ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **T. H. N.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2022, č. j. 108123-2/2022-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 11. 2022, č. j. 55 A 25/2022-81,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 11. 2022, č. j. 55 A 25/2022-81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně požádala dne 12. 11. 2021 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky a současně o upuštění od osobního podání této žádosti. Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádost o upuštění od osobního podání podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), usnesením ze dne 13. 12. 2021 zamítlo a řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle téhož ustanovení zastavilo. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 3. 2022, č. j. 108123-2/2022-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že se zastupitelský úřad v prvoinstančním rozhodnutí zevrubně zabýval rodinnou situací žalobkyně, vypořádal její argumentaci a zhodnotil všechny doložené doklady. Dospěl ke správnému závěru,

že zákonem primárně předpokládaná povinnost osobního podání žádosti o povolení k pobytu je stanovena bez ohledu na místo pobytu cizince a v daném případě nemá nepřiměřený dopad do rodinné sféry žalobkyně. Potřeba péče o manžela a jeho tvrzená závislost na žalobkyni k upuštění od podmínky osobní přítomnosti nepostačuje. Z doložené lékařské zprávy plyne, že manžel žalobkyně je kardiak, avšak závislý na péči jiné osoby či bezprostředně ohrožen na životě není. Žalovaný podotkl, že ve Vietnamu žije syn žalobkyně s rodinou, na nějž se v případě potřeby může v zemi původu obrátit. Nastínil též variantu, že manžel může žalobkyni po dobu setrvání v zemi původu doprovázet. V době podání žádosti byla opatření přijatá v souvislosti s onemocněním COVID-19 rozvolněna a mezinárodní letecká doprava již plně fungovala. Ekonomické hledisko (finanční náklady spojené s vycestováním) nemůže být rozhodovacím faktorem pro odůvodněnost upuštění od osobního podání.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). V ní namítla, že odloučení od nemocného manžela samo o sobě naplňuje neurčitý právní pojem *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. To, že manžel není zcela nemohoucí, neznamená, že odloučení od pečující manželky je možné. Žalovaný si o manželově zdravotním stavu učinil neoprávněný úsudek z předložené lékařské zprávy. Dále v žalobě tvrdila, že i dočasný zásah může být nepřiměřený. Věc bylo třeba posoudit v kontextu toho, že žalobkyně žádala o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Společné vycestování manželů do Vietnamu je nereálné – jednak je manžel léčený kardiak, jednak by musel přerušit v České republice výdělečnou činnost, což by manželé finančně neunesli. Samotné vycestování je ekonomicky náročné – u syna ve Vietnamu by přebývat nemohla. Je si vědoma toho, že ekonomické hledisko nemůže být jediným hlediskem, nelze jej však zcela pominout. S ohledem na „chronickou nečinnost“ Ministerstva vnitra v řízeních o pobytových věcech lze důvodně předpokládat, že žalobkyně bude muset v zemi původu setrvat déle než 270 dnů, což bude mít významný dopad na zdraví jejího manžela a rodinný rozpočet. Není jasné, v čem převažuje zájem na osobním podání žádosti nad zájmem zachování zdraví manžela žalobkyně, když má beztak zastupitelský úřad pouze funkci administrativní a veškerá rozhodnutí činí Ministerstvo vnitra v České republice. Podle žalobkyně má odepření možnosti podat žádost o povolení k pobytu na území České republiky sankční povahu – žalovaný ji trestá za to, že se na území České republiky nacházela nelegálně.

[4] Krajský soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak prvostupňové usnesení zastupitelského úřadu. Nejprve obecně vyložil, že český zákonodárce přenesl na konzulární úřady ve smyslu čl. 5 odst. m) Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích i agendu vyřizování osobně podaných žádostí o pobytová oprávnění. V obecné rovině označil za nesmyslné, aby cizinec jednal s orgány vysílacího státu skrze konzulární úřad, nachází-li se fyzicky ve vysílacím státě, a může tedy s jeho orgány jednat napřímo. Žadatele o pobytové oprávnění rozdělil do dvou pomyslných skupin podle toho, zda se v době podání žádosti nachází na území České republiky. Je dlouhodobě vykládáno, že žadatelé z obou skupin jsou povinni požádat o pobytové oprávnění osobně na území země původu, ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců poskytuje oběma skupinám dobrodiní v podobě upuštění od povinnosti osobního podání. Judikatura Nejvyššího správního soudu vykládá, že je vždy třeba individuálně zvážit, zda osobní podání žádosti není *nerozumné*

nebo *tvrdé a nerozumné*. V této souvislosti poukázal na důvodovou zprávu k § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle níž důvodem upuštění od povinnosti osobního podání žádosti může být například velká vzdálenost. S ohledem na vzdálenost Vietnamu od České republiky bude velká vzdálenost žadatele původem z Vietnamu žijícího na území České republiky dána v zásadě vždy.

[5] Podle krajského soudu žalovaný nedostatečně zohlednil okolnosti tvrzené žalobkyní. Vždy totiž pouze uvedl, že jí tvrzené skutečnosti „samy o sobě" nic neodůvodňují, tedy se zabýval námitkami izolovaně, nikoliv komplexně. Žalovaný rovněž pochybil, protože nedal do souvislosti účel žádaného pobytového oprávnění (společné soužití s rodinou) s důvody, pro které žalobkyně žádala prominutí osobní formy podání žádosti (ohrožení svého rodinného života).

[6] Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, na základě jakých konkrétních skutečností zájem na osobním podání žádosti převažuje nad individuálními skutkovými okolnostmi tvrzenými žalobkyní. Žalovaný nevysvětlil, proč musela žalobkyně podat žádost o pobytové oprávnění osobně na úkor svého dlouhodobého rodinného života na území České republiky a zdraví svého manžela. Navíc tvrzení žalovaného, že vycestování má jen dočasný charakter, je v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 Azs 351/2018-50, podle kterého správní orgán nehodnotí případnou délku správního řízení.

[7] Napadené rozhodnutí proto zrušil podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), pro nezákonnost. Nezákonným shledal i prvostupňové usnesení zastupitelského úřadu, a proto v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i prvoinstanční rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel") kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Namítl nezákonnost napadeného rozsudku, a to hned v několika ohledech. V prvé řadě nezákonnost spatřoval v tom, že krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, protože argumentoval Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích. Tu navíc interpretoval nesprávně. Stanovení povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti zákonem o pobytu cizinců není provedením Vídeňské úmluvy. Navíc zcela pominul existenci bilaterální konzulární úmluvy mezi ČSR a Vietnamem. Žádné dvě kategorie cizinců podle místa pobytu v době podání žádosti nemají podklad ani v zákoně, ani v judikatuře. Povinnost osobního podání žádosti je stanovena všem, bez ohledu na místo pobytu. Zastupitelský úřad nemusí hodnotit a vysvětlovat důvodnost požadavku na osobní podání žádosti, ani hledat veřejný zájem.

[10] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně aplikoval a vyložil judikaturu Nejvyššího správního soudu, což vedlo k závěrům nezákonným a nesrozumitelným (tedy nepřezkoumatelným). Krajský soud se opřel o rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018,

č. j. 9 Azs 213/2018-22, který se však týká nezletilé cizinky, a argumentoval nejlepším zájmem dítěte, ačkoliv v projednávaném případě žádné nezletilé dítě nefiguruje. Na věc není přiléhavý ani rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2021, č. j. 1 Azs 4/2021-28, neboť v něm se NSS zabýval hrozbou uplynutí prekluzivní lhůty k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. To je zcela odlišná skutková i právní situace. Krajský soud nesystémově posoudil věc optikou mylně vyložených pojmů *tvrdost* a *nerozumnost*. Nejvyšší správní soud navíc pracuje s pojmy *přílišná tvrdost*, resp. *přílišná nerozumnost*, a to ve zcela odlišných případech.

[11] Stěžovatel má za to, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě posoudil veškeré žalobkyní tvrzené okolnosti, kterými hájila názor, že zrovna její případ je *odůvodněný* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. To, že k jednotlivým tvrzením žalobkyně stěžovatel uvedl, že „sama o sobě“ výjimku neodůvodňují, představuje vytržení této fráze z kontextu.

[12] Za nepřezkoumatelný má závěr, že se stěžovatel v rozporu s judikaturou NSS nezabýval účelem žádaného pobytového oprávnění. Jednak se stěžovatel rodinnou situací žalobkyně podrobně zabýval, jednak není vůbec jasné, jakou judikaturu NSS má krajský soud na mysli.

[13] Nepřezkoumatelným a nezákonným stěžovatel označil závěr, že se stěžovatel nezabýval účelem povinnosti osobního podání žádosti. Krajský soud opominul, že osobní podání žádosti je zákonem preferovaná forma. To, že zákonná povinnost osobního podání žádosti sleduje legitimní účel, konstatoval sám krajský soud v bodě 39 napadeného rozsudku. Tím, že po stěžovateli žádá zjišťování, proč by nemohla být v rámci zachování rodinného života žalobkyně žádost podána na území České republiky, klade na stěžovatele nároky nad rámec zákona o pobytu cizinců. Ač zastupitelský úřad ani stěžovatel nezohlednili ve svých rozhodnutích trestní minulost žalobkyně, je bezpečnostní riziko spojené s úmyslnou trestnou činností žalobkyně na území České republiky jedním z důvodů vhodnosti osobního podání žádosti.

[14] Krajský soud zatížil napadený rozsudek nezákonností a nepřezkoumatelností také tím, že nemoc manžela žalobkyně označil za individuální skutkovou okolnost převažující nad povinností osobního podání žádosti. Z doložené lékařské zprávy nevyplývá ani nutná péče žalobkyně o manžela, ani jeho závislost na ní, natožpak terminální dopady na jeho zdraví v důsledku jejího vycestování. Navíc za situace, kdy manžel ekonomicky zajišťuje rodinu, jak žalobkyně sama uvedla.

[15] Výtka krajského soudu, že stěžovatel neoprávněně a v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 Azs 351/2018-50, hodnotil délku řízení, je neopodstatněná. Stěžovatel nehodnotil délku řízení, ale poukazoval na dočasnost rozdělení rodiny.

[16] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Osobní podání žádosti směřuje k tomu, aby si Česká republika ověřila zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry cizince, včetně bezpečnostních rizik. Je relevantní u žadatelů, kteří o pobytový titul žádají poprvé v životě. Požadavek osobního podání žádosti nelze mechanicky uplatňovat u všech

cizinců a přehlížet skutečnost, že se již nachází na území České republiky. Poukázala na směrnici Rady 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“), která sice také v čl. 5 odst. 3 stanoví základní pravidlo, že se žádost podává mimo území členského státu, členský stát však může za *vhodných okolností* přijmout žádost v okamžiku, kdy již rodinní příslušníci pobývají na jeho území. Směrnice o právu na sloučení rodiny navíc směřuje k ochraně rodinného života, který zahrnuje nejen ochranu nezletilých dětí, nýbrž také manželů, stejně jako čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. Stížní námitky týkající se neunesení důkazního břemene žalobkyní stran toho, zda je její situace odůvodněným případem podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, označila za nepodložené a formalistické.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti. Ta byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda krajský soud v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů tím, že vyložil ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve světle Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích.

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

[21] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců v rozsahu podstatném pro nyní projednávanou věc *zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví.*

[22] Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud zatížil řízení vadou spočívající v tom, že napadené rozhodnutí přezkoumal v rozporu s § 75 odst. 2 větou první s. ř. s. nad rámec uplatněných žalobních bodů. Stěžovateli lze přisvědčit, že argumentace Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích nebyla uplatněna žádným z účastníků a chopil se jí až krajský soud při vyhlášení rozsudku. To ovšem neznamená, že by tím krajský soud vykročil z mezí soudního přezkumu stanovených formulovanými žalobními body. Krajský soud v odst. 44 až 51 odůvodnění rozsudku vymezil obecná východiska, která utváří jeho pohled na aplikaci § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud

s odkazem na Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích dovodil, že zřizování konzulárních úřadů má smysl zejména při komunikaci státních orgánů vysílajícího státu s občany přijímacího státu, kteří se zdržují na území přijímacího státu. Zmínil, že pokud se občan přijímacího státu zdržuje na území vysílajícího státu, může komunikovat se státními orgány vysílajícího státu napřímo a nemusí využívat jeho konzulárního úřadu ve státě svého pobytu. Byť krajský soud naznačil, že by se jevilo jako odůvodněné, pokud by bylo z hlediska podávání žádosti o vydání povolení k pobytu přistupováno odlišně k žadatelům, kteří se zdržují mimo území České republiky (pro něž je konzulární úřad České republiky nejbližším komunikačním partnerem), a těm, kteří se nachází na území České republiky, uzavřel, že povinnost podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu se vztahuje na obě tyto skupiny cizinců. Stejně tak obě tyto skupiny cizinců mají možnost požádat o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Dále krajský soud v této souvislosti zmínil, že podle judikatury je jedním z důvodů pro vyhovění takové žádosti značná vzdálenost mezi místem pobytu cizince a zastupitelským úřadem, což je u žadatelů nacházejících se na území České republiky pravidlem. Za této situace považuje krajský soud za potřebné pečlivě zvážit, zda zájem na osobním podání žádosti převažuje nad individuálními skutkovými okolnostmi uvedenými žadatelem.

[23] Krajský soud neshledal, že by právní úprava podávání žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu ani argumentace obsažená v napadeném rozhodnutí byla v rozporu s Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích. Nepřezkoumával tedy soulad napadeného rozhodnutí s touto úmluvou. Jestliže krajský soud při formulaci obecných východisek, jimiž podepřel svůj široký náhled na možnost upustit od povinnosti osobního podání žádosti, odkázal na Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích, nezatížil soudní řízení vadou, neboť neposuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí z hledisek, která nebyla v žalobě namítána. Kasační námitka není důvodná.

[24] Lze doplnit, že Vídeňská úmluva o konzulárních stycích dala vzniknout zastupitelskému úřadu a rámcově mu svěřuje mimo jiné i agendu vydávání víz nebo příslušných dokumentů osobám přejícím si cestovat do vysílajícího státu. Tato úmluva však neukládá smluvním státům žádné konkrétní povinnosti stran způsobu vyřizování pobytových oprávnění. Definuje například základní pojmy konzulárního práva, zavádí základní zásady fungování konzulárních úřadů, nebo zakotvuje výsady a imunity pro konzulární úřady a úředníky. Přispívá k rozvíjení přátelských styků mezi národy a k zajištění účinného výkonu funkcí konzulárních úřadů. Procesní, natožpak hmotněprávní pravidla jednotlivých řízení o pobytových oprávněních naopak vůbec neupravuje. To je předmětem zákona o pobytu cizinců, popř. jiných vnitrostátních předpisů, a unijní úpravy, skrze kterou jsou předpisy členských států Evropské unie v oblasti udělování pobytových oprávnění harmonizovány.

[25] Krajský soud ze znění Vídeňské úmluvy dovozuje *nesmyslnost* povinnosti cizince jednat se zastupitelským úřadem v zemi původu (tedy v přijímacím státu ve smyslu Vídeňské úmluvy), může-li jednat s tuzemskými orgány veřejné moci přímo na území České republiky. Tato úvaha nemá žádnou oporu ve vnitrostátní právní úpravě ani ve Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích (a krajský soud to ostatně ani netvrdí, neboť uznává, že žalobkyně byla podle zákona povinna podat žádost na zastupitelském úřadu).

Nejvyšší správní soud se k povinnosti stěžovatele posuzovat naplnění smyslu právní úpravy podávání žádostí na zastupitelském úřadě vyjádří níže.

[26] Nejvyšší správní soud považuje nicméně za vhodné doplnit, že zákon o pobytu cizinců rozlišuje z hlediska místa, kde lze osobně podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, mezi dvěma skupinami cizinců (tedy i občanů Vietnamské socialistické republiky). Podat tuto žádost na území České republiky (konkrétně Ministerstvu vnitra) mohou podle speciálního pravidla upraveného v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců držitelé víza k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem, a to během svého pobytu na území. Tato možnost se nevztahuje na cizince pobývající na území na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území po dobu kratší než 6 měsíců nebo víza k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání. Na ostatní cizince se uplatní výše citovaná obecná norma upravená v § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Zákonodárce tedy vytvořil příznivější pravidlo pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu pro určitou skupinu cizinců pobývajících na území České republiky, která zde pobývá oprávněně na základě povolení k dlouhodobému pobytu či dlouhodobého víza. Žalobkyně do této skupiny cizinců pobývajících na území České republiky nespadá, což je dáno její osobní pobytovou historií negativně ovlivněnou její úmyslnou trestnou činností. Výše uvedené Nejvyšší správní soud uvádí toliko pro vytvoření komplexního a vyváženého (nikoliv subjektivně deformovaného) náhledu na právní úpravu místa podávání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Ta není, jak by se mohlo zdát z argumentace žalobkyně, nijak drakonická a vychází vstříc cizincům pobývajícím na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Neumožňuje však, pravda, pohodlnou legalizaci nepovoleného pobytu (resp. vymanění se z pobytu na základě prekérních pobytových titulů typu výjezdního příkazu, víza za účelem strpění apod.) bez povinnosti vycestovat z území České republiky. Individuální okolnosti každého jednotlivého případu lze však zvážit v rámci žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[27] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal ve světle stížních námitek způsob, jakým krajský soud vypořádal, zda situace žalobkyně naplňuje pojem *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[28] Krajský soud v nyní projednávané věci jednak nesprávně posoudil, v jaké míře měly správní orgány obou stupňů hodnotit veřejný zájem na osobním podání žádosti, jednak dospěl k nesprávnému závěru, že z napadeného rozhodnutí nelze seznat důvody, pro něž stěžovatel shledal, že žalobkyně není *odůvodněným případem* pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

[29] Stěžovatel přiléhavě odkázal na rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2018, č. j. 8 Azs 351/2018-50, podle nějž se zastupitelský úřad *„při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání nezabývá tím, zda je osobní podání v konkrétním případě rozumné či nezbytné, nehodnotí ani případnou délku správního řízení. Zabývá se výlučně tím, zda existují důvody, pro které není třeba na osobním podání trvat. Předmětem soudního přezkumu proto není*

hodnocení smysluplnosti či efektivity osobního podání, ale pouze posouzení, zda správní orgány správně vyložily neurčitý právní pojem ‚odůvodněný případ' a poté jej správně aplikovaly na zjištěný skutkový stav. Argumentace krajského soudu vypořádávající se s námitkou stěžovatele o formalistickém přístupu, resp. smysluplnosti postupu správních orgánů, jde nad rámec projednávané věci."

[30] Krajský soud nedbal, že právní úprava výslovně předpokládá osobní podání žádosti a z tohoto pravidla stanovila výjimku, kterou je však možné použít pouze skutečně výjimečně a v odůvodněných případech. Nepřípustně po stěžovateli (resp. po zastupitelském úřadu) žádal vysvětlení, proč zájem na osobním podání žádosti převažuje nad individuálními skutkovými okolnostmi tvrzenými žalobkyní. Úkolem správních orgánů však nebylo vysvětlovat, proč je osobní podání žádosti nezbytné. Právní úprava (a ani relevantní judikatura NSS) provedení takového testu přiměřenosti správními orgány nepředpokládá. Zákon neklade hodnotové rovnítko mezi zájmem České republiky na osobním podání žadatele a individuálním zájmem žadatele podat žádost na území České republiky, nýbrž jednoznačně upřednostňuje zájem na osobním podání žádosti. Opodstatněné a doložené individuální okolnosti žadatele *mohou* vést k výjimečnému prolomení tohoto pravidla.

[31] Krajský soud sám v bodech 36-39 napadeného rozsudku citoval rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, v němž NSS uvedl, že „*zákonné zakotvení povinnosti osobního podání žádosti (...) sleduje legitimní cíl, jímž je ověření totožnosti, motivace a osobní a dalších poměrů žadatele, na základě čehož může Česká republika zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda má či nemá být vyhověno žádosti žadatele.*" Dále NSS opakovaně dovodil, že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění nepředstavuje porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 94, anebo již citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 265/2020-38, bod 15). V této souvislosti nelze opomenout ani stěžovatelem připomínané usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20, v němž Ústavní soud dovodil, že obecně lze po žadateli o pobytové oprávnění spravedlivě požadovat, aby na přechodnou dobu vycestoval do země svého původu za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, ač má za území České republiky rodinné vazby a fakticky zde již delší dobu žije.

[32] Legitimitu cíle zákonného pravidla akceptoval Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi. Požadavek krajského soudu na posouzení nezbytnosti osobního podání žádosti v konkrétním případě se ve světle těchto cílů jeví extenzivním, jdoucím nad rámec zákonných povinností správních orgánů obou stupňů.

[33] Úkolem zastupitelského úřadu a stěžovatele bylo „jen" posoudit, zda tvrzené životní okolnosti žalobkyně naplňují neurčitý právní pojem *odůvodněný případ*. Následně, pokud by dospěli k závěru, že žalobkyně odůvodněným případem je, bylo jejich úkolem provést a náležitě vysvětlit správní uvážení v tom směru, proč tyto okolnosti (ne)vedou k odpuštění osobního podání žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, bod 28, a rozsudek ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, bod 14).

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že této povinnosti správní orgány obou stupňů dostály a nelze jim důvodně vytýkat, že nedostatečně posoudily veškeré okolnosti. Se všemi žalobkyní tvrzenými skutečnostmi se stěžovatel vypořádal srozumitelně, v uspokojivém rozsahu i věcně správně. To, že dvakrát v napadeném rozhodnutí uvedl, že ta která skutečnost „sama o sobě" není rozhodujícím faktorem v otázce upuštění od povinnosti osobního podání, ještě neznamená, že skutečnosti hodnotil osamoceně. Stěžovatel se vyjádřil ke všem v odvolání namítaným skutečnostem a závěrem napadeného rozhodnutí uvedl, že „*neshledal existenci relevantních překážek osobního podání žádosti*". Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že posoudil jednotlivá tvrzení žalobkyně jak samostatně, tak ve vzájemné souvislosti a utvořil si ucelený názor na to, zda jednotlivé skutečnosti činí ze žalobkyně *odůvodněný případ*.

[34] Nejvyšší správní soud se posuzováním odůvodněnosti případu ve vztahu k § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zabýval opakovaně. Každé takové posouzení závisí na úvaze zastupitelského úřadu (příp. stěžovatele), který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti. Ty musí tvrdit a také prokázat žadatel (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, a ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2020-67).

[35] Ze skutečnosti, že zákonodárce výslovně pamatoval i na cizince pobývající na území České republiky, přičemž důkladně vymezil skupinu, která nemusí za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu vycestovat do země původu a může žádost podat osobně u ministerstva vnitra (viz výše), vyplývá, že mimořádnost případu, která odůvodňuje upuštění od požadavku osobního podání žádosti, nelze spatřovat výlučně ve vzdálenosti mezi zastupitelským úřadem a územím České republiky, jak by mohlo vyplývat z odůvodnění rozsudku krajského soudu (odst. 53). Takový postup by naopak vedl k paušalizovanému posuzování jednotlivých případů, nikoliv k jejich individuálnímu posuzování, což je smyslem § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Povinnost osobního podání žádosti na zastupitelském úřadě je základním pravidlem, z něhož nelze učinit výjimku pouze z důvodu, že by cizinec musel za účelem podání žádosti vycestovat z území České republiky a vynaložit v této souvislosti určité náklady a čas. Tyto znaky totiž vykazuje podání žádosti v případě všech státních příslušníků Vietnamské socialistické republiky, kteří pobývají na území České republiky (či Evropské unie). Pokud by se jednalo o znaky dostatečné pro aplikaci § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, vznikla by v rozporu se zněním zákona skupinová výjimka odhlížející od konkrétní individuální situace každého žadatele. Odůvodněnost případu je třeba hodnotit především z toho pohledu, zda individuální okolnosti daného případu vytváří objektivní překážku pro osobní podání žádosti u zastupitelského úřadu.

[36] Žalobkyně dovozovala odůvodněnost svého případu primárně z toho, že se stará na území České republiky o manžela, který je kardiak. Stěžovatel správně zhodnotil, že lékařská zpráva doložená žalobkyní neprokazuje faktickou závislost manžela na žalobkyni. Lékařská zpráva přiložená k žádosti dokládá, že manžel žalobkyně trpí ischemickou chorobou srdeční, v roce 2013 prodělal infarkt myokardu. V současnosti je subjektivně bez kardiálních potíží, echokardiografický nález je v normě, EKG nález je bez vývoje. Funkční

klasifikace je NYHA I. stupně (jedná se o klasifikaci dušnosti, přičemž I. stupeň znamená, že pacient nezvládá jen vyšší námahu, rychlejší běh; v běžném životě je bez omezení – pozn. NSS). Byla ponechána stávající terapie, tj. medikace a opatření - sekundární prevence AIM (akutního infarktu myokardu), nekouřit.

[37] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že správní orgány nepopřely, že je žalobkyně svému manželovi oporou. Žalobkyně nicméně neprokázala, že by manželův zdravotní stav byl natolik závažný, že by vyžadoval její osobní péči a stálý dohled. Lékařská zpráva tato tvrzení žalobkyně neprokazuje. Míra závislosti manžela (ve věku 57 let) na žalobkyni, způsobená jeho zdravotním stavem, zjevně není tak vysoká, aby odůvodňovala výjimku ze zákonné povinnosti žalobkyně podat žádost o pobytové oprávnění osobně na zastupitelském úřadu (objektivně žalobkyni nebrání vyhovět tomuto požadavku). Ostatně jedním z důvodů, proč údajně nemůže manžel žalobkyni doprovázet do Vietnamu za účelem podání žádosti je fakt, že se musí starat o jejich společné podnikání a pracovat. Byť manžel žalobkyně nepopiratelně trpí srdeční chorobou, která vyžaduje pravidelnou medikaci, z listin předložených žalobkyní nevyplývá, že by mu např. lékař doporučil (natožpak nařídil) neustálý dohled třetí osoby.

[38] V tomto směru napadený rozsudek trpí též vadou nepřezkoumatelnosti, protože krajský soud uspokojivě nevysvětlil, proč má závěry stěžovatele o nedostatečně prokázané nutnosti péče o manžela za vadné, naopak manželovu nemoc bral bez dalšího jako okolnost, která opravňuje žalobkyni podat žádost o dlouhodobý pobyt z území České republiky.

[39] Stěžovatel též náležitě zohlednil účel žádaného pobytového oprávnění, jímž je sloučení s rodinou. Na stranách 4 a 5 napadeného rozhodnutí se dostatečně zabýval možným zásahem do rodinného života žalobkyně spojeným s jejím vycestováním, což Nejvyšší správní soud považuje za zřejmé hodnocení věci skrze účel samotné žádosti. Stěžovatel připustil, že k určitému zásahu dojde. Ve světle toho, že žalobkyně sama svůj rodinný život ohrozila páchání trestné činnosti, zásah spočívající v dočasném vycestování za účelem legalizace pobytového oprávnění shledal přiměřeným, a to i proto, že žádný člen rodiny není na žalobkyni jakkoliv závislý. Zastupitelský úřad i stěžovatel předestřeli žalobkyni vícero způsobů, jak skloubit vycestování do Vietnamu s rodinným životem – poukázali na možnost péče dcery o manžela žalobkyně, nebo možnost vycestování manžela spolu se žalobkyní. Žalobkyni se hodnověrně nepodařilo prokázat, že po ní z důvodu péče o manžela nelze rozumně požadovat, aby dočasně odcestovala za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel při jednání krajského soudu poukázal na to, že sjednat si termín jednání na zastupitelském úřadu může žalobkyně ještě z území České republiky, přičemž nemusí setrvávat na území Vietnamu po celou dobu řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení, nýbrž se může vrátit do České republiky na základě krátkodobého (schengenského) víza. K těmto okolnostem se krajský soud vůbec nevyjádřil a Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší tuto chybějící úvahu nahrazovat. Nejvyšší správní soud nemá v úmyslu předjímat, jak dlouho by musela žalobkyně pobývat ve Vietnamu, považuje nicméně za potřebné upozornit, že s rozhodnutím stěžovatele je přímo spojen pouze ten následek, že je žalobkyně povinna vycestovat z území České republiky (jedná se o nejméně intenzivní

zásah do rodinného a soukromého života). Napadené rozhodnutí ji nijak neomezuje v právu vrátit se na území České republiky, pokud jí k tomu bude svědčit jakýkoliv platný pobytový titul, jímž přitom nemusí být právě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, o nějž žalobkyně požádala. Pro úplnost lze dodat, že s ohledem na vyznění předložené lékařské zprávy týkající se manžela žalobkyně není dost dobře pochopitelné, proč na něj nemůže v době nepřítomnosti žalobkyně „dohlédnout" jejich dcera žijící na území České republiky (např. díky pravidelnému telefonickému styku, návštěvám v otcově domácnosti, pomoci při péči o domácnost), vzhledem k tomu, že žalobkyně argumentuje citovými vazbami právě na ni a na svého vnuka.

[40] Nedůvodná je však dílčí stížní námitka o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, protože krajský soud neuvedl, v rozporu s jakou judikaturou se stěžovatel nezabýval účelem podané žádosti. Krajský soud citoval v odst. 36 a 41 svého odůvodnění z rozsudků NSS ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020-38, a ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, podle nichž při výkladu pojmu *odůvodněný případ* nelze odhlédnout od účelu, pro který je podávána samotná žádost o pobytové oprávnění. Krajský soud tedy zjevně odkazoval na tyto rozsudky. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že je třeba při zvažování, zda žadateli odpustit osobní podání žádosti, vzít v potaz též účel podané žádosti. Této povinnosti však stěžovatel dostál.

[41] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani dílčí stížní námitce, v níž stěžovatel namítl, že napadený rozsudek je nezákonný, protože krajský soud hodnotil, zda stěžovatel neučinil opatření „tvrdé a nerozumné", namísto toho, aby hodnotil, zda nebylo „*příliš* tvrdé a *příliš* nerozumné". To, že má správní orgán hodnotit, zda bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné, bylo opakovaně dovozeno rozhodnutími NSS, a to nikoliv jen ve věcech nezletilých žadatelů (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, bod 31, nebo rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019-32, bod 28).

[42] Konstatace stěžovatele v napadeném rozhodnutí, že *vycestování má jen dočasný charakter,* není v rozporu s myšlenkou vyjádřenou v rozsudku NSS č. j. 8 Azs 351/2018-50. Nejvyšší správní soud v tehdy řešeném případu reagoval na téměř totožnou stížní námitku, jakou uplatnila žalobkyně v nyní projednávané věci v žalobě, a sice že obecně známá nečinnost úseku státní správy v pobytových řízeních povede k nutnosti setrvat v zemi původu nepřiměřeně dlouho. Vyložil, že „*délka řízení o žádosti o povolení pobytu, není pro posouzení žádosti stěžovatele rozhodná, a nemůže založit důvody, které by měly stěžovateli zabránit v osobním podání žádosti.*" Jinými slovy, riziko vleklého správního řízení nezabraňuje cizinci v podání žádosti osobně v zemi původu. Argument stěžovatele o dočasnosti vycestování tudíž nebyl v neprospěch žalobkyně, reflektoval skutečný přímý dopad napadeného rozhodnutí, s nímž je spojena toliko potřeba vycestovat do Vietnamu, a nepříčil se rozsudku NSS č. j. 8 Azs 351/2018-50, jak uvedl krajský soud v bodě 62 napadeného rozsudku. Naopak, dočasnost nutného vycestování za účelem osobního podání žádosti je třeba vnímat jako skutečnost svědčící o mírnosti zásahu do rodinného života žalobkyně (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018-35, bod 20, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1276/20, bod 15).

[43] Krajský soud kladl na odůvodnění napadeného rozhodnutí nároky, které vybočují z rozhodovacích možností správních orgánů obou stupňů. Jeho závěr, že stěžovatel řádně neposoudil skutečnosti tvrzené žalobkyní, je v rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí, které obsahuje náležité posouzení situace žalobkyně, a skutečností, které by mohly odůvodňovat upuštění od osobního podání žádosti. Krajský soud tak zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti.

[44] Žalobkyně má pravdu, pokud tvrdí, že se na ni vztahuje směrnice o právu na sloučení rodiny (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2022, č. j. 9 Azs 161/2021-29). Na věci však nic nemění ani znění jejího čl. 5 odst. 3, na nějž žalobkyně poukázala. Ten stanoví, že *žádost se podává a posuzuje, zatímco se rodinní příslušníci zdržují mimo území členského státu, ve kterém pobývá osoba usilující o sloučení rodiny. Odchylně od výše uvedeného může členský stát za vhodných okolností přijmout žádost podanou v okamžiku, kdy již rodinní příslušníci pobývají na jeho území.* Podle bodu 3.1 Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu *Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* mají členské státy široký prostor pro uvážení, pokud jde o určení vhodnosti okolností. Česká republika této možnosti využila v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců a dále pro individuální případy v § 169d odst. 3 téhož zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Žádná z výtek, které krajský soud vznesl vůči napadenému rozhodnutí stěžovatele, není oprávněná. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[46] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu