ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. V. S.,** zastoupený JUDr. Veronikou Křečkovou, advokátkou se sídlem Čimická 717/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 A 215/2017-59,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2018, čj. 10 A 215/2017-59, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobce domáhal, aby městský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu ze dne 19. 9. 2016. Výše uvedeným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl a uložil žalovanému *povinnost vydat do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty doručené dne 24. 5. 2017 Ministerstvu zahraničních věcí.*

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce

[2] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[3] Namítl, že příslušným k přijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu žalobce je zastupitelský úřad ČR v Hanoji, nikoliv Ministerstvo zahraničních věcí. Žalobce doručil žádost o zaměstnaneckou kartu Ministerstvu zahraničních věcí, přestože zákon vyžaduje,

aby byla podána u zastupitelského úřadu. Městský soud uvedený „nouzový“ způsob podání žádosti zřejmě připustil vzhledem k tvrzení žalobce, že zastupitelský úřad odmítl převzít poštovní zásilku obsahující jeho žádost. Stěžovatel nesouhlasí s posouzením městského soudu, podle kterého byla zásilka nedoručitelná, což si nelze vyložit jinak, než že ji zastupitelský úřad odmítl převzít. Takový závěr je zcela nepodložený a neplyne z podacího lístku ani ze záznamu o doručování zásilky. Nedoručení zásilky může mít podle stěžovatele více příčin, než pouhé odmítnutí adresátem. Zásilka byla adresována O. C. jako fyzické osobě, a proto její jednání nelze přičítat přímo zastupitelskému úřadu. Zásilku mohla odmítnout převzít z protikorupčního důvodu. Odmítnutí převzetí zásilky by měl poštovní doručovatel vyznačit na dodejce, což se nestalo. Podle informací poskytnutých stěžovateli zastupitelským úřadem lze ve Vietnamu za úplatu zařídit cokoliv, včetně záznamu o odmítnutí zásilky. Stěžovatel dále uvedl, že eviduje několik žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podaných zástupkyní L. T. P., u nichž je shodně jako v tomto případě tvrzeno odmítnutí převzetí zásilky. U jiných žádostí ze stejného období, u kterých cizince zastupovala L. T. P., byly zásilky adresované zastupitelskému úřadu doručeny. Podle stěžovatele je tvrzení o odmítnutí přijetí zásilky žalobce nepodložené a nepravdivé. Stěžovatel uzavřel, že řízení o vydání zaměstnanecké karty žalobci nebylo zahájeno, a proto nemůže být stěžovatel nečinný. Navrhl, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby NSS nepřihlížel ke skutečnostem, tvrzením a důkazům uplatněným poprvé až v kasační stížnosti a kasační stížnost posoudil jako nepřípustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), protože se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Podle žalobce stěžovatel opomíjí, že žalobce se dostavil na zastupitelský úřad a pokusil se žádost osobně podat, což mu nebylo umožněno, a dále že žádost a stížnost zaslal zastupitelskému úřadu prostřednictvím poštovních služeb; ten však zásilku nepřevzal. Ministerstvu zahraničních věcí proto žalobce poslal žádost spolu se stížností směřující proti nepřijímání písemností ze strany zastupitelského úřadu. Odmítnutí převzetí písemnosti nemohlo být zákonnou překážkou zahájení řízení, obzvláště nebylo-li umožněno podat žádost osobně. Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] NSS nejprve poznamenává, že § 104 odst. 4 s. ř. s. ze své podstaty dopadá pouze na stěžovatele, který byl v řízení před krajským (resp. městským) soudem v postavení žalobce, nikoliv žalovaného. Žalovaný, který neinicioval soudní řízení, tedy nemůže být v řízení o kasační stížnosti omezen ve své argumentaci ve smyslu § 104 odst. 4, § 109 odst. 5 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104). Z uvedeného plyne, že kasační stížnost je přípustná. Zároveň však NSS zdůrazňuje, že je žádoucí, aby žalovaný byl procesně aktivní již v řízení před krajským soudem. Rovněž dokazování je spjato primárně s řízením u krajského soudu, nikoliv s řízením o mimořádném opravném prostředku. Jinými slovy řízení o kasační stížnosti není určeno k napravování pasivity žalovaného před krajským soudem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, čj. 1 Azs 26/2018-37).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[7] NSS se ztotožňuje se skutkovými zjištěními městského soudu, nesouhlasí však již s právním posouzením věci.

[8] Lze zopakovat skutkové závěry městského soudu, že žalobce dne 18. 9. 2016 vyplnil a podepsal žádost o zaměstnaneckou kartu. Dne 19. 9. 2016 sepsal stížnost na postup zastupitelského úřadu ČR v Hanoji, v níž uvedl, že se téhož dne pokusil osobně podat žádost o zaměstnaneckou kartu, ale její podání mu nebylo umožněno, protože nebyl registrován v systému Visapoint. Dále městský soud zjistil, že žalobce prostřednictvím své zástupkyně L. T. P. (plná moc na č. l. 21 soudního spisu) zaslal dne 4. 11. 2016 poštou zásilku adresovanou zastupitelskému úřadu, která však nebyla doručena a dne 9. 11. 2016 byla vrácena zpět odesílateli (doručenka a informace o zásilce na č. l. 23 a 24 soudního spisu). Dne 22. 5. 2017 zaslal žalobce zásilku také Ministerstvu zahraničních věcí, kterému byla doručena dne 24. 5. 2017 (informace o zásilce a podací lístek na č. l. 49 a 50 soudního spisu).

[9] Není sporu o tom, že žalobce v projednávaném případě tížilo důkazní břemeno ohledně toho, zda mu stěžovatel (ne)umožnil podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu a zda podal svou žádost „nouzovým“, ale účinným způsobem prostřednictvím pošty. Zároveň je však zřejmé, že žalobce se nacházel ve velmi obtížné důkazní situaci. Pokud by veřejná správa dlouhodobě neignorovala právní předpisy a judikaturu NSS a postupovala ve věcech žádostí o zaměstnanecké karty předvídatelným a transparentním způsobem (podrobněji viz níže citované rozsudky rozšířeného senátu NSS), bylo by jistě možné v žalobcově případě zjistit skutkový stav detailněji. Za daných okolností ale NSS souhlasí s názorem městského soudu, podle kterého po žalobci není možné žádat nezvratný přímý důkaz o jeho tvrzeních, ale je třeba vycházet také z nepřímých důkazů, kterými svá tvrzení a okolnosti projednávané věci (skutkový děj) dokládal. Žalobce předložil převážně nepřímé důkazy, které však tvoří ucelený, spojitý a na sebe navzájem navazující řetězec důkazů, který potvrzuje jeho skutková tvrzení. Oproti tomu stěžovatel nijak nereagoval na konkrétní tvrzení a důkazy předložené žalobcem v řízení před městským soudem, z ústního jednání, na němž byly tyto důkazy provedeny, se omluvil; tímto postupem se ovšem stěžovatel vystavil riziku procesního neúspěchu. Městský soud důkazy předložené stěžovatelem vyhodnotil jako věrohodné a učinil z nich logické a pro posouzení věci dostatečné skutkové závěry.

[10] NSS se ztotožňuje s názorem městského soudu, že za dané důkazní situace je nutné žalobcovo tvrzení o neúspěšném pokusu podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu považovat za prokázané a nelze mu vyčítat, že se následně pokusil podat žádost „nouzově“ prostřednictvím pošty.

[11] NSS však již nemůže přisvědčit názoru městského soudu, že žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu byla „nouzově“ podána okamžikem jejího doručení spolu se stížností Ministerstvu zahraničních věcí.

[12] V rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, NSS jednoznačně vymezil, že *„převážnou většinu kompetencí na*

úseku pobytů cizinců má Ministerstvo vnitra. Pouze v omezeném rozsahu pak jsou určité kompetence svěřeny zastupitelským úřadům. Jde především o kompetenci přijímat žádosti [např. o vydání zaměstnanecké karty - pozn. NSS] *včetně rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, o kompetenci odstraňovat nedostatky žádostí, v případě potřeby vyslýchat žadatele a usnesením odkládat žádosti podané „nepříslušnému" zastupitelskému úřadu. **Tyto kompetence jsou samotným zákonem svěřeny jen a pouze zastupitelskému úřadu** jako zákonem předpokládané specifické součásti Ministerstva zahraničních věcí, **a nemohou být přeneseny na nikoho jiného** (např. na Ministerstvo vnitra) **ani atrahovány na samotné Ministerstvo zahraničních věcí**. Skutečnost, že zastupitelský úřad je z institucionálního pohledu toliko specifická součást Ministerstva zahraničních věcí, na uvedeném závěru nic nemění, neboť toto hledisko (provozní, manažerské, metodické a další podřízení zastupitelského úřadu Ministerstvu zahraničních věcí) nic nemění na tom, že zastupitelský úřad má ze zákona kompetenci k určitým zákonem stanoveným úkonům* [zvýraznění provedl 10. senát]."

[13] Z citovaného rozsudku je zřejmé, že věcně příslušným k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu je výhradně zastupitelský úřad (§ 42g odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů). Právě u věcně a místně příslušného zastupitelského úřadu musí být žádost podána, aby o ní bylo zahájeno správní řízení (§ 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Podá-li cizinec žádost o zaměstnaneckou kartu u Ministerstva zahraničních věcí, nemůže tím být zahájeno správní řízení, protože žádost nebyla podána u příslušného správního orgánu - zastupitelského úřadu.

[14] Na tom nic nemění ani skutečnost, že judikatura připouští podání žádosti určitými „nouzovými" způsoby. NSS odkazuje zejména na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS, reagující na dlouhodobý nezákonný postup veřejné správy spojený se systémem Visapoint. Podle citovaného rozsudku je správní řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu zahájeno, pokud se žádost dostala do dispozice zastupitelského úřadu, přestože nebyla podána *osobně*, a tedy nesplňuje zákonem předepsanou náležitost osobního podání. Takový závěr zjevně nic nemění na skutečnosti, že žádost musí být podána u věcně a místně příslušného zastupitelského úřadu.

[15] Část výroku městského soudu o žádosti doručené Ministerstvu zahraničních věcí je v této souvislosti navíc v určitém rozporu s bodem 25. odůvodnění napadeného rozsudku. V něm městský soud vyslovil názor, že žalobce prokázal, že žádost zaslal zastupitelskému úřadu již dne 4. 11. 2016 poštou, avšak nebyl úspěšný. Právě toto podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, byť učiněné „nouzovým" způsobem prostřednictvím pošty, je podle NSS stěžejní pro určení okamžiku zahájení řízení o žádosti žalobce. To, zda byla žádost později doručena také Ministerstvu zahraničních věcí, není podstatné.

[16] Názor městského soudu, že zastupitelský úřad odmítl převzít zásilku, která mu byla žalobcem zaslána dne 4. 11. 2016, je podle stěžovatele nepodložený. Jak již ale NSS konstatoval výše, v projednávané věci bylo nutné vycházet z žalobcem předložených důkazů, jimiž prokázal věrohodnost své skutkové verze. Stěžovatel v řízení před městským soudem nenabídl jinou konkrétní verzi a nepředložil jakékoli důkazy, které by mohly žalobcovu verzi vyvrátit. Stěžovatel naopak v kasační stížnosti výslovně připustil, že vedoucí konzulárního oddělení zastupitelského úřadu - paní O. C. - mohla zásilku

odmítnout převzít *„z protikorupčního důvodu“*. Stěžovatelovo tvrzení tak v podstatě potvrzuje verzi žalobce, že se pokusil doručit svou žádost poštou na zastupitelský úřad; ten však zásilku odmítl převzít. Je sice možné v obecné rovině přisvědčit námitce stěžovatele, že zásilka mohla být vrácena z různých důvodů, ale v projednávané věci z provedených důkazů nevyplývá jiný věrohodný důvod vrácení dotčené zásilky než odmítnutí jejího převzetí adresátem; stěžovatel jej ani konkrétně netvrdí. Za dané důkazní situace nemůže mít vada příslušné doručenky a informace o dotčené zásilce, která spočívá v nevyplnění kolonky důvodů vrácení zásilky, na posouzení této otázky vliv.

[17] V této souvislosti je také zapotřebí zdůraznit, že jako adresát zásilky ze dne 4. 11. 2016 je na podacím lístku uvedena *vedoucí konzulárního oddělení O. C.* Zásilka tedy zjevně nebyla adresována paní C. jako fyzické osobě, ale jako úřední osobě, jejíž jednání je nepochybně přičitatelné zastupitelskému úřadu. Nelze přitom připustit, aby správní orgány (resp. úřední osoby) odmítaly přijímat písemnosti s obecným odůvodněním, že jim hrozí podezření z korupce. Tím by zcela rezignovaly na své zákonné povinnosti. Uvedené obavě lze jednoduše předcházet například tím, že obálka bude otevřena v přítomnosti více osob.

[18] NSS tedy nezbývá než konstatovat, že dotčená zásilka se dostala do dispozice zastupitelského úřadu, na čemž nic nemění ani to, že zřejmě v důsledku jednání vedoucí konzulárního oddělení si ji zastupitelský úřad fakticky nepřevzal.

[19] Z uvedeného plyne, že je správný závěr městského soudu o nečinnosti stěžovatele, kterého však nelze zavázat k tomu, aby vydal *rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty doručené dne 24. 5. 2017 Ministerstvu zahraničních věcí*; doručením žádosti tomuto správnímu orgánu totiž správní řízení zahájeno být nemohlo. NSS si je vědom toho, že v důsledku nepřevzetí žádosti žalobce ji nemá žalovaný ve své dispozici (pokud ji již nezískal jinak). Stěžovateli tedy nezbývá, než aby si ji např. od žalobce vyžádal.

[20] Pro úplnost NSS konstatuje, že důkazy navržené stěžovatelem (tj. žádost o informaci adresovanou Velvyslanectví ČR v Hanoji a informaci jím poskytnutou) neprováděl, neboť by to bylo vzhledem k výše uvedeným závěrům nadbytečné. Rovněž se NSS nezabýval tvrzeními stěžovatele ohledně jiných žádostí cizinců, které zastupovala paní L. T. P., protože uvedené skutečnosti jsou pro tuto konkrétní věc nepodstatné.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedeného NSS shledal, že městský soud se dopustil nesprávného právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci městský soud.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 20. prosince 2018

Ondřej Mrákota
předseda senátu