



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **L. H. A.**, zastoupená Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí** (původně ministr zahraničních věcí), se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2019, č. j. 5 A 18/2018 – 39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žádostí podanou dne 16. 8. 2017 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*zastupitelský úřad*“), požádala žalobkyně (v dané době ještě jako nezletilá cizinka zastoupená rodiči jako zákonnými zástupci – pozn. Nejvyššího správního soudu) o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky a spojila ji se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Usnesením ze dne 13. 9. 2017, č. j. 2814/2017-HANOI (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), zastupitelský úřad podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítl žádost žalobkyně o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu a řízení o žádosti o toto pobytové oprávnění zastavil. Žalobkyně se proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bránila rozkladem. Ministr zahraničních věcí se v rozhodnutí ze dne 12. 12. 2017, č. j. 121456/2017-OPL (dále také jen „*rozhodnutí o rozkladu*“),

ztotožnil se závěrem, že situace žalobkyně neodůvodňovala upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt, rozklad zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[2] Ministr zahraničních věcí v rozhodnutí o rozkladu především konstatoval, že žalobkyně se v době podání žádosti nacházela na území ČR nelegálně, a to již od listopadu 2015, kdy jí bylo pravomocně zrušeno její předchozí povolení k trvalému pobytu. Ke zrušení trvalého pobytu přitom došlo vlastní vinou žalobkyně, která v letech 2011 až 2014 pobývala v zemi původu, čímž naplnila zákonné podmínky pro odebrání nejvyššího pobytového statusu v ČR. Dále uvedl, že žalobkyně neprokázala, že by pro ni (respektive pro její rodinu) bylo finančně neúnosné podat žádost osobně na zastupitelském úřadu. Zákonní zástupci žalobkyně dlouhodobě žijí v ČR, podnikají zde a mají na bankovním účtu dostatek prostředků, aby si mohli dovolit zakoupit zpáteční letenku do Vietnamu. Ministr se dále v rozhodnutí o rozkladu vyjádřil k funkčnosti registračního systému Visapoint. Úspěch jiných žadatelů při registraci ukazuje, že tento systém byl funkční. Jeho provoz byl navíc ke dni 31. 10. 2017 ukončen a od 27. 11. 2017 byl tento objednávací systém nahrazen jinými alternativami.

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí o rozkladu žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2019, č. j. 5 A 18/2018 – 39, zamítl jako nedůvodnou. Jádrem věci podle městského soudu bylo, zda žalobkyně prokázala splnění podmínek pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Těžištěm její argumentace bylo tvrzení o nepřiměřené finanční a pracovní zátěži, kterou by si osobní podání žádosti v zemi původu vyžádalo.

[4] Městský soud předně uvedl, že správní orgány se řádně vypořádaly se všemi důvody, o které žalobkyně opřela svou žádost. Žalobkyně navíc koncipovala žádost o upuštění od povinnosti osobního podání pobytové žádosti velmi obecně a rezignovala na bližší konkretizaci podstatných skutkových okolností věci. Městský soud se ztotožnil s tím, že žalobkyně neprokázala, že by osobní podání žádosti bylo pro její rodinu finančně neúnosné. Na podnikatelském účtu jejich zákonných zástupců byla v červenci 2017 částka přesahující 400 000 Kč, žalobkyně přitom nijak nedoložila, proč by náklady na cestu do vlasti nemohly být hrazeny právě z těchto prostředků. Nadto nebylo vyloučeno, že zákonní zástupci žalobkyně disponují i jinými bankovními účty. Žalobkyně ničím neprokázala ani nedoložila své tvrzení, že opuštění ČR bude mít pro její rodinu katastrofické ekonomické dopady. Obdobně nedůvodnou shledal městský soud i námitku, že pokud by jeden rodič žalobkyně opustil ČR za účelem cesty do Vietnamu a podání dané pobytové žádosti, druhý by sám nezvládl péči o obě děti souběžně s podnikáním. Soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že taková situace je dočasně řešitelná prostřednictvím komerčního hlídání dětí. Mimo to nešlo přehlédnout, že žalobkyni bylo v době podání žádosti téměř 15 let a její mladší sestře pak 13 let, bylo tedy možné předpokládat jistou míru jejich soběstačnosti. Povinná školní docházka obou dětí by též poskytla zákonnému zástupci dostatek času k tomu, aby se v průběhu všedního dne mohl věnovat podnikání.

[5] Městský soud rovněž zdůraznil, že žalobkyně neuvedla, kdy se ona sama, respektive její zákonní zástupci, měli neúspěšně pokusit o registraci termínu k osobnímu podání žádosti. Argumentovala toliko obecným poukazem na nefunkčnost systému Visapoint, aniž by specifikovala a doložila, kolikrát a v jakém časovém období se marně snažila tento termín získat. Absence individualizovaných tvrzení soudu brání, aby přisvědčil námitce nemožnosti registrovat se k podání žádosti. Obecná tvrzení žalobkyně nemohla být důvodem pro to, aby správní orgány akceptovaly její žádost podanou nikoli osobně, ale prostřednictvím poštovní přepravy. Žalobkyně v řízení před soudem předložila stanovisko veřejného ochránce

pokračování

práv k nefunkčnosti systému Visapoint, ani to ji však nezbavilo povinnosti tvrdit a relevantním způsobem doložit, že se ona sama pokusila neúspěšně splnit zákonnou povinnost registrovat se k termínu osobního podání žádosti. Městský soud uzavřel, že žalobkyně neprokázala, že se jí nepodařilo podat žádost o trvalý pobyt v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem, nebyl tedy dán důvod v souladu s judikaturními závěry pro to, aby bylo od podmínky osobního podání žádosti upuštěno.

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podrazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nejprve namítá, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci a postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu, a to i přesto, že řízení bylo vedeno z úřední povinnosti. Navíc porušily i další zásady správního řízení, neboť nepřihlédly ke specifickým okolnostem řešeného případu a nedbaly na oprávněné zájmy stěžovatelky jako účastnice řízení.

[7] Dále namítá nepřezkoumatelnost napadených správních rozhodnutí a potažmo i rozsudku městského soudu, neboť soud „posvětil“ zmíněná pochybení správních orgánů, čímž zatížil i své rozhodnutí touto vadou. Městský soud náležitě nevyhodnotil námitky stěžovatelky ve vztahu k posouzení skutečného stavu věci, hodnocení provedených důkazů a k možnosti podat žádost jiným způsobem namísto osobního podání v zemi původu. Městský soud rozsudek nedostatečně zdůvodnil, řádně nevypořádal všechny žalobní námitky a náležitým způsobem se nezabýval skutkovými okolnostmi daného případu. Rozhodnutí o rozkladu přezkoumal v rozporu s povinnostmi, které mu vyplývají ze s. ř. s., a opomenul zjevná pochybení v postupu správních orgánů.

[8] K věci samé stěžovatelka pouze dodává, že v jejím případě byly bezpochyby dány důvody k upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Pokud by stěžovatelka mohla podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu osobně a bez problémů, jistě by tak učinila. Bohužel, registrační systém je nespolehlivý a nedával žadatelům žádnou jistotu, že termín k osobnímu podání žádosti v přiměřeném čase získají. Za těchto okolností nebylo snadné přistoupit k tomu, aby jeden ze zákonných zástupců opustil území ČR za účelem podání žádosti, navíc i s ohledem na délku trvání případného správního řízení o žádosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že systém Visapoint byl objektivně nefunkční a nebyla tak povinna dokládat, že se jeho prostřednictvím snažila neúspěšně registrovat. Trvat na tom, že stěžovatelka byla povinna svá tvrzení doložit, je projevem přepjatého formalismu. Nadto v žádosti uvedla další objektivní překážky, které jí bránily v podání žádosti standardní cestou. Ve zbytku stěžovatelka brojí proti postupu a závěrům správních orgánů, které podle ní jednaly necitlivě, v rozporu s principy dobré správy a příliš formalisticky.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadený rozsudek městského soudu, s nímž se plně ztotožnil. Dodal, že stěžovatelčina kasační argumentace je vágní a obecná. Rozhodnutí správních orgánů nebyla nepřezkoumatelná a i městský soud přesně reagoval na všechna relevantní tvrzení v žalobě, včetně námitek týkajících se rodinné a finanční situace stěžovatelky. Stěžovatelka nikterak nedoložila, že se nemohla registrovat k termínu osobního podání žádosti, naopak rovnou podala žádost o pobyt poštou. Nepředložila ani jeden marný pokus o registraci, na což městský soud trefně upozornil. Místo toho se uchýlila k obecným námitkám o nefunkčnosti a neprůhlednosti objednacího systému. Žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je povinností žadatele doložit svá tvrzení, aby správní orgán mohl vyhodnotit, zda je v jeho případě dán důvod pro upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti. Stěžovatelka jen hypoteticky a neprůkazně uvádí, že pokud

by mohla žádost osobně podat, jistě by tak učinila. Dále ani blíže nekonkretizovala, jaké další skutečnosti jí bránily v osobním podání žádosti.

[10] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatelky. Kasační soud však rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal, tato námitka tak není důvodná z důvodů předestřených níže.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti k této otázce obecně uvádí pouze to, že se městský soud nevypořádal se všemi jejími žalobními argumenty a akceptoval zásadní pochybení správních orgánů. Tomu Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje. Městský soud v rozsudku odpovídajícím způsobem shrnul průběh správního řízení a obsah žalobou napadeného rozhodnutí o rozkladu, dále podrobně rekapituloval znění žaloby. Stěžovatelka konkrétně neuvádí, jaké žalobní body městský soud opomenul vypořádat ve vlastní hodnotící části rozsudku. Nejvyšší správní soud naopak konstatuje, že městský soud na žalobní body řádně odpověděl. Z postupu městského soudu a obsahu jeho rozsudku též nevyplývá, že by porušil ustanovení s. ř. s., čehož se stěžovatelka – také jen obecně – dovolává. Městský soud správně považoval za podstatné, zda stěžovatelka odpovídajícím způsobem prokázala existenci důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. V tomto směru se řádně zabýval tvrzením o finanční neúnosnosti osobního podání žádosti pro její rodinu, i námitkou, že takový postup není pro zákonné zástupce stěžovatelky možný z důvodu podnikání a souběžné péče o dvě nezletilé děti v ČR (viz zejména odstavce 25 a 26 napadeného rozsudku). Podrobně se zabýval taktéž námitkou o faktické nemožnosti podat žádost na zastupitelském úřadu s ohledem na nefunkčnost registračního systému (viz odstavec 27 napadeného rozsudku). Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný.

[14] K dalším námitkám v kasační stížnosti zdejší soud předesílá, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[15] V tomto směru kasační soud nepovažoval za přípustnou kasační námitku (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.) tvrzení, že správní orgány porušily § 3 správního řádu, jakož i další základní zásady platné ve správním řízení (viz odstavec [6] a odstavec [8], poslední věta výše).

pokračování

Tato tvrzení neobsahují žádnou reakci na závěry městského soudu nebo polemiku s nimi, ale vymezují se pouze proti postupu správních orgánů. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (zde městského) soudu, a její důvody tak musí směřovat proti soudnímu rozhodnutí. K tomu lze pro úplnost dodat, že v případě stěžovatelky nebylo vedeno řízení z moci úřední, ale řízení o její pobytové žádosti, spojené s žádostí o upuštění od povinnosti jejího osobního podání na zastupitelském úřadě. Proto na věc nedopadá § 50 odst. 3, věta druhá správního řádu, podle něhož je správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. S ohledem na výše uvedené ani nemohou být naplněny důvody kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[16] Stěžovatelka dále toliko namítá, že nemusela dokládat neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint, neboť tento systém objektivně nefungoval. Pokud by měla možnost podat pobytovou žádost osobně, jistě by tak učinila. Požadavek městského soudu na doložení tvrzení obsažených v žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu považuje za přepjatě formalistický (viz kasační námitka rekapitulovaná v odstavci [8] výše).

[17] Ani tato námitka není důvodná. V prvé řadě je nutno přisvědčit žalovanému, že tvrzení stěžovatelky je hypotetické a sama jím nepřímou potvrzuje, že se o registraci termínu k osobnímu podání žádosti vůbec nepokusila. Nejvyšší správní soud si je vědom své předcházející judikatury, která se k fungování systému Visapoint stavěla kriticky. Je ovšem nutné zdůraznit, že k podání žádosti jiným způsobem než osobně muselo dojít z důvodu, že **konkrétní podmínky** osobní podání žádosti neumožňovaly (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36). Existenci těchto konkrétních podmínek přitom byl zásadně povinen tvrdit a prokázat žadatel (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 – 36), ledaže by byly zastupitelskému úřadu známy z jeho vlastní úřední činnosti. Právě to, zda stěžovatelka tvrdila a dostatečně prokázala naplnění důvodů vedoucích k upuštění od podmínky osobního podání žádosti, bylo podstatou sporu i v projednávané věci. Podle § 169d odst. 3, věty první zákona o pobytu cizinců *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.*

[18] Obecná a hypotetická tvrzení stěžovatelky nebyla s to prokázat naplnění těchto důvodů. Stěžovatelka totiž neuvedla konkrétní skutkové okolnosti, které by svědčily o tom, že nemohla svou žádost podat osobně v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Stěžovatelka zmínila pouze to, že žádost nemohla podat osobně z finančních důvodů a též proto, že její zákonní zástupci museli v ČR podnikat a zároveň se starat o dvě nezletilé děti. Tato svá tvrzení však dostatečně nepodložila a správní orgány se s nimi odpovídajícím způsobem vypořádaly, na což v intencích žalobních bodů navázal i městský soud. S danými závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti neupřesnila, z jakých důvodů nemohli její zákonní zástupci využít k uhrazení cestovních nákladů na zastupitelský úřad finanční prostředky na svém podnikatelském účtu, na kterém byl v dané době zůstatek přesahující 400 000 Kč. Nereagovala ani na argument, že péči o děti mohl zajistit jeden z rodičů a druhý mohl odcestovat za účelem podání žádosti. V tomto směru nadto městský soud přílehavě podotkl, že v době podání žádosti byla stěžovatelka i její sestra ve věku, který bezpochyby nevyžadoval celodenní osobní péči obou rodičů, a to i s ohledem na povinnost školní docházky, která obě děti stíhala. Nebylo tak ani zřejmé, proč by nutnost dostavit se osobně na zastupitelský úřad měla mít výrazný negativní vliv na podnikání rodiny na území ČR. Ani k tomu

se stěžovatelka blíže nevyjádřila. Jaké další „objektivní překážky“ jí bránily v osobním podání žádosti, na které poukázala v kasační stížnosti a jež měla dle svého tvrzení v žádosti uvést, stěžovatelka nekonkretizovala.

[19] Požadavek městského soudu na doložení tvrzení obsažených v žádosti tak nelze považovat za přepjatě formalistický, naopak odpovídá dikci zákona, judikturním zásadám (viz odstavec [17] výše) i okolnostem daného případu. Stěžovatelka přišla o předchozí povolení k trvalému pobytu již v roce 2015 a před podáním nové žádosti o tento druh pobytu pomocí poštovní přepravy v srpnu 2017 nedoložila žádné neúspěšné pokusy o registraci termínu k osobnímu podání žádosti na zastupitelském úřadu. Relevantními podklady nedoložila ani svá další tvrzení, případně k nim neoznačila odpovídající důkazy. Neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti tak bylo v jejím případě namístě.

[20] Nejvyšší správní soud závěrem – stejně jako v některých svých dříve judikovaných věcech (srovnej např. rozsudek ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 – 29) – konstatuje, že městský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který zde však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64). Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozsudku městského soudu, neboť, jak vyplývá z výše uvedené judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a městský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného v napadeném rozsudku chybně označil ministra.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. ledna 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu