



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **N. H. N.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2020, č. j. 52 A 27/2020 – 11,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2020, č. j. 52 A 27/2020 – 11, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019, č. j. OAM-39645-9/ZM-2019, zamítl žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) toto rozhodnutí zrušila rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. MV-148906-4/SO-2019, a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Jelikož byl žalovaný dle žalobce ode dne 20. 12. 2019 zcela nečinný, žalobce podal dne 24. 2. 2020 Komisi žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[2] Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou dne 26. 3. 2020 se žalobce domáhal, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat do třiceti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. V žalobě mimo jiné uvedl, že Komise do dne jejího podání nerozhodla o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[3] Krajský soud usnesením specifikovaným v záhlaví žalobu odmítl. Uvedl, že je třeba přihlédnout k aktuální situaci, především k vyhlášení nouzového stavu na území České

republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2, v jehož důsledku vláda usnesením č. 198, vyhlášeným pod č. 71/2020 Sb., nařídila s účinností od 14. 3. 2020 přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech. Krajský soud konstatoval, že zaměstnanecká karta je oprávněním k pobytu nad 90 dnů, uvedené krizové opatření se tudíž týká i řízení o žádosti žalobce. Dále krajský soud poukázal na to, že toto řízení žalovaný přerušil usnesením ze dne 26. 3. 2020 s odkazem na § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu, ve spojení s čl. I bodem 4 usnesení vlády č. 198, do doby ukončení vyhlášeného nouzového stavu, případně do konce platnosti krizového opatření uvedeného v čl. I bodě 4 usnesení vlády č. 71/2020 Sb., které s účinností od 14. 3. 2020 nařizuje přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že usnesení vlády o přerušení řízení o žádostech o povolení k pobytu je přiměřenou reakcí na aktuální situaci způsobenou celosvětově rozšířenou pandemií koronaviru. Usnesení žalovaného o přerušení řízení tudíž krajský soud označil za věcně důvodné, nikoli účelové. Jelikož žalovaný správní řízení přerušil, lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží a žalovaný nemůže konat (vydat rozhodnutí). Krajský soud dále poznamenal, že žalovanému nemůže uložit povinnost vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, neboť není zřejmé, jak dlouho potrvá překážka bránící pokračování v řízení. Krajský soud shrnul, že již ze samotných tvrzení žalobce, ve spojení s platnou právní úpravou, je evidentní, že žalovaný nemůže vydat rozhodnutí a soud nemůže žalobě vyhovět, respektive že se žalobce domáhá uložení povinnosti, které zjevně není za daného skutkového a právního stavu možné dostat. Uzavřel proto, že „[v] žalobě chybělo *plausibilní tvrzení o takovém nezákonném jednání orgánu veřejné správy, jehož následkem by mohlo být v případě, že by bylo tvrzení pravdivé, vydání rozsudku ve věci nečinnosti žaloby ukládajícího tomuto orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení*“, a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2019, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Namítá, že nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby krajským soudem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasí s tím, že v žalobě nebylo obsaženo plausibilní žalobní tvrzení. Naopak je přesvědčen, že jeho žaloba obsahovala všechny zákonné náležitosti.

[6] Upozorňuje na to, že krajský soud nerozporoval, že žalovaný byl ke dni podání žaloby nečinný. Namítá také, že lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému uplynula ještě před vyhlášením nouzového stavu, před vydáním usnesení vlády č. 71/2020 Sb., i před vydáním usnesení o přerušení řízení. Nadto nečinnost žalovaného nemá podle stěžovatele s těmito akty žádnou souvislost. Krajskému soudu tedy nic nebránilo, aby žalovanému nařídil rozhodnout o žádosti žalobce do třiceti dnů od ukončení nouzového stavu či zrušení krizových opatření uvedených v bodě I. 4 usnesení vlády č. 71/2020 Sb. Stěžovatel dále zdůrazňuje, že proti usnesení o přerušení řízení podal odvolání, o kterém

pokračování

Komise dosud nerozhodla. Soud proto namísto odmítnutí žaloby mohl rozhodnout o přerušení řízení podle § 48 odst. 2 písm. c) nebo d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel považuje usnesení vlády č. 71/2020 Sb. za nezákonné. Není mu zřejmé, jaký konkrétní cíl mělo krizové opatření v bodu I. 4 tohoto usnesení sledovat, protože v něm (ani v usnesení o vyhlášení nouzového stavu) vláda nevymezila dotčená práva a povinnosti, jak jí ukládá čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Obsah tohoto krizového opatření neodpovídá § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), na jehož základě ho vláda přijala. Přerušení správních řízení není žádným organizačním nebo technickým opatřením určeným k řešení výskytu koronaviru a k odstranění jeho následků a nesleduje žádný cíl uvedený v citovaném ustanovení krizového zákona. Stěžovatel považuje za nepřezkoumatelnou část odůvodnění napadeného usnesení, v němž krajský soud uvedl, že omezení provozu správních orgánů, včetně zastupitelských úřadů, bylo s ohledem na aktuální situaci nezbytné.

[8] Usnesení o přerušení správního řízení je podle stěžovatele rovněž nezákonné, protože jej žalovaný vydal na základě nezákonného usnesení vlády. Žalovaný v něm navíc nesprávně uvádí, že krizová opatření vláda přijala podle § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, ačkoli je přijala na základě § 6 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Fakticky však obsah usnesení o přerušení řízení neodpovídá ani jednomu z těchto ustanovení, čímž se žalovaný dopustil svévole při provádění krizových opatření. Ani procesní rozhodnutí o přerušení řízení není provedením organizačního či technického opatření určeného k řešení výskytu koronaviru na území České republiky.

[9] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud rozhodoval na základě sdělení žalovaného o přerušení řízení, aniž by bylo stěžovateli zasláno k vyjádření, čímž porušil zásadu kontradiktornosti řízení. Krajský soud navíc nesprávně zjistil skutkový stav, jelikož usnesení o přerušení řízení nenabýlo právní moci, neboť stěžovatel proti němu podal odvolání.

[10] Zástupce stěžovatele na závěr navrhuje, aby se Nejvyšší správní soud jako *obiter dictum* vyjádřil k námitkám ohledně nezákonnosti usnesení vlády č. 71/2020 Sb. i usnesení žalovaného o přerušení řízení, a to bez ohledu na to, jak o kasační stížnosti rozhodne. S ohledem na usnesení vlády č. 71/2020 totiž pravděpodobně nejsou konány žádné úkony ve stovkách řízení, a proto je možné očekávat větší množství obdobných žalob.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že ve věci nebyl, ani není nečinný. Odkazuje na krizové opatření, kterými vláda nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů. Proto se tímto bezprostředně závazným usnesením řídil a řízení o žádosti stěžovatele přerušil. Namítá také, že činil kroky k tomu, aby ve věci rozhodl, ovšem stěží mohl předvídat, že bude muset řízení přerušit na dobu trvání nouzového stavu. Nakonec dodává, že dne 19. 5. 2020 vydal rozhodnutí, kterým žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty zamítl.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[13] Stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti i ze samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být dovozován pouze kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá právě na tvrzenou nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním, neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí žaloby i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 – 13).

[14] Nejvyšší správní soud podotýká, že obdobnou věcí se zabýval již v několika svých rozhodnutích (například v rozsudcích ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Azs 89/2020 – 22, ze dne 3. 6. 2020, č. j. 1 Azs 153/2020 – 28, či ze dne 14. 1. 2021, č. j. 3 Azs 123/2020 – 29). Nyní projednávaná věc se s uvedenými případy shoduje nejen skutkově (vždy se jedná o případy vietnamských státních příslušníků zastoupených stejným právním zástupcem, kteří podali žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu), ale rovněž obsahem napadeného usnesení krajského soudu i kasační stížnosti. Kasační soud proto v nynějším případě vychází ze svých dřívějších rozsudků, s nimiž se plně ztotožňuje.

[15] Krajský soud odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Toto ustanovení takový postup umožňuje v případě, že *soud o této věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat*. Nedostatek podmínek řízení krajský soud spatřoval v tom, že žalobce v žalobě nevymezil žádné *plausibilní* tvrzení o nečinnosti žalovaného.

[16] Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. O této žalobě rozhoduje soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Soud zamítne žalobu, není-li důvodná (§ 81 s. ř. s.). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, č. 2181/2011 Sb. NSS, pak vyplývá, že „[u]stanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající

pokračování

z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. [...] posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.“

[17] Aby tedy žalobce dosáhl věcného posouzení žaloby, musí v žalobě tvrdit, že správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je nečinný, a že žalobce bezvysledně vyčerpal prostředky, které mu příslušný právní předpis k ochraně proti nečinnosti stanoví. Nejvyšší správní soud je oproti krajskému soudu přesvědčen, že žaloba stěžovatele tyto náležitosti splňovala.

[18] Stěžovatel totiž v žalobě vymezil předmět řízení, v němž je dle jeho názoru žalovaný nečinný. Tvrzená nečinnost se týkala vydání rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu, což je rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., které lze následně napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Skutečnost, že stěžovatel považuje žalovaného v řízení o vydání zaměstnanecké karty za nečinného, je uvedena v žalobě, a kromě toho je patrná i ze samotného faktu, že podal žalobu na ochranu proti nečinnosti. Nakonec je podstatné také to, že stěžovatel v žalobě uvedl, že bezvysledně vyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti podle správního řádu, neboť Komise o jeho podnětu podle § 80 odst. 3, věty druhé správního řádu dosud nerozhodla. Kasačnímu soudu proto není zřejmé, jaká další tvrzení by měl stěžovatel v žalobě na ochranu proti nečinnosti uvést, aby tato žaloba obsahovala „[p]lausibilní tvrzení o takovém nezákonném jednání orgánu veřejné správy, jehož následkem by mohlo být v případě, že by bylo tvrzení pravdivé, vydání rozsudku ve věci nečinnostní žaloby ukládajícího tomuto orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení.“, jak požadoval krajský soud (viz bod 16 odůvodnění usnesení krajského soudu). Naopak je přesvědčen, že stěžovatel řádně vymezil všechny okolnosti, které jsou potřebné k tomu, aby soud o žalobě na ochranu proti nečinnosti věcně rozhodl. Ostatně krajský soud otázku, zda je žalovaný nečinný, fakticky posuzoval, neboť se zabýval tím, zda bylo řízení o stěžovatelově žádosti přerušeno v souladu se zákonem. V tomto směru je napadené usnesení vnitřně rozporné.

[19] Kasační soud se ztotožňuje i se stěžovatelovým tvrzením, že mu krajský soud nedal možnost vyjádřit se k usnesení o přerušení správního řízení. Toto usnesení žalovaný vydal dne 26. 3. 2020, tedy v den podání žaloby (jak je zřejmé z č. l. 7 soudního spisu). Stěžovatel tuto skutečnost v žalobě nemohl předpokládat, a nemohl se k ní tudíž ani vyjádřit. Otázka, zda bylo správní řízení přerušeno důvodně a zákonně, je přitom podstatná pro posouzení, zda je správní orgán nečinný (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014).

[20] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Podle § 74 odst. 1, věty druhé s. ř. s., který se *per analogiam* uplatní i v řízení o nečinnostní žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 Ans 4/2011 - 169), je povinností předsedy senátu doručit žalobci vyjádření žalovaného. Citovaná ustanovení jsou projevem zásady kontradiktornosti řízení, která vyžaduje, aby každá ze

stran měla „[m]ožnost nejen předložit důkazy a argumenty, které považuje za nutné, aby její požadavky uspěly, ale také možnost seznámit se všemi důkazy a vznést k nim připomínky za účelem ovlivnit rozhodnutí soudu. Z principu kontradiktornosti vyplývá, že rozhodnutí soudu nemůže být založeno na ničem, co nebylo předmětem diskuse stran, resp. co jim nebylo předloženo k diskusi“ (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16, přístupný na <https://nalus.usoud.cz>).

[21] V návaznosti na shora uvedené je zřejmé, že krajský soud pochybil, jestliže odmítl žalobu z procesních důvodů na základě předložení nepravomocného usnesení o přerušení řízení žalovaným, které však již nedoručil stěžovateli, a ten proto neměl možnost se k němu před rozhodnutím soudu vyjádřit. Jelikož krajský soud upřel stěžovateli právo vyjádřit se k otázce přerušení správního řízení, v němž měl být žalovaný nečinný, zatížil řízení o žalobě závažnou vadou, která způsobila nezákonnost jeho rozhodnutí. Pro úplnost lze dodat, že z kasační stížnosti je navíc zřejmé, že stěžovatel považuje přerušení řízení za nezákonné, což podepřel řadou argumentů. Krajský soud však odmítl žalobu dříve, než měl stěžovatel možnost tyto námitky uplatnit.

[22] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že neshledal důvod, aby se vyjadřoval k otázce zákonnosti usnesení vlády č. 71/2020 Sb. a z něj vycházejícího přerušení správních řízení. Takový postup by totiž byl v rozporu s kasačním principem, který ovládá řízení o kasační stížnosti. Je proto třeba, aby se k argumentaci stěžovatele a žalovaného nejprve vyjádřil krajský soud, jehož závěry bude moci přezkoumat Nejvyšší správní soud až na základě případné opakované kasační stížnosti.

[23] Lze tedy uzavřít, že krajský soud tím, že odmítl žalobu stěžovatele se všemi zákonnými náležitostmi, porušil stěžovatelovo ústavně garantované základní právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, ve spojení s čl. 90 Ústavy. Kromě toho pochybil krajský soud i v tom ohledu, že fakticky posoudil důvodnost žaloby, ovšem procesně nezpůsobilou formou (tedy usnesením, nikoli rozsudkem), a zároveň nedal stěžovateli možnost vyjádřit se ke skutečnostem, ze kterých při posouzení žaloby vycházel.

[24] Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro jeho nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) – viz předchozí odstavec. Povinností krajského soudu bude věcně se zabývat žalobními tvrzeními a následně vyhodnotit, zda je žalovaný nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s. O důvodnosti žaloby pak rozhodne v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. i s ohledem na skutečnost, že žalovaný dle svého vyjádření vydal dne 19. 5. 2020 rozhodnutí, kterým žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 21. září 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu