



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D. v právní věci

žalobce: Y. Z.
státní X
bytem X

zastoupen Mgr. Marek Sedlák, advokát
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: Generální konzulát České republiky v Drážďanech
sídlem Erna-Berger-Straße 1, 01097 Drážďany, SRN

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2024, č. j. 1383-14/2024-MZV/DRAZVO,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 30. 4. 2024 žádost o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnaneckou kartu). Žalovaný však jeho žádost posoudil jako nepřijatelnou, jelikož nebyla podána na konzulárně příslušném zastupitelském úřadu [§ 169h odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky,

ve znění účinném ke dni 30. 4. 2024 (dále jen „ZPC“)]. Bylo tomu tak proto, že žalobce nepředložil platné povolení k oprávněnému nepřetržitému pobytu na území státu spadajícího do konzulární příslušnosti žalovaného po dobu nejméně dvou let (§ 169g odst. 1 ZPC). Žalobcem předložené potvrzení o aktuálním pobytu nebylo předloženo v listinné podobě dle § 168 odst. 2 ZPC, která by byla rovna originálu nebo jeho úředně ověřené kopii. Žalovaný proto dne 30. 4. 2024 učinil pod č. j. 1383-14/2024-MZV/DRAZVO záznam o usnesení o této skutečnosti do spisu (dále jen „napadené rozhodnutí“), který tentýž den osobně předal žalobci.

II. Napadené rozhodnutí

2. Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá jen tolik, že žalobce požádal žalovaného o udělení povolení k dlouhodobému pobytu v ČR za účelem zaměstnání (tj. zaměstnanecké karty). Jeho žádost však žalovaný shledal nepřijatelnou, jelikož nebyly naplněny nezbytné předpoklady pro to, aby byl konzulárně příslušným zastupitelským úřadem k podání dané žádosti. V okamžiku podání žádosti totiž nebyl doložen oprávněný nepřetržitý pobyt žalobce na území některého ze států spadajícího do oblasti konzulární příslušnosti žalovaného po dobu nejméně dvou let; žalobcem předložené potvrzení o aktuálním pobytu nebylo předloženo v listinné podobě dle § 168 odst. 2 ZPC, která by byla rovna originálu nebo jeho úředně ověřené kopii.
3. Podle § 169g odst. 5 ZPC platí, že je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána. Tuto skutečnost Ministerstvo vnitra či příslušný zastupitelský úřad písemně sdělí cizinci včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti společně se všemi předloženými náležitostmi.
4. V souladu s výše citovaným ustanovením tedy žalovaný napadeným rozhodnutím konstatoval nepřijatelnost žalobcovy žádosti a učinil o ní záznam do spisu. Současně zasláním stejnopisu rozhodnutí vyrozuměl žalobce o důvodech nepřijatelnosti jeho žádosti a vrátil mu žádost, a to včetně všech předložených dokladů. Napadené rozhodnutí si žalobce osobně převzal dne 30. 4. 2024.

III. Žaloba

5. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, poněvadž žalobce splňuje podmínky místní příslušnosti pro podání žádosti u žalovaného ve smyslu § 169g odst. 1 ZPC. Podle informací zveřejněných na webových stránkách žalovaného je žalovaný místně příslušným zastupitelským úřadem pro podání žádosti o dlouhodobá pobytová oprávnění pro cizince s pobytem na území některého ze států schengenského prostoru.
6. Žalobce namítal, že výrok napadeného rozhodnutí neodpovídá znění § 169h odst. 1 písm. b) ZPC. Současně je přesvědčen, že z citovaného ustanovení ani ve spojení s § 169g odst. 1 ZPC nevyplývá, že by cizinec při podání žádosti byl povinen prokázat, že žádost podává na místně příslušném zastupitelském úřadu. Právě naopak musí být prokázáno a postaveno najisto, že zastupitelský úřad místně příslušným není. Žádost tedy není nepřijatelná tehdy, že cizinec při jejím podání neunesl důkazní břemeno, že zastupitelský úřad, u něž žádost podává, je místně příslušný, ale až v případě, že je prokázáno, že místně příslušný není.

7. I pokud by však byl správný názor žalovaného, že důvodem nepřijatelnosti žádosti může být i neunesení důkazního břemene žalobcem, bylo by napadené rozhodnutí nezákonné. Žádost o zaměstnaneckou kartu totiž představuje podání, na které se vztahuje § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“). Pokud by tedy žalovaný dospěl k závěru, že absentují potřebné doklady prokazující dva roky pobytu žalobce na území Slovenské republiky, bylo jeho povinností vyzvat žalobce k odstranění vad postupem dle § 37 odst. 3 s. ř., což neučinil.
8. Žalobce k věci rovněž na vysvětlenou uvedl, že jeho právní zástupce k podání žádosti opomenul vzít originál potvrzení o jeho pobytu na území Slovenské republiky ze dne 26. 3. 2024 vydaný slovenským Ministerstvem vnitra. Administrativní pracovníce kanceláře jeho právního zástupce však ještě před podáním samotné žádosti odeslala dokument žalovanému alespoň e-mailem. Pracovníce žalovaného, jež žádost žalobce přijímala, pak již měla předmětný e-mail vytištěný, a to včetně příloh opatřených konverzní doložkou. Pravost jednotlivých dokumentů tedy byla potvrzena, neboť se jednalo o ověřené kopie v elektronické podobě. Jakkoliv byla žalovanému existence dokumentů známa, nestanovil žalobci lhůtu k předložení originálu či ověřené kopie v listinné podobě dle § 37 odst. 3 s. ř.
9. S ohledem na shora předešlé úvahy žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k novému projednání a rozhodnutí. Zároveň požaduje nahradit náklady soudního řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Ve svém vyjádření ze dne 13. 6. 2024 žalovaný připomněl, že při osobním podání žádosti dne 30. 4. 2024 žalobce předložil kopie dvou povolení k pobytu vydaných Slovenskou republikou s platností od 18. 12. 2020 do 24. 11. 2022 a od 2. 5. 2023 do 5. 4. 2024. V den podání žádosti dále žalobce zaslal žalovanému e-mail, k němuž přiložil elektronickou kopii platného povolení k pobytu ve Slovenské republice v období od 18. 12. 2020 do 5. 4. 2024 opatřenou doložkou o konverzi. Jelikož podle § 168 odst. 2 ZPC lze v řízení vedeném před zastupitelským úřadem učinit podání pouze v listinné podobě, posoudil žalovaný žádost jako nepřijatelnou dle § 169h odst. 1 písm. b) ZPC z důvodu, že žalobce v době podání žádosti nepředložil platné povolení k pobytu v zákonem požadované formě, tedy neprokázal, že má ve státě podléhajícím místní příslušnosti žalovaného povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt.
11. Žalovaný pro osvědčení nepřetržitého oprávněného pobytu v minulosti obecně přijímá kopie dříve vydaných oprávnění k pobytu států své územní působnosti, neboť vyžadovat předložení originálu neplatných pobytových oprávnění by bylo až na výjimky podmínkou nesplnitelnou. Pro osvědčení platného pobytového oprávnění nicméně žalovaný trvá na předložení originálu pobytového povolení. To platí tím spíše, že žalobcem dodané potvrzení ze dne 26. 3. 2024 je potvrzením zcela netypickým, se kterým se žalovaný ve své úřední činnosti doposud nesetkal a měl tedy povinnost náležitě prověřit jeho pravost a původ.
12. Výrok napadeného rozhodnutí dle žalovaného odpovídá znění § 169h odst. 1 písm. b) ZPC a splňuje i veškeré podmínky § 68 odst. 2 s. ř. Žalovaný nesouhlasí též s námitkou, že žalobce není povinen prokazovat, že žalovaný je v jeho případě konzulárně příslušným zastupitelským úřadem. Zdůraznil, že povinnost cizince dokládat skutečnosti ve vízovém řízení v judikatuře jasně konstatoval Nejvyšší správní soud a v kontextu

případu žalobce ji potvrdil též Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10 A 123/2023-45. Nelze se přitom spoléhat jen na kopie požadovaných dokladů zaslaných dříve s objednávkou termínu osobního podání žádosti a pominout při posuzování příslušnosti zákonnou podmínku listinné podoby podání předpokládanou § 168 odst. 2 ZPC.

13. Konečně žalovaný nesouhlasí ani s námitkou ohledně povinnosti vyzvat žalobce k odstranění vad podání, dospěl-li k závěru, že nedoložil potřebné doklady prokazující kvalifikovaný pobyt na území státu schengenského prostoru. Tato je totiž v přímém rozporu s § 169i odst. 2 ZPC, dle něž trpí-li podání vadami, které mají za následek nepřijatelnost žádosti, zastupitelský úřad žadateli odstranit vady nepomáhá ani jej k odstranění vad nevyzývá. Aplikace § 37 odst. 3 s. ř. je pak s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* existencí citovaného ustanovení ZPC vyloučena.
14. Vzhledem k okolnostem nyní projednávané věci a s ohledem na skutečnost, že nynější žaloba je ze strany žalobce v krátkém sledu již třetí v pořadí, žalovaný krajskému soudu navrhl, aby mu v případě úspěchu ve věci přiznal náklady soudního řízení.

V. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

15. Správní spis sestává zejména z e-mailu žalovaného obsahujícího potvrzení termínu osobního podání žádosti žalobcem ze dne 12. 4. 2024. V daném e-mailu žalovaný mj. připomněl, že pro účely úspěšného podání žádosti je nezbytné, aby si žalobce k osobnímu podání žádosti přinesl též doklad prokazující nepřetržitý oprávněný pobyt v jedné ze zemí schengenského prostoru po dobu nejméně dvou let a zároveň i prostou kopii příslušného dokladu. V této souvislosti potom žalovaný žalobce upozornil, že k registračnímu e-mailu přiložené potvrzení o platném pobytu na Slovensku je nestandardní a že platnost jeho předchozí pobytové karty skončila ke dni 5. 4. 2024. Z toho důvodu žalovaný požádal příslušné slovenské úřady o vyjádření, zda lze jimi vyhotovené potvrzení použít pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu u žalovaného.
16. Ve správním spisu je založen rovněž e-mail s žádostí o vstřícnost právního zástupce žalobce ze dne 30. 4. 2024, jakož i fotografické skeny pobytových karet žalobce. Z pobytové karty č. X vyplývá, že byl žalobci Městským úřadem Dunajská Streda v období od 18. 12. 2020 do 24. 11. 2022 udělen přechodný pobyt za účelem podnikání. Tentýž druh pobytového oprávnění pak Městský úřad Dunajská Streda udělil žalobci i pro období od 2. 5. 2023 do 5. 4. 2024 (viz pobytová karta č. X). Současně správní spis obsahuje i kopii „Potvrdenie o pobyte cudzinca“ ze dne 26. 3. 2024 opatřenou konverzní doložkou právního zástupce žalobce a výpis z webových stránek žalovaného ohledně služeb poskytovaných žalovaným v systému Czech POINT.
17. Poněvadž žalobce ke dni podání žádosti nepředložil potvrzení o aktuálním pobytu v listinné podobě v souladu s § 168 odst. 2 ZPC, dospěl k žalovaný k závěru, že neprokázal oprávněný pobyt ve státě jeho místní příslušnosti po dobu nejméně dvou let a podanou žádost posoudil jako nepřijatelnou.

VI. Posouzení věci krajským soudem

18. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou oprávněnou [§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jde o žalobu přípustnou (zejm. § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.) a podanou ve lhůtě podle § 172 odst. 1 ZPC.

19. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. přezkoumal soud napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodování správního orgánu. Při zjišťování skutkového stavu věci krajský soud vycházel ze správního spisu předloženého žalovaným.
20. Krajský soud ve věci nařídil **ústní jednání**, které se uskutečnilo dne 27. 8. 2024 za omluvené neúčasti účastníků řízení a jejich zástupců, kteří souhlasili s projednáním věci ve své nepřítomnosti. Po vymezení podstaty projednávané věci a shrnutí průběhu soudního řízení krajský soud provedl dokazování webovými stránkami žalovaného ve znění relevantním v době zaslání registračního e-mailu žalobcem (8. 4. 2024). Konkrétně soud k důkazu provedl následující webové stránky:
- https://mzv.gov.cz/dresden/cz/viza_visas/vizove_centrum_drazdany/index.html (podmínky místní konzulární příslušnosti Vízového centra v Drážďanech), staženo dne 23. 7. 2024;
 - https://mzv.gov.cz/dresden/cz/viza_visas/vizove_centrum_drazdany/objednat_se/index.html (náležitosti registračního e-mailu včetně nezbytných příloh), staženo dne 23. 7. 2024.
21. Poté, co zdejší soud uvedené důkazy provedl (seznámil se s jejich obsahem a současně přečetl jejich podstatné části), ukončil dokazování a přistoupil k vyhlášení rozsudku.
22. Žaloba **není důvodná**.
23. Ustanovení § 169h odst. 1 písm. b) ZPC stanoví, že: *„Žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza a doby pobytu na území na toto vízum nebo žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu je nepřijatelná, jestliže žádost byla podána zastupitelskému úřadu, který není příslušný podle § 169g.“*
24. Podle § 169g odst. 1 ZPC následně platí, že: *„Pokud se žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podává na zastupitelském úřadu, je cizinec oprávněn podat žádost pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je občanem, popřípadě ve státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt a ve kterém oprávněně pobývá nepřetržitě po dobu nejméně 2 let.“*
25. Ustanovení § 169h odst. 5 ZPC potom dále normuje, že: *„Nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé.“*
26. Úvodem právního posouzení zdejší soud zdůrazňuje, že v řešené věci žalobce žalobou napadl usnesení o nepřijatelnosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu v ČR za účelem zaměstnání (tj. zaměstnanecké karty), které se pouze poznamenává do spisu. V tomto případě jde o speciální druh usnesení správního orgánu, pro který se uplatní zvláštní procesní režim. Takové usnesení totiž není třeba doručovat účastníkům řízení, ale plně postačí, pokud jsou účastníci o jeho obsahu vhodným způsobem

vyrozumění. Právní moci potom tento druh usnesení nabývá již okamžikem poznamenání do spisu (§ 76 odst. 3 s. ř.). Současně platí, že proti usnesení, které se jen poznamenává do spisu, nejsou v systému veřejné správy přípustné žádné opravné prostředky (§ 76 odst. 5 s. ř.). Uvedená specifika však nijak nebrání tomu, aby se účastník řízení, jehož veřejná subjektivní práva byla usnesením zasažena, žalobou domáhal přezkumu usnesení u soudu ve správním soudnictví (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

27. Krajský soud dále vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, jež opakovaně dovodila, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti cizince o pobytové oprávnění ve smyslu § 169h odst. 5 ZPC je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož se jím závazně určuje, že cizinec nemá veřejné subjektivní právo na věcné projednání své žádosti. Povahou daného usnesení z hlediska možnosti soudního přezkumu se detailně zabýval Nejvyšší správní soud především v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018-19, kde dospěl k závěru, že usnesení podle § 169h odst. 5 ZPC svým charakterem naplňuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť: „[...] *autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o povolení k pobytu či dlouhodobé vízum nebylo zahájeno a na tuto žádost se hledí, jako by nebyla podána – s konečnou platností tedy rozhoduje o osudu této žádosti.*“ Správnost závěru, že na usnesení podle § 169h odst. 5 ZPC je třeba nahlížet jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., dle Nejvyššího správního soudu podtrhuje rovněž to, že: „*Případné vyhovující rozhodnutí správních soudů v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí by přitom stěžovateli poskytlo bezprostřední a účinnou ochranu, neboť po zrušení tohoto usnesení by byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (respektive v první fázi k opětovnému posouzení přijatelnosti žádosti), v němž by byl vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku.*“ Na tomto právním závěru setrval Nejvyšší správní soud i v řadě svých dalších rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 80/2018-19, ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 Azs 26/2018-37, ze dne 12. 7. 2018, č. j. 9 Azs 123/2018-26, či ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018-35). Krajský soud proto shledal usnesení žalovaného ze dne 30. 4. 2024 způsobilým soudního přezkumu a přezkoumal jej v mezích uplatněných žalobních bodů.
28. V první řadě žalobce namítal, že výrok napadeného rozhodnutí v podobě „*žádost je nepřijatelná, neboť žádost nebyla podána na konzulárně příslušném zastupitelském úřadu - § 169h odst. 1 písm. b) ZPC – žadatel nepředložil platné povolení k pobytu (předložené potvrzení o aktuálním pobytu nebylo předloženo v listinné podobě dle § 168 odst. 2 ZPC, která by byla rovna originálu nebo jeho úředně ověřené kopii*“ neodpovídá znění § 169h odst. 1 písm. b) ZPC. Jelikož žalobce tuto svou námitku blíže nijak neodůvodnil a v konkrétních souvislostech namítaný rozpor nevysvětlil, není zdejšímu soudu dostatečně zřejmé, v čem konkrétně by měla tvrzená diskrepance spočívat. Zdejší soud uvádí, že již při letmém pohledu na žalovaným užitý výrok lze dospět k závěru, že tento zcela určitě, jednoznačně a dostatečně konkrétně vypořádává „předmět řízení“, tj. řeší nejen žalovaným posuzovanou otázku (přijatelnost žádosti), nýbrž obsahuje i odkaz na právní úpravu, na základě níž bylo rozhodováno.
29. Není přitom vadou výroku napadeného rozhodnutí, pokud zvolený výrok doslovně nepřebírá text aplikovaného ustanovení právního předpisu, je-li obsah výroku uveden způsobem, z něž je zřejmé, o jakém předmětu řízení správní orgán rozhoduje (srov. zde rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 3 Ads 96/2011-118). Navíc,

v případě usnesení, jímž se žádost cizince o udělení pobytového oprávnění shledává nepřijatelnou z důvodu dle § 169h odst. 1 ZPC, není vzhledem ke specifické povaze tohoto usnesení potřeba uvádět ve výroku skutečnosti jdoucí nad rámec identifikace konkrétního důvodu nepřijatelnosti žádosti (srov. znění § 169h odst. 5 věty druhé ZPC a v kontextu toho rovněž závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Azs 289/2018-21). Námitku žalobce proto krajský soud neshledal důvodnou.

30. Za stěžejní žalobní námitku a pomyslný neuralgický bod posuzované věci je (i s přihlédnutím k vyjádření právního zástupce žalobce ze dne 30. 7. 2024) třeba považovat námitku týkající se rozložení důkazního břemene mezi účastníky řízení ohledně prokázání konzulární příslušnosti zastupitelského úřadu, a tedy přijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění. Jinými slovy řečeno, účastníci jsou ve sporu stran toho, zda je to žalobce jako žadatel, kdo je povinen prokazovat, že zastupitelský úřad, u kterého svou pobytovou žádost podává, je pro účely podání žádosti místně příslušný. Nebo je to naopak žalovaný, kdo je z pozice zastupitelského úřadu povinen unést důkazní břemeno, že k podání žádosti místně příslušný není.
31. Z pohledu zdejšího soudu je při hledání odpovědi na tuto otázku v první řadě třeba vycházet z ustanovení § 168 odst. 1 ZPC obsahujícího (taxativní) výčet řízení vedených v režimu ZPC, v jejichž případě nelze podpůrně (subsidiárně) aplikovat část druhou a třetí s. ř. Podle tohoto ustanovení platí, že: „*Ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, § 42g odst. 7 až 11, § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.*“ Za užití argumentu *a contrario* pak lze dospět k závěru, že na řízení o žádosti o udělení zaměstnanecké karty u zastupitelského úřadu ČR podle § 42g odst. 5 ZPC se (při absenci speciální právní úpravy v ZPC) užití obecná pravidla o správním řízení obsažená v s. ř. (k témuž závěru dospěl např. i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10 A 123/2023-45).
32. Na posuzovaný případ tedy bezpochyby dopadá i § 52 s. ř., dle něhož jsou to účastníci řízení, kteří *jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení*. To mj. znamená, že pokud mají účastníci řízení za to, že v řízení před správním orgánem nebyly spolehlivě zjištěny pro věc podstatné okolnosti, je na nich, aby postupovali podle citovaného ustanovení a s odkazem na relevantní důkazní prostředky tento nedostatek odstranili (srov. již rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2007, č. j. 11 Ca 402/2006-113). Správní orgány však mohou klást na účastníky při dokazování jen rozumné a reálně splnitelné nároky, přičemž rozumnost, resp. splnitelnost požadavku, se nutně odvíjí od konkrétní situace, která ovlivňuje nároky na druh a charakter jednotlivých důkazů (viz k tomu závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz).
33. Zvláštní význam má povinnost účastníků řízení označit (případně předložit) konkrétní důkazy na podporu svých tvrzení tehdy, pokud se řízení zahajuje na základě návrhu účastníka. Oproti správnímu řízení zahajovanému z moci úřední (*ex officio*), které je ovládáno zásadou oficiality v kombinaci se zásadou vyšetřovací, je řízení o žádosti vybudováno na zásadě dispozitivnosti s prvky zásady projednací. Je-li řízení zahájeno na žádost, je to žadatel, kdo vymezuje předmět řízení a s tímto řízením i disponuje. Jelikož žadatel iniciuje zahájení správního řízení sám svou žádostí, lze u něj legitimně

předpokládat pádný zájem na rychlém a efektivním průběhu řízení. To v sobě zahrnuje mj. i povinnost správnímu orgánu vedoucímu řízení řádně a včas tvrdit a doložit skutečnosti podstatné z hlediska předmětu řízení, aby mohl žádosti žadatele vyhovět, tj. vyjít vstříc důvodům, pro které byla daná žádost podána. Byť jistě nelze zcela odhlédnout od zákonné povinnosti, že potřebné podklady pro vydání rozhodnutí zpravidla opatřuje sám správní orgán, aby zjistil skutkový stav věci v míře bez důvodných pochybností, nevyvrací to závěr o tom, že je v řízení o žádosti zvýšena odpovědnost účastníků nejen za hladký průběh řízení, ale i za jeho samotný výsledek.

34. Uvedený právní názor zastává taktéž Nejvyšší správní soud, který již v rozsudku ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, judikoval, že: „*u řízení zahajovaných na návrh, je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.*“ K povinnosti účastníků řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 s. ř.) ve správním řízení zahájeném na žádost se potom Nejvyšší správní soud vyjádřil taktéž např. v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015-26, v němž konstatoval, že: „*[...] se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 s. ř.). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.*“ Zesílená povinnost účastníků řízení označit v řízení o žádosti důkazy na podporu svých tvrzení přitom nalézá plného uplatnění též v návrhových řízeních vedených v režimu ZPC (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, či ze dne 25. 3. 2021, č. j. 9 Azs 247/2020-87).
35. V řešené věci vedené řízení je nepochybně řízení návrhové, neboť zaměstnaneckou kartu lze vydat jediné a pouze na návrh cizince, jenž k tomu splňuje zákonné podmínky (viz § 42g odst. 2 až 4 ZPC). I pro řízení ve věci udělení zaměstnanecké karty (lhostejno, zda je toto vedeno před Ministerstvem vnitra nebo příslušným zastupitelským úřadem) se tedy uplatní specifika řízení o žádosti, v důsledku nichž jsou na cizince kladeny zvýšené požadavky stran prokázání skutečností rozhodných pro zdárné vyřízení jeho žádosti a nemalá část důkazního břemene se přenáší právě na něj. Správnost tohoto postupu potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, jež opakovaně zdůraznila, že důkazní břemeno v řízení ve věci zaměstnaneckých karet leží primárně na žadateli (cizinci), nikoli na správním orgánu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31, či ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020-105). I v recentním rozsudku ze dne 16. 5. 2024, č. j. 8 Azs 101/2023-38, přitom Nejvyšší správní soud potvrdil základní tezi, že je-li to cizinec, kdo orgány ČR o něco žádá, je v jeho vlastním zájmu tvrdit a osvědčit skutečnosti, na základě kterých může být jeho žádosti vyhověno.
36. Citovaná judikaturní východiska aplikoval krajský soud i na nyní projednávanou věc, přičemž dospěl k závěru, že v případě sporu účastníků řízení o tom, kdo nese důkazní břemeno stran prokázání podmínky přijatelnosti žádosti o zaměstnaneckou kartu ve smyslu § 169h odst. 1 písm. b) ve spojení s § 169g odst. 1 *in fine* ZPC, je třeba uzavřít tak, že důkazní břemeno tíží žalobce. Podal-li totiž žalobce u žalovaného jako zastupitelského úřadu dle § 42g odst. 5 ZPC žádost o vydání zaměstnanecké karty, tj. ze své vlastní vůle jej svým jednáním o něco požádal, je na něm, aby osvědčil skutečnosti

svědčící o přijatelnosti své žádosti, tj. prokázal oprávněný nepřetržitý pobyt na území některého ze států náležejícího do oblasti konzulární příslušnosti žalovaného po dobu nejméně dvou let (§ 169g odst. 1 ZPC). Krajský soud nespátřuje žádný rozumný důvod (a žádný takový důvod netvrdí ani žalobce), pro který by citované judikaturní závěry vyslovené ve vztahu k již probíhajícímu správnímu řízení nebylo možné aplikovat též ve fázi posuzování přijatelnosti pobytové žádosti, tj. v době, kdy ještě správní řízení zahájeno nebylo, neboť zahájit a vést řízení lze jen o přijatelné žádosti.

37. V této souvislosti krajský soud dodává, že požadavek na prokázání kvalifikovaného pobytu na území některého státu schengenského prostoru nepředstavuje vůči žalobci podmínku zjevně nesplnitelnou či splnitelnou jen za specifických okolností. Zdejší soud nedospěl ani k závěru, že by doložení pobytu ve smyslu § 169g odst. 1 ZPC mělo být pro žalobce nadmíru obtížné či z jeho strany vyžadovalo vynaložení mimořádného úsilí. Žalobce neuvedl žádné okolnosti, jež by mu v osvědčení podmínek místní příslušnosti žalovaného bránily. V kontrastu s tím je pak skutečnost, že žalovaný žádnou evidenci pobytových oprávnění vydaných státy spadajících do jeho místní příslušnosti nedisponuje, a tak jedinou možnou cestu k získání informací o pobytu žalobce v jeho případě představuje (administrativně i časově o poznání náročnější) mezistátní dožádání. Přitom nelze pominout, že zákonné podmínky přijatelnosti žádosti, jakož i vhodný způsob jejich prokázání, musely být žalobci známy nejen v době osobního podání žádosti dne 30. 4. 2024, ale nejpozději již v době zaslání e-mailu s žádostí o registraci osobního termínu k podání žádosti dne 8. 4. 2024.
38. Z provedeného dokazování obsahem internetových stránek žalovaného (ve znění relevantním v době zaslání registračního e-mailu) vyplynulo, že tyto na více místech obsahovaly informaci o tom, že žádost prostřednictvím vízového centra žalovaného může podat cizinec nesplňující výjimku z místní konzulární příslušnosti jen za podmínky, že v některém státě schengenského prostoru či v evropském mikrostátě nebo v Kyprské republice pobývá nepřetržitě alespoň dva roky. Současně se z obsahu internetových stránek podává, že již při registraci k osobnímu termínu k podání žádosti musí žadatelé ke svému e-mailu přiložit náležitosti budoucí žádosti, které budou svědčit o její přijatelnosti dle § 169h odst. 1 písm. b) ve spojení s § 169g odst. 1 ZPC. V tomto ohledu je zde uvedeno (a pro lepší viditelnost též zvýrazněno), že jsou žadatelé ke svému registračnímu e-mailu povinni přiložit *skeny dokladů prokazujících jejich předchozí oprávněný nepřetržitý pobyt v územním obvodu Vízového centra žalovaného, a to po dobu nejméně dvou let*. Takovým dokladem přitom může být např. předchozí pobytová karta nebo dlouhodobé vízum, potvrzení o pobytu příp. jiný dokument obdobného charakteru. Zároveň žalovaný potencionální žadatele výslovně upozorňuje, že podmínka dosažení nejméně dvou let předchozího pobytu musí být splněna nejpozději k datu podání pobytové žádosti (nemusí být nutně splněna v okamžiku registrace termínu).
39. Zcela totožné informace a údaje pak vyplývají i z textu e-mailu, jímž žalovaný potvrdil žalobci přidělení termínu k osobnímu podání žádosti. V něm žalovaný žalobci znovu připomněl, že si s sebou k podání žádosti musí přinést rovněž doklad prokazující nepřetržitý oprávněný pobyt v jedné ze zemí schengenského prostoru po dobu nejméně dvou let a zároveň i prostou kopii příslušného dokladu. Současně jej upozornil, že k registračnímu e-mailu přiložené potvrzení o platném pobytu na Slovensku je nestandardní a že platnost jeho předchozí pobytové karty skončila ke dni 5. 4. 2024. Krajský soud konstatuje, že veškeré informace podstatné z hlediska podmínek

přijatelnosti pobytové žádosti žalovaný žalobci sdělil zcela srozumitelně, logicky a v takovém rozsahu, že nelze mít žádné pochybnosti o tom, jaké konkrétní kroky měl žalobce pro úspěšné (přijatelné) podání žádosti učinit.

40. Krajský soud tak shrnuje, že důkazní břemeno stran prokázání místní příslušnosti žalovaného, a tedy i přijatelnosti pobytové žádosti, tíží žalobce, kterému současně s ohledem na okolnosti posuzované věci objektivně nic nebránilo, aby splnil zákonné podmínky přijatelnosti žádosti ve smyslu § 169h odst. 1 písm. b) ve spojení s § 169g odst. 1 ZPC. Pro dokreslení situace pak krajský soud uvádí, že dle vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 13. 6. 2024 žalobce při dalším termínu osobního podání žádosti dne 16. 5. 2024 doložil platné povolení k pobytu na území Slovenské republiky a jeho žádost tak byla přijata.
41. Nedůvodnou shledal zdejší soud i námitku žalobce, že jej měl žalovaný, jakmile zjistil absenci potřebných dokladů prokazujících pobyt na území Slovenské republiky, vyzvat k odstranění vad žádosti podle § 37 odst. 3 s. ř. Krajský soud uvádí, že citované ustanovení se v řešené věci neuplatní, neboť při odstraňování vad pobytové žádosti podávané na zastupitelském úřadu je třeba v souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* vycházet ze speciální právní úpravy obsažené v 169i odst. 2 ZPC. Dle věty druhé tohoto ustanovení platí, že: „trpí-li podání vadami, které nemají za následek jeho nepřijatelnost, pomůže zastupitelský úřad žadateli nedostatky odstranit na místě nebo ho vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě [...].“
42. Z citovaného ustanovení jasně vyplývá, že nápomoc zastupitelského úřadu při odstraňování vad žádosti připadá v úvahu jen tehdy, pokud zjištěné vady nemají za následek nepřijatelnost podané žádosti. *A contrario*, má-li vada vliv na nepřijatelnost žádosti, není zastupitelský úřad povinen žadatele na vadu upozorňovat a vyzývat k jejímu odstranění. V souzené věci žalobce k pobytové žádosti nepředložil potřebné doklady osvědčující jeho předchozí pobyt na území Slovenské republiky (resp. tyto nepředložil v zákonem požadované formě). Poněvadž má tato vada přímý vliv na místní příslušnost žalovaného, a tedy i přijatelnost podané žádosti [§ 169h odst. 1 písm. b) ZPC], neměl žalovaný povinnost žalobce k odstranění vady vyzývat. K témuž závěru dospěl též Městský soud v Praze v rozsudku téhož žalobce ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10 A 123/2023, přičemž správnost jeho závěrů v plném rozsahu aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2024, č. j. 1 Azs 43/2024-50.
43. Konečně pochybení žalovaného krajský soud neshledal ani v tom, že nepřihlédl k podkladům zasláných mu kanceláří právního zástupce žalobce prostřednictvím e-mailu. Je sice pravda, že kopie potvrzení o pobytu na území Slovenské republiky ze dne 26. 3. 2024 byla zaslána na e-mailovou adresu žalovaného ještě před samotným termínem osobního podání žádosti (tentýž den) a byla opatřena konverzní doložkou právního zástupce žalobce. Na druhou stranu ovšem nelze pominout speciální pravidlo obsažené v § 168 odst. 2 ZPC, dle kterého: „v řízení podle tohoto zákona v části vedené před zastupitelským úřadem je možno podání učinit pouze v listinné podobě.“ Pokud by tedy žalobce předložil listinnou podobu konvertovaného dokumentu, nic by nebránilo tomu, aby jej žalovaný přijal. To se však nestalo. Za této situace proto žalovaný postupoval zcela správně a v souladu se ZPC, jestliže k e-mailem doručenému potvrzení o pobytu na území Slovenské republiky nepřihlédl proto, že nebylo učiněno v zákonném požadované (listinné) podobě. Jelikož se potom dané pochybení vztahuje k důvodu nepřijatelnosti

žádosti, aplikace nápravného postupu podle § 37 odst. 3 s. ř. nebyla s ohledem na znění § 169i odst. 2 ZPC na místě.

VII. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na shora uvedené důvody rozhodl krajský soud o žalobě tak, že ji v plném rozsahu zamítl, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
45. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, jenž ve věci úspěch neměl. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). Krajský soud pak dospěl k závěru, že třebaže žalovaný výslovně požadoval nahradit náklady řízení, v průběhu řízení před soudem žádné náklady vzniklé nad rámec běžné úřední činnosti nedoložil, pročez mu zdejší soud náhradu nákladů řízení s ohledem na závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, nepřiznal, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení přímo u Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 27. srpna 2024

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D. v. r.
samosoudce

