



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **L. M. H.,**
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem, advokátem AK
Čechovský & Václavek, s. r. o., se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00
Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, IČO 00007064**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodl v řízení o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu vedeném pod zn. OAM-63501/ZM-2019.
- II. Žalovaný je povinen do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci k rukám jeho právního zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, náklady řízení ve výši 2.000 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou dne 23. 3. 2021 domáhal ochrany proti nečinnosti podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2020 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a to v řízení vedeném pod sp. zn. OAM-63501/ZM-2019. Žádal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu v soudem stanovené lhůtě.

II. Shrnutí žalobní argumentace

2. V žalobě žalobce uvedl, že v listopadu roku 2017 podal u Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „zastupitelský úřad“) žádost o vydání zaměstnanecké karty. Žalovaný o žádosti žalobce rozhodl negativně, jeho rozhodnutí však bylo k odvolání žalobce odvolacím orgánem zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k novému projednání. Žalovaný však o žádosti žalobce nerozhodl v zákonem stanovené 60 denní lhůtě [§ 169t odst. 6 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále též „zákon o pobytu cizinců“)], a proto žalobce podal u Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též „Komise“) žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Této žádosti Komise vyhověla a dne 8. 2. 2021 přikázala žalovanému, aby do 30 dnů od doručení opatření Komise rozhodl o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu, žalovaný však ani v dodatečné lhůtě stanovené Komisí rozhodnutí ve věci samé nevydal.

III. Shrnutí vyjádření žalované

3. Dle žalovaného žaloba není důvodná, neboť žalovaný není nečinný, jelikož dle Cizineckého informačního systému a vydané předkládací zprávy byl pobyt žalobce povolen jako dlouhodobý za účelem zaměstnanecké karty. Překládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty byla vydána 19. 2. 2021, tedy ještě před podáním žaloby. V této souvislosti žalovaný připomněl, že zákon o pobytu cizinců v případě vyhovění žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (včetně žádosti o vydání zaměstnanecké karty) předpokládá, že se místo písemného rozhodnutí vydává průkaz o povolení k pobytu. V § 169t odst. 7 písm. a) je totiž stanoveno, že se vydáním rozhodnutí v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu. Tedy pokud žalovaný shledá, že cizinec splňuje podmínky pro vydání požadovaného pobytového oprávnění, učiní o tom záznam do spisu ve formě tzv. předkládací zprávy a vydá ve smyslu § 165a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zastupitelskému úřadu pokyn, aby cizinci udělil dlouhodobé vízum podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců dále předpokládá, že zastupitelský úřad vyzve cizince k převzetí tohoto víza. Dle § 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců lhůta pro vydání rozhodnutí neběží od okamžiku odeslání výzvy zastupitelského úřadu k převzetí dlouhodobého víza dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Totéž vyplývá i z § 169r odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tedy cizince k tomuto úkonu nevyzývá ani právního zástupce o povinnosti cizince dostavit se k zastupitelskému úřadu neinformuje. Tyto kompetence jsou zákonem o pobytu cizinců svěřeny zastupitelskému úřadu.

4. Za normálních okolností by Velvyslanectví České republiky (dále též „ČR“) v Hanoji ihned po obdržení pokynu žalovaného žalobce vyzvalo k převzetí dlouhodobého víza dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. To však s ohledem na přijatá ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví nebylo a ani v současnosti není možné. V době, kdy byl vydán pokyn k udělení dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu (zaměstnanecké karty), platilo ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 2. 2021, č. j.: MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, které nařídilo zastupitelským úřadům nevyznačovat do cestovních dokladů cizinců jiná dlouhodobá víza za účelem převzetí povolení k pobytu než v případě žádostí, které jsou ve smyslu tohoto ochranného opatření oprávněny přijmout. Onemocnění způsobené koronavirem označované jako covid-19 je vysoce nakažlivé a způsobilo již celosvětovou pandemii. Za těchto okolností je dle žalovaného Ministerstvo zdravotnictví zjevně oprávněno na základě § 80 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“), vydat opatření, kterým omezí či dočasně pozastaví příjezd cizinců na území ČR, aby se jako v tomto případě zabránilo dalšímu zavlečení této nemoci do ČR. Na zmíněné opatření navázalo dále ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR-20599/2020-87/MIN/KAN ze dne 16. 6. 2021.
5. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že mu nelze přičítat nečinnost, neboť řízení o žádosti žalobce není objektivně možné v současnosti dokončit vydáním průkazu o povolení k pobytu (zaměstnanecké karty). Současně se žalovaný domnívá, že mu vzhledem k výše uvedeným skutečnostem soud nemůže nařídít rozhodnout o žádosti v určité lhůtě, protože není dopředu známo, jakým způsobem se bude vyvíjet epidemiologická situace a jak na ni bude reagovat Ministerstvo zdravotnictví.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.
7. Má-li soud posoudit, zda byl tento typ žaloby podán v konkrétním případě důvodně, musí se zabývat tím, zda byl správní orgán v době podání žaloby vskutku nečinný a současně, zda žalobce využil bezúspěšně prostředky, které mu k ochraně před nečinností nabízí právní úprava správního řízení (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41).
8. Soud posuzoval žalobu na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).
9. Ze správního spisu plyne (a mezi účastníky to není sporné), že žalobce podal u Komise žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Komise dospěla k závěru, že žalovaný je nečinný a podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu opatřením přikázala žalovanému, aby do 30 dnů od doručení opatření Komise rozhodl o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu. Žalovaný však ani v dodatečné lhůtě stanovené Komisí rozhodnutí ve věci samé nevydal a neučinil tak ani do vyhlášení rozsudku v této věci, když dle názoru Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 – 24, body 17 a 18) vydáním rozhodnutí o žalobcově žádosti nelze rozumět vydání předkládací zprávy či interního pokynu k udělení víza k pobytu nad 90 dnů (neobstojí proto obrana žalovaného, že není nečinný, jelikož překládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty byla ještě před podáním žaloby). Současně platí, že přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu), je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41).

10. V případě žalobce tedy není pochyb o tom, že žalovaný ve lhůtě stanovené zákonem [60 dnů - § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců; tato lhůta počala běžet od právní moci zrušujícího rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 – 82)] o žádosti žalobce nerozhodl a tuto situaci Komise vyhodnotila jako nečinnost. Přikázala proto, aby žalovaný ve lhůtě 30 dnů od doručení opatření Komise vydal ve věci žádosti žalobce rozhodnutí. To však žalovaný neučinil. Tím, že žalobce využil možnosti domáhat se ochrany prostředky správního práva, přičemž Komise přijala opatření k odstranění tohoto nežádoucího stavu, avšak lhůta jí stanovená uplynula marně, lze považovat za splněnou podmínku využití prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně. Protože již Komisí konstatovaná nečinnost žalovaného nebyla ani po jejím zásahu odstraněna a žaloba byla žalobcem podána až poté, co marně uplynula lhůta stanovená v opatření proti nečinnosti, lze považovat za splněnou i druhou podmínku pro podání tohoto druhu žaloby, a sice nečinnost správního orgánu trvající v době podání žaloby. Žaloba tedy byla podána důvodně. Jelikož se ke dni rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) skutkový stav nezměnil (rozhodnutí vydáno nebylo), soud žalobě vyhověl (§ 81 odst. 2 s. ř. s.), uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu a stanovil k tomu žalovanému přiměřenou lhůtu (výrok I).
11. K obraně žalovaného, že výzvu k vyznačení vstupního víza nemohl zastupitelský úřad odeslat vzhledem k ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, soud pro úplnost uvádí, že lhůta k vydání rozhodnutí žalovanému marně uplynula před podáním žaloby a nečinnost žalovaného mohla být odstraněna jen vydáním rozhodnutí, k čemuž nedošlo (jak již bylo uvedeno výše, dle Nejvyššího správního soudu vydáním rozhodnutí o žalobcově žádosti nelze rozumět vydání předkládací zprávy či interního pokynu k udělení víza k pobytu nad 90 dnů). Z jakých důvodů k vydání rozhodnutí nedošlo, nebylo pro posouzení nečinnosti žalovaného významné, podstatné je pouze to, že nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí nezpůsobil žalobce (§ 71 odst. 5 správního řádu). Ostatně žalovaný je podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy pro povolování pobytu cizinců. Je také jeho odpovědností podle § 24 téhož zákona pečovat „o *náležitou právní úpravu*“ záležitostí spadajících do jeho věcné působnosti, a tedy také o to, aby zákonná pravidla a postupy související s povolováním pobytu cizincům byla nastavena způsobem umožňujícím vydávat rozhodnutí bez průtahů i v situacích nikoli běžných.
12. K pariční lhůtě soud uvádí, že při určení její délky má soud jistou míru soudního uvážení, měl by však přihlédnout k tomu, jaké úkony bude muset správní orgán před vydáním rozhodnutí provést. Identifikace těchto úkonů a zdůvodnění jejich nezbytnosti je

na žalovaném správním orgánu. Jestliže správní orgán ve vyjádření k žalobě nebo k výzvě soudu takové úkony neuvede či je zcela nekonkrétní, soud při stanovení lhůty zohlední jen ty úkony, jejichž provedení před vydáním rozhodnutí plyne přímo ze zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 9 Azs 21/2017 – 57, body 23 a 24).

13. Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců se (až na zákonem předpokládané výjimky) žádost o zaměstnaneckou kartu podává na zastupitelském úřadu. Podáním žádosti je zahájeno správní řízení. Po posouzení všech náležitostí žádosti (popř. jejich doplnění na základě výzvy; srov. § 169i zákona o pobytu cizinců) zastupitelský úřad zašle kompletní spisový materiál k posouzení žalovanému. V případě kladného rozhodnutí dá žalovaný pokyn ministerstvu zahraničních věcí [§ 165a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců], které prostřednictvím zastupitelského úřadu podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců cizinci do cestovního dokladu vyznačí vízum k pobytu nad 90 dní za účelem převzetí příslušného oprávnění k pobytu na území (zaměstnanecké karty). Vízum se podle § 51 odst. 5 zákona o pobytu cizinců považuje za udělené jeho vyznačením. Na toto vízum cizinec přicestuje do České republiky a podle § 44 odst. 1 téhož zákona je povinen dostavit se do tří pracovních dnů ode dne vstupu na území k pořízení údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu [nedostaví-li se cizinec, bude řízení podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zastaveno]. Následně je cizinec povinen ve lhůtě stanovené žalovaným, nejpozději však do 60 dnů (§ 44 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) ode dne pořízení biometrických údajů pro výrobu průkazu o povolení k pobytu, dostavit se opět k žalovanému a převzít si průkaz o povolení k pobytu. Neučiní-li tak, řízení bude zastaveno. V opačném případě je okamžikem převzetí povolení k pobytu rozhodnutí považováno za vydané.
14. Jak vyplývá z výše uvedeného, řízení se nyní nachází ve fázi před vyznačením dlouhodobého víza k pobytu podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Soud při úvahách o stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí dospěl k závěru, že z veřejně dostupných zdrojů (úřední deska Ministerstva zdravotnictví, dostupná na www.mzcr.cz) nevyplývá, že by současný právní stav v souvislosti s vydáváním ochranných opatření Ministerstvem zdravotnictví k datu vydání rozsudku bránil žalovanému rozhodnout v dané věci, přičemž stanovenou lhůtu považuje soud za přiměřenou.

V. Závěr a náklady řízení

15. Ze shora popsanych důvodů dospěl krajský soud k závěru, že návrh je důvodný, pročez uložil rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).
16. Pokud jde o náhradu nákladů řízení, soud při rozhodování o jejich náhradě přihlédl k tomu, že zástupce žalobce zastupoval žalobce již v řízení před správními orgány a k žalobě připojil generální plnou moc z roku 2017. Nešlo tedy o „*nově převzaté zastoupení vyžadující novou informaci*“, a proto žalobci nenáleží náhrada odměny a náhrada hotových výdajů advokáta za přípravu převzetí zastoupení. Ke stejnému závěr ostatně opakovaně dospěl i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 – 53, bod 26: „*stejný advokát zastupoval stěžovatelku již ve správním řízení, není proto na místě přiznávat odměnu za převzetí a přípravu právního zastoupení*“; shodně viz též rozsudek ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 Afs 3/2017 – 39, bod 33, rozsudek ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 Azs

300/2016 – 28, bod 21, rozsudek ze dne 21. 12. 2016, č. j. 6 Afs 252/2016 – 35, bod 21; srov. též rozsudky ve věcech sp. zn. 6 As 62/2014 a sp. zn. 1 Azs 174/2014, popř. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 2549/18), přičemž tyto závěry Nejvyššího správního soudu nebyly dosud zákonem předvídaným postupem (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) překonány. Stejně tak žalobci nenáleží náhrada odměna a náhrada hotových výdajů advokáta za sepsání žaloby, neboť se jedná o žalobu formulářovou. Soudu je z vlastní činnosti známo, že zástupce žalobce podal žalobu s identickou argumentací v mnoha dalších případech (a to u různých krajských soudů; jen u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích jde o 13 věcí). Pod pojem „formulářová žaloba“ lze podřadit nejenom případy, kdy stojí totožný žalobce vůči velkému okruhu žalovaných, přičemž právní argumentace, stylizace a formální vyjádření jednotlivých žalob jsou totožné, ale i případy, kdy stojí naopak velký okruh žalobců zastoupených stejným advokátem proti témuž žalovanému (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. III. ÚS 2040/17, bod 9). Odlišnost v osobě žalobce nelze považovat za znak, který by hodnocení podaného návrhu jako formulářového vylučoval (srov. opět usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. III. ÚS 2040/17, bod 8). Za takových okolností je nutné dle Ústavního soudu uzavřít, že sepsání tzv. formulářové žaloby představuje spíše administrativní úkon, než provedení úkonu právní služby (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 3923/11, bod 28, či nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 II. ÚS 3011/11). Tyto závěry Ústavního soudu se plně uplatní i řízení před správními soudy (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. III. ÚS 590/13, ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. I. ÚS 1803/19, či ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 1799/19, bod 11). I v nyní posuzované věci se jedná o žalobu, která se od ostatních žalob sepsaných tímž advokátem v obdobných věcech odlišuje jen v minimální míře (do připraveného vzoru byly doplněny většinou pouze identifikační údaje žalobce a údaje o žalobou napadeném rozhodnutí), základ právní argumentace, včetně její stylizace a formálního vyjádření byl totožný. Vyplnění takového formuláře je tak spíše administrativním úkonem než úkonem právní služby. Náhrada odměny za zastoupení advokátem se účastníkům řízení přiznává proto, že advokát poskytne odbornou službu, přičemž ale zde bylo odborných právních služeb potřeba pouze k vypracování jedné (vzorové) žaloby a v dalších žalobách se již žalobní námítky toliko doslovně opakovaly (srov. shodně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 3698/11, či usnesení téhož soudu ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. II. ÚS 2929/12). Za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“ či „vyhl. č. 177/1996 Sb.“), navíc již byla přiznána účastníkovi řízení zastoupenému stejným advokátem náhrada např. Krajským soudem v Plzni ve věcech sp. zn. 57 A 62/2021 a sp. zn. 57 A 63/2021 (rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz). V nyní posuzované věci proto nelze náklady vynaložené na odměnu advokáta za tento úkon (sepsání žaloby) považovat za náklady důvodně (účelně) vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s.

17. Soud tedy v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. úspěšnému žalobci podle obsahu spisu přiznal proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně (účelně) vynaložených nákladů řízení před krajským soudem (výrok II) tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2.000 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice dne 11. listopadu 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu