ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **N. T. T. T.**, zast. zákonným zástupcem (otcem) N. T. Ch. a zákonnou zástupkyní (matkou) M. T. P., zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5/101, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2017, č. j. 119635/2017-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 5. 2018, č. j. 50 A 77/2017 - 31,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 5. 2018, č. j. 50 A 77/2017 - 31, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Ministra zahraničních věcí ze dne 24. 11. 2017, č. j. 119635/2017-OPL, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 834/8, Brno, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká žádosti nezletilé žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“), za kterou jednají její zákonní zástupci, 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zákonní zástupci v žádosti poukazovali na to, že se opakovaně pokoušeli o registraci v systému Visapoint za účelem podání žádosti o dlouhodobý pobyt z důvodu sloučení rodiny, avšak bez úspěchu, neboť systém nenabízel žádné volné termíny. Nelze se spoléhat na to, že se jim v budoucnu registrace termínu podaří. Dále zákonní zástupci uvedli, že se nacházejí na základě platných pobytových

oprávnění na území České republiky a cesta jednoho z nich do Vietnamu pouze za účelem osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt jejich dcery by pro ně byla velice časově a finančně náročná.

[2] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále rovněž „zastupitelský úřad“) rozhodnutím ze dne 27. 9. 2017, č. j. 2951/2017-HANOI-b, žádost stěžovatelky zamítlo. Proti jeho rozhodnutí podala stěžovatelka rozklad, který žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl. Napadeným rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) pak byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného.

[3] Dle krajského soudu nelze z judikatury ani z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl zakotven § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců, dovodit, že by byly správní orgány povinny žádosti o upuštění od osobního podání vyhovět. Požadavek na osobní podání žádosti byl zaveden proto, aby byla eliminována podání zasílaná poštou či elektronicky, a zastupitelskému úřadu, který zná místní podmínky, bylo umožněno posoudit předložené doklady a důvody uváděné v žádostech. Nejedná se tedy o formalistický, bezobsažný či bezúčelný úkon, jehož jediným cílem by bylo donutit žadatele či jeho zákonné zástupce, aby absolvovali cestu na zastupitelský úřad do země původu žadatele a zde toliko podali žádost. Je na uvážení zastupitelského úřadu, zda jsou v daném případě dány důvody pro upuštění od požadavku osobního podání. Tyto důvody musí žadatel tvrdit a prokázat. K upuštění se přistupuje pouze ve výjimečných případech. Pokud by úřad v každém případě bez dalšího upouštěl od povinnosti žadatelů osobně žádost podat, stal by se § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsoletním. Takový postup však s ohledem na bezpečnostní politiku státu nelze považovat za legitimní.

[4] Skutečnost, že zákonní zástupci stěžovatelky žijí v České republice, krajský soud neshledal jako dostatečný důvod pro upuštění od osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu. Pojem „velká vzdálenost“, užitý v důvodové zprávě, je třeba posuzovat ve vztahu k rozlehlosti daného státu, potažmo aktuálním možnostem dopravní dostupnosti určitých lokalit. Zahrnuje situace, kdy žadatel žije na území státu, kde příslušný zastupitelský úřad sídlí, a není prakticky schopen se na daný úřad dostavit. O takovou situaci se zde nejednalo. Není pravdou, že správní orgán vyslovil požadavek, aby rodiče stěžovatelky cestovali do Vietnamu pouze kvůli předání formuláře. Jestliže stěžovatelka byla svými zákonnými zástupci svěřena do péče pověřené osoby, mohla tato osoba podat žádost namísto rodičů. Zastupitelský úřad takové žádosti běžně přijímá a tento postup byl aprobován i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34.

[5] Krajský soud rovněž poukázal na to, že zákonný zástupce stěžovatelky využil pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, se kterou spojil žádost o upuštění od osobního podání, termín registrovaný v systému Visapoint pro podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Cílem aktuální zákonné úpravy je eliminace obdobných způsobů obcházení zákona.

[6] Nedůvodná je rovněž námitka finanční náročnosti cesty do Vietnamu, neboť zůstatek na účtu zákonného zástupce činil 180 000 Kč a stěžovatelka neuvedla, jaké finanční možnosti její zákonní zástupci mají a finanční situaci neprokázala např.

podnikatelskými výsledky otce či uvedením, zda její zákonní zástupci vlastní nějaký movitý či nemovitý majetek. Jakkoliv je cesta do Vietnamu náročná, zákonní zástupci jsou v produktivním věku a netvrdili, že by někdo z nich trpěl závažnou nemocí či měl jiné zdravotní potíže, bránící mu v absolvování cesty. Navíc stačí, aby žádost podal pouze jeden z nich, přičemž výdělečně činným je na území ČR pouze otec.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Namítá, že zakotvení požadavku na osobní podání žádosti směřovalo vůči žadatelům, kteří nelegálně pobývali v České republice a snažili se dosáhnout legalizace svého pobytu, aniž by opustili její území. Takový cíl odpovídá požadavkům směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny. Smyslem zákonné úpravy není, aby zákonní zástupci právně nezpůsobilého žadatele, kteří žijí v České republice legálně, byli nuceni kvůli podání žádosti letět do Vietnamu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že se od podání žádosti až dodnes zdržuje ve Vietnamu.

[9] Argument, že osobní podání žádosti umožní zastupitelskému úřadu, který zná místní podmínky, posoudit předložené doklady, je irelevantní. Tomuto posouzení nemůže bránit to, že žádost a doklady předloží zastupitelskému úřadu jiná osoba než zákonný zástupce. Zastupitelský úřad toliko zkoumá, zda žádost netrpí vadami, přičemž žadatel je povinen předložit veškeré doklady bez ohledu na formu podání. Krajský soud navíc přisuzuje zastupitelskému úřadu kompetence, které nemá (posuzování podmínek pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu). Kromě posouzení vad žádosti může zastupitelský úřad provést výslech či pohovor se žadatelem. Pohovor však není prováděn automaticky s každým žadatelem. Nelze trvat na osobní účasti zákonných zástupců jen proto, že by mohl být proveden jejich výslech. Tento může v případě potřeby provést na území České republiky přímo Ministerstvo vnitra, které vede řízení a rozhoduje o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

[10] V rozsudku ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, Nejvyšší správní soud uvedl, že upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobyt je na správním uvážení zastupitelského úřadu. Judikatura Nejvyššího správního soudu však doznala vývoje. V rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 10 Azs 97/2017 - 42, Nejvyšší správní soud potvrdil, že v určitých situacích úřad od povinnosti osobního podání žádosti upustit musí. Taková situace v projednávané věci nastala. Byť je požadavek osobního podání žádosti formálně v souladu se zákonem, nesleduje v případě stěžovatelky žádný materiální cíl. Předložením písemného prohlášení s ověřenými podpisy stěžovatelka unesla břemeno tvrzení i důkazní. Pracovníci zastupitelského úřadu mají zkušenosti s cestováním mezi Českou republikou a Vietnamem, měli tedy dostatek informací i zkušeností pro posouzení žádosti zákonných zástupců. Realizovat nákladnou, dlouhou a fyzicky náročnou cestu do Vietnamu kvůli předání několika dokumentů není přiměřené. Cena zpáteční letenky není zanedbatelná bez ohledu na příjmy či majetkovou situaci zákonných zástupců.

[11] Stěžovatelce není jasná ani zmínka o bezpečnostní politice České republiky. Krajský soud neuvedl, proč je bezpečnostní hledisko v daném případě relevantní.

[12] Praxe zastupitelského úřadu, který přijímá žádosti za nezletilé rovněž od osob pověřených péčí o ně (z čehož vylučuje zástupce zmocněné pouze pro podání žádosti o pobytové oprávnění), nemá žádnou oporu v zákoně. Žádné zákonné důvody neexistují ani pro postup rozlišující osobu podatele. Navíc tato praxe znamená, že v případě podatelů, kteří pečují o nezletilého, úřad akceptuje jako důvod pro upuštění od osobní přítomnosti zákonných zástupců při podání žádosti jejich pobyt v České republice. Dopouští se tedy vzniku nedůvodných rozdílů při rozhodování shodných či podobných případů. Poukaz krajského soudu na to, že tento postup aproboval Nejvyšší správní soud, není správný, neboť rozsudek č. j. 6 Azs 25/2016 - 34, řešil situaci podání žádosti dítěte na území České republiky, kdy oba rodiče žili ve Vietnamu.

[13] Z uvedených důvodů považuje rozsudek krajského soudu za nezákonný a navrhuje jeho zrušení.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16] V projednávané věci je sporné, zda stěžovatelka splnila důvody pro to, aby zastupitelský úřad upustil od povinnosti osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

III. a) K povinnosti osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu

[17] Dle § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců [ž]*ádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen "společné soužití rodiny") je oprávněn podat cizinec, který je nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince s povoleným pobytem na území nebo takovým dítětem manžela cizince s povoleným pobytem na území*. V tomto případě podala žádost nezletilá stěžovatelka za účelem společného soužití se svým otcem a matkou, kterým byl v ČR povolen pobyt.

[18] Dle § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců [ž]*ádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu*. Výjimku z povinnosti podat žádost na zastupitelském úřadu upravuje následující odstavec, podle něhož [v] *průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podat na území ministerstvu.* Tato podmínka

nebyla u stěžovatelky v dané věci splněna, neboť v době podání žádosti nepobývala na území České republiky. Proto se na ni výjimka nevztahuje.

[19] Vzhledem k procesní nezpůsobilosti stěžovatelky z důvodu nedostatku věku za ni musí jednat její zákonný zástupce (§ 178 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 32 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Ten je povinen postupovat v souladu s citovanými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, tj. žádost podat na zastupitelském úřadu.

[20] Formu podání žádosti upravuje § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož [ž]*ádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně*. Osobním podáním žádosti se dle § 169d odst. 2 zákona *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*.

[21] Osobní podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům představuje zákonem jednoznačně stanovenou formu podání. Legitimitu zákonného zakotvení této povinnosti potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, kde uvedl, že: „*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.*“

[22] Lze tedy učinit dílčí závěr, že zákonný zástupce nezletilé stěžovatelky byl povinen podat za ni žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny osobně na zastupitelském úřadu v Hanoji v době určené pro tento druh pobytového oprávnění.

III. b) K možnosti upustit od osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu

[23] Dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců [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. 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.

[24] Při aplikaci § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců je nezbytné vyjasnit jeho obsah z hlediska možností, které se zastupitelskému úřadu nabízejí. Žalovaný i krajský soud akcentovaly, že posouzení, zda k upuštění od povinnosti osobního podání dojde, je věcí uvážení zastupitelského úřadu. V tomto ohledu dává Nejvyšší správní soud krajskému soudu i žalovanému za pravdu. Výraz *může* obecně znamená, že s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Zákonem předvídaný následek nastává jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná za vhodné, či potřebné; správnímu orgánu se zde dává možnost zvolit po zvážení daných okolností, zda zákonem předvídaný následek nastane. 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 (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/08).

[25] Je třeba nicméně dodat, že citované ustanovení 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, č. j. 5 As 47/2011 - 77).

[26] Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je tak v obecné rovině věcí výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154). Úvahy žalovaného ohledně naplnění pojmu „odůvodněný případ“ bylo proto nutno podrobit plnému soudnímu přezkumu, jelikož správní uvážení se uplatňuje v jiné fázi rozhodovacího procesu (až je-li neurčitý právní pojem naplněn). Úkolem soudu tedy bylo přezkoumat, zda rozhodnutí správních orgánů bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování obsahu neurčitého právního pojmu ze strany správních orgánů.

[27] Byť krajský soud na řadě míst rozsudku hovoří o tom, že naplnění pojmu „odůvodněný případ“ je otázkou správního uvážení zastupitelského úřadu, fakticky úvahy správních orgánů přezkoumal a aproboval v celém rozsahu. Jde tudíž o rozsudek přezkoumatelný.

[28] Stěžovatelka podala žádost o upuštění od osobní formy podání společně se žádostí o povolení dlouhodobého pobytu. Uvedla v ní dva důvody, proč nemá zastupitelský úřad trvat na osobním podání: (1) opakované marné pokusy o registraci v systému Visapoint a (2) skutečnost, že její rodiče žijí na základě platných pobytových oprávnění na území České republiky a cesta jednoho z nich do Vietnamu pouze za účelem osobního podání žádosti by pro ně byla velice časově a finančně náročná. Stěžovatelka uvedla, že spolu se žádostí předložila doklady o neúspěšných pokusech o registraci a čestná prohlášení rodičů s úředně ověřenými podpisy. Tyto dokumenty nejsou založeny ve správním spise, nicméně zastupitelskému úřadu musely být předloženy, neboť se v rozhodnutí zmiňuje o tom, že předložené výpisy vypovídají o tom, že se stěžovatelka ve dnech 24. - 25. 8. 2017 a 28. 8. 2017 pokusila patnáctkrát o registraci. Soud má tedy za to, že dané doklady předloženy byly.

[29] Zastupitelský úřad zamítl žádost stěžovatelky, aniž by se obsahem pojmu „odůvodněný případ“ blíže zabýval. Uvedl pouze, že (1) neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint nemohou být samy o sobě důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání a (2) výše zůstatku na vkladní knížce zákonného zástupce (180 000 Kč) svědčí o tom, že rodina je dostatečně finančně zabezpečena a koupě zpáteční letenky do Vietnamu nemůže její rozpočet významnou měrou ohrozit. Žalovaný k pojmu „odůvodněný případ“ doplnil, že se jím rozumí případy zvláštního zřetele hodné, zejména pak zdravotní důvody a další okolnosti objektivně znemožňující žadateli být za účelem podání žádosti (fakticky) osobně přítomen na zastupitelském úřadě. V případě stěžovatelky naplnění těchto důvodů neshledal.

[30] V žalobě i kasační stížnosti stěžovatelka rozporuje pouze nesprávné vyhodnocení druhého důvodu žádosti. Její argumentaci lze shrnout tak, že dlouhodobá přítomnost obou zákonných zástupců na území České republiky na základě platných pobytových oprávnění je sama o sobě důvodem podřaditelným pod „odůvodněný případ“. Stěžovatelka rozporuje rovněž smysluplnost osobní přítomnosti zákonných zástupců při podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Tuto skutečnost však nelze v daném řízení hodnotit, neboť osobní forma podání je stanovena přímo zákonem. Zastupitelský úřad se při posuzování žádosti o upuštění od tohoto požadavku nemusí zabývat tím, proč je osobní podání v konkrétním případě důvodné, rozumné či nezbytné, ale naopak tím, zda existují důvody, pro které není třeba na osobním podání trvat. Předmětem soudního přezkumu tedy nemůže být hodnocení smysluplnosti osobního podání, ale pouze posouzení, zda správní orgány správně vyložily neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ a poté jej správně aplikovaly na zjištěný skutkový stav. Vysvětloval-li tedy krajský soud v rozsudku smysluplnost osobního podání (z hlediska možnosti posoudit předložené doklady a žádosti, seznámit se se žadatelem, zohlednit okolnosti v dané zemi a bezpečnostní politiku ČR), jedná se o argumentaci jdoucí nad rámec projednávané věci, tj. námitky stěžovatelky brojící proti tomuto vysvětlení se míjí s podstatou věci.

[31] Nejvyšší správní soud se možností podat žádost o povolení k taxativně vymezeným pobytům jinou než osobní formou již zabýval. Dle judikatury se jedná o možnost výjimečnou. Půjde o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti 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). Co se týče podmínek pro upuštění od osobní účasti zákonného zástupce při podání žádosti o

pobytové oprávnění, je dle citované judikatury nezbytné, aby žadatel současně se žádostí o pobytové oprávnění podal žádost o upuštění od osobní formy podání (rozsudek č. j. 10 Azs 163/2016 - 37). Žadatel dále musí uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (rozsudek č. j. 10 Azs 219/2015 - 67). Povinností žadatele je rovněž jím tvrzené údaje doložit (rozsudek č. j. 6 Azs 77/2015 - 36). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „*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.*“ V textu zákona nejsou, jak uvedeno výše, specifikovány žádné případy či situace, na základě kterých by bylo možné dovozovat, co konkrétně měl zákonodárce na mysli. Zákonodárce tak vytvořil prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoli, a na základě této úvahy učinila rozhodnutí.

[32] Sám žalovaný „odůvodněným případem“ rozumí „*zvláštního zřetele hodné, zejm. pak zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně objektivně skutečně není schopen se na zastupitelský úřad dostavit. V takové situaci, kdy existují okolnosti objektivně znemožňující žadateli být za účelem podání žádosti osobně přítomen na zastupitelském úřadě, se tedy ani nepředpokládá povinnost si termín pro osobní podání žádosti sjednávat, neboť žádost fakticky nemůže být osobně podána.*“ K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tento termín nelze redukovat toliko na existenci omezení způsobených zdravotním stavem. Jakkoliv se nepochybně jedná o kategorii omezení, kterou lze pod tento pojem zahrnout, není to kategorie jediná. Lze si představit i jiné případy, kdy nebude rozumné trvat na osobním podání. Ostatně, pokud by měl zákonodárce na mysli pouze zdravotní důvody, přizpůsobil by tomu text zákona. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., který možnost upuštění od osobního podání zavedl, naopak plyne, že zákonodárce neměl v úmyslu omezit danou možnost pouze na případy odůvodněné zdravotními potížemi. Důvodová zpráva zmiňuje jiný příklad, kdy bude na místě od povinnosti osobního podání žádosti upustit, a tím je velká vzdálenost. Pod pojem „odůvodněné případy” tedy budou spadat 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.

[33] Při výkladu pojmu „odůvodněný případ“ nelze odhlédnout ani od účelu, pro který je podávána samotná žádost o pobytové oprávnění. V případě nezletilých osob je totiž třeba vykládat tento pojem ve světle požadavků vyplývajících z Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., především pak jejího článku 3 odst. 1, který zdůrazňuje, že [z]*ájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány;* a dále článku 10 odst. 1, podle něhož [z]*a účelem spojení rodiny a v souladu se závazkem podle čl. 9 odst. 1 státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, posuzují žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, které je smluvní stranou úmluvy, nebo o*

jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem. Samostatně je ochrana dětí zdůrazněna i v čl. 5 odst. 5 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, podle něhož [p]*ři posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí*. Zastupitelský úřad by proto měl v případě žádosti nezletilých osob přistupovat k posouzení jejich důvodnosti citlivěji a respektovat účel, k němuž jako celek směřují (sloučení rodiny).

[34] Zastupitelský úřad nezohlednil v případě stěžovatelky existenci velké vzdálenosti s poukazem na to, že její překonání rodinný rozpočet významně nezatíží, a to 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. Vzdálenost mezi Českou republikou a Vietnamem činí cca 9 000 km. Minimálně jeden ze zákonných zástupců by musel tuto vzdálenost dvakrát absolvovat, aby podal osobně žádost o dlouhodobý pobyt za své nezletilé dítě, a to za situace, kdy již oběma rodičům bylo v České republice vydáno pobytové oprávnění. Žalovaný ve vyjádření k žalobě dovozuje, že termínem „velká vzdálenost" v důvodové zprávě je předjímána pouze situace, kdy je pro žadatele pobývajícího na území státu, v němž má sídlo zastupitelský úřad, nemožné se na tento úřad dostavit, tj. jedná se o velkou a objektivně nepřekonatelnou vzdálenost s ohledem na rozlehlost daného státu a aktuální dopravní dostupnost úřadu. Krajský soud toto vymezení pojmu „velká vzdálenost" bez dalšího přejal. Žalovaný ani krajský soud však neuvedly žádný rozumný důvod pro to, aby bylo v případě nezletilého procesně nezpůsobilého žadatele rozlišováno, zda je velká vzdálenost způsobena rozlohou země, kde je zastupitelský úřad umístěn (v kombinaci s nedostatečnou infrastrukturou), nebo je velká vzdálenost způsobena dlouhodobou přítomností jeho zákonných zástupců v zemi vzdálené tisíce kilometrů, kdy zákonní zástupci do země sídla zastupitelského úřadu pravidelně necestují. V obou případech je přesun do sídla zastupitelského úřadu nepochybně spojen s nemalými obtížemi (časovými, finančními), které je nutné překonat a nelze je bagatelizovat. Velká vzdálenost by nepředstavovala důvod pro upuštění od osobního podání žádosti např. v situaci, kdy by zákonní zástupci stěžovatelky Vietnam pravidelně navštěvovali a mohli tuto záležitost zařídit při některé z návštěv. V řízení nicméně nic takového nebylo tvrzeno ani prokázáno. Z textu žádosti naopak vyplývá, že cestu by zákonní zástupci byli nuceni vykonat právě jen z důvodu podání žádosti. Správní orgány ani krajský soud se s existencí velké vzdálenosti v případě stěžovatelky nevypořádaly přesvědčivým způsobem.

[35] Tento nedostatek odůvodnění navíc vyniká ve světle popisu správní praxe zastupitelského úřadu, vůči níž se krajský soud nijak nevymezil, ba naopak. Tato praxe spočívá v tom, že zastupitelský úřad běžně akceptuje žádosti o pobytová oprávnění nezletilých podané osobně osobami pečujícími o dítě namísto zákonných zástupců pobývajících v České republice (typicky prarodiče, kteří se o dítě po tuto dobu starají), avšak samostatnou žádost zákonných zástupců pobývajících v České republice učinit stejné podání „na dálku" zamítne. V obou případech se jedná o žádosti, které nejsou podány osobně ve smyslu §169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, který za osobní podání považuje pouze podání cizince nebo jeho zákonného zástupce. V obou případech jsou podání srovnatelná s jakýmkoli jiným způsobem doručení, oba se míjejí s účelem, pro který bylo ustanovení o osobním doručení do zákona vloženo. Akceptuje-li zastupitelský úřad podání učiněné osobou, která pečuje o nezletilé dítě a není jeho zákonným zástupcem, implicitně tím uznává, že nastal odůvodněný případ pro upuštění od osobní

formy podání, přičemž tímto důvodem není nic jiného než skutečnost, že se zákonný zástupce již nachází v České republice, tj. je značně vzdálen. Zastupitelský úřad tedy vykládá neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ rozdílně v závislosti na tom, kdo je osobou předávající podání, respektive do pojmu „odůvodněný případ“ sice zahrnuje dlouhodobý pobyt zákonného zástupce v České republice, avšak u žadatelů, kteří neučiní podání prostřednictvím osoby pečující o dítě, nepovažuje za vhodné či potřebné, aby tato skutečnost vedla ke stejnému právnímu následku (upuštění od osobní formy) jako u osob, které takto postupují. Nejvyšší správní soud však nenachází žádný legitimní důvod, proč by mělo být k upuštění od osobního podání přistupováno takto odlišně. Je třeba korigovat závěr krajského soudu, že tuto praxi akceptoval zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2016, č. j. 6 Azs 25/2016 - 34. Tento se týkal „zrcadlově obrácené“ situace, totiž žádosti nezletilého cizince pobývajícího na území České republiky, zatímco jeho zákonní zástupci na území České republiky nejsou. Krajský soud pominul, že to soud v odůvodnění citovaného rozsudku výslovně zdůraznil. Tento rozdílný přístup pak nelze v žádném případě zhojit tím, že se jedná o jakési beneficium ve prospěch jedné skupiny žadatelů, *„jehož účelem je zjednodušit proces podávání žádostí nezletilými žadateli, kteří jsou v zahraničí vychováváni osobami, nahrazujícími roli rodičů, kteří se pro účely podání žádosti nemohou z nějakého důvodu dostavit na zastupitelský úřad.*“, jak uvedl krajský soud.

[36] Zásadním kritériem nemůže být ani ekonomické hledisko, tj. skutečnost, že zákonní zástupci prokazatelně disponují prostředky na cestu. Přestože zákonní zástupci tvrzení o finanční náročnosti cesty blíže nespecifikovali (např. nevyjasnili, zda finanční prostředky na vkladní knížce mají běžně k dispozici či je to např. dlouhodobě naspořená částka), bylo by namístě posoudit, zda povinnost osobního podání žádosti ze strany zákonných zástupců (spojená s koupí letenky v ceně cca 20 tisíc Kč a dalšími náklady souvisejícími s cestou) za daného skutkového stavu nepřekračuje míru jakési obecné rozumnosti požadavků kladených na žadatele. Opomenout nelze ani hledisko časové náročnosti cesty, které správní orgány ve svých rozhodnutích nijak nezhodnotily. To za ně učinil až krajský soud, když poukázal na skutečnost, že výdělečně činným je na území České republiky pouze otec stěžovatelky, matka je ženou v domácnosti. Není však úkolem správních soudů domýšlet za správní orgány důvody či argumenty, proč není hledisko časové náročnosti cesty důvodné pro upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt.

[37] K tíži stěžovatelky pak nemůže jít ani skutečnost, že její zákonný zástupce využil pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, se kterou spojil žádost o upuštění od osobního podání, termín registrovaný v systému Visapoint pro podání žádosti o krátkodobé schengenské vízum. Registrace v tomto systému totiž není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení o žádosti spojené se žádostí o upuštění od osobního podání. Z hlediska právních účinků je tedy nerozhodné, zda byly obě žádosti zaslány poštou, elektronicky či doručeny osobně (byť v termínu určeném organizačně pro jiné typy podání).

[38] 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 (jednotlivé) situace žadatelů. Aniž by Nejvyšší správní soud chtěl předjímat nové rozhodnutí správního orgánu, uzavírá, že při posuzování žádostí, které za nezletilé dítě podávají jeho zákonní

zástupci žijící v České republice, není rozhodujícím faktorem toliko ekonomická situace zákonných zástupců žadatele, ale především účel, pro který žádost o pobytové oprávnění podávají, tedy sloučení rodiny a zájem nezletilého dítěte, a ve světle těchto okolností je třeba na posuzovaný případ nazírat. V neposlední řadě je pak nezbytné dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů podávání žádostí o pobytové oprávnění bez osobní účasti zákonných zástupců nevznikaly nedůvodné rozdíly a vyvarovat se v tomto ohledu libovůle.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud na základě výše uvedených důvodů nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zdejší soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), posoudí proto znovu důvody žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt, zejména ve vztahu k účelu, pro který stěžovatelka žádost o dlouhodobý pobyt podává, tedy sloučení rodiny, a zohlední rovněž zájem nezletilého dítěte, a to s ohledem na závazné závěry uvedené v tomto rozhodnutí.

[40] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[41] Náklady řízení stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta ve výši 3 400 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) téže vyhlášky (písemné podání nebo návrh ve věci samé), a jeden režijní paušál po 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 3 téže vyhlášky], zvýšená o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) ve výši 21 %, neboť zástupce stěžovatelky je plátcem DPH. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 9 114 Kč. Náklady řízení o žalobě tvoří odměna advokáta ve výši 10 200 Kč [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k ustanovení § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, písemné podání nebo návrh ve věci samé, replika k vyjádření žalovaného), a tři režijní paušály po 300 Kč za tři úkony právní služby dle § 13 odst. 3 téže vyhlášky], zvýšená o částku 2 142 Kč odpovídající DPH a dále soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 15 342 Kč. Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 24 456 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jejího právního zástupce Mgr. Marka Sedláka, a to 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 dne 9. srpna 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu