ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. V. H.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí,** se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2017, čj. 121462/2017-OPL, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 7. 2018, čj. 30 A 224/2017-39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl rozklad žalobce a potvrdil usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 24. 10. 2017, čj. 3136/2017-HANOI-3a, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a zastaveno řízení o této žádosti dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž především namítl, že oba jeho zákonní zástupci žijí legálně v ČR a do země původu by museli cestovat pouze kvůli osobnímu podání žádosti o pobyt pro jejich syna (žalobce). Tuto skutečnost žalovaný nijak

nehodnotil a nevypořádal se s ní přezkoumatelným způsobem. Žalobce rovněž rozporoval samotný systém osobního podávání žádostí a označil za ryzí formalismus, pokud musí jeden ze zákonných zástupců cestovat do Vietnamu pouze kvůli předání žádosti, mohou-li být kontaktováni a vyslechnuti na území ČR, kde o věci bude meritorně rozhodovat Ministerstvo vnitra.

[3] Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) shora označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se zabýval zejména výkladem právního pojmu „*v odůvodněných případech*“, který je rozhodný pro posouzení žádosti o upuštění od osobního podání. Dospěl k závěru, že se nemůže jednat o výjimečné či zcela výjimečné situace, neboť pro takové případy zákonodárce v právních předpisech používá termín „*důvody hodné zvláštního zřetele*“ či „*v případech hodných zvláštního zřetele*“. Krajský soud rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22, který se zabývá obdobným případem a obdobnou argumentací účastníků.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Krajský soud podle něj nesprávně posoudil právní otázku, ve vztahu k jaké referenční osobě je potřeba posuzovat, zda jsou dány důvody pro upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti o pobyt nezletilého žadatele. Při výkladu pojmu „*zákonný zástupce*“ je potřeba vyjít ze systematiky zákona o pobytu cizinců a vykládat jej autonomně, tj. bez ohledu na jeho význam v jiných právních předpisech. To vyplývá i z toho, že zákon na různých místech používá spojení „*souhlas rodičů, popřípadě jiných zákonných zástupců*“ [§ 31 odst. 1 písm. f), § 42b odst. 1 písm. c) a § 70 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců].

[5] Takovým zákonným zástupcem tedy nemusí být pouze rodič, ale také osoba, která o dítě fakticky pečuje, zná jeho osobní poměry, může jej osobně doprovodit k podání žádosti a je možné jejím prostřednictvím ověřit totožnost žadatele, jeho motivaci a osobní poměry. Pojetí zákonného zastupování v zemích původu žadatelů se totiž značně liší, a to jak v závislosti na právním řádu té které země, tak také vzhledem ke kulturním a sociálním tradicím země, místním zvyklostem apod. Zákonným zástupcem tak může být nejen rodič, ale jakákoliv osoba způsobilá naplnit tyto požadavky. V případě, že má žadatel takového „*zákonného zástupce*“ v zemi původu, je potřeba faktory jako vzdálenost či ekonomickou a časovou náročnost podání žádosti posuzovat ve vztahu k této osobě a nikoli ve vztahu k rodičům, kteří žijí v ČR. Na tom nic nemění ani zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Azs 213/2018, neboť ten nevzal v úvahu, že zákonným zástupcem je i osoba fakticky o žadatele pečující v zemi původu. Nezletilé osoby obvykle nejsou schopné o sebe pečovat, proto lze vycházet z předpokladu, že nezletilý cizinec pobývající v zemi svého původu má v této zemi osobu, která o něho pečuje a kterou tedy lze považovat za zákonného zástupce ve smyslu § 169 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jedná se přitom o domněnku, kterou může cizinec vyvrátit předložením tvrzení o opaku. V daném případě žalobce neprokázal, že by na území

Vietnamu nebyla osoba, kterou je potřeba považovat pro účely citovaného ustanovení za jeho zákonného zástupce.

[6] Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatel neuvádí žádné nové skutkové okolnosti nebo právní argumenty, se kterými by se již Nejvyšší správní soud nevypořádal ve zmiňovaném rozsudku sp. zn. 9 Azs 213/2018. Pokud jde o posouzení *pojmu „zákonný zástupce*“, podle žalobce Nejvyšší správní soud v bodu [35] citovaného rozsudku zřetelně rozlišuje mezi pečující osobou a zákonným zástupcem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a za stěžovatele jedná osoba dle §105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Kasační stížnost je přípustná, neboť se jí stěžovatel domáhá zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a není dán žádný z důvodů nepřípustnosti dle § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel v dané věci uplatnil stížní důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podstata kasační stížnosti spočívá v námitce, podle níž krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se referenční osoby, ve vztahu k níž je třeba posuzovat, zda jsou dány důvody pro upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti o pobyt nezletilého žadatele.

[11] Relevantní právní úpravu zde představuje § 169d zákona o pobytu cizinců, podle něhož „[ž]*ádost o udělení dlouhodobého víza (...) a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně* “ (odst. 1). „*Osobním podáním žádosti se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon. Povinnost osobního podání žádosti se vztahuje i na zákonného zástupce*“ (odst. 2), přičemž „[z]*astupitelský 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*“ (odst. 3).

[12] Ke kasační námitce, kterou v dané věci stěžovatel uplatnil, je třeba předeslat, že samotné otázce týkající se určení osoby, ve vztahu k níž je třeba posuzovat důvody pro upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti, se napadený rozsudek věnoval pouze okrajově. Součástí odůvodnění napadeného rozsudku je toliko citace shora již zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Azs 213/2018, který v odst. [35] odlišuje zákonné zástupce (rodiče) na straně jedné a osoby pečující o nezletilého na straně druhé. Podstata odůvodnění nyní napadeného rozsudku krajského soudu se věnuje výkladu a aplikaci neurčitého právního pojmu *„v odůvodněných případech“*, a to téměř výhradně z hlediska míry výjimečnosti dané situace. To nicméně nelze považovat za pochybení krajského soudu, neboť výkladem pojmu *„zákonný zástupce“* pro účely aplikace citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců se výslovně nezabýval ve správním řízení ani prvostupňový orgán ani žalovaný. Tímto směrem pak nemířily ani námitky uplatněné v žalobě. Rozhodnutí žalovaného navíc s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem dané věci výslovně hovoří o podání žádosti *„zmocněným zástupcem zákonných zástupců nezletilého“*, jimiž má v tomto kontextu na mysli zjevně právě rodiče žalobce.

[13] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje obecnou úvahu stěžovatele, podle níž se pojetí zákonného zastupování v zemích původů žadatelů může lišit, a to v závislosti na právní úpravě či s ohledem na místní i kulturní tradice. V projednávané věci nicméně není sporné, že zákonnými zástupci žalobce jsou právě rodiče (oba žijící v ČR), kteří o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti požádali. V obecné rovině (bez ohledu na případná specifika té které právní úpravy) jsou to právě rodiče, kteří (nenastanou-li jiné právně významné okolnosti) představují osoby, které primárně jménem svých nezletilých potomků činí právně relevantní úkony a v řadě ohledů jsou za ně též odpovědni. Pokud by Nejvyšší správní soud v návaznosti na argumentaci stěžovatele toto východisko popřel, znamenalo by to nepřípustný závěr podstatně omezující rodičovská práva zákonných zástupců nezletilého. V jejím důsledku by totiž za nezletilého mohly namísto rodičů, jejichž rodičovská odpovědnost nebyla nijak omezena, právně jednat *de facto* jakékoliv osoby, které o něj v danou chvíli fakticky pečují (ačkoliv nejsou například poručník).

[14] S ohledem na výše popsané okolnosti proto v dané věci nemůže být stěžovatelem uplatněná argumentace ze své povahy relevantní, neboť není sporu o tom, že zde ve shodě jednají nezpochybnitelní zákonní zástupci žalobce (oba rodiče), jejichž rodičovská práva nejsou jakkoliv omezena (nic takového účastníci netvrdí, ani to neplyne ze správního spisu). Za těchto okolností není jakýkoliv důvod, aby (jak také naznačuje stěžovatel) správní orgány vycházely z domněnky, že v zemi původu má žalobce i další osobu či osoby, které lze považovat za zákonného zástupce ve smyslu § 169 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Vůbec již pak nelze akceptovat požadavek stěžovatele, aby za daných okolností (nepřítomnost rodičů jako nijak nezpochybněných zákonných zástupců v zemi původu) žalobce prokazoval negativní skutečnost spočívající v tom, že v zemi původů není žádná osoba naplňující znaky daného ustanovení, jak je stěžovatel vykládá. Pro takový požadavek ostatně ani není možno nalézt odpovídající zákonnou oporu. Naopak nelze přehlédnout, že stěžovatel svoji argumentaci ani v rámci kasační stížnosti, ani v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (byť jen v náznaku), neobohatil o podrobnosti právní úpravy (či zvyklostí) týkajících se zákonného zastupování v zemi původu žalobce, a tím spíše ani nepoukázal na konkrétní situaci žalobce, pokud jde o osobu o něj v zemi původu pečující.

[15] Oporu pro závěr stěžovatele, že zákonným zástupcem může být v případě aplikovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců také osoba, která o nezletilého fakticky pečuje, nevyplývá ani z § 31 odst. 1 písm. f), § 42b odst. 1 písm. c) a § 70 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, na které stěžovatel poukazuje. Tato ustanovení totiž tvoří výčty náležitostí různých žádostí, přičemž jednou z nich je také „*souhlas rodiče, popřípadě jiného zákonného zástupce nebo poručníka s pobytem dítěte na území*“. Jak již bylo výše naznačeno, jistě nelze vyloučit, že zákonným zástupcem nezletilého může být i jiná osoba než rodič (srov. § 32 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Závěry stěžovatele, podle něhož zákonným zástupcem ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců může být fakticky každá osoba, která o nezletilého pečuje, však ve zmiňovaných ustanoveních nemá jakoukoliv oporu, a to ani z hlediska gramatického či systematického. Poukazuje-li stěžovatel na smysl § 169 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců s odkazem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plynoucí z jeho rozsudku ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, je k tomu třeba upozornit na to, že stěžovatelem citovaná pasáž odůvodnění tohoto rozsudku (plynoucí z jeho odst. [95]) akceptuje důvodnost zákonného požadavku osobního podání žádosti, aniž by se však zabývala možným rozmělněním tohoto požadavku např. prostřednictvím „*osoby, jež zná osobní poměry*“ nezletilého žadatele. Stěžovatelem akcentovaný výklad tedy nepřípustně extenzivně překračuje rámec daného zákonného ustanovení.

[16] K výše uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že se z povahy věci nelze ztotožnit ani s argumentací stěžovatele, podle níž pojem „*zákonný zástupce*“ je třeba posuzovat autonomně (pro účely zákona o pobytu cizinců) a nezávisle na jeho významu v jiných vnitrostátních právních předpisech. Takový závěr především naráží na obecnou judikaturu Ústavního soudu, dle které je třeba na celý právní řád nahlížet jako na racionální, jednotný a logicky propojený systém (nález ze dne 10. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 3350/15). Obdobná východiska rovněž obsahuje judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž „[z]*e systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky souladný významový celek. Součástí systémového chápání právního řádu je i respektování toho, že různé právní předpisy upravují instituty, které jsou společné celému právnímu řádu, či alespoň několika jeho odvětvím, a jež byly doktrínou důkladně teoreticky propracovány; v takovém případě je nezbytné vycházet při jejich používání z doktrinálních závěrů a z rysů, které jsou jim společné*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, publ. pod č. 792/2006 Sb. NSS). Jiná situace by mohla nastat tehdy, pokud by zákon o pobytu cizinců výslovně obsahoval vlastní vymezení (definici) posuzovaného pojmu, kterou by mohl být pro účely aplikace tohoto zákona stanoven jeho obsah v určitých aspektech odlišný od obecného významu daného institutu (srov. např. § 17 odst. 3 věta první zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění účinném do 31. 8. 2016). Zákon o pobytu cizinců však nic takového nečiní a Nejvyšší správní soud v dané věci neshledal důvod, proč by měl být v případě tohoto zákona pojem „*zákonný zástupce*“ vykládán diametrálně odlišně a značně extenzivně od jeho obecného právního významu.

[17] Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů nemá navzdory nesouhlasu stěžovatele důvod odchylovat se od dřívějšího závěru plynoucího z bodu [35] výše již zmiňovaného rozsudku sp. zn. 9 Azs 213/2018, v němž zdejší soud akceptoval důvodnost žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti v situaci, v níž zákonní zástupci (rodiče) nezletilého pobývali v ČR, přestože v zemi původu byla osoba, která o nezletilého pečovala.

[18] Lze tedy uzavřít, že pokud v dané věci byla žádost o upuštění od osobního podání žádosti podána zákonnými zástupci žalobce pobývající v ČR (rodiči, o nichž není známo, že by jejich rodičovská práva byla omezena), posuzoval krajský soud otázku důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ve vztahu ke správným osobám (tedy právě rodičům žalobce). Stěžovatelem vyslovená domněnka (nijak blíže neupřesněná) o existenci osoby, která v zemi původu o nezletilého nepochybně pečuje, na výše uvedeném nemůže za daných okolností ničeho změnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jeho zástupce. V souladu s § 7 a § 9 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), tato odměna činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Žalobci se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel (žalovaný) povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 834/8, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. prosince 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu