění od osobního podání. To však nebyl případ žalobkyně.
39. Žalobkyně v žalobě neodkázala na žádný případ, který by se týkal rozhodování skutkově shodného nebo podobného případu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (osobně nepodaná žádost o vízum by byla podle správního orgánu nepřijatelná i z jiného důvodu než nepředložení náležitostí žádosti v originálu), u níž by správní orgán prvního stupně nejprve rozhodl o žádosti o upuštění od osobního podání. Proto nebylo třeba se dále zabývat tvrzeními žalobkyně o tom, proč a zda je iracionální správní praxe, při níž je vyžadováno předložení originálů dokladů již spolu s žádostí o vízum spojenou s žádostí o upuštění od osobního podání. Jinými slovy, správní orgán prvního stupně posoudil žádost žalobkyně o vízum jako nepřijatelnou mimo jiné z důvodu nezaplacení správního poplatku, kdy tento důvod s originály náležitostí žádosti nijak nesouvisel. Usnesení o nepřijatelnosti není předmětem přezkumu a je vybaveno presumpcí správnosti. Ale i kdyby žalobkyně originály dokladů k žádosti o vízum spojené se žádostí o upuštění přiložila, na nepřijatelnosti žádosti z důvodu nezaplacení správního poplatku by to nic nezměnilo.
40. Žalobní námitka iracionality nové správní praxe a nedostatku vážného důvodu změny správní praxe nemohl být shledána důvodnou, neboť neměla zcela souvislost s posuzovanou věcí, kdy žalobkyně v žalobě vycházela z toho, že dosavadní správní praxe probíhala tak, že za nepřijatelnou nebyla považována žádost o vízum, podaná bez originálů jejích náležitostí, spojená s žádostí o upuštění od osobního podání, přičemž teprve v případě vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání byl cizinec následně vyzván k předložení originálů dokladů. Jinak řečeno, žalobkyně tvrdila, že podle dosavadní správní praxe nebyl nedostatek originálů náležitostí žádosti o vízum v okamžiku jejího podání (mj. cestou datové schránky) považován správními orgány za důvod nepřijatelnosti za podmínky, že žádost byla spojena s žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobkyně dále tvrdila, že tato praxe byla změněna tak, že nyní je žádost o vízum posouzena jako nepřijatelná z důvodu nepřiložení originálů náležitostí žádosti, ač byla spojena s žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobkyní

popsaná správní praxe, jejíž existenci soud pro nadbytečnost již nezkoumal, nebyla však pro posuzovanou věc zcela relevantní. V posuzované věci totiž správní orgán prvního stupně nezaložil usnesení o nepřijatelnosti jen na tom, že k žádosti nebyly předloženy originálů dokladů. Žalobkyně přitom v žalobě netvrdila, že by dosavadní správní praxí bylo, že v případě podání žádosti o upuštění od osobního podání správní orgány nepřihlížely k nezaplacení správního poplatku jako důvodu nepřijatelnosti žádosti o vízum a nejprve posuzovaly důvodnost žádosti o upuštění. Žalobkyní tvrzená dosavadní správní praxe tedy nebyla v rozporu s postupem správních orgánů v této věci. Soud neměl důvod řešit na podkladě žaloby žalobkyně akademickou otázku změny správní praxe týkající se posouzení žádosti o vízum jako nepřijatelné z důvodu nepředložení originálů dokladů, pokud nebyla podána společně s žádostí o upuštění od osobního podání, neboť by její zodpovězení nemohlo mít vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

41. Je sice pravda, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že podle dosavadní praxe měly správní orgány vyzývat žadatele k doplnění náležitostí žádosti o vízum a zaplacení správního poplatku teprve poté, co bylo kladně rozhodnuto o žádosti o upuštění od osobního podání. Žalovaný zde uvedl, že dosavadní praxe neodpovídala zákonu o pobytu cizinců, protože podáním nepřijatelné žádosti nevyvolá zahájení řízení a náležitosti žádosti a správní poplatek mají být splněny v okamžiku podání žádosti o vízum. Změna správní praxe je podle žalovaného racionální a v souladu se zákonem o pobytu cizinců. S tímto odůvodněním žalobkyně v žalobě nijak nepolemizovala a uváděla pouze, že nedošlo ke změně zákona o pobytu cizinců, že ke změně není vážný důvod a že změna odporuje smyslu a účelu zákona o pobytu cizinců, přičemž žalobkyně argumentovala praktickými komplikacemi předkládání originálů náležitostí žádosti. Žalobkyně tedy nevznesla žádnou konkrétní právní argumentaci, vyvracející odůvodnění změny správní praxe ze strany žalovaného, a brojila výlučně proti předkládání originálů dokladů spolu s žádostí o vízum spojenou se žádostí o upuštění od osobního podání. Žalobkyně v žalobě neuvedla, že je vyžadování úhrady správního poplatku při přijetí žádosti o vízum s následkem nepřijatelnosti žádosti nezákonné, ani že úhrada správního poplatku nebyla vyžadována podle předchozí správní praxe u žádostí podaných spolu s žádostí o upuštění od osobního podání. Ve vztahu k zaplacení správního poplatku žalobkyně nenamítala v žalobě vůbec nic. Ač žalobkyně v žalobě výslovně uvedla, že správní orgány předem změnu správní praxe deklarovaly, správní poplatek neuhradila a ve správním řízení ani v žalobě nijak nebrojila proti správní praxi vztahující se k úhradě správního poplatku.

VI. Závěr a náklady řízení

42. Zdejší soud tak ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru o nedůvodnosti žalobních námitek v podobě, v jaké byly žalobkyní uplatněny. Zároveň v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž by bylo nutno přihlížet z úřední povinnosti. Podanou žalobu proto zdejší soud zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.
43. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků rozhodl zdejší soud v souladu s ustanovením § 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. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s., a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze, dne 16. dubna 2025

JUDr. Tomáš Švec, Ph.D.
samosoudce