



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **N. V. L.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, sídlem 13 Chu Van An, Hanoj, Vietnamská socialistická republika, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 62/2020 - 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“); tímto rozsudkem krajský soud shledal důvodnou žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele, a proto v souladu s § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o udělení schengenského víza podané dne 10. 3. 2020, č. HANO202003100003, a to ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozsudku.

[2] Dne 10. 3. 2020 žalobce podal žádost o udělení (krátkodobého) schengenského víza rodinného příslušníka občana Evropské unie (EU) – tím je žalobcův nezletilý syn M. T. N., nar. X, který je státním občanem České republiky (ČR). Z vyplněného formuláře žádosti vyplývá, že účelem cesty žalobce bylo podání žádosti o přechodný pobyt na území České republiky s tím, aby mohlo dojít ke sloučení rodiny žalobce a realizaci práva na rodinný život. Sdělením (e-mailem) ze dne 12. 3. 2020 stěžovatel žalobce informoval, že lhůta k vyřízení jeho žádosti o vízum byla prodloužena ze 14 dnů na 45 dnů z důvodu

potřeby bližšího šetření. Žalobce byl rovněž informován, aby se dne 25. 3. 2020 dostavil k pohovoru. Sdělení obdobného obsahu – přípis ze dne 12. 3. 2020, č. j. 1291-1/2020-HANOKO, stěžovatel zaslal též zástupci žalobce, a to včetně informace, že dne 25. 3. 2020 proběhne paralelní pohovor s žalobcem a s jeho manželkou/matkou nezletilého občana ČR. V závěru přípisu stěžovatel uvedl, že o žádosti bude rozhodnuto nejpozději dne 24. 4. 2020. V mezidobí byl plánovaný pohovor zrušen a následně sdělením (e-mailem) ze dne 31. 3. 2020 stěžovatel informoval zástupce žalobce, že řízení o vydání schengenského víza č. HANO202003100003 jeho klienta „*bylo v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu zastaveno na základě Usnesení vlády č. 198 ze dne 12. 3. 2020, o přijetí krizového opatření*“.

[3] Přípisem ze dne 28. 4. 2020 žalobce ústy svého zástupce požádal nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s odůvodněním, že stěžovateli marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí o žádosti o vízum. V reakci na to Ministerstvo zahraničních věcí sdělilo (e-mailem) dne 6. 5. 2020, že žádost o přijetí opatření proti nečinnosti je nedůvodná – a to proto, že k zastavení řízení o žalobcově žádosti o vízum „*došlo přímo na základě usnesení vlády ČR, které je pro správní orgány závazné. Velvyslanectví ČR v Hanoji tak nemohlo konat jinak, pokračovat v řízení a rozhodnout o podaných žádostech pozitivně či negativně*“. Závěrem Ministerstvo zahraničních věcí sdělilo, že po ukončení nouzového stavu, resp. po opětovném zahájení výkonu schengenské vízové agendy ze strany stěžovatele, bude možné bez prodlení podat nové žádosti o schengenská víza.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Dne 7. 5. 2020 podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti, v níž uvedl, že stěžovatel je v prodlení s vydáním rozhodnutí o jeho žádosti o schengenské vízum. Podle názoru žalobce nemohlo být a nebylo řízení o této žádosti zastaveno usnesením vlády č. 198 ze dne 12. 3. 2020, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb. (dále „krizové opatření č. 198“); tento závěr dovozoval zejména z nedostatku pravomoci vlády zasahovat do řízení o jeho žádosti, jenž neprobíhá podle vnitrostátní úpravy, ale řídí se nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. 7. 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

[5] Krajský soud podané nečinnostní žalobě vyhověl, přičemž v odůvodnění svého rozsudku vyšel z toho, že vízový kodex v čl. 4 odst. 1 stanoví, že žádosti o vízum posuzují a rozhodují o nich konzuláty. Je přitom zjevné, že vládu nelze za konzulát považovat. Současně krajský soud připomněl, že s účinností od 2. 2. 2020 došlo ke změně vízového kodexu – nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1155 ze dne 20. 6. 2019 – a nový čl. 4 odst. 1a umožňuje, aby o žádostech rozhodovaly vedle konzulátů i „ústřední orgány“. Nicméně i kdyby připustil, že by vláda jako vrcholný orgán výkonné moci mohla takový orgán ve smyslu vízového kodexu představovat, nemohla tím být pravomoc vlády založena bez dalšího. Vízový kodex hovoří o tom, že členské státy mohou „rozhodnout“ o založení příslušné kompetence „ústředního orgánu“ a krajský soud vyjádřil přesvědčení, že v podmínkách ČR může takové rozhodnutí mít toliko formu a právní sílu zákona. A dodal, že i kdyby považoval krizové opatření vlády č. 198 za určité *ad hoc* rozhodnutí, které mělo založit kompetenci vlády ve věci žádostí vymezených v čl. I. 3. tohoto opatření,

pokračování

tj. žádostí o krátkodobá víza, nemělo by toto rozhodnutí potřebnou formu a sílu. S ohledem na judikaturu totiž krajský soud dovodil, že dané krizové opatření nemá materiálně povahu zákona, nýbrž povahu jiného (podzákonného) právního předpisu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, a ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, jakož i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020 - 80, č. 4033/2020 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020 - 62).

[6] Na základě toho krajský soud uvedl, že vláda nebyla orgánem kompetentním „přímo“ rozhodnout o zastavení řízení o žalobcově žádosti (resp. o všech podobných žádostech) o vízum. Nadto krajský soud poznamenal, že procesní způsob vyřízení žádosti v podobě zastavení řízení vízový kodex vůbec nezná a případné subsidiární užití § 66 správního řádu na tom nic nemění; z důvodů, pro které může správní orgán řízení o žádosti zastavit, podle krajského soudu přichází v úvahu jen důvod dle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, tedy možnost zastavení řízení „z dalších důvodů stanovených zákonem“. Jak však krajský soud uvedl, krizové opatření č. 198 nelze za zákon považovat a dostatečně konkrétní úpravu tak, aby bylo vyhověno výhradě zákona, nelze dle jeho názoru nalézt ani v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ani v zákoně č. 240/2000 S., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů – byť se na ně odvolává předmětné krizové opatření i stěžovatel ve vyjádření k žalobě s tím, že vláda z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (SARS CoV-2) na území ČR vyhlásila nouzový stav a následně mj. nařídila „*zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území*“ – viz § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. K tomu krajský soud již jen na okraj namítl, že udělení víza je předpokladem pro vstup na území ČR, nikoli vstupem samotným; tyto otázky nelze bez dalšího směřovat, a proto nepovažoval za přílehlavou ani argumentaci stěžovatele odkazující na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), jenž umožňuje z důvodu hrozby pro veřejné zdraví odeprít vstup příslušníků třetích zemí do schengenského prostoru.

[7] Podle přesvědčení krajského soudu vláda ČR řízení o žádosti žalobce sama nezastavila – takový účinek krizové opatření č. 198 mít nemohlo. Nicméně nevyločil, že krizové opatření č. 198 mohlo být politickým (organizačním, resp. „ústavním“) pokynem adresovaným ústředním orgánům státní správy (popř. jiným orgánům), aby v praxi realizovaly vládní záměry formou individuálního správního aktu, stejně jako se to stalo ve věci žádostí vymezených v čl. I. 4. tohoto krizového opatření, tj. žádostí o oprávnění k pobytu nad 90 dnů (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, č. 4086/2020 Sb. NSS). V případě běžících žádostí o krátkodobá víza nic takového nenastalo a nejinak tomu bylo i v případě žalobce, kdy žádné individuální rozhodnutí vydáno nebylo. Na základě toho pak krajský soud uzavřel, že řízení o žalobcově žádosti stále probíhá; „*není tu žádný akt, který by řízení zastavil – vláda k tomuto kroku nedisponovala příslušnými kompetencemi a žalovaný takový krok neučinil.*“ A přestože zcela na závěr vyjádřil krajský soud jisté pochopení pro mimořádné okolnosti a chvat, v němž vláda jednala, dle jeho názoru nelze v právním státě rezignovat na princip legality a přistoupit na tezi, že „účel světi prostředky“. Proto stěžovateli uložil povinnost vydat rozhodnutí a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž vycházel z toho, že krizové opatření č. 198 bylo způsobilé vyvolat přímé právní účinky spočívající v zastavení řízení o udělení krátkodobého víza. Toto krizové opatření vlády má materiálně povahu tzv. jiného právního předpisu a co se týče jeho souladu se zákonem, resp. uniijním právem, poznamenal stěžovatel následující.

[9] Vedle vízového kodexu, který v čl. 4 odst. 1 stanoví, že o žádostech o krátkodobá víza rozhodují konzuláty, je třeba vycházet ze Schengenského hraničního kodexu (čl. 2 a čl. 6), dle něhož je ochrana hranic v zájmu všech států, které zrušily ochranu vnitřních hranic, a tato ochrana by měla zabránit jakékoliv hrozbě, vč. hrozby pro veřejné zdraví – tu představuje i pandemie onemocnění COVID-19, jež byla právě důvodem vyhlášení nouzového stavu a vydání krizového opatření č. 198. V souladu s tím má podle stěžovatele vláda ČR oprávnění vstoupit do řízení o udělení krátkodobého víza a může ho i zastavit. V tomto ohledu upozornil stěžovatel též na § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, který dává vládě oprávnění přijmout mj. opatření k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, přičemž právě takovým opatřením je nutné rozumět bod I. 3. krizového opatření č. 198, kterým se zastavuje řízení o žádostech cizinců o udělení krátkodobého víza. To znamená, že ačkoli uvedené krizové opatření vlády směřuje mimo rámec standardních postupů předvídaných vízovým kodexem, je zastavení řízení o žádosti žalobce o krátkodobé vízum v souladu se Schengenským hraničním kodexem a vláda k tomuto kroku pravomoc měla, pokud byl řádně vyhlášen nouzový stav; shodně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 11 A 44/2020 - 73.

[10] Pokud jde o závěr krajského soudu, který vychází z určité paralely s případy přerušení řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů s tím, že i v nyní posuzovaném případě mohlo být krizové opatření č. 198 politickým pokynem k realizaci vládních záměrů, upozornil stěžovatel na odlišný právní rámec řízení o krátkodobých vízech (vízový kodex a Schengenský hraniční kodex) a řízení o dlouhodobých vízech a pobytových titulech [zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Jakoukoli paralelu mezi těmito řízeními proto považoval za nepřipadnou. Především však upozornil na to, že jiný závěr, než je zastavení řízení, by se zcela míjel se smyslem řízení o krátkodobých vízech. Žádost o krátkodobé vízum se totiž podává na konkrétní cestu žadatele na území schengenského prostoru a na konkrétní období v rámci podmínek vízového kodexu, přičemž k tomuto období jsou žadatelem dokládány příslušné doklady. Pokud by tedy došlo pouze k přerušení řízení, pak by z hlediska postupů předvídaných ve vízovém kodexu nastala bezprecedentní a v zásadě neřešitelná situace, neboť o žádosti o krátkodobé vízum žadatele by bylo rozhodováno až po uplynutí období, na které vízum mělo být uděleno a které je žalobce povinen doložit příslušnými doklady. Žádost o krátkodobé vízum žadatele by tak musela být nutně zamítnuta, což by mělo negativní dopad na vízovou historii žadatele v informačním systému, který je sdílen všemi členskými státy schengenského prostoru. Proto vláda volila řešení, které v souladu se Schengenským hraničním kodexem umožní zamezit vstupu a pobytu příslušníků třetích

pokračování

zemí na území schengenského prostoru z důvodu hrozby pro veřejné zdraví a současně minimalizuje dopady na samotné žadatele.

[11] Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení krajskému soudu.

[12] Žalobce se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou projednávané věci je posouzení postupu krajského soudu, který vyhověl podané žalobě, neboť shledal, že stěžovatel je nečinný, a proto mu uložil povinnost vydat rozhodnutí o žalobcově žádosti o udělení krátkodobého (schengenského) víza. Argumentace krajského soudu stojí – stručně shrnuto – na tom, že i přes vládou vydané krizové opatření č. 198, jímž nařídila zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto, zde neexistuje žádný akt, kterým by bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno; vláda k tomu neměla pravomoc a stěžovatel žádné rozhodnutí nevydal.

[16] Nejvyšší správní soud sdílí stejný názor jako krajský soud, jde-li o nečinnost stěžovatele, jenž skutečně žádné rozhodnutí o žádosti žalobce nevydal. Ovšem musí korigovat závěry krajského soudu ve vztahu k pravomoci vlády ČR rozhodovat v řízení o žádostech dle vízového kodexu – zde: o žádosti žalobce ze dne 10. 3. 2020 o udělení krátkodobého (schengenského) víza rodinného příslušníka občana EU.

[17] Otázka pravomoci vlády rozhodovat o dané žádosti je nepochybně otázkou důležitou, nicméně hledat na ni odpověď, která není nikterak jednoduchá (jak je zřejmé z výše provedené rekapitulace), by dávalo smysl pouze tehdy, pokud by vláda bodem I. 3. krizového opatření č. 198 skutečně sama, přímo a bezprostředně, zastavila všechna řízení o žádostech o udělení krátkodobých víz, o kterých dosud (tj. v době od účinnosti krizového opatření) nebylo rozhodnuto. Jinými slovy, pokud by došlo již jen uvedeným bodem I. 3. bez dalšího k zastavení vedených řízení. Nejvyšší správní soud však ve skutkově a právně obdobném případě dospěl k závěru, že tomu tak nebylo; srov. rozsudek ze dne 9. 9. 2021, č. j. 8 Azs 295/2020 - 36, kterým vyhověl kasační stížnosti stěžovatelek – dvou sester, které v danou dobu rovněž požádaly na Velvyslanectví ČR v Hanoji o udělení krátkodobého (schengenského) víza pro rodinného příslušníka občana EU. Nejvyšší správní soud proto v uvedené věci napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 11 A

44/2020 - 73, na jehož závěry stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[18] Právním posouzením 8. senátu Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku č. j. 8 Azs 295/2020 – 36 je 5. senát vázán a nevidí důvod, pro který by se od něho měl v nyní souzené věci odchylovat a odlišně interpretovat krizové opatření vlády č. 198, které bylo přijato v následujícím znění:

„Vláda

I. nařizuje s účinností od 14. března 2020

1. *zákaz vstupu pro všechny cizince přicházející z rizikových oblastí, s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na území České republiky; to neplatí, je-li vstup těchto cizinců v zájmu České republiky,*
2. *zastavení přijímání žádostí o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky; to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky,*
3. *zastavení řízení v případě žádostí o krátkodobá víza, o kterých dosud nebylo rozhodnuto; to neplatí pro osoby, jejichž pobyt je v zájmu České republiky,*
4. *přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podané na zastupitelských úřadech,*
5. *zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vstupu do rizikových oblastí; to neplatí, je-li z tohoto opatření udělena výjimka;*

II. stanoví, že cizinci, kteří se v době vyhlášení nouzového stavu nacházejí na území oprávněně přechodně nebo trvale podle pravidel pro pobyt cizinců, jsou oprávněni setrvat na území po dobu trvání nouzového stavu;

III. ukládá

1. *místopředsedovi vlády a ministru vnitra*
 - a) *provést opatření podle bodu I/1 a 4 tohoto usnesení,*
 - b) *stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva vnitra nebo jiným vhodným způsobem, kdy je vstup cizinců podle bodu I/1 tohoto usnesení v zájmu České republiky,*
 - c) *udělovat výjimky podle bodu I/5 tohoto usnesení,*
2. *ministru zdravotnictví stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví nebo jiným vhodným způsobem rizikové oblasti podle bodu I/1 a 5 tohoto usnesení,*
3. *ministru zahraničních věcí*
 - a) *provést opatření podle bodu I/2 a 3 tohoto usnesení,*
 - b) *stanovit sdělením uveřejněným na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí nebo jiným vhodným způsobem, kdy je pobyt podle bodu I/2 a 3 tohoto usnesení v zájmu České republiky.*

Provedou:

1. *místopředseda vlády a ministr vnitra,*
ministři zdravotnictví, zahraničních věcí.“

[19] Z formulace citovaného bodu I. 3. krizového opatření č. 198, jeho vztahu k ostatním bodům (jazykový a systematický výklad) ani z účelu a smyslu tohoto krizového opatření (teleologický výklad) nevyplývá, že vláda sama zastavila všechna uvedená řízení.

pokračování

Naopak, z celkového kontextu krizového opatření plyne, že vláda v bodě I. 3. „pouze“ nařídila zastavení všech vymezených řízení a v bodě III. 3. a) pak uložila ministru zahraničních věcí provést toto opatření. Z použité formulace je zjevné, že k zastavení mělo dojít až individuálními správními akty.

[20] Ostatně takový zprostředkovaný postup zvolil ministr vnitra, resp. Ministerstvo vnitra ve vztahu k obdobně formulovanému bodu I. 4. téhož krizového opatření, jímž vláda nařídila „*přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podané na zastupitelských úřadech*“, a současně v bodě III. 1. a) uložila provedení ministru vnitra. Na tuto skutečnost správně poukázal již krajský soud a daný výklad potvrdil také Nejvyšší správní soud, přičemž zdůraznil právě to, že provedení bodu I. 4 krizového opatření č. 198 bylo uloženo gesčnímu ministrovi, a současně poukázal na rozdíl oproti bodu II. tohoto krizového opatření, jímž vláda naopak přímo přiznává cizincům časově omezené oprávnění setrvat na území ČR, neboť provedení tohoto ustanovení nikomu již dále neukládá (viz krajským soudem zmíněný rozsudek ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Azs 200/2020 - 31, č. 4086/2020 Sb. NSS, bod [21], nebo rozsudek ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 Azs 169/2020 - 39, bod [9]).

[21] Pokud by k zastavení (přerušení) vymezených správních řízení mělo dojít přímo krizovým opatřením, neměla vláda užít formulaci „*vláda nařizuje ... a ukládá provést ...*“, ale přímo „*vláda zastavuje / přerušuje ...*“, stejně jako to učinila v bodu II., který formulovala tak, že „*vláda stanoví ...*“. Obdobně lze zmínit jiná krizová opatření, např. z 12. 3. 2020, č. 199, upravující zákaz stravovacích a dalších služeb, vyhlášené pod č. 72/2020 Sb., či z 13. 3. 2020, č. 204, o zákazu návštěv ve vazebních věznicích, věznicích a detenčních ústavech, vyhlášené pod č. 77/2020 Sb.

[22] Jednoduše řečeno, bylo zcela zbytečné se zabývat (velmi komplikovanou) otázkou pravomoci vlády, pokud ji v daném případě vláda vůbec nevyužila – toto je hlavní nosná myšlenka (*ratio decidendi*) rozsudku 8. senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 295/2020 - 36, s níž se ztotožňuje též 5. senát, jenž v návaznosti na důvody kasační stížnosti doplňuje, že stěžovatel si krizové opatření č. 198 zjevně nesprávně vyložil a vyvodil z něho důsledky, které vůbec v praxi nevyvolalo. Ustanovením bodu I. 3. krizového opatření č. 198 nedošlo k zastavení všech řízení o žádostech o krátkodobá víza. Šlo pouze o vytvoření právního základu pro následný postup prostřednictvím individuálních správních aktů – rozhodnutí. To znamená, že bylo na místě, aby stěžovatel vydal individuální rozhodnutí o žádosti žalobce, což se nestalo, jak správně uzavřel krajský soud. Shora zmíněné sdělení stěžovatele (e-mail) ze dne 31. 3. 2020 totiž rozhodně není oním individuálním správním rozhodnutím o žádosti žalobce – a to z hlediska formálního ani materiálního (tento úkon zcela postrádá potřebnou formu, neobsahuje poučení o možnosti podat odvolání, resp. žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza atd.).

[23] V tomto ohledu napadený rozsudek nepochybně ob stojí, byť se krajský soud dopustil pochybení, pokud se podrobně – v návaznosti na relevantní unijní a vnitrostátní právní úpravu (zejména vízový kodex, Schengenský hraniční kodex a krizový zákon) – zabýval otázkou pravomoci vlády k vydání krizového opatření, jímž by došlo k přímému zastavení probíhajících individuálních správních řízení. Nicméně z pohledu přezkumu je rozhodující, že krajský soud neustal ve své argumentaci na tom, že vláda pravomoc neměla, nýbrž připustil i výklad přijatý nyní Nejvyšším správním soudem, dle něhož bylo nutno

vládní záměry krizového opatření č. 198 ve vztahu ke krátkodobým vízum (bod I. 3.) realizovat formou individuálního správního rozhodnutí stejně jako ve vztahu k oprávněním k pobytu nad 90 dnů (bod I. 4.). Závěry krajského soudu v této části konvenují názoru Nejvyššího správního soudu, z něhož je zřejmé, že kasační stížnost nemůže být důvodná. Kasační stížnost se podobně jako napadený rozsudek věnuje pravomoci vlády, což za daných skutkových a právních okolností věci nebylo na místě, jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil výše. Vedle toho však stěžovatel rozporoval právě paralelu mezi řízeními o krátkodobých vízech a řízeními o dlouhodobých vízech a pobytových titulech (body I. 3. a I. 4. krizového opatření č. 198).

[24] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelem zpochybňované srovnání obou uvedených řízení vychází z jejich rozdílného právního rámce (vízový kodex a Schengenský hraniční kodex vs. zákon o pobytu cizinců), jakož i z rozdílného procesního vyústění předvídaného v krizovém opatření č. 198 (zastavení řízení vs. přerušování řízení). Žádný z těchto stěžovatelem akcentovaných rozdílů ovšem není pro posouzení věci podstatný. Rozhodující je znění shora citovaného krizového opatření č. 198 a jeho interpretace vedoucí k jasnému závěru, že je třeba vydat individuální správní akty – a to jak v případě řízení o žádostech o krátkodobá víza, tak v případě řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů. V tomto směru je tedy srovnání obou řízení velmi případné a plně opodstatněné.

[25] Naznačuje-li dále stěžovatel, že zastavení řízení bylo zvoleno vládou vlastně „ve prospěch žadatelů“ s cílem minimalizovat dopady, které by vůči nim mělo jinak nutné zamítnutí žádosti, nelze reagovat jinak než otázkou. Bylo by opravdu nezbytné všechny žádosti o krátkodobé vízum zamítnout s odkazem na hrozbu pro veřejné zdraví, resp. nebylo v rámci stěžovatelem zmíněné minimalizace dopadů na samotné žadatele možné přijmout mírnější opatření, např. povinnou karanténu po vstupu na území ČR, a to tím spíše, pokud je ve hře základní právo na respektování rodinného života tak jako v případě žalobce (jemuž svědčí také procesní právo na řádné a spravedlivé projednání žádosti o krátkodobé vízum, které je chráněno unijním právem – viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 12. 2017, ve věci *El Hassani*, C-403/16)? Odpověď na položenou otázku však v tuto chvíli netřeba dále rozvíjet, neboť významně přesahuje základní rámec souzené věci, jejíž podstatou a smyslem je to, zda žalovaný správní orgán vůbec nějaké rozhodnutí vydal, a nikoli to, jaké rozhodnutí vydat mohl či měl; to nelze posuzovat v řízení o nečinnosti žalobě (§ 79 a násl. s. ř. s.), nýbrž až v řízení o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.), bude-li zahájeno.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krizové opatření č. 198 nebylo způsobilé vyvolat přímé právní účinky v podobě zastavení všech běžících řízení o udělení krátkodobého víza jaksi najednou (*en bloc*), aniž by byla vydána individuální správní rozhodnutí. Stěžovatel v tomto směru vládou vydané krizové opatření nesprávně vyložil, a proto žádné individuální správní rozhodnutí, jímž by řízení zastavil, vůbec nevydal. Řízení o žádosti žalobce o udělení krátkodobého víza tak, od podání žádosti dne 10. 3. 2020, stále probíhalo a krajský soud v napadeném rozsudku správně shledal, že stěžovatel je nečinný a uložil mu povinnost vydat rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má – podobně jako krajský soud – určité pochopení pro mimořádné okolnosti související s nástupem pandemie onemocnění COVID-19, která měla v době přijetí krizového opatření č. 198 velkou

pokračování

dynamiku a vyžadovala rychlou reakci vlády, nemůže ovšem akceptovat reakci stěžovatele, jenž vládou vydané krizové opatření vyložil v rozporu s jeho jasným zněním (viz výše).

V. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že podanou kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalobci žádné náklady v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 20. září 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu