

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **B. D. Q.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2021, č. j. 77 A 46/2021 - 157,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v níž poukázal na skutečnost, že dne 13. 8. 2019 podal žalovanému žádost o vydání zaměstnanecké karty dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Jelikož již zákonná lhůta pro rozhodnutí o této žádosti dle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců uplynula, žalobce přistoupil k podání žádosti o opatření proti nečinnosti, kterému bylo vyhověno. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen Komise) tak opatřením ze dne 25. 2. 2021, č. j. MV-25495-3/SO-2021, přikázala žalovanému vydat

ve věci řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty rozhodnutí do 30 dnů od doručení tohoto opatření. Tato lhůta však již uplynula a žalobce nebyl informován, že by bylo o jeho žádosti rozhodnuto.

[2] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem vyhověl žalobci a uložil žalovanému, aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydal rozhodnutí v řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Uvedl, že přijala-li dne 25. 2. 2021 Komise opatření proti nečinnosti podle ust. § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, byla nečinnost žalovaného a uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí k tomuto dni pro posouzení soudu závazně presumována. Zkoumal proto výlučně to, zda byl žalovaný nečinný po datu 25. 2. 2021, tj. zda po tomto datu odstranil svou nečinnost vydáním rozhodnutí, resp. zda objektivně zjištěné nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí nezpůsobil žalobce. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24, dospěl krajský soud k závěru, že pro posouzení nečinnosti žalovaného je zcela irelevantní, zda vyhotovil předkládací zprávu, zda udělil pokyn zastupitelskému úřadu k udělení vstupního víza podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, zda je faktickým původcem nečinnosti zastupitelský úřad nebo žalovaný. Stejně tak je irelevantní, zda zastupitelský úřad odeslal žalobci výzvu k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, protože k tomu nesporně nedošlo do uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí.

[3] V posuzované věci uplynula lhůta k vydání rozhodnutí bezpečně před 25. 2. 2021, kdy Komise vydala opatření k odstranění nečinnosti žalovaného. Skutečnost, kdy dříve ve skutečnosti lhůta k vydání rozhodnutí uběhla, nebyla pro posouzení důvodnosti žaloby významná. Zda a kdy žalovaný zpracoval předkládací zprávu a udělil pokyn zastupitelskému úřadu k udělení vstupního víza, není relevantní. Z tohoto důvodu byl žalovaný ke dni podání žaloby nečinný, neboť nečinnost presumovanou ke dni 25. 2. 2021 neodstranil vydáním rozhodnutí. I kdyby žalovaný vyzval žalobce po 25. 2. 2021 k vyznačení vstupního víza, ke stavení lhůty pro vydání rozhodnutí by podle § 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců nemohlo dojít, protože ke skutečnosti zakládající stavení lhůty by došlo až po jejím uplynutí. Obrana žalovaného, že výzvu k vyznačení vstupního víza nemohl zastupitelský úřad odeslat vzhledem k ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví, nemohla být z povahy věci úspěšná. Nečinnost žalovaného mohla být odstraněna jen vydáním rozhodnutí, k němuž nedošlo. Z jakých důvodů k vydání rozhodnutí nedošlo, pokud neležely na straně žalobce, nebylo pro posouzení nečinnosti významné, protože lhůta k rozhodnutí již uplynula, a proto nemohla být žádným úkonem žalovaného ani jinou překážkou stavěna.

[4] Ochrannými opatřeními Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 2. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN, nebylo zastupitelským úřadům zakázáno cizincům vyznačovat víza za účelem převzetí povolení k pobytu D/VR dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Ve všech uvedených ochranných opatřeních bylo zastupitelským úřadům nařízeno vyznačit do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze přijmout, přičemž explicitně bylo stanoveno, že zákaz přijímání žádostí

o víza neplatí pro žádosti o vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu. V případě velvyslanectví v Hanoji byla splněna i podmínka stanovená v ochranném opatření spočívající v tom, že opatření Vietnamské socialistické republiky prováděná z důvodu pandemie onemocnění COVID-19 přijímání žádostí o vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu umožňují, resp. že Vietnamská socialistická republika není na seznamu zemí s extrémním rizikem výskytu onemocnění COVID-19.

[5] Z důvodu kontradiktornosti řízení není soud oprávněn domýšlet na jedné straně ani žalobní body a na druhé straně ani obranu žalovaného. Bylo proto na žalovaném, aby tvrdil a prokázal, jaké individuální okolnosti mu bránily ve vydání rozhodnutí ve věci žalobce. Bránil-li se žalovaný tím, že mu soud nemůže nařídit vydat rozhodnutí v určité lhůtě, protože není známo, jak se bude vyvíjet epidemiologická situace a regulace ochrannými opatřeními, pominul § 81 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uzavřel, že v době podání žaloby i v době vydání rozsudku byl žalovaný nečinný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které předně namítl nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Krajský soud neodůvodnil, proč i přes specifika, které řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty má, stanovil stěžovateli pouze třicetidenní lhůtu k vydání rozhodnutí o žádosti žalobce, a proč za počátek běhu této lhůty stanovil právní moc rozsudku. Je zcela nereálné, aby v této lhůtě bylo žalobci vydáno dlouhodobé vízum za účelem převzetí zaměstnanecké karty, tento ve stejné lhůtě do České republiky přicestoval a přes veškerá karanténní opatření se dostavil na pracoviště stěžovatele za účelem pořízení údajů nezbytných pro výrobu průkazu o povolení k pobytu. Není možné, aby byl v této lhůtě současně tento průkaz výroben a předán. Stěžovatel je navíc plně závislý na součinnosti ze strany žalobce, není-li tato poskytnuta, řízení dokončit vydáním kladného rozhodnutí nemůže. Krajský soud se při stanovení lhůty touto otázkou nezabýval, přestože ustanovení zákona, která upravují povinnost součinnosti a lhůty, ve kterých tato součinnost má být poskytnuta, v textu odůvodnění napadeného rozsudku citoval. Takto stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí navíc vede k tomu, že byl stěžovatel pod hrozbou exekuce nucen rozhodnutí o žádosti žalobce vydat v písemné podobě.

[7] Krajský soud dále na základě špatně zjištěného skutkového stavu věci nesprávně posoudil, že je žalovaný nečinný a nesprávně vyložil text ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. I když stěžovatel nebyl v řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty nečinný, Komise přesto rozhodla o nečinnosti stěžovatele a uložila mu, aby do třiceti dnů od doručení opatření ve věci rozhodnul. Tím Komise určila nesprávně rámec, ve kterém se následně krajský soud mohl pohybovat. Vydáním rozhodnutí dle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se rozumí až převzetí průkazu o povolení pobytu cizincem. Tomuto převzetí však předchází několik zákonem předepsaných kroků, k jejichž

úspěšnému dokončení je nutná součinnost žadatele o toto pobytové oprávnění. Okamžik vydání kladného rozhodnutí o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebo jiného povolení k dlouhodobému pobytu tedy není plně v rukou stěžovatele, ale je závislý na součinnosti žadatele. Nadřízený správní orgán tedy může stěžovateli uložit opatřením proti nečinnosti pouze provedení těch úkonů, jejichž provedení je reálně v jeho moci. Ve stanovené lhůtě tak bylo možné vydat pouze rozhodnutí, kterým by byla žádost zamítnuta, nikoli kladné rozhodnutí ve věci. K výrobě průkazu o povolení k pobytu a k jeho předání je objektivně zapotřebí více času než třicet dnů. Nadto k dokončení řízení a vydání rozhodnutí je nezbytná součinnost žadatele, pro jejíchž poskytnutí zákon stanoví poměrně dlouhé lhůty. Uloženou povinnost rozhodnout o žádosti tedy nelze pokládat za povinnost vydat rozhodnutí ve smyslu § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ale pouze učinit veškeré úkony nezbytné k tomu, aby mohl žadatel na území České republiky přicestovat a mohl mu být vyroben a předán průkaz o povolení k pobytu. Toto stěžovatel učinil, když do spisu ve formě předkládací zprávy vyhodnotil, že žalobce splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty a vydal zastupitelskému úřadu v Hanoji pokyn k udělení dlouhodobého víza. Stěžovateli je z jeho úřední činnosti známo, že Komise pokládá povinnost vydat rozhodnutí s ohledem na specifika zákonné úpravy vydávání pobytových oprávnění za splněnou tím, že stěžovatel vyhotoví předkládací zprávu a v případě žádostí podaných u zastupitelského úřadu vydá i pokyn k udělení víza.

[8] Závěr krajského soudu, že pro posouzení důvodnosti žaloby není rozhodné, kdy stěžovatel vyhotovil předkládací zprávu a vydal pokyn zastupitelskému úřadu k udělení dlouhodobého víza dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je nesprávný. Krajský soud se omezil na konstatování, že ve lhůtě nebyla vydána zaměstnanecká karta a ani jiné rozhodnutí o žádosti. V posuzované věci sice zastupitelský úřad nevyzval žalobce, aby se dostavil k převzetí dlouhodobého víza za účelem převzetí zaměstnanecké karty. Takový postup mu však zapovídalo a dodnes zapovídá ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví. Dne 25. 3. 2021, kdy byl vydán pokyn stěžovatele k udělení dlouhodobého víza dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, platilo opatření ze dne 15. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN, které přikazovalo zastupitelskému úřadu nevyznačit cizinci dlouhodobé vízum za účelem převzetí zaměstnanecké karty, není-li cizinec účastníkem některého z vládních programů za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku. Krajský soud z textu ochranného opatření nesprávně dovodil, že dlouhodobé vízum bylo možno žalobci vyznačit, když nesprávně vyložil čl. I bod 10 písm. k) a čl. I bod 12 opatření ze dne 14. 2. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, který se v nezměněném znění nachází též v opatření ze dne 26. 2. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-60/MIN/KAN.

[9] O udělení víza za účelem převzetí oprávnění k pobytu ve smyslu § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců cizinec nežádá, ale je mu uděleno z moci úřední. Článek I bod 10 písm. k) dopadá na situaci, která není výslovně zákonem o pobytu cizinců popsána, nicméně vyplývá z ustálené správní praxe. Reaguje konkrétně na situaci, kdy cizinec, který již je držitelem povolení k pobytu na území České republiky, v cizině ztratí nebo mu je odcizen průkaz o povolení k pobytu, případně skončí jeho platnost, a hodlá se vrátit

do České republiky. Těmto cizincům je v návaznosti na ohlášení ztráty nebo odcizení průkazu vyznačováno do cestovního dokladu vízum podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Rozdíl je jen v tom, že se toto dlouhodobé vízum nevyznačuje těmto cizincům do cestovního dokladu z moci úřední, ale na žádost. Proto cit. ustanovení hovoří o žádostech o dlouhodobé vízum za účelem převzetí povolení k pobytu. Na situaci žadatelů o vydání povolení k dlouhodobému pobytu dopadaly výjimky uvedené v článku I bod 10 písm. f), h), j), případně m) ochranného opatření. Ve smyslu článku I bod 10 písm. f) ochranného opatření mohly zastupitelské úřady přijmout žádost o zaměstnaneckou kartu pouze za předpokladu, že byla podána cizincem zařazeným do jednoho z vládních programů, jejichž účelem je dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku, což však není případ žalobce. V případě žalobce měl zastupitelský úřad povinnost dlouhodobé vízum za účelem převzetí povolení k pobytu podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců do cestovního dokladu žalobce nevyznačit. Přijetí názoru krajského soudu by znamenalo, že v podstatě každé vízum za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu je třeba vyznačit bez ohledu na to, zda žádost o pobytové oprávnění u zastupitelského úřad lze přijmout nebo ne. Postrádalo by tak smysl, aby omezení spočívající v povinnosti vyznačit pouze některá dlouhodobá víza za účelem převzetí povolení k pobytu vůbec existovalo.

[10] Navíc v době vydání napadeného rozsudku bylo již účinné ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN, které již ustanovení o možnosti přijmout žádost o vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu neobsahovalo. Krajský soud tedy vycházel z již neúčinného ochranného opatření. Stěžovatel sice krajskému soudu tato ochranná opatření krajskému soudu nezaslal, nelze však po stěžovateli požadovat, aby při frekvenci změn ochranných opatření cca jednou za čtrnáct dní při každé takové změně své vyjádření k žalobě doplňoval o nové ochranné opatření, pokud ve vztahu k této věci i nové ochranné opatření obsahuje stále stejná pravidla.

[11] Stěžovatel není nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., neboť mu v dokončení řízení o žádosti žalobce brání objektivní překážka v podobě ochranného opatření, které zapovídá zastupitelskému úřadu dlouhodobé vízum žalobci vyznačit do cestovního dokladu. Žalobce tedy nemůže na území České republiky přicestovat, aby mu mohl být předán průkaz o povolení k pobytu. Teprve tím by bylo rozhodnuto o žalobcově žádosti.

[12] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatel účelově ignoruje, že byl prokazatelně nečinný. Na této skutečnosti nemůže změnit nic jeho subjektivní pocit o nespravedlivé délce lhůt stanovených nadřízeným správním orgánem a soudem. Tvrzení stěžovatele o praxi nadřízeného správního orgánu nebylo podloženo a je v rozporu se zákonem. Stěžovatel projednával žádost žalobce opakovaně, neboť jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost Komisí. Přesto nebyl stěžovatel schopen rozhodnout v zákonné lhůtě 60 dnů, resp. 110 dnů. Žalobce řádně a včas se správním orgánem kooperoval po celou dobu řízení, přestože

řízení trvá místo dvou měsíců celé dva roky. Nečinnost stěžovatele nemůže omluvit ani jinak objektivní skutečnost, že pro vydání rozhodnutí je nutné vydání DV-R víza, přicestování žalobce, podstoupení karanténních opatření, dostavení se k odebrání biometrických údajů a následně k převzetí průkazu. Pokud zákonná lhůta marně uplynula, stěžovatel se nemůže dovolávat svého předchozího nezákonného postupu.

[13] Stěžovatel ochranné opatření nesprávně vykládá. Podání žádosti o dlouhodobé vízum a jeho vylepení bylo explicitně ochrannými opatřeními po celou dobu nečinnosti stěžovatele povoleno, Vietnam nebyl zařazen mezi země s extrémním rizikem nákazy COVID-19 a zastupitelský úřad v Hanoji podávání těchto žádostí umožňoval. Výklad stěžovatele o úmyslu zahrnout toliko vstupní víza osob, které ztratily průkaz pobytu či jim uplynula platnost průkazu, nevyplývá ani z odůvodnění ochranného opatření. Tento účelový výklad byl do ochranného opatření s účinností od 1. 6. 2021 vtělen poté, co značná část klientů právního zástupce žalobce začala podávat žádosti o opatření proti nečinnosti a žaloby proti nečinnosti. Výklad stěžovatele je v rozporu s právním předpisem i právními zásadami a dále prodlužuje jeho nezákonné jednání a představuje zásadní zásah do práva žalobce, který čeká na vyřízení své žádosti již dva roky. Argumentace stěžovatele je v rozporu se zásadou, že nikdo se nemůže dovolávat vlastní nezákonnosti. DV-R vízum není udělováno z moci úřední, dle zákona je udělováno na žádost.

[14] Jeden z klientů právního zástupce žalobce, jehož zaměstnanecká karta byla interně schválena dne 5. 8. 2021, byl pozván téměř obratem k vylepení dlouhodobého vstupního víza na zastupitelském úřadu v Hanoji. Nečinnost stěžovatele nemohla být zhojena následným písemným vydáním rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Takové rozhodnutí je nicotné, neboť zákon takový postup neumožňuje, a pro žalobce je bez reálného významu. Zaměstnanecká karta, která mu tímto rozhodnutím byla vydána na dobu jednoho roku, může uplynout, aniž by se žalobce dostal do České republiky a začal vykonávat své zaměstnání. Ochranné opatření umožňovalo vylepení vstupního víza minimálně do 1. 6. 2021. Případné rozhodnutí o tom, že sice půl roku mohlo být vstupní vízum vydáno, ale nyní již být vydáno nemůže, by bylo schválením účelového a nezákonného postupu stěžovatele.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], kterou spatřoval v tom, že krajský soud dostatečným způsobem neodůvodnil délku lhůty, kterou stěžovateli stanovil k vydání rozhodnutí o žádosti žalobce, a to zejména vzhledem ke specifikům řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[18] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[19] V tomto smyslu nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z jeho odůvodnění je totiž zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud přitom neopomněl náležitě odůvodnit též výrok o povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, když v bodu 41. napadeného rozsudku výslovně uvedl, že délku lhůty stanovil vzhledem k dosavadní délce řízení o žádosti žalobce a jeho stádiu, přičemž soudem stanovená lhůta nepřesahuje šedesátidenní lhůtu k vydání rozhodnutí stanovenou zákonem o pobytu cizinců. Pouhý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 a další). Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by byl v řízení nedostatečně zjištěn skutečný stav věci. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav naopak zjištěn dostatečně, přičemž odpovídá obsahu správního a soudního spisu (srov. např. rozsudky NSS

z 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, z 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25, z 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41).

[20] Stěžovatel dále brojil proti závěru krajského soudu, že došlo k nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, jak bude vyloženo dále.

[21] Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zaměstnaneckou kartou rozumí povolení k dlouhodobému pobytu.

[22] Podle § 169t odst. 6 písm. c) *o žádosti ministerstvo rozhodne ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty; ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve zvlášť složitých případech, nebo pokud ministerstvo požádalo o vydání závazného stanoviska Úřad práce České republiky.*

[23] Nejvyšší správní soud z předložených spisů ověřil, že dne 13. 8. 2019 podal žalobce na zastupitelském úřadu v Hanoji žádost o zaměstnaneckou kartu. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2019, č. j. OAM-52517-7/ZM-2019, byla žádost žalobce zamítnuta, ale toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 6. 2. 2020, č. j. MV-6177-5/SO-2020. Rozhodnutím stěžovatele ze dne 23. 7. 2020, č. j. OAM-52517-23/ZM-2019, byla žádost žalobce znovu zamítnuta, ale toto rozhodnutí bylo opět zrušeno rozhodnutím Komise ze dne 14. 10. 2020, čj. MV-132713-4/SO-2020. Opatřením proti nečinnosti ze dne 25. 2. 2021, č. j. MV-25495-3/SO-2021, Komise přikázala žalovanému, aby o žádosti žalobce vydal rozhodnutí do 30 dnů od doručení tohoto opatření, přičemž k tomuto doručení došlo dne 25. 2. 2021. Třicetidenní lhůta uložená žalovanému Komisí tedy uplynula dnem 29. 3. 2021. Dne 25. 3. 2021 žalovaný do správního spisu založil předkládací zprávu k vydání zaměstnanecké karty se souhlasem s vydáním zaměstnanecké karty a udělil zastupitelskému úřadu pokyn k udělení víza žalobci za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu.

[24] Sám nadřízený správní orgán tedy shledal, že stěžovatel byl nečinný. Jak přitom vyplývá z judikatury: „*Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004), je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 citovaného zákona. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 téhož zákona, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Nelze přitom přijmout argumentaci stěžovatele, že by se žalobce po konstatování nečinnosti nadřízeným orgánem jakkoliv podílel na nečinnosti, resp. že by stěžovateli neposkytoval potřebnou součinnost. Ze spisu nevyplývá, že by byl žalobce vyzván k poskytnutí součinnosti a tomuto požadavku nevyhověl.

[25] Krajský soud přitom správně zohlednil i specifika procesu vydávání zaměstnanecké karty, jakož i specifika lhůt k vydání rozhodnutí ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a navazující judikatuře. S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že k tíži žadatele o zaměstnaneckou kartu nemůže jít vadný postup dalších orgánů veřejné správy, jakož i v tom, že za odstranění nečinnosti nelze považovat vydání předkládací zprávy, resp. udělení interního pokynu k udělení víza (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 Azs 179/2021 - 25). Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24: „*Vydáním rozhodnutí o žalobcově žádosti nelze rozumět vydání předkládací zprávy, ani interního pokynu k udělení víza k pobytu nad 90 dnů (...). Odkazuje-li stěžovatel na laxní přístup zastupitelského úřadu, který váhal s učiněním výzvy k dostavení se k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, může jít skutečně o vadný postup, který stěžovatel nemůže ovlivnit; na druhou stranu jde o vadný postup orgánu státní správy, který nemůže jít k tíži žadatele, o jehož žádosti není v důsledku tohoto postupu rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě. Stěžovatel 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. Právě k jeho tíži tedy musí jít případný vadný postup orgánu státní správy v této oblasti; 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. Současně je třeba zopakovat odkaz krajského soudu na § 169 odst. 12 písm. a) – pokud by zastupitelský úřad před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců vyzval žalobce, aby se dostavil k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 téhož zákona za účelem převzetí zaměstnanecké karty do jeho cestovního dokladu, lhůta pro vydání rozhodnutí by se daným okamžikem stěžovateli stavěla a on by nemohl být považován za nečinného. Vzhledem ke skutečnosti, že sám stěžovatel nevydal pokyn k udělení víza k pobytu nad 90 dnů dle uvedeného ustanovení v rámci zákonné šedesátidenní lhůty (která uplynula dne 21. 8. 2017), nemohlo dojít ke stavení běhu lhůty pro vydání rozhodnutí a k rozšíření časového prostoru pro vydání rozhodnutí. Ani okamžitá reakce zastupitelského úřadu, který by žalobce vyzval k převzetí víza k pobytu nad 90 dnů, by tedy nemohla zhojit skutečnost, že stěžovatel je nečinný, tím, že by došlo ke stavění lhůty pro vydání rozhodnutí.*“ Podpůrně viz i rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2017, č. j. 9 Azs 128/2017 - 32.

[26] S krajským soudem lze souhlasit i v navazujících závěrech včetně toho, že lhůtu, která již uběhla, nelze stavět (srov. např. výše citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 408/2017, či rozsudek ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Pro danou věc je přitom nepřípadná polemika stěžovatele s opatřením proti nečinnosti vydaným nadřízeným orgánem stěžovatele. Účelem řízení před správními soudy není chránit správní orgány před rozhodnutími vydanými jejich nadřízenými orgány, ale poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům jednotlivců (viz § 2 s. ř. s.). Na nečinnosti stěžovatele nemůže nic změnit ani poukaz na ochranná opatření vydaná Ministerstvem zdravotnictví. Zde soud

upozorňuje, že na celkové délce řízení se podepsala rozhodnutí stěžovatele, která byla opakovaně rušena, a nikoliv postup žalobce. Žalobce podal předmětnou žádost již v roce 2019, o té však nebylo do konce roku 2020 pravomocně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud přitom nezpochybňuje existenci pandemie a z toho plynoucí důsledky, ani ty však nelze klást k tíži žalobce. Nutno dodat, že stěžovatel žalobci nesdělil, z jakých důvodů nelze jeho žádosti vyhovět; v řízení byl i po vydání opatření nadřízeným orgánem zcela nečinný. Jak rovněž správně připomíná krajský soud, bylo povinností stěžovatele, aby tvrdil a prokázal, jaké individuální okolnosti mu bránily ve vydání rozhodnutí ve věci žalobce. Není povinností soudu dohledávat za účastníka argumenty jdoucí v jeho prospěch (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, *č.* 2162/2011 Sb. NSS a navazující judikaturu).

[27] S krajským soudem lze souhlasit též v tom smyslu, že v podstatě jediná obrana stěžovatele mající za cíl vyloučit závěr o jeho nečinnosti spočívala v jeho tvrzení, že výzvu k vyznačení vstupního víza nemohl zastupitelský úřad odeslat vzhledem k ochranným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Tato obrana však nemohla být z povahy věci úspěšná, jak přiléhavě konstatoval též krajský soud. V kasační stížnosti stěžovatel konkrétně poukazoval na znění ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 2. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN, a ze dne 15. 3. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-63/MIN/KAN, jakož i na navazující opatření Ministerstva zdravotnictví; v rámci řízení před krajským soudem však stěžovatel odkazoval pouze na ochranné opatření ze dne 14. 2. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-56/MIN/KAN. Krajský soud se přitom důsledky posledně citovaného opatření, jakož i navazujících opatření (konkrétně ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-79/MIN/KAN, a ze dne 21. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-80/MIN/KAN) pro rozhodování o žádosti žalobce zabýval (viz zejm. bod 36. napadeného rozsudku), avšak neshledal, že by měly mít vliv na nečinnost v dané věci. Shledal, že ochranné opatření ze dne 14. 2. 2021 obsahuje výjimku, která výslovně stanoví, že zákaz přijímání žádostí o víza neplatí pro žádosti o vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu, přičemž žádným z odkazovaných ochranných opatření nebylo zastupitelským úřadům zakázáno cizincům vyznačovat víza za účelem převzetí povolení k pobytu D/VR dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Existenci uvedené výjimky stěžovatel nezpochybňuje, chápe ji však jinak než krajský soud. Současně však připouští, že formulace výjimky mohla být zavádějící (a proto se v ochranných opatřeních Ministerstva zdravotnictví po datu 1. 6. 2021 již neobjevuje). Nejvyšší správní soud na tomto místě opakovaně zdůrazňuje, že žádost podal žalobce již v roce 2019, přičemž o ní nebylo rozhodnuto ani v návaznosti na opatření proti nečinnosti vydané nadřízeným orgánem stěžovatele. Nelze přehlédnout, že ani sám nadřízený orgán stěžovatele ve svém opatření proti nečinnosti nezmínil, že by nebylo možné rozhodnout s ohledem na opatření Ministerstva zdravotnictví. Obdobně ani žádná další stížní argumentace nebyla sto zpochybnit závěr krajského o nečinnosti při rozhodování o předmětné žádosti.

[28] Pokud se stěžovatel dovolával ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-83/MIN/KAN, které nabylo účinnosti dne

1. 6. 2021, tj. před vyhlášením napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o nepřípustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ačkoli mu v tom nic nebránilo. Ve věci se před krajským soudem přitom dne 2. 6. 2021, tedy již za účinnosti cit. ochranného opatření, konalo jednání, v rámci nějž stěžovatel nijak neuplatnil tento důvod, který mu má dle jeho nynější argumentace bránit v rozhodnutí o žádosti žalobce. Nejvyšší správní soud rovněž zmiňuje, že ochranná opatření Ministerstva zdravotnictví jsou opatřeními obecné povahy, nikoli právními předpisy, které soudy znají z úřední povinnosti. Pokud se jeho obsahu stěžovatel chtěl dovolat, musel by jej uplatnit jako důkazní návrh.

[29] Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. pak platí, že je-li návrh důvodný, což bylo splněno i v daném případě, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. S ohledem na zákonem stanovenou lhůtu (šedesátidenní lhůtu k vydání rozhodnutí stanovenou zákonem o pobytu cizinců) a skutečnosti vyplývající ze spisu (dlouhodobá nečinnost stěžovatele) proto nelze krajskému soudu vytýkat, že stěžovateli stanovil lhůtu pro vydání rozhodnutí v délce 30 dnů. Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by krajský soud nereflektoval konkrétní (poměrně specifické) okolnosti dané věci. Krajský soud totiž důsledně zvažoval konkrétní okolnosti posuzovaného případu a jeho rozhodnutí jim plně odpovídá. V tomto ohledu soud opakovaně akcentuje zejména celkovou délku řízení a dlouhodobou nečinnost stěžovatele (viz výše). I v dalších ohledech se Nejvyšší správní soud ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, v důsledku čehož nemohl shledat důvodnou polemiku stěžovatele s jeho důvody. Stěžovatel v kasační stížnosti nepřednesl žádnou argumentaci, na základě které by zdejší soud shledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je nedůvodná. Z tohoto důvodu soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[31] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalobci pak náleží náhrada nákladů ve výši 4.114 Kč. Tato sestává z odměny za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a z paušální náhrady hotových výdajů s tímto úkonem souvisejících ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, jeho odměna a náhrada hotových výdajů se zvyšuje o částku odpovídající této dani. Celkem tedy odměna činí 4.114 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku v celkové výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. ledna 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu