

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **A. M.**, zastoupena JUDr. Jaroslavem Beránkem, advokátem se sídlem Lazarská 1718/3, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 9. 10. 2017, č. j. MV-8740-35/OAM-2017, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **PROFI CREDIT Czech, a. s.**, se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, zastoupena Mgr. Martou Ondačkovou, advokátkou se sídlem Klimentská 1216/46, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2018, č. j. 10 A 196/2017 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jaroslava Beránka, advokáta.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalovaný vydal dne 9. 10. 2017 usnesení podle § 169h odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jímž vyhodnotil žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu formou zaměstnanecké karty jako nepřijatelnou, neboť žalobkyně nepodala žádost osobně.

[2] Proti usnesení žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdila, že se poslední den lhůty pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dostavila na pracoviště žalovaného za účelem podání této žádosti. Osobám čekajícím na daném pracovišti však bylo řečeno, že jejich žádosti nebude možné přijmout, a proto je mají zaslat poštou. Žalobkyně ještě téhož dne zavolala na infolinku zřízenou žalovaným pro cizince, kde jí bylo rovněž sděleno, že má žádost podat poštou. Proto žalobkyně žádost poštou zaslala.

[3] Městský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] K přípustnosti žaloby proti usnesení dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jež se v řízení jevila spornou, městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS a uvedl, že zákon je koncipován tak, že není-li žádost podána osobně, nastávají stejné účinky, jako kdyby byla žádost nepřijatelná, tedy se na ni hledí, jako by vůbec nebyla podána. Zároveň však správní orgán o této skutečnosti musí vydat usnesení. Z toho vyplývá, že není-li žádost podána osobně, předpokládá zákon právní fikci, dle níž nedošlo k podání žádosti, avšak tato fikce nastává nikoliv *ex lege*, ale až na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu. Ustanovení § 76 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) totiž výslovně uvádí, že *„v případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením“*. Pokud by v případě postupu podle § 169h odst. 3 věty třetí zákona o pobytu cizinců nastávala právní fikce nepodání žádosti *ex lege*, nemělo by vydávání usnesení o této skutečnosti žádný rozumný smysl.

[5] Městský soud měl za to, že je namístě přiměřeně aplikovat závěry, které vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, č. 3603/2017 Sb. NSS (dále jako rozsudek č. 3603/2017 Sb. NSS), k povaze usnesení vydávaného podle § 169 odst. 15 věty druhé zákona o pobytu cizinců ve znění do 14. 8. 2017, neboť zde existuje zjevná podobnost právní úpravy.

[6] Městský soud proto uzavřel, že usnesením podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je autoritativně a závazně určeno, že nastává právní fikce nepodání žádosti, která nebyla podána osobně. Tím je nepochybně zasaženo do právní sféry žadatele, byť rozhodnutím deklaratorním, nikoliv konstitutivním, a tedy se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Městský soud uvedl, že požadavek na osobní podání žádosti je v zásadě legitimní i u žadatelů, kteří již na území České republiky pobývají, zkoumal však, zda bylo osobní podání žádosti žalobkyni žalovaným umožněno. Vycházel ze závěrů rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS (dále jako rozsudek č. 3601/2017 Sb. NSS), a rozsudku č. 3603/2017 Sb. NSS, kde rozšířený senát uzavřel, že správní orgány nemohou požadavek na osobní podání žádosti zneužívat a v případech, kdy podání žádosti lidsky důstojným způsobem v reálném čase není umožněno, je třeba o žádosti podané jinak než osobně meritorně rozhodnout, a to i v případě, kdy nebylo požádáno o upuštění od povinnosti osobního podání tam, kde zákon takovou pravomoc správnímu orgánu stanoví.

[8] Soud vzal z výslechu svědkyně O. K. za prokázané, že žalobkyně se skutečně dne 31. 8. 2017 dostavila na příslušné pracoviště žalovaného v úředních hodinách v úmyslu podat žádost osobně v souladu s požadavkem zákona. Ze strany žalovaného jí však podání žádosti nebylo umožněno. Žalovaný ostatně ve svých písemných vyjádřeních nikdy skutková tvrzení žalobkyně nepopřel. Jelikož se ústního jednání nezúčastnil, nemohl provedený důkaz výslechem svědkyně žádným způsobem zpochybnit, což jde ovšem jen k jeho tíži. Již tento poznatek by postačoval k závěru, že žádost podaná téhož dne poštou je věcně projednatelná, neboť žalobkyni bylo znemožněno žádost podat, ačkoliv k tomu učinila vše, co od ní bylo možno požadovat a žalovaný nebyl schopen od ní žádost před uplynutím zákonné lhůty ve stanovených úředních hodinách přijmout.

[9] Nadto žalovaný výslovně a bez dalšího žalobkyni poučil o tom, že může žádost podat poštou, což bylo taktéž prokázáno výslechem svědkyně O. K. Žalobkyně se tedy mohla spoléhat na to, že jí bylo v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu poskytnuto poučení správné. I kdyby tedy podání žádosti pouze poštou nebylo v souladu se zákonem, za daných okolností by žalobkyně těžila z legitimního očekávání správnosti takového postupu, které v ní vyvolal přímo žalovaný.

[10] Městský soud dále uvedl, že § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který vyžaduje osobní podání žádosti, nelze kombinovat § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu, neboť § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je komplexním ustanovením, který stojí k celému ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu ve vztahu speciality.

II. Kasační stížnost

[11] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro jeho nepřezkoumatelnost spočívající v jiné vadě řízení, a to v nedostatečně zjištěném stavu věci.

[12] V prvé řadě považuje stěžovatel za nesprávný závěr soudu, že napadené usnesení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Usnesení nikterak nezasahuje do právní sféry žalobkyně v tom smyslu, že by tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinnosti žalobkyně jako fyzické osoby. Tímto usnesením je pouze konstatován fakt, že žádost o vydání zaměstnanecké karty nebyla doručena správnímu orgánu žadatelkou osobně, a tudíž není podána a řízení o ní není zahájeno.

[13] Dle stěžovatele není pravdou, že zákon o pobytu cizinců je koncipován tak, že není-li žádost podána osobně, nastávají stejné účinky, jako kdyby byla žádost nepřijatelná a tedy se na ni hledí jako by vůbec nebyla podána. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že není-li dodržena zákonem předepsaná forma podání, v tomto případě osobní způsob podání, není žádost podána vůbec a není tedy nutné konstruovat fikci a pohlížet na ni jakoby podána nebyla. Zákon o pobytu cizinců pouze, pokud jde o způsob nakládání s žádostí, která nebyla podána osobně, odkazuje na způsob vyřízení nepřijatelné žádosti o pobytové oprávnění. Z odkazu na způsob vyřízení osobně nepodané žádosti v poslední větě § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze podle názoru stěžovatele dovodit, jak

učinil soud, že až na základě rozhodnutí správního orgánu a nikoliv ze zákona nastává fikce, že nedošlo k podání žádosti. Žádná fikce dle názoru stěžovatele v takovém případě nenastává. K tomuto výkladu odkazuje stěžovatel též na důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. Před účinností této novely stěžovatel postupoval prakticky obdobně, kdy neosobně podanou žádost žadateli vrátil s přípisem obsahujícím důvody tohoto postupu a zejména informaci, že žádost o pobytové oprávnění není podána. Proti takovému přípisu Krajský soud v Brně ve věci sp. zn. 36 A 31/2012 žalobu odmítl jako nepřípustnou. Materiálně se dle názoru stěžovatele dřívější přípis a dnešní usnesení poznamenávané do spisu od sebe nikterak neliší, městský soud měl proto žalobu odmítnout pro nepřípustnost z důvodu, že napadené usnesení není rozhodnutím.

[14] Dále dle stěžovatele Městský soud v Praze nesprávně zhodnotil vztah § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 9/2012 - 35, ve kterém potvrdil aplikovatelnost druhé věty § 37 odst. 4 správního řádu i na případy žádostí o pobytová oprávnění, které mají být podány žadatelem osobně a byly příslušnému správnímu orgánu doručeny jiným způsobem.

[15] Stěžovatel dále napadá způsob, jakým je judikatura Nejvyššího správního soudu vážící se k žádostem podávaným cizinci v zahraničí, zejména pak ve Vietnamu, a k již neexistujícímu systému Visapoint, aplikována na čistě vnitrostátní situaci, navíc bez toho, aby soud zjistil, jak obecně situace na pracovištích stěžovatele vypadá a jak skutečně vypadala dne 31. 8. 2017. Soud vycházel z výpovědi žalobkyní navržené svědkyně a z toho, že stěžovatel skutková tvrzení nepopřel. Stěžovatel se ke skutkovým tvrzením nevyjádřil, neboť měl za to, že jde o žalobu nepřípustnou ze shora popsaných důvodů. Uznává, že tento předpoklad byl chybný, stejně jako to, že se k ústnímu jednání nedostavil jeho zástupce, protože nejpozději v tento okamžik mohl uvést na pravou míru skutková zjištění soudu a vyvrátit některá tvrzení svědkyně i žalobkyně samotné. Stěžovatel tedy z těchto důvodů má rozsudek Městského soudu v Praze také za nepřezkoumatelný, neboť soud v řízení o žalobě nezjistil skutkový stav věci tak, aby z něj mohl vyvodit závěr, že stěžovatel žalobkyni zabránil v podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[16] Ke skutkovým tvrzením žalobkyně stěžovatel uvádí, že dne 31. 8. 2017 bylo vydávání pořadových lístků cizincům ze třetích zemí zastaveno v 11:30 hod., aby bylo možno provoz jedné části pracoviště ukončit nejpozději ve 13:00 hod., a to z důvodu na ten den naplánovaných stavebních úprav. Následně byli cizinci odbavování v jiné části budovy, kde stavební úpravy neprobíhaly. Dne 31. 8. 2017 byl čtvrtek, kdy jsou úřední hodiny stanoveny do 15:00 hod., tedy v důsledku stavebních úprav nedošlo k žádnému zásadnímu zkrácení úředních hodin. K prokázání svých tvrzení navrhuje stěžovatel provést důkaz přehledem vytištěných pořadových lístků a odbavených cizinců na pracovišti stěžovatele získaný z elektronického odbavovacího systému.

[17] Stěžovatel dále namítá, že dle přiloženého poštovního podacího lístku byla zásilka obsahující žádost o vydání zaměstnanecké karty žalobkyně pobočkou České pošty v Praze v Jindřišské ulici přijata dne 31. 8. 2017 již v 9:58 hod., tedy v době, kdy se na pracovišti stěžovatele na ulici Cigánkova pořadové lístky stále vydávaly. Stěžovatel považuje za

nelogické, aby pracovníci správního orgánu již ráno cizincům sdělovali, že se na ně nedostane řada a že mají své žádosti poslat poštou, když ještě kolem poledne byly pořadové lístky státním občanům třetích zemí vydávány. Tato informace sdělována byla, ale až cizincům v odpoledních hodinách, nicméně i tak byli odbaveni i později příchozí cizinci, kteří byli povinni žádost podat osobně a přicházeli v poslední den, kdy mohli takovou žádost podat, tedy za předpokladu, že na tuto skutečnost pracovníky stěžovatele upozornili.

[18] Stěžovatel upozorňuje též na skutečnost, že žalobkyně měla na podání žádosti dostatečný čas a sama si zvolila poslední den platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Ohrazuje se proto proti závěru krajského soudu, že žalobkyni neumožnil žádost podat. Podání žádosti není vázáno na žádnou lhůtu, ale pouze na dobu platnosti dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018 č. j. 6 Azs 324/2017 - 34, ve kterém soud potvrdil, že každý správní orgán je oprávněn si svou činnost organizovat určitým způsobem, což zahrnuje i rozvržení úředních hodin pro jednotlivé oblasti jeho působnosti. Dle názoru stěžovatele toto zahrnuje i možnost výjimečného zkrácení úředních hodin, zvláště, je – li to odůvodněno stavebními úpravami pracoviště. O mimořádném zkrácení či prodloužení úředních hodin a o jiných změnách tohoto typu stěžovatel cizince informuje na internetových stránkách a samozřejmě na pracovišti samotném s dostatečným předstihem. Bohužel v současnosti již tato informace na internetových stránkách Ministerstva vnitra nefiguruje, aby ji mohl stěžovatel předložit jako důkaz. Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 2. 2018, č. j. 5 Azs 312/2017 - 33, uvedl, že trvání na respektování úředních hodin není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 soudního řádu správního a fakt, že se na některého žadatele v rámci těchto hodin nedostane řada, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu v podobě úředních hodin.

III. Vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení

[19] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalobkyně. Nesouhlasí s argumentací žalovaného a má za to, že městský soud za použití příslušné právní úpravy, resp. judikatury, dostatečným způsobem odůvodnil správnost svého závěru, že žaloba směřuje proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a není tedy na místě ji odmítnout. Za neopodstatněný považuje žalobkyně též názor stěžovatele, že městský soud zhodnotil nesprávně vztah § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelem citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se závěrem městského soudu není v rozporu.

[20] Žalobkyně dále uvádí, že skutkový stav byl městským soudem zjištěn dostatečně, a poukazuje na § 109 odst. 5 s. ř. s., dle kterého nelze přihlížet k novým skutečnostem uplatněným stěžovatelem, čehož si je sám vědom. I kdyby to však možné bylo, na závěru o správnosti zjištěného skutkového stavu by to nic neměnilo. Skutečnosti uplatněné stěžovatelem jsou nedostačující ke zpochybnění skutkových zjištění učiněných městským soudem, jelikož absentují důkazy k jejich prokázání, případně tyto nejsou dostatečně průkazné. K tvrzení stěžovatele žalobkyně dále uvádí, že žádost podala poštou nikoliv z vlastní vůle, ale na doporučení zaměstnanců stěžovatele obdrženého nejdříve přímo na

pracovišti žalovaného a potom také na infolince žalovaného. Informace o omezení pracovní doby nebyla dle žalobkyně zveřejněna na internetových stránkách ani dostupná na infolince. Žalobkyně neměla žádný důvod domnívat se, že by dne 31. 8. 2017 nestihla při návštěvě pracoviště stěžovatele žádost podat. Bez ohledu na délku lhůty k podání žádosti má žalobkyně právo na její bezproblémové podání i v poslední den lhůty. Nadto nešlo o její liknavost, neboť teprve 30. 8. 2017 projednávala se zaměstnavatelem detaily pracovní smlouvy. Žalobkyně neshledává nelogickým postup, kdy pracovníci žalovaného již ráno cizincům sdělovali, že se na ně nedostane řada, neboť není neobvyklé, že se u správních orgánů i přes vydaný pořadový lístek do konce úředních hodin na někoho nedostane řada.

[21] Ke kasační stížnosti se vyjádřila též osoba zúčastněná na řízení. Uvádí, že městský soud posoudil otázku přípustnosti žaloby správně s odkazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS. Dostatečně také odůvodnil vztah § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsahující požadavek osobního podání žádosti k § 37 odst. 4 správního řádu. Osobní podání žádosti je speciálním požadavkem na podání upraveným v zákoně o pobytu cizinců, jež vylučuje aplikaci obecných ustanovení správního řádu. S ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. neobstojí ani námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[23] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Vypořádání jednotlivých námitek Nejvyšší správní soud pro větší přehlednost rozčlenil dle obsahu uplatněných stížních bodů.

a. Přípustnost žaloby

[25] Stěžovatel v prvé řadě namítal, že usnesení dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti kterému by byla přípustná žaloba.

[26] Této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Povahou usnesení dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců z hlediska možnosti soudního přezkumu se kasační soud detailně zabýval v rozsudku ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 Azs 82/2018 19, na jehož plné odůvodnění soud pro stručnost odkazuje. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že svou povahou je § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců kombinací § 53 odst. 4 a § 169 odst. 15 tohoto zákona ve znění účinném do 14. srpna 2017. Jelikož byly úkony podle každého z posledně citovaných ustanovení přezkoumatelné soudem v jiném

procesním režimu, musejí nyní soudy zvolit ten, který bude lépe vyhovovat povaze úkonů, které Ministerstvo vnitra či zastupitelský úřad činí v případě nepřijatelné žádosti o pobytové oprávnění. Nejvyšší správní soud poté zdůraznil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiárním žalobním typem a žaloba proti rozhodnutí správního orgánu před ní má přednost (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2007, č. j. 2 Aps 2/2007 - 72 a ze dne 18. ledna 2012, č. j. 1 Aps 4/2011 - 80, též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Kasační soud učinil závěr, že usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a podléhá tedy soudnímu přezkumu, 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 (srov. body 37 a 40 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 227/2016 - 36). Případné vyhovující rozhodnutí správních soudů v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí přitom stěžovatelům poskytne bezprostřední a účinnou ochranu, neboť po zrušení tohoto usnesení je věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (respektive v první fázi k opětovnému posouzení přijatelnosti žádosti), v němž je vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[27] Tyto závěry jsou plně aplikovatelné i na současný případ a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od nich odchýlit.

b. Vztah § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců k § 37 odst. 4 správního řádu

[28] Další námitka stěžovatele směřovala proti údajně nesprávnému posouzení vztahu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a věty druhé § 37 odst. 4 správního řádu.

[29] Na podporu svého tvrzení citoval stěžovatel rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 9/2012 - 35. Ten v podstatné části uvádí následující: „*Městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku konstatoval, že novela cizineckého zákona zakotvila v § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců požadavek osobního podání žádosti. Podle důvodové zprávy kvůli zrychlení řízení a eliminaci závislosti žadatelů na zprostředkovatelích. Požadavek osobního podání je speciálním ustanovením k ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu, podle něhož je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. V § 37 odst. 4 správního řádu je tak obsažen jednak požadavek na formu podání (písemně nebo ústně) a dále požadavek na možné způsoby jeho doručení (elektronicky se zaručeným podpisem). Ustanovení § 169 odst. 14 zákona č. 326/1999 Sb., obsahuje navíc speciální požadavek výhradně osobního doručení žádosti přímo osobou žadatele. Jedná se o speciální právní úpravu ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu, která má před úpravou obecnou přednost. Forma podání je rovněž upravena ve vztahu k § 37 odst. 4 správního řádu ustanovením speciálním, a to v § 42 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, explicitně jako forma písemná, navíc s tím, že podání musí být učiněno na úředním tiskopisu. Právě v předepsané písemné formě podání a ve stanoveném způsobu osobního doručení spočívá specialita vůči správním řádem umožněné formě ústního podání do protokolu,*

kdy se podatel již z podstaty věci dostaví ke správnímu orgánu osobně, anebo tak učiní jeho zmocněný zástupce, pokud ovšem není zvláštním zákonem vyžadována osobní účast podatele u tohoto úkonu, jako je tomu v případě § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud závěry městského soudu shledává správnými a dostatečně zdůvodněnými.“ (zvýraznění přidáno)

[30] Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že z tohoto rozsudku plyne aplikovatelnost § 37 odst. 4 správního řádu na podávání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Městský soud, jehož závěry v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zhodnotil jako správné, naopak jasně vysvětlil, z jakého důvodu obecná úprava ve správním řádu na případ není použitelná.

[31] V současné věci se jedná o totožnou situaci, kdy zákon o pobytu cizinců vyžaduje osobní podání žádosti. Taková úprava je ke správnímu řádu ve vztahu speciality a jiný způsob učinění podání, který správní řád zná, vylučuje. Městský soud tedy tuto otázku posoudil správně.

c. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[32] Poslední okruh námitek se vztahuje k soudem zjištěnému skutkovému stavu. Stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, neboť dostatečně nezjistil skutkový stav věci tak, aby z něj mohl učinit závěr, že stěžovatel zabránil žalobkyni v podání žádosti.

[33] I tuto námitku však musí Nejvyšší správní soud odmítnout jako nedůvodnou. Předně je třeba uvést, kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud není druhým stupněm správního soudnictví a odvolací instancí. Při přezkumu rozhodnutí krajského soudu vychází ze stavu, který existoval ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

[34] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v případě zjišťování skutkového stavu týkajícího se otázky, zda stěžovatel neumožnil žalobkyni osobní podání žádosti, se nejedná o skutečnosti, které by městský soud musel zjišťovat z úřední povinnosti (jako by tomu bylo například u otázky včasnosti žaloby atd. – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005-82). Důkazní břemeno tedy v současném případě tížilo žalobkyni, která k prokázání svých tvrzení musela navrhnout odpovídající důkazy. To učinila, městský soud důkazy provedl a na jejich základě dospěl k závěru o skutkovém stavu, který nyní v kasační stížnosti stěžovatel učinil předmětem sporu. Stěžovatel ke skutkovému stavu ve vyjádření k žalobě nic netvrdil, ani verzi žalobkyně nijak nevyvracel. Na ústní jednání, při kterém byly prováděny důkazy výslechem žalobkyně a svědkyně, se nedostavil. Nelze vytýkat městskému soudu, že z vlastní iniciativy nevyhledával a neprováděl další důkazy, pokud dospěl k závěru, že provedené důkazy dostatečně prokazují tvrzení žalobkyně, neboť odpovědnost za prokázání tvrzeného skutkového stavu nesou účastníci řízení. Pokud účastník nenavrhuje k prokázání svých tvrzení žádné důkazy, případně ani skutková tvrzení protistrany nerozporuje, vystavuje se tak riziku neúspěchu ve věci.

[35] Není jistě povinností žalovaného vyjadřovat se k žalobě a účastnit se ústního jednání. Svou pasivitou v řízení před krajským soudem, zejména v situaci, kdy nejde o přezkum standardního správního rozhodnutí, jež by obsahovalo odůvodnění s obšírně vylíčeným skutkovým stavem a důvody, vedoucími k výroku rozhodnutí, však usnadňuje pozici žalobci a činí pravděpodobnější možnost, že žalobě soud vyhoví.

[36] Městský soud v přezkoumávané věci provedl navržené důkazy, které posléze zhodnotil a učinil z nich skutkové závěry. Tyto závěry nejsou nijak nelogické či zkratkovité a odpovídají provedeným důkazům, které městský soud nepovažoval za nevěrohodné či účelové.

[37] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že městský soud dostatečně zjistil skutkový stav potřebný pro meritorní posouzení věci, na jehož základě vydal stěžovatelem napadený rozsudek.

[38] Ke stěžovatelem prezentované vlastní verzi skutkového stavu a navrženého důkazu k jeho prokázání Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dokazování je spjato primárně s řízením nalézacím, nikoliv s řízením o mimořádném opravném prostředku, kterýžto směřuje již proti pravomocnému rozhodnutí, jak bylo uvedeno shora. Řízení o kasační stížnosti není určeno k napravování pasivity před krajským soudem.

[39] Pokud stěžovatel namítá neúplně či nesprávně zjištěný skutkový stav, může tak činit například s odůvodněním, že městský soud opomněl provést některé navržené důkazy či provedené důkazy nesprávně vyhodnotil. Nelze mu však klást k tíži, že nevzal v úvahu okolnosti, které stěžovatel nově tvrdí ve své kasační stížnosti, neboť tyto městský soud v době svého rozhodnutí objektivně nemohl znát.

[40] Z výše předestřených důvodů Nejvyšší správní soud ani neprovedl důkaz, který stěžovatel navrhoval k prokázání tvrzených skutečností.

[41] Městský soud učinil z jemu známých skutkových okolností správný právní závěr, že žádost neměla být odmítnuta jako nepřijatelná. Aplikoval správně též závěry z rozsudků č. 3601/2017 Sb. NSS a č. 3603/2017 Sb. NSS, které ačkoliv mířily na systém Visapoint a podávání žádostí na zastupitelských úřadech, musí být aplikovány i na vnitrostátní situaci, pokud obdobná situace nastane na pracovišti stěžovatele. Správní orgány, včetně stěžovatele, jsou povinny zabezpečit osobám možnosti k uplatnění práv, která jim vyplývají z právních předpisů ČR.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[44] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]) a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Advokát je plátcem DPH, proto je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 714 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně, celkem tedy 4.141 Kč. Částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[45] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V posuzované věci osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu