



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců Mgr. Jana Šmakala a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobce: **V. D. T.**
zastoupen advokátem Mgr. Markem Eichlerem,
sídlem S. K. Neumanna 2052, Varnsdorf,
proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-126796-3/SO-2021 ze dne 25. 8. 2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo an náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

1. Žalobce podal dne 15. 8. 2019 u velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Po opakovaném zrušení zamítavého rozhodnutí o vydání

zaměstnanecké a době následné nečinnosti Krajský soud v Plzni rozsudkem č. j. 77 A 36/2021-69 ze dne 2. 6. 2021 uložil Ministerstvu vnitra vydat rozhodnutí v řízení o uvedené žádosti do 30 dnů od právní moci rozsudku.

2. V návaznosti na tento rozsudek Ministerstvo vnitra vydalo rozhodnutí č. j. OAM-51998-45/ZM-2019 ze dne 30. 6. 2021 s výrokem „Žadateli se dle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. vydává zaměstnanecká karta s platností na dobu do 31. 8. 2021.“ V odůvodnění ministerstvo uvedlo, že s ohledem na aktuálně platná ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví k zamezení šíření onemocnění COVID-19 nemůže zastupitelský úřad vyznačit do cestovního dokladu žalobce dlouhodobé vízum podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, aby mohl přicestovat do ČR a mohla mu být vyhotovena a předána zaměstnanecká karta. Protože však bylo ministerstvo rozsudkem soudu jednoznačně zavázáno rozhodnout, vydalo alespoň písemné rozhodnutí podle správního řádu.
3. Na základě blanketního odvolání žalobce žalovaná zpřesnila formulaci výroku doplněním konkrétního pracovního místo, ve zbytku rozhodnutí potvrdila a odvolání zamítla. S ohledem na blanketní povahu odvolání žalovaná posoudila pouze zákonnost rozhodnutí ministerstva, nikoliv jeho správnost. Uvedla, že vydáním rozhodnutí se podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, resp. zaměstnanecké karty. Tato zákonná úprava však vychází z předpokladu, že se žadatel nachází na území ČR; je ostatně nezbytná i jeho součinnost při přípravě zaměstnanecké karty (poskytnutí biometrických údajů). Naopak právní úprava vůbec nepočítá s tím, že by žadatel při vydání rozhodnutí na území státu mohl nebyť. V souzené věci žalobce po právu nebyl na území státu, protože tomu bránila tehdy účinná ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví. Zároveň však bylo Ministerstvo vnitra soudem zavázáno k vydání rozhodnutí v řízení o žádosti, muselo tedy rozhodnout za skutkové i právní situace, kterou zákon nepředpokládá. Za toho stavu na věc nebylo možné uplatnit legální definici vydání rozhodnutí ve smyslu § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale bylo třeba postupovat podle obecné úpravy, tj. formálně vydat rozhodnutí podle § 68 správního řádu.

II. Řízení před soudem

4. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojil žalobou. Namítl, že žalovaná potvrdila rozhodnutí ministerstva o vydání zaměstnanecké karty v přímém rozporu s textem zákona. Vydáním rozhodnutí se jednoznačně rozumí předání zaměstnanecké karty. Ta předána nebyla, neboť žalobce nemohl přicestovat do ČR. Písemné vyhotovení rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty zcela postrádá smysl a je formalistické, jen aby bylo vyhověno rozsudku č. j. 77 A 36/2021-69. Zákon vůbec nepředpokládá vydání rozhodnutí v takové podobě, jde tedy o rozhodnutí nicotné, protože k jeho vydání není správní orgán zákonem oprávněn. Závěrem žalobce uvedl, že vše je způsobeno opakovaně nezákonným postupem ministerstva, kvůli čemuž se řízení táhlo přes dva roky.
5. Žalovaná setrvala na závěrech napadených rozhodnutí. Uvedla, že podle závazného výroku soudu bylo třeba ve věci vydat rozhodnutí a objektivně nebylo možné je vydat podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože žalobce nebyl na území státu. Protože nelze z ničeho dovodit, že by za takové situace mělo ministerstvo rozhodnout zamítavě, bylo nezbytné vydat vyhovující rozhodnutí podle správního řádu. Takové rozhodnutí není nicotné, neboť je vydal věcně příslušný správní orgán a není vnitřně rozporné, právně či fakticky neuskutečnitelné. Závěrem žalovaná uvedla, že samotnému

datum platnosti zaměstnanecké karty vychází z žádosti žalobce a jejích podkladů, což představuje dispoziční úkony žalobce.

6. Při ústním jednání žalobce uvedl, že si je vědom netypické povahy žaloby, neboť ji podal proti vy výsledku vyhovujícímu rozhodnutí. Dále se pak vymezil proti době platnosti zaměstnanecké karty s tím, že mu fakticky byla vydána na dva měsíce na základě původních podkladů a on musel požádat o prodloužení její platnosti. Namísto toho měl správní orgán žalobce vyzvat, aby doplnil původní podklady žádosti o aktuální pracovní smlouvu a smlouvu o ubytování.

III. Posouzení věci

7. Žaloba není důvodná. Správní orgány dospěly k závěru o nemožnosti vydat rozhodnutí podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců na základě nesprávného pochopení závaznosti a dalších právních účinků výroku cit. rozsudku č. j. 77 A 36/2021-69. Tím sice soud uložil Ministerstvu vnitra vydat rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce do 30 dnů od právní moci rozsudku, tento výrok ani související právní úprava nevylučují, aby do této lhůty nebyla počítána doba objektivní nemožnosti vydat rozhodnutí. Ve skutečnosti tedy nebylo vůbec třeba rozhodnutí vydat. Pokud ministerstvo za této situace vydalo rozhodnutí jiným postupem než postupem předvídaným v § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nejednalo v souladu se zákonem. Soud nicméně neshledal, že by žalobce byl nezákonnými rozhodnutími ministerstva a žalované zkrácen na nějakém svém veřejném subjektivním právu.

Povinnost vydat rozhodnutí podle výroku soudu při existenci objektivních překážek

8. Otázka účinků výroku soudu ukládajícího podle § 81 odst. 2 s. ř. s. povinnost vydat rozhodnutí v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podané na zastupitelském úřadě v návaznosti na ochranná opatření zamezující vstup cizinců na území ČR byla v rozhodovací praxi již řešena, a to zejména rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 221/2021-32 ze dne 26. 11. 2021, č. 4284/2022 Sb. NSS (dále srov. rozsudky č. j. 8 Azs 281/2021-34 ze dne 17. 2. 2022, č. j. 7 Azs 290/2021-25 a č. j. 7 Azs 226/2021-27 ze dne 30. 11. 2021).
9. Řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podané na zastupitelském úřadě je specifické v tom, že předpokládá poměrně zásadní součinnost cizince, bez které nelze řízení ukončit vyhověním žádosti. Cizinec je mimo jiné povinen se dostavit na zastupitelský úřad k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty, před tím si musí obstarat doklad o cestovním pojištění, po vstupu na území ČR je povinen dostavit se na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu a teprve poté je ve stanovené lhůtě povinen se dostavit k převzetí průkazu o povolení k pobytu. Za běžného běhu věcí se do lhůty pro vydání rozhodnutí nepočítá právě doba nezbytná k provedení těchto v zásadě praktických úkonů, tj. doba ode dne odeslání výzvy k vyznačení víza do doby zpracování údajů (§ 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců). Ke stavení lhůty však nedojde, pokud již lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula. (Srov. cit. rozsudek č. j. 1 Azs 221/2021-32, odst. 54–61).
10. Pokud soud v takovém případě uloží povinnost vydat rozhodnutí v určité lhůtě, *neznamená to však, že tato lhůta běží bez ohledu na okolnosti případu a jejich případnou změnu po rozhodnutí soudu.* Do lhůty stanovené soudem k vydání rozhodnutí je třeba započítat

pouze ty dny, kdy je procesní aktivita vyžadována od ministerstva, resp. zastupitelského úřadu. *Nepočítá se do ní* přiměřená doba k zařízení nutných podkladů pro dostavení se k vyznačení víza za účelem převzetí zaměstnanecké karty, doba ode dne vyznačení víza do dne, kdy se cizinec dostaví k ministerstvu za účelem pořízení biometrických údajů potřebných k vyhotovení průkazu, a rovněž doba ode dne, kdy ministerstvo vyzve k převzetí průkazu, do dne, kdy se cizinec skutečně dostaví k jeho převzetí.

11. Stejným způsobem pak musí být zohledněna i další prodloužení řízení případně plynoucí z jednotlivých ochranných opatření omezujících vstup cizinců na území státu. Jedná se o ochranná opatření přijatá na základě zákona, která *prima facie* stanoví úkony, ke kterým byl soud povinen přihlídnout v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti při formulaci výroku, pokud by jimi žalovaný správní orgán důvodně argumentoval ve svůj prospěch, protože mají vliv na určení délky lhůty k vydání rozhodnutí. Dobu omezení vstupu cizinců tak nelze přičítat ministerstvu jako nečinnost. *Do lhůty stanovené výrokem soudu k vydání rozhodnutí podle § 81 odst. 2 s. ř. s. proto nelze počítat ani zdržení způsobené omezeními plynoucími z relevantních ochranných opatření.*
12. Tento výklad plyne z toho, že sice nelze přijmout libovůli ministerstva stran délky trvání řízení o vydání zaměstnanecké karty, avšak je nutné zohlednit skutečnou možnost vydat zaměstnaneckou kartu ve lhůtě, jak ji stanovil soud. S ohledem na všechny úkony, jejichž provedení závisí na cizinci, 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 závazný výrok soudu ukládající povinnost vydat rozhodnutí podle § 81 odst. 2 s. ř. s. vykládat výše uvedeným způsobem, a to v zásadě bez ohledu na to, jak je výrok tohoto rozsudku formulován (právě proto, že nemůže předvídat pozdější změnu situace). (Srov. cit rozsudek č. j. 1 Azs 221/2021-32, odst. 62–64).
13. Z toho důvodu by 30denní lhůta stanovená rozsudkem č. j. 77 A 36/2021-69 neplynula nerušeně od právní moci tohoto rozsudku, ale stála po dobu nezbytné procesní aktivity žalobce. V souzené věci bylo nesporné, že žalobce nemohl převzít zaměstnaneckou kartu, protože tomu bránila objektivní skutečnost: nemožnost vstoupit na území státu na základě ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví. Lhůta k vydání rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce rozsudkem č. j. 77 A 36/2021-69 tak po tuto dobu nemohla uplynout a ministerstvo proto nemuselo rozhodnutí vydat.
14. Z uvedeného nutně plyne, že bylo pouze zdánlivé dilema výběru mezi nemožností vydat rozhodnutí o žádosti v souladu s § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců a nutností je vydat zákonem nepředvídaným způsobem podle obecných ustanovení správního řádu. V souzeném případě nesporně nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože žalobce nebyl na území státu. Podmínky pro vydání rozhodnutí ovšem nebyly splněny vůbec.
15. Za toho stavu ministerstvo rozhodnutí nemělo vydávat. Z povahy věci nejde o případ mezery v právu, kdy by nemožnost uplatnění § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců bylo třeba nahrazovat jinak nepředvídanou, analogickou aplikací obecných ustanovení správního řádu. Vydání rozhodnutí ministerstva mimo postup předvídaný § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jakkoliv motivováno snahou o splnění povinnosti uložené soudem, tak nebylo v souladu se zákonem.
16. Pro úplnost lze uvést, že soud neshledal napadená rozhodnutí nicotná, jak žalobce také namítal. Ministerstvo i žalovaná jsou orgány věcně příslušné k vydání rozhodnutí o

žádosti, potažmo o odvolání. Nesprávné posouzení právní otázky (ne)aplikace § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců činí jejich rozhodnutí nezákonnými, nikoliv vadnými v tom smyslu, že by byla zjevně vnitřně rozporná nebo právně či fakticky neuskutečnitelná, anebo že by je pro jiné vady nebylo možné vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Zkrácení žalobce na jeho právech

17. Soud tedy dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva byla objektivně nezákonná. To však bez dalšího nemá přímý vliv na práva žalobce a tím ani do rozhodnutí soudu o žalobě.
18. Smyslem správního soudnictví je především ochrana veřejných subjektivních práv osob. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví mimo jiné ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. To není nic nového, neboť již podle čl. 15 odst. 2 základního zákona státního č. 114/1867 ř. z., o moci soudcovské, potažmo podle § 2 odst. 1 zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, příslušelo správnímu soudu nalézt v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo. Tomu nyní odpovídá § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má žalobce tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu.
19. Podstatná je tedy nejen nezákonnost naříkaného rozhodnutí, ale též existence souvisejícího veřejného subjektivního práva a negativní dopad nezákonnosti rozhodnutí právě do tohoto práva (tedy *zkrácení, ublížení, porušení, přerušování*, případně negativní projev v „právní sféře“ žalobce; srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. 3. 2005, č. 906/2006 Sb. NSS). Správním soudům, natožpak samotným žalobcům naopak nenáleží všeobecný dohled nad objektivní zákonností činnosti veřejné správy.
20. Z uvedeného plyne, že pro založení kompetence správního soudu dostačuje existence tvrzení o porušení subjektivního práva. Pro vyhovění takové žalobě musí být porušení subjektivního práva i shledáno. Samotné dotčení či zásah tohoto práva pro vyhovění žalobě nestačí [srov. vysvětlení stupnice dotýkat se – zasahovat – porušovat v odst. 39 nálezů sp. zn. Pl. ÚS 9/14 ze dne 16. 12. 2014 (N 228/75 SbNU 539; 14/2015 Sb.)].
21. V souzeném případě soud shledal, že napadené rozhodnutí se veřejných subjektivních práv žalobce dotýká, neboť určilo jejich rozsah. Neshledal však, že by jím byl žalobce na těchto právech jakkoliv zkrácen. Následkem objektivně nezákonného rozhodnutí správních orgánů totiž byla žalobci udělena pracovní karta, ač mu udělena být neměla. Rozhodnutí vůbec nemělo být vydáno, přesto vydáno bylo a jeho následkem došlo ke zlepšení právní pozice žalobce. Soud si je samozřejmě vědom toho, že jde o zlepšení relativní, neboť žalobci fakticky k ničemu nebylo – nacházel se ve Vietnamu. Podstatné však je, že žalobce *nebyl na právech zkrácen*.
22. Z žaloby ani z ústního jednání nevyplynulo, v čem konkrétně mělo napadeným rozhodnutím dojít ke zhoršení právní pozice žalobce, tedy že by se jakkoliv promítlo v jeho „právní sféře“ (mimo prostého pohoršení nad – v jeho věci naneštěstí opakovanou – objektivní nezákonností jednání státní správy). Při ústním jednání ostatně žalobce uznal, že na základě sporné zaměstnanecké karty mu bylo umožněno požádat o prodloužení její platnosti, k čemuž následně i došlo. Samy správní orgány tedy nestandardně vydané, avšak

pravomocné rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty považují za právně významné a k žalobci přistupují jako k držiteli zaměstnanecké karty (opak by byl samozřejmě nemyslitelný a nebylo by ho možné strpět).

IV. Závěr

23. Soud shledal, že správní orgány posoudily rozhodnou právní otázku nesprávně. Na základě toho vydali žalobci rozhodnutí, ač ho vydávat (zatím) neměly. Žalobce měl tedy pravdu v tom, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Nijak ho však nezkrátilo na jeho veřejných subjektivních právech, neboť získal rozhodnutí, o něž žádal. Toto rozhodnutí správní orgány zavazuje a jeho atypická forma nebyla (a nesmí být) žalobci k tíži. Z toho důvodu soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
24. Soud se nezabýval námitkami proti době platnosti zaměstnanecké karty a proti postupu správních orgánů, které nevyzvaly žalobce k aktualizaci podkladů. Tyto námitky žalobce nepřipustně uplatnil až po uplynutí lhůty k podání žaloby, neboť neměly předobraz v žádném původním žalobním bodu či jeho zárodku (§ 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Za zárodek žalobního bodu soud nepovažoval sdělení v žalobě „a ještě konstatoval vydání na dva měsíce“, neboť z něj ani v nejhrubších obrysech nelze dovodit z jakého určitého důvodu (tj. vady řízení tvrzené při ústním jednání před soudem) má žalobce rozhodnutí za nezákonné (k žalobním bodům a jejich zárodkům srov. usnesení KS v Plzni č. j. 17 A 97/2020-16 ze dne 10. 12. 2020 a na něj navazující rozsudek NSS č. j. 10 Azs 403/2020-63 ze dne 27. 9. 2021).
25. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšné žalované nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 22. června 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu