



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobkyně: **A. S.**
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Verčimákem
sídlem 28. října 1001/3, 110 00 Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2022, č. j. MV-147500-6/SO-2022,

takto:

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

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně požádala dne 16. 2. 2022 prostřednictvím Generálního konzulátu České republiky v Jekatěrinburgu o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o žádosti usnesením ze dne 4. 5. 2022, č. j. OAM-20691-4/ZM-2022, a to dle § 66 odst. 1 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ve spojení s krizovým opatřením dle bodu I.4 usnesení vlády České republiky č. 254 o přijetí krizového opatření ze dne 30. 3. 2022, č. 76/2022 Sb. (dále jen

„krizové opatření“). Tímto krizovým opatřením vláda nařídila zastavit všechna řízení o žádostech o vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu, které podali státní příslušníci Ruské federace a Běloruské republiky.

3. Žalobkyně podala proti usnesení Ministerstva vnitra odvolání. Žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím usnesení zrušila a opět řízení zastavila, v tomto případě však na základě § 2 zákona č. 175/2022 Sb., o dalších opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace a o změně dalších zákonů v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (dále jen „zákon č. 175/2022 Sb.“), ve spojení s prováděcím nařízením vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech (dále jen „nařízení vlády č. 200/2022 Sb.“).

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně v úvodu žaloby shrnula dosavadní průběh řízení a konstatovala, že k vydání krizového opatření došlo v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu pro celé území České republiky z důvodu migrační vlny velkého rozsahu v souvislosti s vojenskou agresí Ruské federace na území Ukrajiny. Nouzový stav byl následně prodlužován do 30. 6. 2022.
5. Žalovaná napadené rozhodnutí odůvodnila nutností postupovat dle zákona č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády č. 200/2022 Sb. Konstatovala, že se jedná o případ nepravé retroaktivity, která je přípustná, a nová úprava působí do budoucna. Proto usnesení Ministerstva vnitra zrušila a uvedla, že řízení je ke dni 1. 7. 2022 zastaveno.
6. Stěžejní právní otázkou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, potažmo též napadeného usnesení, je, zda bylo možné řízení o žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty zastavit, a to nejprve dle krizového opatření, a posléze dle nařízení vlády o nepřijatelnosti žádostí. To je na místě zkoumat optikou práva Evropské unie, zejména směrnice Rady Evropské unie č. 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, ve znění pozdějších změn (dále jen „směrnice 2011/98/EU“). Dále je třeba se touto otázkou zabývat z pohledu práva žalobkyně na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), principu právní jistoty a legitimního očekávání.
7. Žalobkyně nejprve namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a to jak pro nedostatek důvodů, tak pro jeho nesrozumitelnost.
8. V dílčí otázce nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů žalobkyně zdůraznila, že se žalovaná nevypořádala se všemi odvolacími námitkami. Zaměřila se totiž na námitku retroaktivity aplikovaných norem. Pominula však argumentaci, že zastavení správního řízení o původně přípustné a řádně doložené žádosti na základě později účinných norem vnitrostátního práva není v souladu s právem EU a zejména se směrnicí 2011/98/EU.
9. Žalobkyně proto nadále trvá na své argumentaci, že plošný zákaz vyřízení žádostí o zaměstnaneckou kartu z určitých zemí, navíc přijatý v průběhu již probíhajícího správního řízení, je v příkrém rozporu s cíli směrnice a jejími pozitivními účinky, které jsou přímo aplikovatelné, je-li vnitrostátní úprava rozporná. Tomu odpovídá zejména

recitál č. 5 a články 5 a 8 směrnice. Má-li každý členský stát nedotčenou pravomoc regulovat zahraniční zaměstnanost dle směrnice 2011/98/EU, musí se tak dít transparentně a s předstihem, aby nebyla narušena právní jistota. Tomuto závěru odpovídá i judikatura správních soudů k možnosti státu omezovat zahraniční zaměstnanost na základě zaměstnaneckých karet coby jednoho z typů pobytových oprávnění - a to například prostřednictvím stanovování kvót pro přijímání žádostí, ovšem zásadně s účinky do budoucna.

10. Žalobkyně namítla také částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Jestliže se žalovaná ztotožnila s aplikovanými právními normami v tom smyslu, že správní řízení o žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty „*je ke dni 1. 7. 2022 zastaveno*“ ze zákona, nemůže toto řízení vlastním výrokem v napadeném rozhodnutí znovu zastavit. Jedná se tedy o určitý rozpor mezi odůvodněním napadeného rozhodnutí a jeho výrokem, který zásadně stěžuje soudní přezkum tohoto správního aktu, případně ho činí nemožným.
11. Druhý okruh námitek se týká procesních podmínek zpětného působení aplikovaných právních norem. Podle žalobkyně došlo aplikací krizového opatření k nastolení nezákonného stavu a zásahu do jejích základních práv, který byl dále udržen a potvrzen prostřednictvím později přijatých norem.
12. Zdůraznila, že dle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců je lhůta pro vydání rozhodnutí 60 dnů ode dne podání žádosti. Přestože obecně nečinnost správního orgánu dle ustálené judikatury nezpůsobuje bez dalšího nezákonnost konečného rozhodnutí, v tomto případě nečinnost Ministerstva vnitra společně s napadeným rozhodnutím vystavěným na nezákonném krizovém opatření zásadně přispěla k tomu, že se ke dni nabytí účinnosti zákona č. 175/2022 Sb. o její žádosti ještě rozhodovalo.
13. Nezákonnost krizového opatření podle žalobkyně spočívá v tom, že jeho úprava, a zejména zásah do probíhajícího řízení o její žádosti, nemá jakýkoliv věcný vztah k migrační vlně z Ukrajiny a k nouzovému stavu. Krizové opatření nijak neodůvodňovalo svůj zásah do probíhajícího správního řízení o předtím přípustné a řádně podané žádosti skrze instrukce směřované příslušným správním orgánům, aby zastavily řízení o určitých žádostech. Kromě toho, že bylo samo o sobě nepřezkoumatelné a že se jednalo toliko o jakousi interní instrukci směrem ke správním orgánům a nikoliv normu *sui generis*, neexistovala přímá věcná vazba mezi migrační vlnou z Ukrajiny a správním řízením o žádosti žalobkyně. Podle žalobkyně nelze promítnout jinak oprávněný politický postoj vlády České republiky do retroaktivní normotvorby krizových opatření, která s tehdy platným nouzovým stavem nesouvisela.
14. Nelze přičíst k její tíži, že v době, kdy již Ministerstvo mělo o žádosti rozhodnout, nabyly mezitím účinnosti zákon č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády. Její řízení tak bylo zastaveno ze zákona. Žalobkyně se přitom o stav své žádosti aktivně zajímala po celou dobu průběhu řízení, ovšem zastupitelský úřad jí sdělil, že má čekat na rozhodnutí s tím, že je brzy obdrží. Nemohla proto ani tvrdit, že příslušné správní orgány jsou nečinné.
15. Aplikací § 2 zákona č. 175/2022 Sb. ve spojení s nařízením vlády č. 200/2022 Sb. žalovaná zpětně zasáhla do práva žalobkyně na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny. Pro žalobkyni je irrelevantní, zda se tento zásah v právní teorii nazývá pravou či nepravou retroaktivitou. Ke dni podání žádosti v dobré víře a se všemi zákonnými náležitostmi žádala o zákonem dovolené povolení, které ji kromě pobytu opravňovalo k výdělečné

(zaměstnanecké) činnosti na území České republiky. Očekávala tedy, že pokud věcné podmínky splní, požadované povolení obdrží.

16. Podle žalobkyně nelze bez dalšího uzavřít, že v jejím případě došlo toliko k nepravé, a tedy přípustné, retroaktivitě, takže je v souladu s právním řádem, pokud bylo řízení zastaveno. Namítá, že zpětné faktické vyprázdnění jejího práva na materiální (meritorní) posouzení její žádosti o zaměstnaneckou kartu, byť k tomu formálně došlo až s účinností od 1. 7. 2022, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Správní orgány zjevně a zásadním způsobem zasáhly do její právní jistoty a legitimního očekávání, že bude moci přicestovat na území České republiky a žít se prací, bude-li o její žádosti rozhodnuto.
17. Zpětné působení právních norem je zásadně nepřípustné a nežádoucí. To plyne z judikatury Soudního dvora EU, resp. Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu, byť v případě tzv. „nepravé“ retroaktivity jsou judikturní závěry poněkud rozkolísané. Pakliže by žalobkyně připustila, že nepravá retroaktivita je obecně přípustná, a to až na výjimky, v tomto případě došlo právě k naplnění daných výjimek. Zákodárce překročil únosnou mez kolidujících zájmů žalobkyně a případného veřejného zájmu na zachování bezpečnosti České republiky. Žalobkyně nebezpečí pro zdejší společnost nepředstavuje, nejsou o tom indicie ve správním spisu a této problematice se oba správní orgány na individuální bázi ani nevěnovaly.
18. Žalobkyně navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalované a usnesení Ministerstva vnitra zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

19. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že právní řád nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Takové právo mají pouze občané České republiky podle čl. 14 odst. 4 Listiny. Tento závěr explicitně vyslovil Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 260/04, podle něž *„[s]ubjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.“* Zastavením řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty může být stěžejí zasaženo do práva, které žalobkyně nemá - tedy do práva na vstup a pobyt na území České republiky. Je to Česká republika, kdo určuje, komu povolí vstup na své území a za jakých podmínek.
20. Pokud žádný právní předpis právo cizince na pobyt na území negarantuje, nelze spekulovat o tom, že zastavením řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty došlo k porušení práv žalobkyně či snad dokonce k její diskriminaci. Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavou (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. V projednávaném případě je však ospravedlnění dáno právě tím, že se jedná o specifickou skupinu cizinců podléhající jinému režimu. Důvod tohoto specifického přístupu byl dle názoru žalované dostatečně objasněn v textu zákona č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády č. 200/2022 Sb. Žalovaná uvedla, že pokud Ruská federace obhájí svou válečnou agresi na území Ukrajiny mj. ochranou ruských státních příslušníků na území jiného státu, pak jednoznačně není v zájmu České republiky za nastalé situace umožnit zvýšení jejich počtu na jejím území. Takto specifikovaný zájem a přístup ke státním příslušníkům Ruské federace je naprosto legitimním důvodem pro neumožnění jejich dalšího vstupu na území České republiky a zastavení řízení o jejich žádostech o pobytová oprávnění.

21. Zákon č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády č. 200/2022 Sb. je podle žalované nutné chápat především jako prostředek ochrany veřejného zájmu a zachování územní celistvosti České republiky, než jako diskriminační opatření zaměřené na občany Ruské federace a Běloruské republiky. Zastavení řízení o žádosti proto není v rozporu s obecně sdílenými principy spravedlnosti. Žalovaná má za to, že řízení o žádosti žalobkyně zastavila v souladu se zákonem.
22. Neztotožňuje se také s námitkou žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť jeho vydání předcházelo řízení vykazující nedůvodné průtahy v postupu správního orgánu I. stupně. Žalovaná uvedla, že žalobkyní uvedené průtahy řízení nezpůsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí ani nemají vliv na zjištěný skutkový stav. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 As 153/2015 – 19, podle kterého „[s]právní řád s nečinností správního orgánu fikci rozhodnutí (negativního či pozitivního) nespojuje. Jakkoli stanoví např. v § 71 lhůty pro vydání rozhodnutí, nespojuje s jejich nedodržením žádné právní důsledky (např., že povolení bylo vydáno, odvolání se vyhovuje, apod.). Nečinností správního orgánu v případě nedodržení lhůty pro vydání sdělení dle zákona č. 100/2001 Sb., se lze bránit např. prostřednictvím postupu dle § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti), nelze z ní však dovozovat následky negativního či pozitivního rozhodnutí.“ Dále konstatovala, že dle ustálené judikatury správních soudů nezakládá případné překročení lhůt pro vydání rozhodnutí nezákonnost vydaných správních rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 2 Afs 96/2004 - 80).
23. Nedomnívá se ani, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost je dána absencí odůvodnění ve smyslu ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu či nesouladem výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, což ve vztahu k napadenému rozhodnutí nelze konstatovat. Žalovaná neporušila ani zásadu legitimního očekávání, neboť postupovala při rozhodování o žádosti obdobně jako při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů, aby nevznikly nedůvodné rozdíly. Napadené rozhodnutí nevybočuje z dosavadní rozhodovací praxe správního orgánu I. stupně ve skutkově shodných či obdobných případech a skutkový stav věci byl zjištěn, jak předpokládá § 3 správního řádu.
24. Žalovaná navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

25. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). O věci samé rozhodl bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaná udělily k takovému projednání věci souhlas dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalobu shledal nedůvodnou.
26. Žalobkyně je státní příslušnicí Ruské federace a dne 16. 2. 2022 podala žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců.
27. V důsledku invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny a související migrační vlny státních příslušníků Ukrajiny na území České republiky vyhlásila vláda ČR nouzový stav, a to na dobu 30 dnů s účinností od 4. 3. 2022 (usnesení ze dne 2. 3. 2022, č. 43/2022 Sb.). Nouzový stav byl poté prodloužen do 31. 5. 2022 (usnesení ze dne 30. 3. 2022, č. 77/2022 Sb.).

28. Na základě takto vyhlášeného nouzového stavu poté vláda vydala krizové opatření dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Nařídila jím mimo jiné i *zastavit řízení o žádostech o vízum a povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podaných státními příslušníky Ruské federace a Běloruské republiky na zastupitelských úřadech České republiky*. Krizové opatření nabylo účinnosti dne 1. 4. 2022. Ministerstvo vnitra s odkazem na uvedené krizové opatření zastavilo řízení o žádosti žalobkyně usnesením ze dne 4. 5. 2022.
29. V průběhu odvolacího řízení nabyt účinnosti zákon č. 175/2022 Sb., do něhož zákonodárce vtělil obsah krizového opatření. Vláda je tedy podle tohoto zákona oprávněna k vydání *prováděcího nařízení*, jímž lze stanovit nepřijatelnost žádostí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaných na zastupitelském úřadu občanem státu, který není členským státem Evropské unie nebo není vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, anebo Dohodou o Evropském hospodářském prostoru. A to za splnění podmínky, že je takový postup nezbytný z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (§ 1 zákona 175/2022 Sb.).
30. Současně se podle § 2 zákona č. 175/2022 Sb. dnem nabytí účinnosti nařízení předvídaného v § 1 zastavuje řízení o žádosti o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podané na zastupitelském úřadu občanem třetí země uvedené v nařízení vlády podle § 1 odst. 1 zahájené přede dnem nabytí účinnosti takového nařízení, nejde-li o žádost, na kterou se takové nařízení nevztahuje. Zákonem předvídaným nařízením se stalo právě nařízení vlády č. 200/2022 Sb., které v § 1 stanovilo, že *z důvodu ochrany zahraničně politických zájmů České republiky v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace je žádost o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podaná na zastupitelském úřadu občanem Ruské federace nebo Běloruské republiky nepřijatelná*.
31. Tedy ještě před tím, než žalovaná rozhodla o odvolání žalobkyně, došlo ke zrušení krizového opatření a současnému přijetí nové právní úpravy, která se vztahovala na řízení dle zákona o pobytu cizinců týkající se ruských a běloruských státních příslušníků. Žalovaná proto napadeným rozhodnutím zrušila usnesení Ministerstva vnitra a s odkazem na novou právní úpravu řízení sama rozhodla o zastavení řízení.

IV.A Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

32. Žalobkyně předně namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24, a ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63).

33. Závěr o nepřezkoumatelnosti by ale měl být v soudní praxi spíše výjimečný. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že by se mělo jednat o situaci, kdy není „*z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky [...].*“
34. Žádný z uvedených nedostatků soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí neshledal. Napadené rozhodnutí je sice relativně stručné, soud má však za to, že se nejedná o důsledek nedostatečného vypořádání odvolacích námitek, ale o důsledek povahy posuzované věci. Zavazuje-li zákon č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády č. 200/2022 Sb. správní orgán k tomu, aby rozhodl určitým způsobem, žalované nezbylo mnoho prostoru pro uvážení. Žalovaná přesto na odvolací námitky reagovala (byť stručně). Pokud poukázala na povinnost rozhodnout dle skutkového a právního stavu v době jejího rozhodnutí, je pro soud zřejmé, že tím zamýšlela vyložit důvod, pro který není rozhodné, za jakého stavu rozhodovalo Ministerstvo vnitra a zda v době rozhodnutí již neúčinné krizové opatření bylo či nebylo zákonné. Protože důvody rozhodnutí žalované plynou především ze zákona č. 175/2022 Sb. a nařízení vlády č. 200/2022 Sb., je akceptovatelné, že nosnými důvody odůvodnění je citace příslušných ustanovení právních předpisů a shrnutí legislativního procesu reagujícího na invazi ruských vojsk na Ukrajinu. Žalovaná rovněž vyložila, proč považuje v daném případě retroaktivní působení zákona za přípustné. Jako podstatné soud hodnotí také to, že žalovaná zvažovala, zda se na žalobkyni nevztahuje některá z výjimek uvedených v § 2 nařízení vlády č. 200/2022 Sb.
35. Přestože tedy žalovaná výslovně nereagovala na námitku žalobkyně týkající se pozitivního účinku směrnice 2011/98/EU, soud má za to, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a odpovídá i závěrům výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Napadené rozhodnutí obsahuje vlastní ucelenou argumentaci, z níž je bez pochybností zřejmé, proč žalovaná rozhodla tak, jak rozhodla. Soud současně podotýká, že ačkoliv žalobkyně nyní odděluje vlastní námitku retroaktivního působení právní úpravy od námitek rozporu ustanovení s normami evropského práva, již v odvolání žalobkyně namítala rozpor s právem Evropské unie právě pro uplatnění právé retroaktivity. Soud tedy současně nemá za to, že by žalovaná tuto námitku úplně opomenula, jak se domnívá žalobkyně.
36. Napadené rozhodnutí není ani nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalobkyně tuto vadu spatřuje v tom, že v odůvodnění rozhodnutí žalovaná konstatovala, že řízení je zastaveno ze zákona k 1. 7. 2022. Ve výroku však uvedla, že „*správní řízení ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty se zastavuje*“ - tedy jej dle žalobkyně sama zastavila.
37. Soud nemá za to, že se jedná o rozpor mezi odůvodněním a výrokem rozhodnutí, který by jej činil nesrozumitelným. Podle Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelné

pro nesrozumitelnost takové rozhodnutí, „[...] jehož výrok je vnitřně rozporný nebo z něj nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z nějž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). O žádnou z uvedených vad se v této věci nejedná. Napadené rozhodnutí nemůže být vnitřně rozporné, neboť z odůvodnění jednoznačně plyne, proč žalovaná takto rozhodla. Výroková část rozhodnutí je proto v souladu s jeho odůvodněním. Žalovaná ideálně měla formulovat výrok tak, aby z něho bylo patrné, že řízení je zastaveno již ze zákona. Jedná se však o pouhou formulační neobratnost, která nemůže způsobit nepřekoumatelnost napadeného rozhodnutí.

IV.B Nezákonost krizového opatření

38. Žalobkyně dále uplatnila námitky proti krizovému opatření, na jehož základě Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o její žádosti.
39. K těmto námitkám soud nejprve podotýká, že nemohou vést ke zrušení napadeného rozhodnutí již jen z toho důvodu, že žalovaná měla jako odvolací správní orgán povinnost vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jejího rozhodování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79, bod [27]). Na tuto povinnost také poukázala v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaná tedy správně vycházela z jiné právní úpravy, než která byla účinná v den vydání usnesení Ministerstva vnitra.
40. Soud přesto považoval za vhodné se alespoň stručně vyjádřit i k námitce nezákonnosti krizového opatření, na jehož základě rozhodoval správní orgán prvního stupně. Především není v této věci rozhodující, zda krizové opatření mělo povahu *interní instrukce*, nebo zda bylo *právním předpisem sui generis*. Ústavní soud vymezil členění krizových opatření podle toho, zda se jedná o *interní instrukci*, *individuální správní akt* či *právní předpis sui generis* z hlediska možnosti jejich abstraktního přezkumu. Tedy zda existuje řízení, v němž se lze domáhat přímého soudního přezkumu krizového opatření (k přehlednému shrnutí plenárních usnesení Ústavního soudu k přezkumu krizových opatření srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, bod [40] a násl.).
41. Jak v případě krizového opatření ve formě *interní instrukce*, tak ve formě *právního předpisu sui generis* ovšem není vyloučen přezkum v konkrétní věci (incidenční), v níž správní orgán na základě příslušného krizového opatření rozhodl. Bez ohledu na to, jakou povahu má krizové opatření ze dne 30. 3. 2022 č. 254 (usnesení č. 76/2022 Sb.), je tedy soud oprávněn posoudit jeho soulad se zákonem, ústavním pořádkem či mezinárodní smlouvou v souvislosti s jeho použitím v individuální věci (k tomu srov. bod [44] citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve vztahu k povaze *jiného právního předpisu sui generis*, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 As 241/2018 - 25, bod [23], ve vztahu k přezkumu *interního aktu*).
42. Pokud žalobkyně namítla, že krizové opatření je nezákonné, neboť postrádá věcný vztah k migrační vlně, kvůli níž vláda vyhlásila nouzový stav, nelze jí přisvědčit. Soud má za to, že věcný vztah je dán a plyne přinejmenším z předkládací zprávy ke krizovému opatření. V předkládací zprávě k návrhu krizového opatření se uvádí, že nouzový stav byl

vyhlášen za účelem koordinace všech forem pomoci osobám prchajícím před ruskou agresí. Formou této pomoci pak měl být i boj s příčinami migrační vlny. Na tyto příčiny pak cílilo krizové opatření, neboť vláda vycházela v době jeho vydání z předpokladu, že omezení vstupu a pobytu státních příslušníků Ruské federace a Běloruska na území České republiky bude vytvářet tlak, který může napomoci ukončení agrese, a tím i samotné migrační vlny.

43. Také formální náležitosti pro přijetí krizového opatření byly naplněny. Podle § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona je vláda v době trvání nouzového stavu oprávněna přijmout mimo jiné *opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti*. Usnesení o vyhlášení nouzového stavu ze dne 2. 3. 2022, č. 43/2022 Sb., obsahovalo výčet konkrétních krizových opatření dle krizového zákona, jejichž přijetí vláda nařídila v bodě I.1. V tomto výčtu bylo také krizové opatření podle § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona. V samostatném usnesení poté vláda rozhodla o přijetí krizového opatření zveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 76/2022, které již obsahovalo konkrétně specifikovaná opatření, nikoli pouze opis textu zákona. Krizové opatření proto ani z těchto důvodů nemohlo být nezákonné.
44. Soud zároveň nemá pochyb o tom, že krizové opatření sledovalo legitimní cíl, a zvolený prostředek pro dosažení tohoto cíle hodnotí také jako vhodný. V politickém a bezpečnostním zájmu České republiky byla okamžitá a pružná reakce na vývoj ruské invaze na Ukrajinu. Krizové opatření, které lze vydat, je-li vyhlášen nouzový stav, se v takové situaci jeví jako vhodný nástroj pro přechodnou právní úpravu otázek pobytu cizinců na území ČR. Nutno zdůraznit, že zákonodárce následně upravil danou problematiku přímo zákonem (tj. zákonem č. 175/2022 Sb.).
45. Pouze pro úplnost soud dodává, že neshledal nečinnost žalované ani Ministerstva vnitra v daném řízení. Krizové opatření, na jehož základě rozhodlo Ministerstvo vnitra, nabylo účinnosti dne 1. 4. 2022. Protože žalobkyně podala žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 16. 2. 2022, není pochyb o tom, že k faktické nečinnosti Ministerstva vnitra nemohlo dojít, neboť ještě v šedesátidenní lhůtě pro vydání rozhodnutí vláda přijala krizové opatření, které stanovilo závazný postup, jak mají správní orgány o žádostech státní příslušníků Ruské federace a Běloruské republiky rozhodnout.

IV.C Retroaktivní působení zákona č. 175/2022 Sb.

46. Žalobkyně také namítla, že zákon č. 175/2022 Sb. ve spojení s nařízením vlády č. 200/2022 Sb. působí nepřipustně retroaktivně.
47. Soudní judikatura i doktrína tradičně rozlišuje mezi pravou a nepravou retroaktivitou. Pravá retroaktivita spočívá v tom, že pozdější zákon ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti původního zákona, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti původního zákona neměly povahu právních skutečností. Nepravá retroaktivita znamená, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich právní následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle původního zákona. Pokud však trvá dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti nového zákona podle tohoto zákona právní následky dotýká se právního vztahu, které vznikly po účinnosti nového zákona.
48. Uvedené rozlišení je podstatné pro posouzení přípustnosti retroaktivního působení konkrétní právní úpravy. Zatímco u pravé retroaktivity platí zásada obecné

nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u nepravé retroaktivity platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, a ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

49. Krajský soud je názoru, že v nyní posuzované věci se jednalo toliko o nepravou retroaktivitu. Soud zároveň neshledal důvody pro závěr, že by tato nepravá retroaktivita byla nepřipustná. Zdůrazňuje nicméně, že uvedenými otázkami se zabýval na základě případu žalobkyně, která žádala o vydání zaměstnanecké karty. Nijak tedy nehodnotí, zda lze stejné závěry učinit i ve vztahu k žadatelům o další pobytová oprávnění, na které dopadá zákon č. 175/2022 Sb. ve spojení s nařízením vlády č. 200/2022 Sb.
50. K otázce, zda se jednalo o pravou či nepravou retroaktivitu, soud uvádí, že o pravé retroaktivitě by bylo možné hovořit v případě, že by zákon č. 175/2022 Sb. například stanovil nepřijatelnost žádostí o zaměstnaneckou kartu, o nichž bylo pravomocně rozhodnuto ještě za účinnosti původního zákona. Nic takového ale zákon č. 175/2022 Sb. nestanoví, podle § 2 tohoto zákona se pouze zastaví (dosud neskončená) řízení, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti prováděcího nařízení, tj. nařízení vlády č. 200/2022 Sb. Jedná se tedy o nepravou retroaktivitu.
51. Pokud jde o posouzení přípustnosti nepravé retroaktivity, soud vycházel z kritérií vymezených Ústavním soudem v již výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96. Podle Ústavního soudu zrušení staré a přijetí nové úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Tento konflikt je třeba posoudit hlediskem proporcionality. Přitom platí, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, respektive ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Svou roli sehrává i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy.
52. Při posuzování přípustnosti nepravé retroaktivity právní úpravy aplikované žalovanou soud zohlednil především veřejný zájem na zachování bezpečnosti České republiky, kterým zákonodárce zdůvodnil přijetí této úpravy (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 175/2022 Sb.). Jak je obecně známo, Česká republika v podstatě od momentu, kdy Ruská federace dne 24. 2. 2022 zahájila plnohodnotnou invazi na ukrajinské území, v tomto ozbrojeném konfliktu velmi výrazně podporuje Ukrajinu. A to nejen na úrovni politických deklarací, ale také například zasíláním munice, lehkých i těžkých zbraní atd. Soud proto považuje za legitimní, že stát zároveň přijímá opatření na ochranu proti případným zpravodajským či jiným operacím ze strany Ruské federace namířeným proti České republice a jejím zájmům. Omezení možnosti vstupu a pobytu státních příslušníků Ruské federace (a Běloruska) na území České republiky jistě je takovým opatřením. Soudu se zároveň jeví, že veřejný zájem na dosažení uvedeného cíle vykazuje vysoký stupeň intenzity. Společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy byla také vysoká.
53. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí správních orgánů jsou v rozporu s jejím právem na spravedlivý proces či s jejím legitimním očekáváním. Žalobkyni však podáním žádosti o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců nevzniklo legitimní očekávání, že pokud splní všechny zákonem stanovené podmínky, správní orgán rozhodne o její žádosti pozitivně. Jak totiž dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nejde o rozhodování o „právním

nároku“ cizince. Nenárokovost výsledku tohoto řízení plyne ze systematiky zákona o pobytu cizinců a z ústavního principu svrchovanosti státu. Projevem tohoto principu je i možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území (viz rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 – 54, a ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 – 47).

54. Nutno dodat, že dle Nejvyššího správního soudu cizinec sice nemá právní nárok na vstup do České republiky, ovšem má právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (vedle výše zmiňovaných rozsudků č. j. 1 Azs 2/2019 – 54 a č. j. 10 Azs 438/2021 – 47 viz také rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52). Právo na spravedlivý proces ale žalobkyni nebylo upřeno, nelze totiž ztotožňovat právo na spravedlivý proces s právem na (dle názoru žalobkyně spravedlivý) výsledek řízení.
55. Žalobkyně dále namítla, že nepředstavuje nebezpečí pro zdejší společnost, ve správním spisu o tom nejsou žádné indicie a správní orgány se této problematice na individuální bázi ani nevěnovaly. K tomu soud uvádí, že správní orgány se nezabývaly otázkou, zda přímo žalobkyně představuje bezpečnostní hrozbu pro Českou republiku, neboť to po nich posuzovaná právní úprava ani nepožaduje. Úprava obsažená v zákoně č. 175/2022 Sb. a v nařízení vlády č. 200/2022 Sb. v podstatě paušálně omezuje možnost vstupu a pobytu státních příslušníků Ruské federace a Běloruska na území České republiky, s jen relativně úzce vymezenými výjimkami stanovenými v § 2 odst. 1 nařízení. Tato paušálnost se může zdát sporná, ale soud ji považuje za odůvodněnou právě výše popsaným stupněm intenzity veřejného zájmu na zachování bezpečnosti České republiky.
56. Navíc posuzovaná právní úprava není zcela paušální, ale, jak již soud zmínil, umožňuje v konkrétních případech učinit výjimku a žádosti cizince o pobytové oprávnění vyhovět. Žalobkyně však neuvádí žádné skutečnosti, které by svědčily tomu, že její případ lze podřadit pod některou z těchto výjimek.
57. Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani poukaz žalobkyně na směrnici 2011/98/EU. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Azs 438/2021 – 47, cílem směrnice 2011/98/EU je stanovit procesní pravidla pro postup posuzování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí. Směrnice vytváří mechanismus sice *transparentní a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu, současně se však směrnice nijak nedotýká pravomoci členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí*. K procesním zárukám stanoveným v čl. 8 směrnice NSS uvedl, že vytvářejí toliko rámec pro ochranu spravedlivého procesu a ochranu proti možné svévoli správních orgánů. Krajský soud je tedy názoru, že směrnice 2011/98/EU nebrání České republice v přijetí úpravy obsažené v zákoně č. 175/2022 Sb. a v nařízení vlády č. 200/2022 Sb.
58. Žalobkyně dále namítla, že v případě nepravé retroaktivity jsou závěry judikatury „poněkud rozkolísané“, nijak ale nespecifikovala, v čem přesně spatřuje onu „rozkolísanost“. Neodkázala ani na žádná konkrétní rozhodnutí Soudního dvora, Evropského soudu pro lidská práva či českých soudů, která by měla dopadat na její věc. Krajský soud proto jen obecně konstatuje, že u nepravé retroaktivity dle konzistentní judikatury platí zásada obecné přípustnosti. Výjimečně je i nepravá retroaktivita

nepřípustná, v nyní posuzované věci tomu tak ale není. V nynější věci aplikovaná právní úprava není v rozporu se zásadou proporcionality.

V. Závěr a náklady řízení

59. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobkyní jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
60. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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 nejblíže 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.

Hradec Králové 29. května 2023

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu