



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **H. C. N.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2020, č. j. 119210-2/2020-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2021, č. j. 11 A 99/2020-32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2021, č. j. 11 A 99/2020-32, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 7. 9. 2020, č. j. 119210-2/2020-OPL, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 29. 5. 2020, č. j. 1604/2020-HANOKO, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **21.600 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Žalobce dne 25. 5. 2020 podal prostřednictvím poštovní přepravy žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky („zákon o pobytu cizinců“). Svou žádost zdůvodnil skutečností, že i po skončení platnosti usnesení vlády ČR č. 71/2020 Sb. ze dne 12. 3. 2020, které s účinností od 14. 3. 2020 zastavilo příjem žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí, Velvyslanectví ČR v Hanoji nadále nepřijímá osobně podávané žádosti o trvalý pobyt, pokud nejsou podány za účelem sloučení rodiny, a to na základě čl. I bodu 10 ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 5. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN. Žalobce uvedl, že mu byl trvalý pobyt zrušen podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tuto skutečnost doložil rozsudkem ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 79/2016-110, kterým Krajský soud v Plzni zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu na území ČR; rozsudek Krajského soudu v Plzni nabyl právní moci dne 12. 6. 2018. Žalobci proto v současné době běží podle § 66 odst. 2 téhož zákona lhůta tří let od právní moci zrušení předchozího povolení k trvalému pobytu, v rámci které mu může být vydáno nové povolení k trvalému pobytu. Vzhledem k tomu, že usnesením vlády ČR ani opatřením Ministerstva zdravotnictví nebyl nijak upraven běh této lhůty, žalobci hrozí, že lhůta marně uplyne, aniž by žádost o povolení k pobytu mohl osobně podat.

[2] Velvyslanectví České republiky v Hanoji („zastupitelský úřad“) usnesením ze dne 29. 5. 2020, č. j. 1604/2020-HANOKO, žalobcovu žádost zamítlo a řízení o žádosti o trvalý pobyt zastavilo. Zastupitelský úřad konstatoval, že z důvodu platnosti ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN, které s účinností od 18. 5. 2020 nařizuje mj. zastavení přijímání žádostí o trvalé pobyty (s výjimkou žádostí o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny), není velvyslanectví v současné době oprávněno přijmout žádost o trvalý pobyt na základě § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a to ani na základě upuštění od povinnosti osobního podání. Ve věci hrozby marného uplynutí lhůty zastupitelský úřad uvedl, že přestože usnesení vlády ČR č. 71/2020 Sb. neupravilo běh příslušné lhůty, Ministerstvo vnitra dne 19. 3. 2020 zveřejnilo stanovisko k posuzování běhu lhůt v oblasti veřejné správy v době trvání nouzového stavu, jež uvádí možnost využití žádosti o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy překážka pomine, podle § 41 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, která zůstává platná i nadále. Zastupitelský úřad současně žalobce poučil o možnosti podat rozklad podle § 152 správního řádu, o němž rozhoduje ministr zahraničních věcí.

[3] Žalobce proti rozhodnutí zastupitelského úřadu podal rozklad, který žalovaný posoudil jako odvolání, neboť žádosti byly podány již za účinnosti zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle § 170c zákona o pobytu cizinců lze proti rozhodnutí zastupitelského úřadu podat odvolání, o kterém rozhoduje Ministerstvo zahraničních věcí.

[4] Žalovaný následně v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a napadené usnesení zastupitelského úřadu potvrdil. Žalobce v odvolání namítal, že § 41 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze na procesní lhůty a k posouzení běhu lhůty podle

§ 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se nepoužije. Žalovaný uvedl, že napadené usnesení je odůvodněno platností opatření Ministerstva zdravotnictví a argumentace k posuzování běhu lhůty je v napadeném usnesení uvedena pouze nad rámec odůvodnění. K tvrzení žalobce, že lhůta podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je lhůtou hmotněprávní a uplyne žalobci už za rok, žalovaný uvedl, že žalobce měl již od 12. 6. 2018 možnost postupovat zákonem předvídaným způsobem a sjednat si termín k osobnímu podání žádosti s tím, že lhůta pro vydání rozhodnutí v souladu s § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců uplyne dne 12. 6. 2021. Žalovaný upozornil, že žalobce žádné relevantní důvody, které by odůvodňovaly upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ani v žádosti, ani v rozkladu netvrdil ani nedoložil. Pouhé konstatování žalobce, že právo na vydání povolení k pobytu je omezeno lhůtou tří let od právní moci zrušení předchozího povolení k trvalému pobytu, nenaplnuje pojem odůvodněný případ a podmínky opakovatelné či dlouhodobé nemožnosti podat pobytovou žádost. Nadto žalobce netvrdil ani nedoložil žádný relevantní důvod, proč žádost o povolení k trvalému pobytu nemohl podat v období po nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Plzni, tj. od 12. 6. 2018. Pokud tedy žalobce podal žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt až s odstupem téměř 2 let, a to ještě v době nouzového stavu, lze tento krok ze strany žalobce a jeho zástupce chápat pouze jako ryze účelový. Žalovaný zdůraznil, že zastupitelský úřad neeviduje žádné skutečnosti či důvody, které by žalobci neumožňovaly ode dne 12. 6. 2018 se zaregistrovat ke sjednání termínu k osobnímu podání žádosti o trvalý pobyt. Žalovaný tedy uzavřel, že opatření Ministerstva zdravotnictví nepředstavuje zásah do subjektivních práv žalobce a jeho žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt nenaplnila pojem „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

II. Posouzení věci městským soudem

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem zamítl.

[6] Městský soud předně souhlasil se závěrem žalovaného, že (nesprávné) posouzení běhu doby je v usnesení orgánu prvního stupně uvedeno nad rámec odůvodnění a na výsledné zamítnutí jeho žádosti nemělo vliv.

[7] Dále se městský soud ztotožnil i se závěrem žalovaného o tom, že pouhé konstatování žalobce, že právo na vydání povolení k trvalému pobytu je omezeno lhůtou tří let od právní moci zrušení předchozího povolení k trvalému pobytu, nenaplnuje neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ uvedený v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud by soud přijal žalobcovu argumentaci, musel by rovněž dojít k závěru, že by zastupitelské úřady byly povinny vyhovovat žádostem o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, kdykoliv by se přiblížilo u konkrétního žadatele uplynutí doby 3 let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[8] Skutečnost, že Ministerstvo zdravotnictví vydalo mimořádné ochranné opatření, kvůli kterému zastupitelské úřady nemohly (s výjimkami) přijímat žádosti o trvalé pobyty, a lhůta uvedená v § 66 odst. 2 žalobci přitom stále plynula, nepovažoval městský soud za protiústavní. Městský soud sice souhlasil s žalobcem, že otázka, kdy se žalobce v průběhu

doby tří let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozhodl podat žádost o navrácení povolení k trvalému pobytu, by při posuzování, zda jsou splněny podmínky pro upuštění od osobního podání žádosti, neměla hrát roli. Z napadeného rozhodnutí však vyplývá, že důvodem pro zamítnutí žádosti bylo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, a skutečnost, že žalobce nedoložil, že by jeho případ byl „odůvodněný.“

[9] Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že si žalobce mohl sjednat termín osobního podání žádosti už od 12. 6. 2018, nepovažoval to městský soud za stěžejní důvod rozhodnutí, ale pouze za dokreslení konkrétní situace žalobce. Proto ani námitku žalobce, že už v minulosti žádost o povolení k trvalému pobytu třikrát podal, nepovažoval městský soud za důvodnou. Pokud nic jiného, tak to jen ukazuje, že žalobce v minulosti o vydání povolení k trvalému pobytu usiloval a z nejrůznějších důvodů jeho žádostem nebylo správními orgány vyhověno (např. z důvodu nedoložení zajištění dostatečných prostředků k pobytu na území ČR).

[10] Městský soud v neposlední řadě neshledal důvodnou ani žalobcovu námitku týkající se protiústavnosti ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. Zdůraznil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje. Žalobce není českým občanem, a proto mu nesvědčí právo na pobyt na území České republiky. Jádrem námitky žalobce byla právní otázka, zda je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno na základě § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví vydat opatření, kterým zastaví přijímání žádostí o trvalé pobyty na zastupitelských úřadech v ČR. Podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví stanovuje Ministerstvo zdravotnictví ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých onemocnění a rozhoduje o jejich ukončení. Ustanovení § 68 pak uvádí, že Ministerstvo stanovuje i ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí. Zákon však konkrétní opatření nevyjmenovává. Městský soud dospěl k závěru, že je na správním uvážení Ministerstva zdravotnictví, jaká ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění ze zahraničí zvolí. Tato ochranná opatření nemohou být samozřejmě nesmyslná. Vždy se musí jednat o situaci vysoce nakažlivého infekčního onemocnění, musí existovat obava před zavlečením této nemoci ze zahraničí a ochranné opatření musí být vystaveno na racionálním základě. Městský soud měl za to, že v posuzované věci aplikované ochranné opatření všechny tyto podmínky splňovalo.

[11] Je obecně známou skutečností, že onemocnění COVID-19 je vysoce infekční onemocnění, které způsobilo celosvětovou pandemii. Odůvodnění vydaného ochranného opatření (které je svou povahou opatřením obecné povahy) racionálně odůvodňuje, proč Ministerstvo přistoupilo k zastavení přijímání žádostí o trvalé pobyty. Ministerstvo zdravotnictví toto opatření podrobně odůvodnilo důsledky exponenciálního šíření nového typu koronaviru. Konkrétně poukázalo na koordinovaný přístup států EU, které od 16. 3. 2020 zavedly celoplošný zákaz vstupu do EU ze třetích zemí (se stanovenými výjimkami). Ministerstvo se v odůvodnění dále odvolalo na národní a evropské předpisy, které umožňují nastavit pravidla pro vstup na území v návaznosti na opatření proti zavlečení infekčních onemocnění ze zahraničí, a zdůraznilo, že Ministerstvo postupuje v uvolňování v oblasti cestování velmi obezřetně a soustřeďuje se jen na skutečně nezbytné důvody přicestování na území, u kterých lze akceptovat rizika spojená s možným zavlečením a

způsobením případné další vlny onemocnění COVID-19 na českém území (např. sloučení rodiny či zdravotní personál). Ministerstvo v odůvodnění také uvedlo, že ohledně znovuoobnovení možnosti vstupu na území ČR postupuje v souladu s doporučeními EU. Městský soud proto uzavřel, že v posuzované věci aplikované ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, které vycházelo z § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

III. Obsah kasační stížnosti

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel nepovažuje právní názor městského soudu za správný. Městský soud opomněl, že s uplynutím tříleté lhůty pro opětovné získání povolení k trvalému pobytu dojde k zániku tohoto stěžovatelova práva. Podle stěžovatele je hrozba zániku práva typickým příkladem „odůvodněného případu“, kdy je třeba od povinnosti osobního podání žádosti upustit. Upuštění od povinnosti osobního podání žádosti je v takovém případě v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména s § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 2 správního řádu. Městský soud se újmou, která mu vznikne zánikem práva na opětovné získání povolení k trvalému pobytu, z hlediska základních zásad správního řízení vůbec nezabýval. Za nesprávnou považuje stěžovatel úvahu městského soudu, podle které by v případě vyhovění stěžovateli musely zastupitelské úřady vyhovovat žádostem každého cizince o upuštění od osobního podání kdykoli by se přiblížilo uplynutí doby 3 let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Situace stěžovatele je totiž jiná. V jeho případě mu v době podání žádosti do uplynutí lhůty 3 let zbýval ještě více než 1 rok, avšak žádost z důvodu stále prodlužovaných opatření Ministerstva zdravotnictví až do současnosti osobně podat nemůže.

[14] Žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně zhodnotil otázku, podle jakého ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, a zda vůbec, je Ministerstvo oprávněno ochranným opatřením zakázat přijímání žádosti cizinců o pobytová oprávnění. K argumentaci městského soudu, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, stěžovatel namítá, že se nedomáhá práva pobytu, ale práva podat žádost a zahájit řízení o ní tak, aby bylo možno meritorně rozhodnout ještě před uplynutím lhůty 3 let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je navíc transpozicí čl. 9 odst. 5 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Podle tohoto ustanovení směrnice stanoví členským státům povinnost umožnit v případech jako je případ stěžovatele zjednodušený postup pro opětovné získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Není proto správný názor městského soudu, že je plně v diskreci a svobodné jurisdikci státu, zda určitou osobu na své území vpustí. Opatření Ministerstva zdravotnictví, které žalobci brání v osobním podání žádosti, je v rozporu se směrnicí a tím i v rozporu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

[15] Městský soud uvedl, že Ministerstvo zdravotnictví má pravomoc ochranným opatřením zastavit přijímání žádostí o trvalé pobyty na zastupitelských úřadech.

Přezkoumatelným způsobem se však nevypořádal s námitkou stěžovatele, že takový postup Ministerstva je protiústavní, protože se jedná o výkon stěžovatelova práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jehož podmínky a podrobnosti podle čl. 36 odst. 4 Listiny upravuje *zákon*. Výkon tohoto základního práva tedy nemůže být upraven pouze ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem městského soudu, že Ministerstvo zdravotnictví svoje opatření racionálně odůvodnilo, když přistoupilo k zastavení přijímání žádostí o trvalé pobyty. Namítá, že případů, jaký je i ten jeho, je zřejmě pouze několik. Nepřijetí jeho žádosti a žádostí cizinců v obdobné situaci proto není možno racionálně odůvodnit snahou zabránit šíření epidemie. Opatření Ministerstva zdravotnictví totiž kromě sloučení rodiny umožňuje přijímat žádosti i o pobyt za účelem studia, kterých je s největší pravděpodobností výrazně více, a žadatelům navíc nehrozí zánik práva, jako je tomu v případě stěžovatele. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s argumentací městského soudu, že ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví umožňuje Ministerstvu pružně reagovat na konkrétní situaci, která ve velké míře životy a zdraví obyvatel ČR ohrožuje, přičemž jedním z takových opatření může být i zastavení přijímání žádostí o povolení k trvalému pobytu na zastupitelských úřadech v zahraničí. Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádné ustanovení, jež by bylo možno označit za zákon, který ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny upravoval podmínky a podrobnosti práva stěžovatele na podání žádosti zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Ani ochranná opatření vydaná na základě tohoto zákona nejsou zákonem ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny.

IV. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu. V případě stěžovatele je nutno poměřit veřejné zájmy, tj. na jedné straně ochranu občanů i cizinců pobývajících na území České republiky před epidemiologickými riziky spojenými s onemocněním COVID-19, kterou představuje ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví, a na druhé straně pouhou individuální „hrozbu“ zániku práva stěžovatele, kterou si stěžovatel navíc zavinil vlastní nečinností. Žalovaný připomněl, že stěžovatel měl již od 12. 6. 2018 možnost postupovat zákonem předvídaným způsobem a sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Stěžovatel nevznnesl žádné skutečnosti či důvody, které by mu neumožňovaly ode dne 12. 6. 2018 se zaregistrovat ke sjednání termínu k osobnímu podání žádosti o trvalý pobyt. Při poměření shora popsaných dvou zájmů nemůže zájem stěžovatele obstát, a tedy žádost a konkrétní situace stěžovatele nemůže naplnit neurčitý pojem „odůvodněný případ“ podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. K námitce stěžovatele, že se městský soud újmou, která mu vznikne zánikem práva na opětovné získání povolení k trvalému pobytu, nezabýval z hlediska zásad správního řízení, žalovaný uvádí, že stěžovatel kromě objektivní skutečnosti běhu tříleté lhůty v průběhu správního ani soudního řízení žádnou újmu nenamítal. Z napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatele byla účinnost opatření Ministerstva zdravotnictví, které mj. nařizovalo zastavení přijímání žádostí o trvalé pobyty (s výjimkou žádostí o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny).

[17] Pokud jde o odkaz stěžovatele na čl. 9 odst. 2 směrnice Rady 2003/109/ES, žalovaný zdůrazňuje, že ustanovení směrnice mimo jiné uvádí, že podmínky a postup pro

opětovné získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta stanoví vnitrostátní právo (čl. 9 odst. 5 poslední věta směrnice). Ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví je v souladu s legislativou a doporučeními EU. Námitka stěžovatele, že se městský soud nevypořádal s námitkou protiústavnosti postupu Ministerstva zdravotnictví, se nezakládá na pravdě, jelikož městský soud se souladem s čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny zabýval v bodech 33-39 rozsudku a dospěl k závěru, že ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Právo stěžovatele na spravedlivý proces proto nebylo porušeno. Námitka stěžovatele, že Ministerstvo zdravotnictví svoje opatření racionálně nezdůvodnilo, je vzhledem k posuzování napadeného rozhodnutí žalovaného zcela mimo prostor tohoto soudního řízení.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu

[20] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval touto námitkou. Bylo by totiž předčasné právně hodnotit věc samou, pokud by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný.

[21] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů je dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, Nejvyšší správní soud vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsáný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“.

[22] Stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti uplatněnou v kasační stížnosti nijak blíže neodůvodňuje a její podstatu lze toliko dovozovat z jeho argumentace k věci samé. V rámci ní městskému soudu vytýká, že se nevypořádal s dílčími aspekty žalobních námitek, např. se z hlediska základních zásad správního řízení nezabýval újmou, která žalobci vznikne zánikem práva na opětovné získání povolení k trvalému pobytu.

[23] V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že nedostatkem odůvodnění není, pokud soud bezesbýtku nevyporádá všechny argumenty účastníka, jestliže současně přehledně vyloží, o které důvody své rozhodnutí opírá. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, není porušením práva na spravedlivý proces, pokud obecné soudy „*nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jak městský soud vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Jak vyplývá ze shora citovaného nálezu, porušením práva na spravedlivý proces není, pokud soud nevyporádá adresně každou jednotlivou námitku, předeště-li současně vlastní ucelenou argumentaci. To městský soud v projednávané věci nepochybně učinil – své závěry ohledně běhu lhůty, pojmu „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců a ústavnosti ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví popsal v bodech 18-19, 22-30 a 33-39 rozsudku. Pouhá skutečnost, že stěžovatel s právním posouzením městského soudu nesouhlasí po věcné stránce, však nečiní jeho námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou.

b) Odůvodněnost případu pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a ochranné opatření

[25] Nejvyšší správní soud však souhlasí se stěžovatelem, že městský soud věc nesprávně posoudil po věcné stránce.

[26] Stěžovateli bylo předchozí povolení k trvalému pobytu zrušeno podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení uvádí, že *Ministerstvo zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území států Evropské unie nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců*, pokud nebyla odůvodněna závažnými důvody, zejména těhotenstvím a narozením dítěte, závažným onemocněním, studiem nebo odborným školením anebo pracovním vysláním do zahraničí.

[27] Podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se *povolení k trvalému pobytu dále na žádost vydá cizinci, kterému předchozí povolení k trvalému pobytu na území bylo zrušeno z důvodu podle § 77 odst. 1 písm. c) nebo d), pokud od nabytí právní moci rozhodnutí neuplynula doba 3 let*. Toto ustanovení bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Jak vyplývá z důvodové zprávy k této novele, jedná se o transpozici směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Na základě této směrnice byla ve vnitrostátním právu nově upravena oblast povolování trvalých pobytů cizinců na území České republiky.

[28] Podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/109/ES pobývající rezident ztrácí nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže c) se nezdržoval na území Společenství po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců (srov. k tomu rovněž shora

citovaný § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců). Podle čl. 9 odst. 5 směrnice Rady 2003/109/ES *s ohledem na případy uvedené v odst. 1 písm. c) (...) stanoví členské státy, které přiznaly právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, zjednodušený postup pro opětovné získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Uvedený postup se týká zejména případů osob, které pobývaly v druhém členském státě za účelem studia. Podmínky a postup pro opětovné získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta stanoví vnitrostátní právo.* Citovanou unijní právní úpravu tedy český zákonodárce implementoval pomocí § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci, kterému předchází povolení k trvalému pobytu na území bylo zrušeno z důvodu podle § 77 odst. 1 písm. c) téhož zákona, pokud od nabytí právní moci rozhodnutí neuplynula doba 3 let. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že právě o takovou situaci se v případě stěžovatele jedná (a ani žalovaný tuto skutečnost ostatně nečiní spornou).

[29] Pokud jde o způsob podání žádosti o trvalý pobyt podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je cizinec povinen žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podat osobně. Podle § 169d odst. 3 téhož zákona však *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. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu (podtržení doplněna soudem).*

[30] Jádrem sporu je tedy otázka, zda nemožnost zaregistrovat se k osobnímu podání žádosti (jelikož to neumožňovalo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví), spolu s tříletou (plynoucí) dobou uvedenou v § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců činí takový odůvodněný případ, pro který měl správní orgán prvního stupně vyhovět stěžovateli žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

[31] Jak již upozornil městský soud, otázkou výkladu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 9. srpna 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, Nejvyšší správní soud uvedl, že výraz *může* v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců znamená, že zákonem předvídaný následek (upuštění od povinnosti osobního podání žádosti) nastává jen tehdy, jestliže to správní orgán uzná za vhodné, či potřebné. Zároveň však Nejvyšší správní soud zdůraznil, že správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Pojem *odůvodněný případ* je pojmem neurčitým a správnímu orgánu je tak poskytován prostor pro zhodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoliv. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále uvedl, že předmětem soudního přezkumu v takovém případě nemůže být hodnocení smysluplnosti osobního podání žádosti, ale pouze posouzení, „zda správní orgány správně

vyložily neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ a poté jej správně aplikovaly na zjištěný skutkový stav.“

[32] Judikatura dovodila, že možnost upustit od osobního podání žádosti je možností výjimečnou. Jedná se o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (viz např. rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, a ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel musí v žádosti uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (viz rozsudek č. j. 10 Azs 219/2015-67). Tyto důvody je žadatel povinen i doložit (viz rozsudek č. j. 6 Azs 77/2015-36). Ve výše zmíněném rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, Nejvyšší správní soud dovodil, že pod pojem *odůvodněný případ* spadají např. případy, kdy je žadatel v osobním podání žádosti omezen svým zdravotním stavem, a dále případy, kdy bude objektivně nemožné dostavit se k zastupitelskému úřadu, ale i situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena (např. že bude mít samotný zastupitelský úřad natolik závažné provozní problémy, že jej nebude možné osobně navštívit). Nejvyšší správní soud v bodě 38 rozsudku zdůraznil, že institut *upuštění od osobního podání žádosti* je třeba chápat jako regulativ, který správnímu orgánu poskytl zákonodárce, aby v odůvodněných případech mohl zmírnit přílišnou tvrdost právní úpravy dopadající na „konkrétní (jednotlivé) situace žadatelů.“

[33] Z obsahu rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že primárním důvodem pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt bylo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. 5. 2020, č. j. MZDR 20599/2020-1/MIN/KAN. Podle čl. I bodu 10 tohoto ochranného opatření Ministerstvo zdravotnictví nařídilo podle § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví postupem podle § 68 odst. 1 k ochraně před zavlečením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 s účinností od 18. 5. 2020 zastavení přijímání žádostí o trvalé pobyty na zastupitelských úřadech ČR (s výjimkou žádostí o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny).

[34] Ustanovení čl. I bodu 10 ochranného opatření konkrétně zní následovně: *S účinností ode dne 18. května 2020 od 00:00 hod. se nařizuje zastavení přijímání žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky s výjimkou žádostí o:*

- a) *krátkodobá víza, jde-li o účely pobytu uvedené v bodě I. písm. a), c), e), f), g), h), k) a m),*
- b) *dlouhodobá víza za účelem sezónního zaměstnání,*
- c) *mimořádná pracovní víza,*
- d) *přechodný pobyt, jsou-li podány cizinci zařazenými do vládního Programu klíčový a vědecký personál,*
- e) *přechodný pobyt podaných cizinci zařazenými do vládního Programu kvalifikovaný zaměstnanec, pokud budou vykonávat zdravotnické povolání nebo pracovat v sociálních službách,*
- f) *přechodný pobyt podaných cizinci zařazenými do vládního Programu vysoce kvalifikovaný zaměstnanec,*
- g) *povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu a žádostí o oprávnění k pobytu nad 90 dnů manželů a nezletilých dětí vědeckých pracovníků,*

- h) přechodný pobyt podaných cizinci zařazenými do Režimu STUDENT: koncept pro usnadnění vízové procedury u vybraných studentů a projektu Zrychlená procedura udělování pobytových oprávnění pro cizince – zahraniční studenty ze třetích zemí,*
- i) povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území a žádosti o dlouhodobé vízum za účelem rodinným, jde-li o manžele a nezletilé děti cizince s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území České republiky,*
- j) vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu na území České republiky;*

tyto výjimky platí pouze pro žádosti o víza a přechodné pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve státech, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 přijímání takových žádostí umožňují; Ministerstvo zahraničních věcí zveřejní seznam takových států způsobem umožňujícím dálkový přístup (podtržení doplněna soudem).

[35] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje na skutečnost, že odkazované ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví výslovně nijak *neupravuje ani* otázku podmínek pro upuštění od osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *ani* běh lhůty pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy situaci, kdy od nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu cizince z důvodu podle § 77 odst. 1 písm. c) téhož zákona neuplynula doba 3 let a cizinec o trvalý pobyt v této lhůtě požádal, jako je tomu v případě stěžovatele. Žalovaný tedy ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví vztahuje k situaci, na kterou již s ohledem na zákonem stanovené podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a s tím související běh tříleté lhůty, ani dopadat nemůže.

[36] Kasační soud zdůrazňuje, že pokud si zákonodárce přál upravit běh těchto zákonných lhůt, s nimiž je spojen zánik určitého práva, učinil by tak nepochybně výslovně, a to opět zákonem (k tomu srov. např. zákon č. 191/2020 Sb. o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu), což se v tomto případě nestalo. Správní orgány tedy nemohou s odkazem na ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví *znemožnit žádost* podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vůbec *podat*.

[37] Je přitom nepochybné, že situace stěžovatele splňuje rovněž podmínku „odůvodněného případu“ podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o trvalý pobyt. Ochrana osob před riziky spojenými s onemocněním COVID-19 a s tím související opatření jsou nepochybně situací, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena (na tyto okolnosti ostatně stěžovatel ve své žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti poukazoval, byť tím v první řadě mířil na absolutní nemožnost žádost o trvalý pobyt podat).

[38] Nutno zopakovat shora citované závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž je institut *upuštění od osobního podání žádosti* třeba chápat jako regulativ, který správnímu orgánu poskytl zákonodárce, aby v odůvodněných případech mohl zmírnit

přílišnou tvrdost právní úpravy dopadající na *konkrétní (jednotlivé) situace žadatelů*. O takovou situaci se v projednávaném případě nepochybně jedná. Nadto Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v případě žadatelů podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se jedná o osoby, jimž byl trvalý pobyt již jednou udělen. Nejedná se tedy o osoby, které by správními orgány nebyly známy a u nichž by tedy tím spíše bylo odůvodněno podání žádosti o trvalý pobyt výlučně *osobně*.

[39] Rovněž neobstojí argumentace žalovaného, že jednání stěžovatele bylo „účelové“, neboť svoji žádost podal v době trvajících protikoronavirových opatření, a že stěžovateli nic nebránilo žádost podat již dříve, tedy kdykoliv od právní moci rozsudku Krajského soudu v Plzni, k níž došlo již dne 12. 6. 2018. Nejvyšší správní soud jednak souhlasí se závěrem městského soudu, že otázka, kdy se stěžovatel v průběhu doby tří let podle § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozhodl podat žádost o navrácení povolení k trvalému pobytu, by při posuzování, zda jsou splněny podmínky pro upuštění od osobního podání žádosti, neměla hrát roli. Nadto není pravdou, že by stěžovatel byl zcela nečinný. Ani žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nijak nerozporuje závěr městského soudu o tom, že stěžovatel v minulosti žádost o povolení k trvalému pobytu již několikrát podal, byť z nejrůznějších důvodů jeho žádosti nebyly správními orgány vyhověno (např. z důvodu nedoložení zajištění dostatečných prostředků k pobytu na území ČR).

[40] S ohledem na předeslané závěry týkající se § 66 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud v projednávané věci již nezabýval kasační stížností rozporovanou pravomocí Ministerstva zdravotnictví vydat ochranné opatření, neboť posouzení této otázky nebylo pro rozhodnutí o kasační stížnosti nezbytné.

VI. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, a proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na povahu uvedených pochybení Nejvyšší správní soud zrušil i rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2020, č. j. 119210-/2020-OPL, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 29. 5. 2020, č. j. 1604/2020-HANOKO, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude postupovat v souladu s výše uvedenými právními názory [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 3, 4 a 5 s. ř. s.].

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

[43] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách

advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] celkem částku 9.300 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 900 Kč (3 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát nedoložil (v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti), že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se nárok na odměnu nezvyšuje o částku odpovídající této dani. Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho advokáta náklady řízení o žalobě ve výši 13.200 Kč.

[44] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatele zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho advokáta náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 8.400 Kč.

[45] Celková částka náhrady nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tedy činí 21.600 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce stěžovatele ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. dubna 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu