



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Pavla Molka a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **nezl. W. Y.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2013, čj. 301299/2013-KKM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2015, čj. 11 A 55/2013-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud jako nedůvodnou zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2013, čj. 301299/2013-KKM (dále jen „rozhodnutí ministra“), kterým ministr zahraničních věcí zamítl stěžovatelův rozklad proti usnesení Generálního konzulátu České republiky v Šanghaji (dále jen „generální konzulát“) ze dne 7. 1. 2013, čj. 1498/2012-SHANG, kterým bylo zastaveno řízení o jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[2] Stěžovatel zastoupený svými zákonnými zástupci zaslal generálnímu konzulátu dne 31. 8. 2012 poštou žádost o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny spolu se žádostí o upuštění od povinnosti podat žádost osobně podle § 169 odst. 14 zákona

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V žádosti uvedl, že je dítětem narozeným mimo území ČR a oba jeho rodiče jsou v současnosti na území ČR. Podání bylo učiněno poštou prostřednictvím právního zástupce, který vyjádřil názor, že povinnost osobního podání žádosti se vztahuje pouze na cizince staršího patnácti let, tedy právně způsobilého, zatímco cizinci mladší patnácti let mohou žádost podat kterýmkoli ze způsobů vyplývajících z § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Generální konzulát nejprve přípisem No. 66/2012-SHANG KO upozornil právního zástupce na to, že vůbec nedošlo k zahájení řízení, neboť podání nebylo učiněno prostřednictvím systému Visapoint, navíc zde není důvod pro upuštění od osobní přítomnosti stěžovatelova zákonného zástupce, byť generální konzulát netrvá na osobní přítomnosti samotného stěžovatele, s ohledem na jeho věk. Stěžovatel podal proti tomuto přípisu rozklad, na nějž zareagovalo Ministerstvo zahraničních věcí přípisem ze dne 18. 12. 2012, čj. 309155/2012-KKM, kterým rozklad posoudilo jako podnět proti nečinnosti, přiznalo, že generální konzulát pochybil, když ve věci nevydal usnesení o zastavení řízení, a nařídilo mu podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, aby ve věci vydal rozhodnutí.

[3] Generální konzulát řízení usnesením ze dne 7. 1. 2013 zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť neshledal důvody pro prominutí osobního podání a osobní přítomnosti zákonného zástupce. Pobyt obou stěžovatelových zákonných zástupců v ČR nebyl dostatečně závažným důvodem, pro který by bylo možno odchytil se od zákonného požadavku osobního podání žádosti.

[4] Stěžovatel podal proti usnesení rozklad, který ministr zahraničních věcí zamítl rozhodnutím ze dne 8. 3. 2013. Připomněl, že účastník nemající způsobilost k procesním úkonům, například z důvodu nezletilosti, je zastupován svými rodiči jako zákonnými zástupci; i oni však musí činit úkony v souladu s právem. Žádost o povolení k trvalému pobytu má být podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců podána osobně. Podle žádosti byli oba stěžovatelovi rodiče v době podání žádosti na území ČR, nicméně z doložených dokumentů bylo zřejmé, že alespoň jeden zákonný zástupce se v době stěžovatelova narození, k němuž došlo v Číně, zdržoval v konzulárním obvodu generálního konzulátu, takže se mohl dostavit k osobnímu podání žádosti jménem stěžovatele, této možnosti však nevyužil. S ohledem na nízký věk stěžovatele lze navíc předpokládat, že péče o něj i případný doprovod jsou a budou zajišťovány jeho zákonným zástupcem.

III. Řízení před krajským soudem

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel k městskému soudu žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní zopakoval, že je mladší patnácti let, a proto nemá procesní způsobilost, takže na něj, ani na jeho zákonné či zmocněné zástupce, nedopadá povinnost činit v řízení úkony, a tedy ani činit je osobně. Smyslem povinnosti osobní účasti cizince je totiž kontrola totožnosti osoby, která usiluje o vstup do ČR, a provedení pohovoru s cizincem nebo jeho výslech, což jsou ostatně úkony, které s cizincem mladším patnácti let není možno provádět, a lpění na tom, aby žádost podal osobně zákonný zástupce stěžovatele, je třeba odmítnout jako šikanózní. Odmítl i spekulace o tom, že jeden ze stěžovatelových zákonných zástupců se s ním nachází v Číně, neboť v Číně byla v době porodu jen matka, která musela neprodleně po porodu odcestovat do ČR, takže o stěžovatele se starají jeho prarodiče. Žalovaný při ústním jednání před krajským soudem uvedl, že pobyt na území ČR již byl stěžovateli udělen.

[6] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Připomněl, že rodiče nezletilého cizince vstupují do veškerých jeho práv a povinností, proto je na ně třeba vztáhnout

pokračování

i povinnost požádat o udělení pobytu za zcela shodných podmínek, jako je tomu u žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu v případě cizince staršího patnácti let. Upřednostnění osobního podání žádosti je odůvodněno zejména tím, že v rámci osobního podání lze ověřit totožnost žadatele a provést s ním pohovor. Jestliže nezletilý cizinec nemá způsobilost k právním úkonům, lze provést pohovor se zákonnými zástupci takového žadatele. Z ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců však rozhodně nevyplývá, že by se toto ustanovení vztahovalo pouze na cizince staršího patnácti let, neboť to tam není výslovně stanoveno. Zmíněné ustanovení hovoří pouze o „cizinci“, bez uvedení věku. Zákon o pobytu cizinců sice výslovně nestanoví, že zákonní zástupci nezletilého žadatele musí žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu podat osobně, vyplývá to však z výkladu ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 1 odst. 2 a § 178 tohoto zákona. Nelze tedy dovodit, že by žádost nemusel podávat cizinec osobně a postačilo by osobní podání zmocněným zástupcem. I v případě, kdy jsou zákonní zástupci cizince mladšího patnácti let sami zastoupeni zmocněným zástupcem, je jejich povinností podat žádost za cizince mladšího patnácti let osobně, stejně tak má povinnost podat žádost cizinec, který má plnou způsobilost k právním úkonům, a to bez ohledu na to, zda je či není zastoupen zmocněným zástupcem. Takový požadavek přitom nelze označit za šikanózní.

[7] Co se týče údajné spekulativnosti úvah o místě pobytu stěžovatelovy matky, ta se podle zjištění vyplývajících ze správního spisu po porodu v květnu roku 2012 zdržovala na území Číny do počátku srpna roku 2012, takže nelze souhlasit s tím, že musela neprodleně po porodu odcestovat do České republiky. Otázka následné péče o nezletilého stěžovatele v Číně je pro posouzení věci irelevantní. Z obsahu spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatel tvrdil v průběhu správního řízení či v žalobě konkrétní a významné skutečnosti, které by bránily osobnímu podání žádosti. Časovou či obecně deklarovanou finanční zátěž rodičů za odůvodněné skutečnosti pro upuštění od osobního podání žádosti nelze považovat. Ze spisu je ostatně patrné, že matka nezletilého stěžovatele podala žádost osobně u generálního konzulátu dne 29. 5. 2013, tedy krátce po podání této žaloby.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek městského soudu napadá stěžovatel včas podanou kasační stížností, kterou navrhuje jeho zrušení, a to z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městskému soudu vytyká nedostatečné odůvodnění rozsudku a nesprávné posouzení právní otázky výkladu § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců.

[9] Nejprve vytyká městskému soudu, že neopřel o žádné konkrétní zákonné ustanovení své tvrzení, že zákonní zástupci vstupují do všech práv a povinností žadatele o pobyt, a mají proto stejná práva a povinnosti jako sám žadatel, včetně povinnosti osobního podání žádosti za cizince mladšího 15 let.

[10] Druhou kasační námitkou připomíná, že zákon o pobytu cizinců rozlišuje mezi pojmy „cizinec“ a „žadatel“, zatímco krajský soud je v odůvodnění napadeného rozsudku ztotožňuje. Pojem „žadatel“, který zákon o pobytu cizinců používá třeba v § 169 odst. 12, je procesní označení osoby, která v řízení vystupuje a která může být vyslechnuta, zatímco „cizinec“ je označení osoby, které se řízení týká. Vzhledem k tomu, že v řízení o žádosti právně nezpůsobilého cizince vystupují zákonní zástupci, je možno dovodit, že správní orgán je oprávněn vyslechnout zákonné zástupce. Na druhou stranu, v § 169 odst. 14 se hovoří výslovně o „cizinci“, což je označení osoby, které se řízení týká a jejíž postavení se na jeho zákonné zástupce nepřenáší. Uvádí přitom některé absurdní příklady, k nimž by úplné přenášení

práv a povinností nezletilého cizince na jeho zákonné zástupce vedlo (například povinnost uvádět „své jméno“). Povinnost osobního podání zákonnými zástupci právně nezpůsobilého cizince přitom nemůže plynout ani z toho, že sami stěžovateli zákonní zástupci jsou cizinci, neboť může dojít i k tomu, že zákonným zástupcem cizince bude český občan, pokud například státní občanství nabyl až po narození svého dítěte, které tak zůstalo cizincem.

[11] Dále namítá, že se rozhodnutí městského soudu dotýká jeho ústavních práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), především práva na podání žádosti o pobyt zaručeného v jejím čl. 36 odst. 1 a práva na právní zastoupení při podání žádosti zaručeného v jejím čl. 37 odst. 2. Ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců představuje omezení nebo přinejmenším ztížení uplatnění práva na podání žádosti zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Zatímco podle obecné právní úpravy mohou podle § 37 odst. 4 a 5 správního řádu podatelé podat žádost ke správnímu orgánu několika způsoby, včetně poštovní přepravy či elektronicky, v případě žadatelů o dlouhodobý nebo trvalý pobyt mohou podat žádost pouze osobně, což je omezuje v uplatnění práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť kvůli osobnímu podání žádosti často musejí cestovat na zastupitelský úřad stovky kilometrů a hradit s tím související cestovní náklady a náklady za ubytování. Dochází tak k omezení základního práva ve smyslu článku 4 odst. 2 Listiny. Z jejího článku 4 odst. 4 však plyne, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Městský soud rozhodl v rozporu s tímto článkem, neboť neexistuje žádný rozumný důvod, proč by v případě dítěte žijícího v Číně musel jeden z rodičů žijících v ČR přijet do Číny a osobně za dítě podat žádost o pobyt, což je úkon trvající několik minut. Podání žádosti o trvalý či dlouhodobý pobyt není „vázáno“ na provedení výslechu. Zastupitelský úřad má sice podle § 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců pravomoc vyslechnout žadatele. V praxi však tento výsledek přímo při podání žádosti probíhá výjimečně, většinou není prováděn vůbec nebo je prováděn dodatečně na základě dožádání Ministerstva vnitra. Městský soud tedy z výkladů obyčejného zákona přicházejících v úvahu zvolil výklad, který není ústavně konformní.

[12] Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku městského soudu pro nezákonnost a doplňuje, že v důsledku postupu žalovaného nakonec stěžovatelova matka opravdu odcestovala do Číny pouze proto, aby za něj osobně podala žádost o pobyt. Pobyt byl poté stěžovateli povolen, přesto má zájem na rozhodnutí o tom, zda byl postup žalovaného správný, protože v případě, že jeho rozhodnutí bylo nezákonné, můžou se jeho rodiče domáhat úhrady nákladů, které jim vznikly v souvislosti s matčinou cestou do Číny.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že podle § 178 zákona o pobytu cizinců není cizinec mladší patnácti let nadán procesní způsobilostí, takže se na něj subsidiárně aplikuje § 32 odst. 1 správního řádu, z něhož v kontextu § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců plyne, že žádost za nezletilého cizince musí podat jeho zákonný zástupce. Nesouhlasí také se stěžovatelovým tvrzením, že se rozhodnutí městského soudu dotýká jeho práva na spravedlivý proces. Stěžovatel se záměrnou dezinterpretací zákonných norem snaží vyhnout povinnosti dané zákonem o pobytu cizinců a správním řádem.

[14] Stěžovatel v replice k vyjádření zopakoval absurdní důsledky, k nimž by podle něj vedlo přijetí výkladu žalovaného.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

pokračování

[15] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti. Soud přezkoumal napadený rozsudek, přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem a žádné z výše uvedených pochybení v řízení před krajským soudem neshledal.

[16] Svou prvou námitkou stěžovatel namítá nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu. Za nepřezkoumatelnou označuje argumentaci městského soudu v té části, kde se vypořádal s rozsahem zákonného zmocnění stěžovatelových rodičů, neboť v této části neodkázal na konkrétní zákonné ustanovení. Jedná se konkrétně o následující pasáž ze strany 4 rozsudku městského soudu: *„Jde-li o cizince mladšího 15 let, vyplývá z ustanovení § 178 zákona o pobytu cizinců, že takovýto cizinec nemá způsobilost k právním úkonům podle tohoto zákona. Cizince mladšího 15 let tedy musí zastupovat jeho zákonní zástupci, kterými jsou v případě nezletilého žalobce jeho rodiče. Rodiče nezletilého cizince vstupují do veškerých jeho práv a povinností, proto je na ně třeba vztáhnout i povinnost požádat o udělení pobytu za zcela shodných podmínek, jako je tomu u žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu v případě cizince staršího 15 let.“*

[17] Městský soud tedy odkázal na ustanovení zákona o pobytu cizinců, z něhož vyplynula potřeba, aby za stěžovatele jednali rodiče jako jeho zákonní zástupci, zejména na § 178, podle něhož *„[z]a procesně způsobilého se pro účely tohoto zákona považuje cizinec starší 15 let, který je schopen projevit svou vůli a samostatně jednat.“* Je pravdou, že v této části odůvodnění neodkázal městský soud na konkrétní ustanovení, z něhož vyplynul rozsah tohoto zmocnění, pouze v rekapitulační části převzal z vyjádření žalovaného odkaz na § 32 správního řádu. Uvedl: *„V případě, že cizinec jako účastník řízení nemá procesní způsobilost, musí jej podle § 32 odst. 1 správního řádu zastupovat jeho zákonný zástupce, kterými jsou v daném případě rodiče nezletilého žalobce.“*

[18] Absenci odkazu na zákonné ustanovení řešící rozsah a důvod zákonného zmocnění stěžovatelových rodičů přímo v posouzení žalobních bodů Nejvyšší správní soud nevnímá jako pochybení, neboť odkazovat na zákonná ustanovení upravující, kdo za konkrétní osobu jedná a v jakém rozsahu za ni jedná, v každém případě, kdy k takovému jednání jménem druhé osoby dochází, není nezbytné. Nedojde-li ohledně rozsahu zmocnění či určení oprávněné osoby ke sporu, je právní úprava zmocnění k zastupování právní notorietou. Výslovně poukazovat v každém řízení, v němž za nezletilé dítě jednají rodiče jako jeho zákonní zástupci, na to, že zákonné zmocnění rodičů k zastupování nezletilého dítěte vyplývá z § 858 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, by bylo podobně zbytečné, jako kdyby krajské soudy v každém rozhodnutí ve správním soudnictví výslovně poukazovaly na to, že jsou věcně a místně příslušnými podle § 7 s. ř. s., byť o jejich příslušnosti nebylo vůbec sporu.

[19] Formulaci, podle které *„[r]odiče nezletilého cizince vstupují do veškerých jeho práv a povinností“*, by bylo možno označit za příliš širokou, a proto nepřesnou, pokud by byla vytržena z kontextu odůvodnění rozsudku, neboť rodiče obecně nevstupují do všech práv a povinností svých nezletilých dětí. Nicméně právě z kontextu odůvodnění je zjevné, že městský soud citovaný výrok učinil v rámci úvahy o tom, kdo a v jakém rozsahu měl za stěžovatele jednat v daném konkrétním řízení o povolení k trvalému pobytu, a v rámci tohoto řízení není sporu o tom, že za stěžovatele měli jednat jeho zákonní zástupci, tedy rodiče. Pokud by tomu tak nebylo, nebyla by ostatně platná ani plná moc, kterou stěžovatelovým jménem udělili stěžovatelovu právnímu zástupci, aby za něj podal nyní posuzovanou kasační stížnost.

[20] Druhou námitkou stěžovatel vytýká městskému soudu, že nerozlišuje mezi pojmy „cizinec“ a „žadatel“. K tomu je třeba ocitovat ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 6. 2014, o jehož výklad zde jde: „*Žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.*“ Stěžovatel se svou argumentací snaží vytvořit rozdíl mezi procesním postavením „cizince“ a „žadatele“ a navodit dojem, že jde pokaždé o jinou osobu. Vytváření takového odlišení je však umělé. Celé ustanovení § 169 upravuje odchylky od správního řádu, jak uvádí jeho marginální rubrika, a to pro různé druhy řízení upravené v celém zákoně o pobytu cizinců. V jeho odst. 14 se mluví o „cizinci“ zjevně proto, že upravuje samo podání žádosti, podobně jako odst. 13 upravuje, kdo má o povolení požádat. Teprve podáním žádosti podle odst. 14 se z „cizince“, což je v rámci zákona o pobytu cizinců kategorie nepoměrně širší a zahrnující všechny lidi kromě občanů ČR, stane „žadatel“. Ve chvíli, kdy je „žadatelem“, je pochopitelně možné jej ohledně jeho žádosti vyslechnout, jak upravuje odst. 12. Nejvyšší správní soud tedy nevidí ve vnitřní logice zákona o pobytu cizinců žádný důvod, proč by mělo být rozlišování „cizince“ a „žadatele“ dováděno do dalekosáhlých důsledků, které v něm chce spatřovat stěžovatel, a proč by mělo mít dopad na rozsah úkonů, které za cizince, který se stane žadatelem, mohou a mají osobně vykonat jeho zákonní zástupci. Úvahy o tom, kdy mohou být zákonnými zástupci cizince i občané ČR, jsou tímto pohledem zcela nadbytečné, ostatně v nyní posuzovaném řízení k takové situaci ani nedošlo.

[21] Svou poslední námitkou kritizuje stěžovatel jednak výklad právě citovaného ustanovení § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců provedený městským soudem, jednak z něj dovozuje důsledky pro dotčení svého práva na spravedlivý proces.

[22] Požadavkem osobního podání žádosti o povolení k pobytu (zde šlo konkrétně o povolení k dlouhodobému pobytu, na něž vykládané ustanovení dopadá totožně), se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval již v rozsudku ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Azs 77/2015 – 36, a od zde vyjádřených právních závěrů, které vycházejí z předchozí judikatury a důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců, nemá důvod se odchýlovat, proto je bude v následujících třech odstavcích parafrázovat.

[23] Zákon o pobytu cizinců v § 69 odst. 1 k žádostem o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny stanoví, že žádost podává cizinec na zastupitelském úřadu, přičemž v odstavcích 2 až 5 upravuje celou řadu situací, v nichž lze podat žádost na Ministerstvu vnitra, tedy na českém území, a to právě proto, aby se zamezilo absurdním situacím, které v kasační stížnosti stěžovatel uvádí. Současně tentýž předpis upravuje v § 169 odst. 14 způsob podání žádosti. Z něj plyne, že osobní podání je zákonem jednoznačně stanovená forma podání žádosti o povolení dlouhodobého pobytu. Z druhé věty citovaného ustanovení však vyplývá, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec oprávněn podat i jinou formou, nicméně jedná se o výjimečnou možnost. Jak uvádí důvodová zpráva (dostupná z www.psp.cz) k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl § 169 odst. 14 do zákona o pobytu cizinců zaveden: „*Zastupitelský úřad bude mít možnost v odůvodněných případech od vyžadování povinnosti osobního podání žádosti upustit (např. velká vzdálenost). Ve vztahu k žádostem podávaným na zastupitelských úřadech má toto opatření eliminovat podávání žádostí bez zákonem stanovených náležitostí, které jsou následně doplňovány žadatelem či jeho zástupcem na území České republiky na základě výzvy správního orgánu, který je příslušný k rozhodnutí o žádosti. Zastupitelský úřad v takovém případě nemá možnost posoudit předložené doklady s ohledem na své znalosti místních podmínek. Eliminovány mají být také případy, kdy jsou žádosti zastupitelským úřadům zasílány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb žadateli pobývajícími na území České republiky. Úprava je rovněž motivována snahou omezit závislost žadatelů na zprostředkovatelích.*“

pokračování

[24] Jedním z cílů zavedení požadavku na osobní podání žádosti o povolení k trvalému pobytu tedy bylo právě eliminovat podání zasílaná prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a naopak umožnit zastupitelskému úřadu, který zná místní podmínky, aby posoudil předložené doklady, které budou obvykle psány v jazyce země cizincova původu a budou se vztahovat k jejímu právu. Nejde tedy o jakési svévolné zkomplikování cesty k pobytovým povolením, jako tomu bylo například v případě požadavku registrace k podání žádosti prostřednictvím jednoho z tzv. call-center, které zdejší soud ostře kritizoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010 – 106, č. 2387/2011 Sb. NSS.

[25] Lze si jistě představit celou řadu situací, v nichž by bylo trvání na osobním podání žádosti cizincem či jeho zákonným zástupcem, pokud jde o nezletilého cizince, příliš tvrdé. Právě proto dává zastupitelskému úřadu druhá věta citovaného ustanovení možnost „*v odůvodněných případech*“ od požadavku osobního podání upustit. Žadatel musí v případech jiné než osobní formy podání žádosti spojit svou žádost o povolení k trvalému pobytu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Současně však existuje riziko, že pokud zastupitelský úřad neuzná žadatelem tvrzené důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání jako důvodné, zastupitelský úřad řízení o žádosti zastaví, jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku čj. 9 Aps 6/2010 – 106: „*Pokud ovšem zastupitelský úřad od osobního podání žádosti neupustí, vydá rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o udělení víza, neboť v řízení nebylo možné pokračovat, protože žadatelem přednesená žádost nebyla shledána jako opodstatněná a její další projednávání by bylo bezpředmětné.*“ V takovém případě totiž podle Nejvyššího správního soudu půjde o žádost „*sice řádně podanou, ale v důsledku následného rozhodnutí zastupitelského úřadu zjevně bezpředmětnou,*“ přičemž řízení o ní má být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2014 čj. 6 Azs 242/2014 – 41).

[26] Co se týče typových případů upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, zákon bližší podmínky nespecifikuje. Institut upuštění od povinnosti osobního podání žádosti tak v sobě obsahuje neurčitý právní pojem „*v odůvodněných případech*“, otevírající prostor pro uplatnění správního uvážení zastupitelského úřadu. Nejvyšší správní soud v právě citovaném rozsudku čj. 9 Aps 6/2010 – 106 konstatoval, že „*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 nenařazuje. 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.*“

[27] Právě tuto možnost měl využít stěžovatel, respektive jeho zákonní zmocněnci a jejich právní zástupce, v nyní posuzovaném případě. Měli využít postup podle § 169 odst. 14 věty druhé zákona o pobytu cizinců a odůvodnit, proč právě jeho případ má být oním „*odůvodněným případem*“, v němž nemá generální konzulát trvat na osobním podání žádosti. V rozkladu nebo v řízení následujícím poté, co žalovaný prvému rozkladu posouzenému jako podnět proti nečinnosti dne 18. 12. 2012 vyhověl, mohli konkrétně uvést, proč jako rodiče nepodali za stěžovatele žádost o povolení k trvalému pobytu v době, kdy se přinejmenším matka nacházela na území Číny (což mělo být ještě na počátku srpna 2012, tedy stejného měsíce, na jehož konci byla žádost poslána poštou z ČR), proč by pro ně cesta do Číny za účelem podání žádosti o povolení k trvalému pobytu jménem stěžovatele představovala nepřiměřenou zátěž, například z hlediska časové náročnosti či nákladnosti v poměru k jejich příjmům. Pokud tak neučinili, nelze generálnímu konzulátu vytýkat, že možnosti nabízející se v citovaném ustanovení nevyužil.

[28] Ze stejných důvodů nelze v postupu generálního konzulátu, respektive žalovaného a městského soudu, spatřovat porušení čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny. Pokud zákonodárce omezil podávání těchto žádostí podmínkou osobního podání a generální konzulát na této podmínce ve stěžovatelově případě trval, nelze v tom spatřovat zásah do práva domáhat se stanoveným postupem svého práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, či dokonce nešetření smyslu a podstaty základních práv v rozporu s jejím čl. 4 odst. 4.

VI. Závěr a náklady řízení

[29] Kasační námitky nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl, že ani on nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 27. července 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu