

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: nezl. **D. M. A.**, st. přísl. Vietnamská socialistická republika, zast. zákonnými zástupci: otcem N. V. T. a matkou D. T. A., zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 23. 3. 2018, č. j. 104718-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 9. 2018 č. j. 52 A 39/2018 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, k rukám jejího zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 834/8, Brno, a to **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, č. j. 4070/2017-HANOI-I, Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) zamítlo žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny a zastavilo řízení o této žádosti podle § 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“).

[2] Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2018, č. j. 104718-3/2018-OPL, ministr zahraničních věcí (dále jen „žalovaný“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil napadené rozhodnutí

zastupitelského úřadu. Žalovaný vycházel z toho, že žalobkyně doručila prostřednictvím právního zástupce svých zákonných zástupců dne 12. 12. 2017 zastupitelskému úřadu žádost o vydání povolení k trvalému pobytu (dále jen „žádost“), a to společně s žádostí o upuštění od osobního podání. Zákonní zástupci žalobkyně neměli v momentě doručení žádosti sjednaný termín k osobnímu podání žádosti. V žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu uvedla, že by cesta pro zákonné zástupce byla finančně i časově náročná, jelikož již fakticky pobývají na území České republiky. Obdobně jako zastupitelský úřad dospěl žalovaný k závěru, že se zákonní zástupci žalobkyně předem nezaregistrovali způsobem, který byl zveřejněn na úřední desce, přičemž pro upuštění od osobního podání žádosti nestačí pouhý fakt, že se nacházejí na území České republiky. Bez osobní přítomnosti nemůže konzulární úředník kvalifikovaně posoudit relevantní skutečnosti ani zjistit skutečné poměry žadatelky či poměry v zemi původu.

[3] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích napadeným rozsudkem ze dne 24. 9. 2018 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu povinen svou žádost předložit příslušnému zastupitelskému úřadu osobně, přičemž dle odst. 2 téhož ustanovení je k osobnímu podání žádosti povinen též zákonný zástupce nezletilých žadatelů. V § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců je ovšem zastupitelskému úřadu dána pravomoc „*v odůvodněných případech*“ od osobního podání žádosti k trvalému pobytu upustit. O upuštění může rozhodnout, pokud žadatel současně s doručením žádosti doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Zákon sice výslovně neupravuje, co je konkrétně třeba považovat za odůvodněné případy a co konkrétně musí cizinec zastupitelskému úřadu doložit, aby zastupitelský úřad od osobního podání žádosti upustil, nicméně k uvedenému se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“), který se zabýval i obdobnou situací nezletilého žadatele z Vietnamu, jehož zákonní zástupci se dlouhodobě nacházeli v České republice. NSS v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, konstatoval, že vzdálenost a časová i finanční zátěž mohou být akceptovatelným důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. Zákonní zástupci žalobkyně se rovněž nacházejí v České republice, přičemž tento fakt by měl být společně se zájmem nezletilé žalobkyně na sloučení rodiny dostačující k upuštění od osobního podání žádosti i v jejím případě.

[4] Žalovaný a před ním i zastupitelský úřad posoudili uplatněnou vzdálenost zákonných zástupců nezletilé žalobkyně žijících v České republice zásadně odlišným způsobem od následně přijatého právního názoru NSS. Již ze samotné dikce uvedeného zákonného ustanovení je zjevné, že pohovor ani výslech za účelem zjištění skutečného stavu věci podle § 169k odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců nejsou nezbytnými úkony zastupitelského úřadu, zejména když o žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny rozhoduje nikoliv zastupitelský úřad, ale Ministerstvo zahraničních věcí podle § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Akceptace uvedeného názoru žalovaného by v podstatě vedla k úplnému popření možnosti aplikovat institut upuštění od osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Krajskému soudu vytýká, že kritérium „velké vzdálenosti“ vztáhl pouze na rodiče nezletilé žadatelky a nikoliv na osobu, která o nezletilou žadatelku pečuje v zemi původu. Podle jeho názoru zákonným zástupcem nemusí být nutně rodič, ale pro účely zákona o pobytu cizinců jím může být každá osoba, která naplní účel sledovaný tímto ustanovením. Ostatně i v § 31 odst. 1 písm. f), § 42b odst. 1 písm. c) a v § 70 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců se mluví o „*rodičích, popřípadě jiných zákonných zástupcích*.“ V případě, že má žadatelka také zákonného zástupce v zemi původu, je potřeba všechna kritéria, jako je např. vzdálenost či ekonomická a časová náročnost, posuzovat ve vztahu k takovému zákonnému zástupci. V daném případě žalobkyně neprokázala, že by na území Vietnamu taková pečující osoba nebyla, a tudíž nepředložila relevantní důvody, proč by se takový zákonný zástupce nemohl osobně dostavit za účelem splnění podmínky osobní přítomnosti. Na tom nic nemění ani krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, neboť v něm NSS nevzal v úvahu výše uvedenou argumentaci. Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že kasační stížnost v podstatě obsahuje argumentaci, se kterou se již NSS vypořádal v citovaném rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22. V tomto rozsudku totiž NSS rozlišuje mezi osobou pečující o dítě ve Vietnamu a osobou zákonného zástupce, tudíž je zřejmé, že pro NSS pečující osoba není automaticky zákonným zástupcem. Pojem „zákonný zástupce“ je jednoznačně definován právními předpisy, zejména zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), podle něhož jsou zákonnými zástupci primárně rodiče dítěte. Pojem „jiného zákonného zástupce“ ve stěžovatelem uvedených ustanoveních zákona o pobytu cizinců je zřejmě nepřesnou formulací zákonodárce, který měl na mysli případy, kdy došlo k přechodu rodičovské odpovědnosti z rodičů na jiné osoby, např. osvojením. Stěžovatel ostatně ani neuvádí, jak by zastupitelský úřad mohl ověřit, že osoba jednající za nezletilého žadatele je skutečně osobou o dítě pečující, navíc by takovými osobami mohli být např. všichni členové domácnosti, což by přinášelo praktické problémy. Navrhuje proto, aby NSS kasační stížnost žalovaného zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a jsou splněny i podmínky ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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 není důvodná.

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

[10] Formu podání žádosti upravuje § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož žádost 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.

[11] Vzhledem k procesní nezpůsobilosti žalobkyně 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.

[12] 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.“*

[13] Ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně odkazuje na § 169 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, NSS žádné takové ustanovení v zákoně o pobytu cizinců v jeho znění platném pro projednávanou věc nenalezl. Dospěl však k závěru, že stěžovatel pravděpodobně měl v úmyslu odkazovat na § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců (zabývající se osobním podání žádosti). Pohledem tohoto ustanovení posoudil jeho kasační námitky.

[14] V projednávané věci není po rozsudku krajského soudu sporu o tom, že velká vzdálenost může nastolit „odůvodněný případ“ pro upuštění od osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, což ostatně zamýšlel i zákonodárce, neboť velkou vzdálenost sám zmiňuje v důvodové zprávě k zákonu č. 427/2010 Sb., který možnost upuštění od osobního podání do zákona o pobytu cizinců zavedl. Otázkou výkladu „velké vzdálenosti“ se zabýval i NSS v již citovaném rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, kde připomněl, že *„[v]zdálenost 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. … 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.“* Ke stejnému závěru o pochybení stěžovatele, resp. zastupitelského úřadu, dospěl NSS i v projednávané věci, a to v souladu se závěry krajského soudu. Ten se přehledným způsobem vypořádal s rozhodnutím žalovaného, obsáhle citoval výše zmíněný rozsudek NSS a správným způsobem jeho závěry aplikoval na projednávanou věc. NSS tak na jeho závěry ve vztahu k posouzení velké vzdálenosti zcela odkazuje.

[15] Stěžovatelovou hlavní kasační námitkou zůstává, že na pečující osobu v zemi původu lze rovněž nahlížet jako na zákonného zástupce nezletilého žadatele, přičemž kritérium velké vzdálenosti se pak musí aplikovat na ni, nikoli na rodiče žadatele. Stěžovatel však k tomuto svému názoru nepředložil žádnou právní argumentaci, pouze odkazy na některá ustanovení zákona o pobytu cizinců, ve kterých je uvedena formulace „rodiče, popřípadě jiní zákonní zástupci". Podle jeho názoru by jím přijatý náhled plnil lépe účel vyjádřený v § 169d zákona o pobytu cizinců.

[16] Bylo by však zcela proti zásadám veřejného práva (zejména proti zásadě zákonnosti a povinnosti uplatňování státní moci pouze v případech a mezích stanovených zákonem), kdyby si správní orgány mohly samy rozšiřovat zákonné pojmy nad rámec zákona, a to pouze s odůvodněním, že to lépe vystihuje účel určitého, jimi aplikovaného, ustanovení. Pojem „zákonného zástupce" není definován ani v zákoně o pobytu cizinců, ani ve správním řádu, přičemž je zřejmé, že tyto právní předpisy vycházejí při výkladu pojmu „zákonný zástupce" ze soukromoprávní úpravy. Jak vyplývá z § 892 - 895 občanského zákoníku, zákonnými zástupci nezletilých dětí jsou obecně jejich rodiče. Zastupují-li dítě jiné osoby, jsou to buď smluvní zástupci, nebo jde o zástupce ustanovené soudem na základě zákona (opatrovník, pěstoun, osoba, jíž bylo dítě svěřeno do péče, apod.).

[17] Jak plyne z výše uvedeného, není pochyb, že primárními zákonnými zástupci nezletilého dítěte jsou jeho rodiče. To platí i ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců, který pojem „zákonného zástupce" blíže nespecifikuje, tudíž navazuje na jeho zakotvení v občanském zákoníku. Názor, že zákonným zástupcem není bez dalšího také jakákoli další osoba pečující o dítě, podporuje rovněž znění § 107 odst. 15 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *„[z]ákonný zástupce cizince mladšího 15 let, popřípadě osoba, které byl cizinec mladší 15 let svěřen do péče nebo které byl nad cizincem mladším 15 let po dobu jeho pobytu na území svěřen dohled, je povinen zajistit plnění povinností podle tohoto zákona vztahujících se k osobě cizince mladšího 15 let a dále zajistit, aby cizinec mladší 15 let pobýval na území oprávněně."*

[18] I z judikatury NSS vyplývá, že pro účely zákona o pobytu cizinců nejsou pojmy zákonný zástupce a osoba pečující o dítě synonyma (i když zjevným cílem žádostí o povolení trvalého pobytu nezletilého za účelem sloučení rodiny je stav, kdy zákonný zástupce zároveň bude o dítě fakticky pečovat). To lze dovodit i z citovaného rozsudku NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, v němž se v odst. 35 hovoří o 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."*

[19] Z žádného z výše uvedených zdrojů nijak nevyplývá stěžovatelův názor, že by zákonným zástupcem automaticky, bez rozhodnutí soudu, mohla být jakákoliv osoba pečující o dítě (v zemi původu). Stěžovatel žádnou relevantní argumentaci na podporu svého názoru nepředložil, natož aby osvětlil, jak by v praxi probíhalo ověřování pečovatelské funkce osoby, která by za nezletilého žadatele na zastupitelském úřadě jednala, či jaký vztah by taková osoba měla k rodičům nezletilého žadatele.

[20] V projednávané věci navíc osoba pečující o žadatelku nijak nevystupuje. Naopak, žádost za ni podali její zákonní zástupci (prostřednictvím svého právního zástupce) a ti za ni po celou dobu správního i soudního řízení také jednali. Existence jiné osoby (pečující o žadatelku) ze správního ani soudního spisu nevyplývá. I z toho důvodu je argumentace žalovaného neakceptovatelná.

[21] Nejvyšší správní soud proto plně odkazuje na odůvodnění krajského soudu, který na věc správně aplikoval závěry vyplývající z rozsudku NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22. Ten se v citovaném rozsudku implicitně vypořádal i se stěžovatelovou námitkou ohledně výkladu pojmu „zákonného zástupce“, jak bylo uvedeno výše. Stěžovatel tyto závěry přesto odmítá respektovat a v rozporu s výše uvedeným se snaží znemožnit osobám v podobném postavení věcné posouzení jejich žádostí. Takovému postupu však nelze přiznat právní ochranu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud dospěl vzhledem ke shora uvedenému k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O věci rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak měla ve věci plný úspěch, proto jí přísluší náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti za jeden úkon právní služby spočívající v jednom písemném podání ve věci samé, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], ve výši 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů za jeden úkon činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 4 114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. listopadu 2018

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu