



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **H. Y. D.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení sp. zn. OAM-58209-27/ZM-2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 43 A 22/2021 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2021, č. j. 43 A 22/2021 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh správního řízení

[1] Žalobkyně podala dne 16. 9. 2019 na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Rozhodnutím ze dne 2. 12. 2019, č. j. OAM-58209-8/ZM-2019, žalovaný žádost žalobkyně zamítl, neboť shledal, že její pobyt na území není v zájmu ČR. Toto rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) jakožto nadřízený správní orgán k odvolání žalobkyně zrušila rozhodnutím ze dne 25. 2. 2020, č. j. MV-185632-4/SO-2019, a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-58209-27/ZM-2019, žalovaný žádost žalobkyně zamítl, neboť opět shledal, že její pobyt na území není v zájmu ČR. Komise pak rozhodnutím ze dne 14. 10. 2020,

č. j. MV-132470-3/SO-2020, které nabylo právní moci dne 16. 10. 2020, toto rozhodnutí zrušila a věc opět vrátila žalovanému k novému projednání.

[2] Opatřením proti nečinnosti ze dne 8. 2. 2021, č. j. MV-11493-3/SO-2021, Komise přikázala žalovanému, aby do 30 dnů od odstranění nedostatků podání nebo uplynutí lhůty stanovené žalobkyni pro jejich odstranění vydal rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty.

[3] Dne 17. 3. 2021 vydal žalovaný předkládací zprávu k vydání zaměstnanecké karty, č. j. OAM-58209-57/ZM-2019 (dále jen „předkládací zpráva“). V ní žalovaný konstatoval, že navrhuje vydat zaměstnaneckou kartu s platností na dva roky za podmínky, že se žalobkyně dostaví na zastupitelský úřad k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí oprávnění k pobytu na území (dále jen „vízum za účelem převzetí“), přicestuje na území v době jeho platnosti, dostaví se k žalovanému za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o vydání povolení k pobytu, dostaví se za účelem převzetí průkazu a v době do předání průkazu nevyjdou najevo nové okolnosti, které by byly důvodem pro zamítnutí žádosti nebo zastavení řízení. Za tímto účelem vydal žalovaný zastupitelskému úřadu pokyn k udělení víza za účelem převzetí. Sdělením ze dne 22. 4. 2021, č. j. OAM-58209-61/ZM-2019, o tom informoval žalobkyni, přičemž uvedl, že vízum udělí, jakmile to bude možné, s ohledem na platné ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 4. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, zakazující vyznačit tento typ víza.

II. Řízení před krajským soudem

[4] Žalobkyně se následně žalobou podanou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného v probíhajícím řízení. Této žalobě krajský soud napadeným rozsudkem vyhověl a žalovanému uložil, aby ve lhůtě 30 dnů od pozbytí účinnosti části bodu I.16 týkající se vyznačování víz za účelem převzetí ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN (dále jen „ochranné opatření“), rozhodl v řízení o žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty vedeném pod sp. zn. OAM-58209-27/ZM-2019.

[5] Krajský soud nejprve uvedl, že rozhodnutí o žádosti žalobkyně dosud nebylo vydáno, neboť dle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, a podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24, nelze vydáním rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu rozumět vydání předkládací zprávy, ani interního pokynu k udělení víza za účelem převzetí.

[6] Soud dospěl k závěru, že je žalovaný nečinný [již uplynula šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Zohlednil přitom, že zrušující rozhodnutí Komise ze dne 14. 10. 2020, č. j. MV-132470-3/SO-2020, nabylo právní moci dne 16. 10. 2020 a od tohoto dne počala

pokračování

běžet lhůta k vydání nového rozhodnutí. Lhůta neběžela od 13. 11. 2020 do 3. 12. 2020, neboť v tomto období plynula dvacetidenní lhůta pro odstranění vad žádosti dle výzvy z 12. 11. 2020, k tomuto datu ze zákonné lhůty uplynulo 27 dní a zbývalo tak 33 dnů pro vydání rozhodnutí. Posledním dnem pro vydání rozhodnutí bylo úterý dne 5. 1. 2021. Soud vycházel při stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí z obecné šedesátidenní lhůty, neboť žalovaný netvrdil a ani ze správního spisu nevyplývalo, proč by se měl případ žalobkyně složitostí významně lišit od srovnatelných případů. Byť žalovaný v žádosti o přehodnocení opatření proti nečinnosti ze dne 15. 3. 2021 tvrdil, že případ žalobkyně je zvláště složitý, nijak toto své tvrzení neosvětlil ani nedoložil. Výzva k odstranění vad žádosti ze dne 4. 2. 2021 již neměla na běh lhůty pro vydání rozhodnutí žádný vliv, neboť byla vydána až po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí.

[7] Soud při stanovení třicetidenní lhůty ke splnění povinnosti vydat rozhodnutí vzal do úvahy skutkové okolnosti případu a úkony, které bude muset žalovaný provést, plynoucí přímo ze zákona, neboť žalovaný sám tyto úkony neidentifikoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 21/2017 - 57). Po podání žádosti na zastupitelském úřadě a posouzení všech náležitostí žádosti zastupitelský úřad zašle kompletní spisový materiál k posouzení žalovanému. V případě kladného rozhodnutí dá žalovaný pokyn Ministerstvu zahraničních věcí, které prostřednictvím zastupitelského úřadu cizinci do cestovního dokladu vyznačí vízum za účelem převzetí. Na toto vízum cizinec přicestuje do České republiky a do tří pracovních dnů ode dne vstupu na území je povinen dostavit se k žalovanému k pořízení údajů nezbytných pro vydání zaměstnanecké karty. Následně je povinen se ve lhůtě stanovené žalovaným, nejpozději však do 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů, dostavit k žalovanému a převzít si průkaz o povolení k pobytu, čímž je rozhodnutí považováno za vydané.

[8] Řízení se nyní nachází ve fázi před vyznačením víza za účelem převzetí, avšak současný právní stav neumožňuje žalovanému učinit tento „mezikrok“ směřující k naplnění předkládací zprávy ze dne 17. 3. 2021. Z bodu I.14 a bodu I.16 ochranného opatření totiž vyplývá zákaz zastupitelským úřadům vyznačovat do cestovních dokladů mj. víza za účelem převzetí v případě žádostí o vydání zaměstnanecké karty. Soud proto lhůtu stanovenou žalovanému ke splnění povinnosti určil tak, že její počátek je odvislý od okamžiku, kdy bude ukončena účinnost ochranného opatření, resp. jeho bodu I.16.

[9] Soud závěrem uvedl, že lhůtu pro vydání rozhodnutí navázal na účinnost aktuálně účinného ochranného opatření, přestože si je vědom skutečnosti, že ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví bývají často a v poměrně krátkém časovém sledu rušena a nahrazována opatřeními novými. Soud nicméně nemohl v době svého rozhodování předpokládat, jaká bude právní situace po zrušení aktuálně účinného opatření. Vliv právních překážek existujících po pozbytí jeho účinnosti může být dle krajského soudu zohledněn na základě procesní obrany žalovaného v rámci případného soudního výkonu rozhodnutí či exekuce.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se jeho nečinnosti. Také nepřezkoumatelným a nesprávným způsobem odůvodnil, proč stěžovateli stanovil k vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně lhůtu 30 dnů a proč její běh navázal na účinnost ochranného opatření.

[11] Stěžovatel je toho názoru, že fakticky nečinný nebyl, přestože rozhodnutí nevydal ve lhůtě stanovené zákonem. Nečinnost je stav, kdy správní orgán nejedná ve lhůtách, ve kterých jednat má, nikoliv situace, kdy činí úkony, které pro vydání rozhodnutí podle zákona činit musí, ale ani to mu neumožní rozhodnout o žádosti ve lhůtě stanovené zákonem.

[12] Stěžovatel v této věci reálně mohl činit jakýkoli úkon až ode dne 4. 11. 2020, kdy mu byla věc i se správním spisem vrácena k novému projednání. Ihned poté ve věci začal činit úkony. S ohledem na stáří dokladů shromážděných ve spise nemohl posoudit, zda žalobkyně stále splňuje podmínku trestní záchovalosti, a proto ji vyzval k předložení dokladu obdobného výpisu z Rejstříku trestů ČR vydaného vietnamskými státními orgány. Poté prověřoval, zda je budoucí zaměstnavatel žalobkyně bezdlužný (zda není nespolehlivým zaměstnavatelem). Odpověď příslušné okresní správy sociálního zabezpečení byla stěžovateli doručena až dne 4. 1. 2021.

[13] S ohledem na změnu situace na trhu práce, ke které došlo v souvislosti s přijatými opatřeními v boji proti šíření onemocnění Covid-19, se stěžovatel následně dotázal zaměstnavatele, zda hodlá žalobkyni i nadále zaměstnávat. Zaměstnavatel při té příležitosti zaslal stěžovateli také koncept nové pracovní smlouvy, který neobsahoval podpis žalobkyně. Jednání žalobkyně a jejího zaměstnavatele bránilo v tomto momentě stěžovateli jakkoliv o žádosti rozhodnout. Opět to byl stěžovatel, kdo musel žalobkyni vyzvat k předložení skutečné pracovní smlouvy, nadto ještě vyhověl žádosti žalobkyně o přerušení řízení. Po předložení skutečné pracovní smlouvy bylo zjištěno, že tato nová pracovní smlouva není uzavřena na volné pracovní místo, které je součástí centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Tím byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti pro nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V reakci na vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 2. 3. 2021 žalobkyně předložila novou pracovní smlouvu uzavřenou již na pracovní místo odpovídající žádosti a centrální evidenci volných pracovních míst. Teprve toho dne bylo možné žádosti vyhovět, neboť doklady předložené k žádosti prokazovaly splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty.

[14] Stěžovatel proto považuje za poněkud nespravedlivé, aby byl v popsané situaci shledán nečinným. Dal přednost tomu, aby rozhodoval podle zákona a aby všechny doklady předložené k žádosti skutečně prokazovaly to, že žalobkyně splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, namísto toho, aby za každou cenu dodržel lhůtu stanovenou zákonem.

pokračování

[15] Stěžovatel však současně připustil, že za situace, kdy jeho nečinnost konstatovala i Komise, není výše uvedené pro rozhodování soudu o nečinnosti vlastně relevantní. Komise, byť neprávň, určila rámec, ve kterém se následně krajský soud mohl pohybovat při hodnocení nečinnosti. Žádost stěžovatele o přehodnocení opatření proti nečinnosti zůstala bez reakce Komise.

[16] Ve lhůtě stanovené opatřením proti nečinnosti stěžovatel o žádosti žalobkyně nerozhodl. Jak je ze správního spisu patrné, stalo se tak především vinou samotné žalobkyně. Stěžovatel o žádosti rozhodl až dne 17. 3. 2021 tak, že zaměstnanecká karta má být žalobkyni vydána, a to za předpokladu, že k tomu žalobkyně poskytne nezbytnou součinnost.

[17] Samotnému převzetí průkazu o povolení k pobytu žadatelem, tedy vydání rozhodnutí o žádosti, předchází několik zákonem předepsaných kroků, k jejichž úspěšnému dokončení je nutná součinnost žadatele. Je-li žádost o vydání povolení k pobytu podána u zastupitelského úřadu, je zastupitelský úřad v návaznosti na pokyn stěžovatele povinen žadatele vyzvat k tomu, aby se k němu dostavil a mohlo dojít k vyznačení víza za účelem převzetí do jeho cestovního dokladu. Vyznačení víza je v drtivé většině případů nezbytné k tomu, aby cizinec mohl na území ČR přicestovat a splnit další zákonem stanovené povinnosti. Zákon o pobytu cizinců však nestanoví cizinci žádnou lhůtu pro přicestování na území, je tedy plně na jeho vůli, kdy tak učiní, respektive je limitován pouze dobou platnosti tohoto víza, která činí půl roku.

[18] Jakmile žadatel na území ČR přicestuje, je povinen se do 3 pracovních dnů dostavit na pracoviště stěžovatele za účelem pořízení biometrických a jiných údajů nezbytných pro vyhotovení průkazu o povolení k pobytu. Tuto povinnost však s ohledem na povinná karanténí opatření může splnit nejdříve 14 dnů po vstupu na území. Samotná výroba průkazu pak trvá cca 7 – 10 dnů. Stěžovatel sice vždy žadatele písemně vyzývá k převzetí průkazu na určitý termín v době od 14 do 21 dnů od pořízení údajů nezbytných pro jeho výrobu, nicméně tuto povinnost je žadatel povinen splnit nejpozději do 60 dnů. Teprve poté, co si po uplynutí této lhůty žadatel průkaz nepřevzme, může stěžovatel řízení o žádosti zastavit.

[19] Za normálních okolností, pokud by to ochranné opatření dovolovalo, by po vydání pokynu k udělení víza za účelem převzetí zastupitelský úřad žalobkyni prostřednictvím jejího právního zástupce vyzval k tomu, aby se dostavila k vyznačení víza do týdne až 10 dnů. Zastupitelský úřad při stanovení termínu pro převzetí víza přihlíží ke vzdálenosti bydliště žadatele, k tomu, že si musí před vyznačením tohoto víza sjednat cestovní zdravotní pojištění na dobu, než se stane účastníkem veřejného zdravotního pojištění, a také opatřit si prohlášení zaměstnavatele o přijetí závazků souvisejících s pobytem na území. Žalobkyni by tedy mohlo být vyznačeno vízum do cestovního pasu zhruba již dne 28. 3. 2021. Toto vízum by bylo platné až do 28. 9. 2021 a během celé této doby by žalobkyně mohla přicestovat na území ČR. Stěžovatel nedisponuje žádným prostředkem k tomu, aby žalobkyni přiměl přicestovat na území ČR dříve. Pokud by se žalobkyni i přes složitost dnešní doby podařilo získat promptně letenky a do ČR přicestovat již dne 8. 4. 2021, ke stěžovateli by se s ohledem na dlouhodobě platná

karanténní pravidla mohla dostavit nejdříve po absolvování RT-PCR testu s negativním výsledkem v rozmezí 5 - 14 dnů od příjezdu. Žalobkyně by se mohla na pracoviště stěžovatele dostavit nejdříve ve čtvrtek 12. 4. 2021, v tento den by byly pořízeny údaje nezbytné pro výrobu průkazu o povolení k pobytu a vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Nejdříve by k převzetí průkazu, a tedy vydání rozhodnutí, mohlo dojít za 14 dnů, tj. dne 26. 4. 2021.

[20] Z výše uvedených výpočtů vyplývá, že Komise může stěžovateli uložit opatřením proti nečinnosti pouze provedení těch úkonů, jejichž provedení je reálně v jeho moci. Pokud opatřením proti nečinnosti nařídila Komise rozhodnout do 30 dnů, bylo reálně v této lhůtě vydat pouze rozhodnutí, kterým by byla žádost zamítnuta. V případě, že má být rozhodnuto o žádosti kladně, nelze uloženou povinnost rozhodnout o žádosti pokládat za povinnost vydat rozhodnutí ve smyslu § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale učinit veškeré úkony nezbytné k tomu, aby mohl žadatel na území ČR přicestovat a mohl mu být vyroben a předán průkaz o povolení k pobytu. Tuto svou povinnost, byť po uplynutí lhůty, stěžovatel splnil, neboť ve formě tzv. předkládací zprávy vyhodnotil, že žalobkyně splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, a vydal zastupitelskému úřadu pokyn k udělení víza.

[21] Komise pokládá povinnost vydat rozhodnutí s ohledem na specifika zákonné úpravy za splněnou již tím, že stěžovatel vyhotoví předkládací zprávu a vydá pokyn k udělení víza. Závěr krajského soudu o irelevantnosti data vyhotovení předkládací zprávy a pokynu k udělení víza je proto nesprávný. Soud nijak neodůvodnil, proč i přes specifika řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty stanovil stěžovateli pouze třicetidenní lhůtu k vydání rozhodnutí o žádosti, přestože daná ustanovení zákona o pobytu cizinců, která upravují povinnost součinnosti žadatele, a lhůty, ve kterých tato součinnost má být poskytnuta, v napadeném rozsudku zmiňoval.

[22] Soud nezohlednil ani existenci objektivní překážky ve formě ochranného opatření, které zabráňuje vydání kladného rozhodnutí o žádosti. Stěžovatel poukázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 6. 2021, č. j. 61 A 16/2021 - 32, ve kterém soud konstatoval, že stěžovatel nebyl nečinný, neboť mu ochranné opatření bránilo v dokončení řízení o žádosti cizince.

[23] Krajský soud rovněž nedostatečně odůvodnil, proč počátek běhu této lhůty navázal na okamžik pozbytí účinnosti ochranného opatření. Bylo možné důvodně předpokládat, že bude zakrátko nahrazeno jiným opatřením, které omezení zachová. Úvaha o případném postupu stěžovatele v exekučním řízení jen podporuje závěr stěžovatele o nelogičnosti způsobu, kterým krajský soud stanovil počátek této lhůty. Stěžovatel právě pod hrozbou, že by po něm mohla být povinnost vydat rozhodnutí úspěšně vymáhána cestou exekuce, raději rozhodnutí o žádosti vydal v písemné podobě.

[24] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s obsahem napadeného rozsudku. Dále uvedla, že řádně a včas se stěžovatelem spolupracovala po celou dobu řízení, a to i přesto, že se táhne místo 2 měsíců více než 2 roky. Stěžovateli nic nebránilo vyžádat si aktuální doklady dříve než téměř měsíc poté, co rozhodnutí nadřízeného orgánu nabylo právní moci, a vyžádat odstranění veškerých vad najednou v rámci první výzvy,

pokračování

nikoliv žádat nejprve o výpis z rejstříku trestů a až další dva měsíce poté, co žalobkyně odstranila vytýkanou vadu, zaslat další výzvu k odstranění vad pracovní smlouvy.

[25] Stěžovatel se dle žalobkyně snaží vyvinutí poukázáním na časovou prodlevu spojenou s vydáním víza, přicestováním žalobkyně do ČR, podstoupení karanténních opatření, dostavení se k odebrání biometrických údajů a následně k převzetí průkazu. Ustanovení § 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží ode dne odeslání výzvy zastupitelskému úřadu k vyznačení víza. Ke stavení lhůty však může dojít pouze za předpokladu, že k odeslání výzvy zastupitelskému úřadu dojde před marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24). Pokud tato lhůta marně uplynula, stěžovatel se nemůže dovolávat svého nezákonného postupu.

[26] Stěžovatel i zastupitelský úřad se dlouhodobě dopouštěli nesprávného výkladu ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví. Veškerá ochranná opatření účinná do 1. 6. 2021 povolovala podání žádosti o dlouhodobé vízum i jeho vyznačení. Změna ochranného opatření s účinností od 1. 6. 2021, která do ochranného opatření vtělila dosavadní výklad stěžovatele, byla účelová. Účelový výklad stěžovatele je v rozporu se základními zásadami zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „s. ř.“). Žalobkyně nesouhlasí s krajským soudem, který povinnost vydat rozhodnutí váže na ochranné opatření účinné od 1. 6. 2021, neboť takový postup je v rozporu se zásadou, že se nikdo nemůže dovolávat vlastní nezákonnosti.

[27] Z procesní opatrnosti žalobkyně dodala, že nečinnost stěžovatele nemohla být zhojena ani písemným rozhodnutím o vydání zaměstnanecké karty, neboť je třeba jej považovat za nicotné. Zákon s takovou formou nepočítá. Platnost zaměstnanecké karty, která tímto rozhodnutím byla vydána dne 31. 7. 2021 na dobu 2 let, může uplynout, aniž by se žalobkyně vůbec dostala do České republiky a začala vykonávat své zaměstnání.

[28] Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[30] Stěžovatel napadá zaprvé závěr krajského soudu o samotné existenci jeho nečinnosti při vydání rozhodnutí v řízení o žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu. Dále

rozporuje stanovenou lhůtu k vydání rozhodnutí. Soud dle něj nepřezkoumatelně a nezákonně stanovil její délku a rovněž nepřezkoumatelně a nezákonně určil její počátek.

IV.A Nečinnost stěžovatele v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobkyně

[31] Předně stěžovatel napadá způsob, jakým krajský soud vykládá samotný pojem nečinnosti. Podle § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu **povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení***. Podáním nečinnostní žaloby se tedy žalobce nemůže domáhat ničeho jiného než vydání rozhodnutí ve věci či osvědčení. Z výše uvedeného vyplývá, že nečinnost ve smyslu soudního řádu správního nastává tehdy, jestliže má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, avšak ve stanovené lhůtě tak neučiní; je tedy objektivně existujícím stavem, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů.

[32] Je proto na místě odmítnout názor stěžovatele, že o nečinnost se nejedná, pokud správní orgán činí úkony, které pro vydání rozhodnutí podle zákona činit musí, ale ani to mu neumožní rozhodnout o žádosti ve lhůtě stanovené zákonem. Nečinnost stěžovatele nelze ospravedlnit tím, že dal přednost tomu, aby – jak sám uvedl – rozhodoval podle zákona a aby všechny doklady předložené k žádosti skutečně prokazovaly, že žalobkyně splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, namísto toho, aby dodržel lhůtu stanovenou zákonem. Jeho zákonnou povinností je totiž zajistit vše popsané - v řízení o žádosti žalobkyně je povinen splnit všechny své povinnosti stanovené správním řádem a zákonem o pobytu cizinců, a to včetně dodržení lhůt, které zákon o pobytu cizinců stanoví k vydání rozhodnutí (viz § 169t tohoto zákona).

[33] Mezi účastníky není sporná otázka, kdy je vydáno rozhodnutí o zaměstnanecké kartě. Podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24, potvrdil, že vydáním rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu nelze rozumět vydání předkládací zprávy ani interního pokynu k udělení víza za účelem převzetí. K vydání rozhodnutí tedy nedošlo dne 17. 3. 2021, kdy stěžovatel vydal předkládací zprávu, ani bezprostředně poté, když stěžovatel udělil pokyn k udělení víza za účelem převzetí zastupitelskému úřadu.

[34] Stejným způsobem je nutné vyložit pojem vydání rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu obsažený v opatření proti nečinnosti Komise. Opatřením ze dne 8. 2. 2021, č. j. MV-11493-3/SO-2021, Komise stěžovateli ve smyslu § 80 odst. 4 písm. a) s. ř. přikázala, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy budou odstraněny nedostatky podání, nebo ode dne, kdy marně uplyne lhůta k odstranění vad podání, vydal rozhodnutí ve věci o žádosti žalobkyně. Jinými slovy Komise dospěla k závěru, že stěžovatel nesplnil svou povinnost vydat rozhodnutí, tj. předat žalobkyni průkaz o povolení k pobytu či žádost zamítnout nebo řízení o ní zastavit, ve lhůtě stanovené zákonem, a přikázala mu tuto konkrétní povinnost splnit v určené lhůtě.

pokračování

[35] Logicky tedy nelze souhlasit s údajnou praxí Komise, která dle stěžovatele pokládá povinnost vydat rozhodnutí o zaměstnanecké kartě s ohledem na specifika zákonné úpravy za splněnou tím, že stěžovatel vyhotoví předkládací zprávu a vydá pokyn k udělení víza za účelem převzetí. Pokud je rozhodovací praxe Komise skutečně taková, pak je v rozporu s § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jehož výklad byl upřesněn judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[36] Stěžovatel rovněž nemůže svou povinnost vydat rozhodnutí v projednávané věci splnit vydáním písemného rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že podmínky pro vydání zaměstnanecké karty jsou splněny. Jak sám uvádí, vydal jej toliko z opatrnosti, neboť je pro něj nemožné povinnost uloženou krajským soudem splnit (k tomu viz níže). Jedinou přípustnou formou kladného rozhodnutí o žádosti je převzetí průkazu žalobkyní.

[37] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkoumání hodnocení krajského soudu, pokud jde o počátek běhu lhůty k vydání rozhodnutí, jejího plynutí, případného přerušení a jeho závěru, že lhůta již uplynula, a to na základě skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (k tomu viz § 81 odst. 1 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 62).

[38] Podle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců rozhodne ministerstvo o žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti; ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti pak ve zvlášť složitých případech, nebo pokud ministerstvo požádalo o vydání závazného stanoviska Úřad práce České republiky. Kasační soud se přitom ztotožnil s krajským soudem, že ze správního spisu nevyplývá důvod pro použití devadesátidenní lhůty namísto lhůty šedesátidenní.

[39] V průběhu této lhůty nedošlo ani k žádnému zákonem předvídanému důvodu, se kterým se pojí prodloužení lhůty. Komise opatřením proti nečinnosti uložila stěžovateli povinnost, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy budou odstraněny nedostatky podání nebo ode dne, kdy marně uplyne lhůta k odstranění vad podání, vydal meritorní rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Komise tedy postupovala podle § 80 odst. 4 písm. a) s. ř., nikoli podle písm. d) téhož ustanovení, dle kterého by Komise mohla lhůtu k vydání rozhodnutí přiměřeně prodloužit. Je tedy postaveno najisto a krajský soud správně určil, že stěžovatel měl povinnost rozhodnout o žádosti ve lhůtě šedesáti dnů od jejího podání.

[40] Dle § 169i odst. 1 téhož zákona *byl-li žadatel vyzván správním orgánem k odstranění vad podání, lhůta pro vydání rozhodnutí neběží ode dne, kdy správní orgán učinil tuto výzvu, do dne, kdy byly odstraněny nedostatky podání, nebo do dne, kdy marně uplynula lhůta, která byla žadateli poskytnuta k odstranění nedostatků podání.*

[41] Šedesátidenní lhůta počala běžet dne 16. 10. 2020, kdy nabylo právní moci zrušující rozhodnutí Komise ze dne 14. 10. 2020, č. j. MV-132470-3/SO-2020 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4 As 248/2015 - 30). Lhůta neběžela ode dne 12. 11. 2020, kdy výzvou č. j. OAM-58209-35/ZM-2019, doručenou následujícího dne, žalovaný vyzval žalobkyni k odstranění vad její žádosti předložením aktuálního dokladu obdobného výpisu z rejstříku trestů ve lhůtě dvaceti dnů od doručení výzvy,

do dne 3. 12. 2020, kdy žalobkyně tento doklad předložila (a kdy jí současně uplynula lhůta k jeho předložení). Lhůta tak uplynula ve středu dne 6. 1. 2021. Krajský soud do této lhůty nesprávně započítal rovněž den 12. 11. 2020, a jako poslední den lhůty proto stanovil úterý 5. 1. 2021. V případě přerušení řízení z důvodu výzvy k odstranění nedostatků žádosti se uplatní pravidlo, že lhůta k vydání rozhodnutí neběží již tím, že nastane skutečnost zdůvodňující přerušení řízení, tj. vydání takové výzvy (analogicky k tomu komentář k § 65 správního řádu: Vedral, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 587).

[42] Pokud k přerušení správního řízení došlo až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušení za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Na plynutí lhůty tedy neměly vliv okolnosti, které po jejím uplynutí ve správním řízení následovaly, konkrétně výzva ze dne 4. 2. 2021, č. j. OAM-58209-40/ZM-2019, kterou stěžovatel žalobkyni vyzval k odstranění vad její žádosti předložením dokladu prokazujícího pracovněprávní vztah ve lhůtě deseti dnů od doručení výzvy. Ačkoli se kasační soud ztotožňuje se žalobkyní, že bylo na místě, aby stěžovatel žalobkyni vyzval k doložení všech dokladů současně, nemá tento postup na konstatování nečinnosti již žádný vliv. Výzvou ze dne 4. 2. 2021 lhůta nemohla být přerušena, neboť již uplynula.

[43] Rovněž jsou pro uplynutí lhůty a existenci nečinnosti bezpředmětné i následné další úkony v řízení – žádost žalobkyně ze dne 15. 2. 2021 o prodloužení lhůty pro předložení nové pracovní smlouvy a o přerušení řízení na dobu dvaceti dnů, usnesení stěžovatele ze dne 17. 2. 2021, č. j. OAM-58209-43/ZM-2019, kterým řízení přerušil na dobu sedmi dnů od doručení usnesení, vyrozumění stěžovatele ze dne 2. 3. 2021, č. j. OAM-58209-51/ZM-2019, o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, doložení nové pracovní smlouvy žalobkyní dne 12. 3. 2021, a žádost stěžovatele ke Komisi o přehodnocení (zrušení) opatření proti nečinnosti ze dne 15. 3. 2021.

[44] Stěžovatel zdůrazňuje, že vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu nezávisí pouze na něm a je nutná součinnost žalobkyně. Je nutné odlišovat chybějící součinnost žadatele, která vede k uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí, a očekávanou potřebu součinnosti žadatele poté, co již dojde k nečinnosti a ve svém rozsudku ji konstatuje krajský soud a současně správnímu orgánu stanoví lhůtu k vydání rozhodnutí. První zmíněná „nesoučinnost“ žalobkyně souvisí se skutečností, že nečinností je pouze takové nedodržení lhůt k vydání rozhodnutí, které je přičitatelné správnímu orgánu. Pokud je příčinou překročení stanovené délky řízení vlastní jednání účastníka řízení, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní dovolávat ochrany (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41). Jak správně uvedl krajský soud, procesním přístupem žalobkyně se krajský soud nemohl zabývat, protože již po jejím jednání Komise konstatovala, že se stěžovatel dopouštěl nečinnosti a že na tom žalobkyně nenesla svůj podíl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41).

[45] Stěžovatel také tvrdí, že krajský soud měl zohlednit existenci objektivní překážky ve formě ochranného opatření, které zabraňuje vydání kladného rozhodnutí o žádosti.

pokračování

Poukázal přitom na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 6. 2021, č. j. 61 A 16/2021 - 32, ve kterém krajský soud v obdobné věci rozhodl, že vydání rozhodnutí brání objektivní právní překážka spočívající právě v ochranném opatření, a z tohoto důvodu nečinnostní žalobu zamítl.

[46] Podle bodu I.14 ochranného opatření se s účinností od 21. 6. 2021 nařizuje *nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy, s výjimkami, mezi něž nespadá přijímání žádostí o vydání zaměstnanecké karty. Podle bodu I.16 téhož ochranného opatření se od stejného data nařizuje vyznačit na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze podle bodu I.14 přijmout (...); to platí i pro žádosti přijaté přede dnem účinnosti tohoto opatření a pro vyznačování víz za účelem převzetí povolení k pobytu s žádostmi podle tohoto bodu souvisejícími, která lze dále vyznačit jen v případě ztráty nebo zničení již dříve vydaného průkazu o povolení k pobytu.*

[47] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že není možné vydat kladné rozhodnutí o žádosti, dokud bude toto ochranné opatření (resp. jakékoli opatření, které znemožní rozhodnutí vydat, tj. znemožní vyznačování víza a převzetí zaměstnanecké karty na území ČR) v platnosti. Platnost ochranného opatření se však nemůže stát důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby na základě pouhého konstatování, že jeho relevantní ustanovení představují objektivní právní překážku bránící vydání kladného rozhodnutí. Ostatně krajský soud v nyní posuzovaném případě zohlednil skutečnost, že právní stav v době vydání napadeného rozsudku neumožňoval vydat kladné rozhodnutí ve věci. Právě z toho důvodu stěžovateli stanovil povinnost rozhodnout do třiceti dnů poté, co skončí platnost bodu I.16 ochranného opatření. Ochranné opatření nemůže legalizovat úplnou nečinnost stěžovatele, který musí být připraven dokončit řízení, jakmile právní překážka, která mu znemožňuje rozhodnutí vydat, odpadne.

[48] Ostatně tento závěr podporuje skutečnost, že ochranné opatření pro řízení o žádosti žalobkyně nenařizuje přerušení řízení, jako tomu bylo u ochranných opatření přijímaných během jara 2020. Dle bodu I.15 ochranného opatření totiž dochází k přerušení *všech řízení o žádostech o víza a pobyty podaných na zastupitelských úřadech České republiky ve státech, jejichž opatření prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 neumožňují provádění úkonů, nebo (...) v zemích s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19; Ministerstvo zahraničních věcí České republiky zveřejní seznam takových států způsobem umožňujícím dálkový přístup.* Vietnam se však na seznamu zemí s extrémním rizikem výskytu onemocnění Covid-19 (které namísto Ministerstva zahraničních věcí vydává Ministerstvo zdravotnictví) během relevantního období nenacházel a z ničeho ani nevyplývá, že by opatření prováděná zastupitelským úřadem neumožňovala činit procesní úkony. Platí tedy, že ačkoli právní stav (bod I.16 ochranného opatření) v době vydání napadeného rozsudku neumožňoval vydání kladného rozhodnutí (převzetí zaměstnanecké karty na území ČR v důsledku nemožnosti vyznačit vízum za účelem převzetí), tato skutečnost sama o sobě nesměla být důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby. Představovala pouze skutečnost, kterou byl krajský soud povinen zohlednit při formulaci výroku, kterým stěžovateli přikázal vydat rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nicméně na tomto místě

nehodnotí, zda krajský soud počátek běhu lhůty, ve které je stěžovatel povinen rozhodnutí vydat, stanovil správně. K tomu, že výrok formuloval nesprávně, se kasační soud vyjádří níže.

[49] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel byl v době vydání rozhodnutí krajského soudu nečinný. V době vydání napadeného rozsudku dosud nedošlo k vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně, přestože lhůta k jeho vydání již marně uplynula. Na závěru o nečinnosti stěžovatele nic neměnila ani platnost ochranného opatření. Přestože v době vydání napadeného rozsudku ochranné opatření znemožňovalo vydání kladného rozhodnutí o žádosti, tato skutečnost sama o sobě nebyla důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby, nýbrž muselo být zohledněno při stanovení dne, od kterého běží stěžovateli lhůta k vydání rozhodnutí určená krajským soudem.

IV.B Nepřezkoumatelnost a nezákonnost lhůty stanovené k vydání rozhodnutí krajským soudem

[50] Krajský soud žalovanému uložil, aby ve lhůtě 30 dnů od pozbytí účinnosti bodu I.16 v části týkající se vyznačování víz za účelem převzetí ochranného opatření rozhodl v řízení o žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. Stěžovatel přitom namítá, že je s ohledem na specifika řízení o vydání zaměstnanecké karty podané na zastupitelském úřadě nereálné rozhodnout o žádosti (tj. předat zaměstnaneckou kartu žalobkyni na pracovišti stěžovatele) v třicetidenní lhůtě. Nejvyšší správní soud mu dal za pravdu. Rozsudek krajského soudu je třeba v této části korigovat, resp. korigovat výklad běhu třicetidenní lhůty.

[51] Kasační soud se neztotožnil s tvrzenou nepřezkoumatelností závěru o stanovení třicetidenní lhůty. Krajský soud při stanovení lhůty zohlednil úkony, které bude muset stěžovatel před vydáním rozhodnutí provést, plynoucí přímo ze zákona. Následně citoval některá zákonná ustanovení upravující řízení o vydání zaměstnanecké karty a na jejich základě dospěl k závěru, že třicetidenní lhůta je přiměřená. Závěr krajského soudu je přezkoumatelný, nicméně z části nesprávný.

[52] Krajský soud správně odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že „konkrétní identifikace úkonů, které bude ve správním řízení nezbytné učinit před vydáním rozhodnutí, společně s odůvodněním jejich nezbytnosti je záležitostí žalovaného správního orgánu. Prostřednictvím vyjádření v řízení o žalobě, případně u ústního jednání, má žalovaný správní orgán možnost předestřít své úvahy v daném směru. Není úkolem správního soudu, aby za správní orgán dovozoval, jaké procesní úkony ještě žalovaný považuje za nezbytné v řízení učinit a z jakého důvodu by mělo jít o nezbytné úkony. Jedinou výjimkou je situace, kdy by nezbytnost provedení takového úkonu vyplývala přímo ze zákona.“ (viz rozsudek ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 21/2017 - 57). Následně však citoval pouze některá relevantní ustanovení zákona o pobytu cizinců obsahující úkony nezbytné k převzetí průkazu (tj. vydání rozhodnutí ve věci). Některé z těch, která zmínil, pak vůbec nezohlednil (např. že je žadateli k vyzvednutí průkazu stanovena lhůta 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů pro vyhotovení průkazu).

pokračování

[53] Stěžovatel všechny úkony, s nimiž zákon počítá, přehledně uvedl v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřihlédl k těm úkonům, které zákon výslovně nestanoví a na které stěžovatel rovněž poukazuje v kasační stížnosti (např. proluka mezi dnem, kdy stěžovatel udělil pokyn k udělení víza za účelem převzetí zastupitelského úřadu, a dnem, na který je žadateli stanoveno dostavit se na zastupitelský úřad k vyznačení víza, kterou způsobují praktické aspekty související s přicestováním žadatele z místa pobytu na zastupitelský úřad), neboť na ně stěžovatel poprvé poukázal až v řízení o kasační stížnosti.

[54] Stěžovatel uvedl, že poté, co vydá pokyn k vyznačení víza, zohlední zastupitelský úřad při stanovení termínu mj. dobu nutnou k vyřízení dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Podle § 42h odst. 3 zákona o pobytu cizinců *před vyznačením víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a to na dobu pobytu ode dne vstupu na území do doby, než se na něho bude vztahovat pojištění podle zvláštního právního předpisu, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.*

[55] Poté, co je žadateli vyznačeno vízum za účelem převzetí do cestovního dokladu, je povinen na něj přicestovat na území ČR. Dle § 30 odst. 3 téhož zákona *vízum podle odstavce 2 (tj. vízum za účelem převzetí, pozn. NSS) se uděluje s dobou platnosti na 6 měsíců.* Žadatel tedy může přicestovat kdykoli během této půlroční doby platnosti víza.

[56] Podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu a bylo mu uděleno vízum podle § 30 odst. 4, je povinen za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu se do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu, který je určen k jeho dalšímu digitálnímu zpracování; podpis se nepořídí, pokud cizinci v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka.*

[57] Dle § 44 odst. 3 téhož zákona *cizinec je povinen ve lhůtě stanovené ministerstvem, nejpozději však do 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů, dostavit se na ministerstvo k převzetí průkazu o povolení k pobytu.*

[58] Podle § 169r odst. 1 písm. a) tohoto zákona *usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (...), se ve lhůtě nebo na výzvu podle § 44 odst. 1 (...) nedostaví na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu nebo ve lhůtě podle § 44 odst. 3 (...) nepřiveze průkaz o povolení k pobytu, pokud v této lhůtě nesdělí, že mu v tomto úkonu brání důvody na jeho vůli nezávislé.*

[59] Jak je z citovaných ustanovení zřejmé, některé z těchto úkonů závisí na součinnosti žadatele, resp. zákon o pobytu cizinců žadateli stanoví poměrně benevolentní lhůty k provedení jednotlivých úkonů. Teprve po uplynutí těchto lhůt (či neuposlechnutí výzvy

k dostavení se k pořízení biometrických údajů), pokud žadatel úkon neprovede, pro něj zákon stanoví negativní důsledky v podobě zastavení řízení. Zákon stěžovateli ani zastupitelskému úřadu neumožňuje žadatele přinutit k rychlejšímu provedení těchto úkonů.

[60] Zákon s těmito specifiky průběhu řízení počítá, a proto v § 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že *lhůta pro vydání rozhodnutí neběží ode dne odeslání výzvy zastupitelského úřadu k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 do doby zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu*. Ke stavení lhůty však může dojít pouze za předpokladu, že k odeslání výzvy zastupitelského úřadu dojde před marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24), na což správně upozornila i žalobkyně. Jinak řečeno, pokud tato lhůta marně uplynula, nemá odeslání výzvy zastupitelského úřadu k vyznačení víza za účelem převzetí za následek obnovení lhůty pro vydání rozhodnutí stěžovatele a stěžovatel se nemůže dovolávat svého nezákonného postupu.

[61] Jak již kasační soud uvedl, nedošlo ani k prodloužení této lhůty opatřením proti nečinnosti Komise, nýbrž k uložení povinnosti Komisi stěžovateli rozhodnout do třiceti dnů. Na takto určenou lhůtu třiceti dnů se pravidlo stavení lhůty ode dne odeslání výzvy k vyznačení víza do doby zpracování údajů nevztahuje, neboť toto opatření proti nečinnosti nic nemění na skutečnosti, že lhůta k vydání rozhodnutí již uplynula, naopak tuto skutečnost potvrzuje.

[62] Za situace, když již nedochází ke stavení lhůty, je proto nutné do třicetidenní lhůty stanovené krajským soudem k vydání rozhodnutí započítat pouze ty dny, kdy je procesní aktivita vyžadována od stěžovatele, resp. zastupitelského úřadu. Proto není možné do lhůty započítat následující dobu: přiměřenou dobu, kterou stěžovatel zohlední s ohledem na zařízení nutných podkladů pro dostavení se k vyznačení víza za účelem převzetí (doklad o cestovním zdravotním pojištění ve smyslu § 180j zákona o pobytu cizinců), dobu ode dne vyznačení víza do dne, kdy se žalobkyně dostaví ke stěžovateli za účelem pořízení biometrických údajů potřebných k vyhotovení průkazu, a rovněž dobu ode dne, kdy stěžovatel žadatele vyzve k převzetí průkazu, do dne, kdy se žadatel skutečně dostaví k jeho převzetí. Třicetidenní lhůtu vyloženou tímto způsobem pokládá Nejvyšší správní soud za přiměřenou (k závěru o přiměřenosti třicetidenní lhůty dospěl soud v citovaném rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24).

[63] Stejným způsobem pak musí být zohledněna i další prodloužení řízení plynoucí z jednotlivých ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví, na které stěžovatel upozorňuje v kasační stížnosti (např. povinnost dostavit se k stěžovateli za účelem pořízení biometrických údajů až po podstoupení čtrnáctidenní karantény). Jedná se o ochranná opatření přijatá na základě zákona, které stanoví úkony, ke kterým byl krajský soud povinen přihlédnout. Rovněž zde se jedná o dobu, po kterou nelze nečinnost přičítat stěžovateli. Do třicetidenní lhůty proto nelze počítat ani zdržení způsobené omezeními plynoucími z relevantních ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví.

pokračování

[64] Nejvyšší správní soud k tomuto výkladu přistoupil s ohledem na to, že nelze aprobovat libovůli stěžovatele stran délky trvání řízení o vydání zaměstnanecké karty, avšak na druhé straně je nutné zohlednit reálnost vydání zaměstnanecké karty v třicetidenní lhůtě, jak ji stanovil a vyložil krajský soud. S ohledem na všechny úkony, jejichž provedení závisí na žalobkyni, jejich maximální možnou délku a skutečnost, že zákonná úprava nijak nepočítá se situací, že ke skutečnosti, se kterou se pojí stavění lhůty, dojde až po jejím uplynutí, je nutné výrok I. rozsudku krajského soudu vyložit právě způsobem, jak učinil Nejvyšší správní soud v předchozích bodech tohoto rozsudku.

[65] Kasační soud tedy shrnuje, že krajský soud určil délku lhůty k vydání rozhodnutí zákonným způsobem. Jeho závěry však bylo nutné korigovat tak, aby mohl stěžovatel reálně svou povinnost vydat rozhodnutí splnit.

[66] Závěrem stěžovatel napadá přezkoumatelnost navázání počátku běhu třicetidenní lhůty na okamžik pozbytí účinnosti ochranného opatření. Krajský soud dostatečně zdůvodnil, proč počátek běhu lhůty stanovil právě tímto způsobem. Uvedl, že nemůže v době svého rozhodování předpokládat ani odhadovat, jaká bude právní situace po zrušení aktuálně účinného ochranného opatření – zda k jeho zrušení dojde bez náhrady, či bude nahrazeno opatřením totožného znění, či opatřením s úplně jiným obsahem, zda po pozbytí účinnosti aktuálního ochranného opatření dojde k uvolnění podmínek pro vstup cizinců nebo naopak ke zpřísnění opatření, resp. k vytvoření dalších překážek, které budou bránit vydání rozhodnutí ve věci. Je tedy zřejmé, že závěr krajského soudu ohledně počátku běhu třicetidenní lhůty je přezkoumatelný.

[67] Tento způsob určení počátku běhu lhůty stěžovatel současně označuje za nezákonný a nelogický, neboť lze důvodně předpokládat, že ochranné opatření bude brzy nahrazeno jiným, v němž budou příslušná opatření zachována.

[68] Je pravdou, že krajský soud rozhoduje o nečinnostní žalobě podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání jeho rozhodnutí. Krajský soud měl však přihlídnout ke kontextu aktuální situace, kdy s ohledem na vývoj pandemie Covid-19 mohl předpokládat, že nařízení nevyznačovat víza za účelem převzetí může přetrvat i po skončení platnosti ochranného opatření platného v době vydání napadeného rozsudku. Ostatně tento scénář se i potvrdil s přijetím ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-91/MIN/KAN, které obsahuje totožnou povinnost jako ochranné opatření použitelné na projednávaný případ. Počátek běhu lhůty, jak jej stanovil krajský soud, totiž vede k situaci, kdy po skončení platnosti konkrétního ochranného opatření již začne běžet třicetidenní lhůta k vydání rozhodnutí, avšak stěžovateli bude ve vystavení víza za účelem předání (a tedy učinění mezikroku k vydání kladného rozhodnutí o žádosti) stále bránit zákaz stanovený dalším opatřením.

[69] Za této specifické situace měl proto krajský soud formulovat výrok rozsudku obecněji, a to tak aby byl kdykoliv v budoucnu reálně vykonatelný a nezavdával příčinu dalším sporům mezi účastníky řízení o povinnostech stěžovatele. Nic soudu nebránilo v tom, aby počátek běhu lhůty stanovil ode dne, kdy zastupitelským úřadům odpadne zákaz vyznačování víz za účelem převzetí v řízeních o žádostech o vydání zaměstnanecké

karty. Stačilo tedy, aby krajský soud obecně popsal zákaz stanovený v ochranném opatření, a nikoli vázal výrok rozsudku na konkrétní ochranné opatření, platné pouze v době jeho rozhodování. Taková obecná formulace povinnosti by nebyla překážkou vykonatelnosti výroku i za situace, kdy by po skončení platnosti ochranného opatření tento zákaz již nebyl obnoven. V takovém případě by stěžovatel byl povinen postupovat stejným způsobem, jaký pro něj vyplývá z napadeného rozsudku.

[70] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že nezpochybňuje, že krajský soud rozhoduje podle právního stavu platného v době jeho rozhodování, a nebyl proto povinen „důvodně předpokládat“, jaké opatření a jakého znění Ministerstvo zdravotnictví po vydání jeho rozsudku přijme. Bylo však jeho povinností vyhodnotit aktuální situaci související s pandemií Covid-19 a s tím související omezení překročení hranic ČR. Jinými slovy, bylo jeho povinností formulovat výrok rozsudku tak, aby byl v budoucnu reálně vykonatelný bez ohledu na existenci a platnost konkrétního opatření Ministerstva zdravotnictví a nezavdával příčinu dalších sporů mezi žalobkyní a stěžovatelem ohledně jeho další nečinnosti.

[71] Způsob, jakým krajský soud stanovil počátek běhu lhůty k vydání rozhodnutí v napadeném rozsudku, proto Nejvyšší správní soud shledal nezákonným a byl důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

V. Závěr a náklady řízení

[72] Nejvyšší správní soud považuje kasační stížnost za důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.). V něm bude soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[73] V dalším řízení rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu