

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **H. T. P.,** zast. advokátem Mgr. Markem Eichlerem, se sídlem AK S. K. Neumanna 2052, Varnsdorf, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, č. j. 51 A 15/2021 – 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, č. j. 51 A 15/2021 – 38, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti v řízení o vydání zaměstnanecké karty vedeném pod sp. zn.OAM-49951/ZM-2019.

[2] Stěžovatel si podal žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 5. 8. 2019. Tuto žádost žalovaný prvním rozhodnutím ze dne 29. 10. 2019 zamítl, jeho rozhodnutí následně zrušila Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců rozhodnutím ze dne 11. 2. 2020 a věc byla žalovanému vrácena k novému projednání. Druhé rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo vydáno 24. 6. 2020, následně bylo zrušeno 11. 9. 2020. Vzhledem k tomu, že nebylo vydáno rozhodnutí, stěžovatel se domáhal vydání rozhodnutí opatřením proti nečinnosti, kterému bylo vyhověno dne 29. 12. 2020, kdy bylo přikázáno žalovanému do 30 dnů vydat

rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí nebylo ve stanovené lhůtě vydáno, stěžovatel podal dne 24. 2. 2021 žalobu.

[3] Krajský soud neshledal v řízení nečinnost, kterou by bylo lze žalovanému přičítat, a žalobu zamítl.

[4] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že dle cizinecko-informačního systému a vydané předkládací zprávy byl stěžovateli povolen dlouhodobý pobyt, přičemž předkládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty byla vydána dne 18. 2. 2021, tedy před podáním žaloby. Z předkládací zprávy ze dne 18. 2. 2021 vyplývá, že bylo navrhováno vydat stěžovateli zaměstnaneckou kartu podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. s platností ode dne pořízení biometrických údajů na dva roky, za podmínky, že se stěžovatel dostaví k zastupitelskému úřadu k vyznačení dlouhodobého víza před jeho vyznačením, předloží doklad podle § 42 h odst. 3 téhož zákona a na území ČR přicestuje v době jeho platnosti; ve lhůtě stanovené v § 44 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. se dostaví na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení pobytu a následně i dostaví i za účelem převzetí průkazu o povolení k pobytu, kdy po pořízení biometrických údajů za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu bude stěžovateli vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty za podmínek uvedených.

[5] Krajský soud se zabýval tím, zda lze v (ne)konání žalovaného spatřovat nečinnost ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.; podotkl, že v tomto řízení jsou určitá specifika spojená s tím, že v případě kladného vyřízení žádosti o vydání zaměstnanecké karty nedochází k vydání klasického písemného rozhodnutí, nýbrž k faktickému předání příslušného průkazu. Pro posouzení věci jsou pak podstatné pouze skutečnosti, k nimž došlo po vydání opatření proti nečinnosti ze dne 29. 12. 2020, kdy bylo přikázáno žalovanému do 30 dnů vydat rozhodnutí. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců totiž tímto opatřením stanovila žalovanému novou lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí, přičemž žalovaný po doplnění potřebných dokladů stěžovatelem dne 5. 2. 2021, dne 18. 2. 2021 povolil pobyt za účelem zaměstnanecké karty a vydal i pokyn pro zastupitelský úřad, aby stěžovateli bylo uděleno dlouhodobé vízum za účelem převzetí zaměstnanecké karty.

[6] Krajský soud nepominul rozsudek NSS č. j. 1 Azs 408/2017 – 24, dle něhož pokud by zastupitelský úřad před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců (nyní § 169t odst. 9 zákona o pobytu cizinců) vyzval stěžovatele, 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 stavěla a žalovaný by nemohl být považován za nečinného. Krajský soud podotkl, že v projednávané věci sice žalovaný nevydal výzvu k dostavení se k udělení víza k pobytu dle uvedeného ustanovení, nicméně tato výzva k udělení víza nemohla být vydána s ohledem na objektivní překážku, kterou představuje ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že vydání rozhodnutí v nynější věci brání též objektivní překážka, spočívající v ochranném opatření Ministerstva zdravotnictví vydaného dle § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ze dne 16. 6. 2021, č. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN, jehož čl. I bod 16 ve spojení s čl. I bodem 14 vyznačení víza dle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců znemožňuje. Tímto opatřením je Velvyslanectví České republiky v Hanoji ke dni rozhodnutí soudu vázáno. Oproti ochrannému opatření ze dne 14. 2. 2021, aktuální

opatření (ale též další opatření jemu předcházející) totiž neobsahuje výjimku pro přijímání žádostí o víza za účelem „*vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu na území České republiky*“, na niž se váže výjimka ze zákazu vyznačování takovýchto víz. Zároveň dle aktuálního sdělení Ministerstva zdravotnictví ze dne 21. 6. 2021, č. MZDR 20599/2020-89/MIN/KAN, Vietnamská socialistická republika nepatří mezi země s nízkým, středním nebo vysokým rizikem nákazy nemocí Covid-19; takovéto státy se přitom považují za země s velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění Covid-19 (vyjma stanovených výjimek je přitom možné pobytové žádosti přijímat pouze na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích, které jsou na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy). Za této situace nelze dle krajského soudu v pasivitě žalovaného shledávat nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s.

[7] **V kasační stížnosti** stěžovatel tvrdí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Krajský soud dle stěžovatele nedostatečně přezkoumal činnost správního orgánu, který nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci a zároveň sám soud zatížil své rozhodnutí nezákonností, když své rozhodnutí nepřesvědčivě zdůvodnil. Stěžovatel primárně namítá, že krajský soud dostatečně a přezkoumatelně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami. Stěžovatel jasně a srozumitelně ve své žalobě na ochranu proti nečinnosti konstatoval průběh správního řízení, ze kterého vyplynulo, že správní orgán I. stupně dvakrát vydal nezákonné rozhodnutí a posléze i tak byl nečinný a do současné doby nevydal stěžovateli zaměstnaneckou kartu. Stěžovatel při jednání u soudu odkázal na zcela totožný případ jiného žalobce, ve kterém Krajský soud v Plzni vydal opačný rozsudek č. j. 77 A 46/2021-157, ze dne 2. 6. 2021, kdy se přiklonil na stranu žalobce a konstatoval, že správní orgán je nečinný. Není dle stěžovatele možné, aby ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví omezovalo vydávání vstupních víz i pro ty osoby, které své žádosti podaly dávno před pandemií Covid-19. Stěžovatel svoji žádost podal dne 5. 8. 2019, tudíž před více než 2 roky, kdy správní orgán měl dle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců lhůtu 60 dní pro vydání rozhodnutí. Správní orgán se účelově snažil žádost stěžovatele zamítnout, a to dvakrát, kdy vždy vydal nezákonné rozhodnutí, které bylo odvolacím orgánem posléze zrušeno a vráceno. Správní orgán tímto neúměrně prodlužoval zákonem stanovenou lhůtu a zatěžoval tak stěžovatele, který ač měl splněny všechny podmínky pro kladné vyřízení žádosti, tak více než dva roky musí čekat v domovském státu na rozhodnutí, které do současné doby stále není. Argumentace žalovaného, že vlastně v současnosti by „moc rád“ zaměstnaneckou kartu vydal, ale kvůli ochrannému opatření a tedy nespolupráci se ZÚ v Hanoji to nelze, je čistým alibismem, kterým se žalovaný pouze jiným způsobem snaží opětovně zatěžovat stěžovatele. Není možné při pohledu na historii daného řízení jinak než konstatovat, že žalovaný je nečinný. Žalovaný proti opatření proti nečinnosti vydané komisí nikterak nebrojil a je absurdní, aby soud zcela ignoroval názor komise, která sama shledala v postupu žalovaného nečinnost. Stěžovatel nemůže doplácet na chaotické postupy správních orgánů ve vydávání ochranných opatření. Pro věc je dle stěžovatele významný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24, body 18 a 19, z něhož vyplývá, že je zcela irelevantní, jestli došlo k vydání předkládací zprávy či nikoliv, a taktéž je zcela irelevantní, jestli je nečinný žalovaný či zastupitelský úřad, stále se jedná o správní orgány. Zastupitelský úřad nikdy stěžovatele nevyzval k vyznačení víza, tudíž nedošlo ke stavení lhůt žalovaného a nelze se obhajovat ochranným opatřením.

[8] Žalovaný ve vyjádření popřel oprávněnost kasačních námitek, odkazuje na své vyjádření k žalobě, kde se věcí podrobně zabýval. S rozsudkem krajského soudu se ztotožňuje a navrhuje kasační stížnost zamítnout, resp. odmítnout pro nepřijatelnost. Opakovaně uvádí, že nebyl ve věci nečinný, neboť předkládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty stěžovateli byla již vydána, a to 18. 2. 2021; vzhledem k bezpečnostním opatřením, nebylo v době vydání zaměstnanecké karty možno ji stěžovateli předat. Situace se však v současnosti změnila, bylo vydáno k datu 30. 9. 2021 nové ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví a příslušný zastupitelský úřad bude víza vydávat.

[9] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž kasační stížnost shledal důvodnou.

[10] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. „[t]*en, 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.*“

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24, potvrdil, že vydáním rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu nelze rozumět vydání předkládací zprávy ani interního pokynu k udělení víza za účelem převzetí. K vydání rozhodnutí tedy nedošlo dne 18. 2. 2021, kdy žalovaný vydal předkládací zprávu, resp. udělil pokyn k udělení víza za účelem převzetí zastupitelskému úřadu.

[12] Obdobně v rozsudku ze dne 26. 11. 2021. č. j. 1 Azs 221/2021 – 32, Nejvyšší správní soud potvrdil, že nelze souhlasit s údajnou praxí komise, která pokládá povinnost vydat rozhodnutí o zaměstnanecké kartě s ohledem na specifika zákonné úpravy za splněnou tím, že ministerstvo vyhotoví předkládací zprávu a vydá pokyn k udělení víza za účelem převzetí. Nejvyšší správní soud upozornil, že pokud je rozhodovací praxe komise skutečně taková, pak je v rozporu s § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jehož výklad byl upřesněn judikaturou Nejvyššího správního soudu. V citovaném rozsudku zdejší soud konstatoval: „*Stěžovatel* (v daném případě Ministerstvo vnitra – pozn. NSS) *rovněž nemůže svou povinnost vydat rozhodnutí v projednávané věci splnit vydáním písemného rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že podmínky pro vydání zaměstnanecké karty jsou splněny. Jak sám uvádí, vydal jej toliko z opatrnosti, neboť je pro něj nemožné povinnost uloženou krajským soudem splnit (k tomu viz níže). Jedinou přípustnou formou kladného rozhodnutí o žádosti je převzetí průkazu žalobkyní. (...) Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že není možné vydat kladné rozhodnutí o žádosti, dokud bude toto ochranné opatření (resp. jakékoli opatření, které znemožní rozhodnutí vydat, tj. znemožní vyznačování víza a převzetí zaměstnanecké karty na území ČR) v platnosti. Platnost ochranného opatření se však nemůže stát důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby na základě pouhého konstatování, že jeho relevantní ustanovení představují objektivní právní překážku bránící vydání kladného rozhodnutí. Ostatně krajský soud v nyní posuzovaném případě zohlednil skutečnost, že právní stav v době*

vydání napadeného rozsudku neumožňoval vydat kladné rozhodnutí ve věci. Právě z toho důvodu stěžovateli stanovil povinnost rozhodnout do třiceti dnů poté, co skončí platnost bodu I.16 ochranného opatření. Ochranné opatření nemůže legalizovat úplnou nečinnost stěžovatele, který musí být připraven dokončit řízení, jakmile právní překážka, která mu znemožňuje rozhodnutí vydat, odpadne. (...) Platí tedy, že ačkoli právní stav (bod I.16 ochranného opatření) v době vydání napadeného rozsudku neumožňoval vydání kladného rozhodnutí (převzetí zaměstnanecké karty na území ČR v důsledku nemožnosti vyznačit vízum za účelem převzetí), tato skutečnost sama o sobě nesměla být důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby. Představovala pouze skutečnost, kterou byl krajský soud povinen zohlednit při formulaci výroku, kterým stěžovateli přikázal vydat rozhodnutí.“.

[13] Nejvyšší správní soud v souladu s judikaturou, od níž neshledal důvodu se odchýlit, konstatuje, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žalovaný nebyl v době vydání rozhodnutí krajského soudu nečinný. V době vydání napadeného rozsudku dosud nedošlo k vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatele, přestože lhůta k jeho vydání stanovená opatřením proti nečinnosti již marně uplynula. Na závěru o nečinnosti stěžovatele nic neměnila ani platnost ochranného opatření. Přestože v době vydání napadeného rozsudku ochranné opatření znemožňovalo vydání kladného rozhodnutí o žádosti, tato skutečnost sama o sobě nebyla důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby; bylo přitom na krajském soudu, aby zohlednil aktuální ochranná opatření při stanovení dne, od kterého běží lhůta k vydání rozhodnutí určená krajským soudem.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Azs 221/2021 zdůraznil, že *„[n]ezpochybňuje, že krajský soud rozhoduje podle právního stavu platného v době jeho rozhodování, a nebyl proto povinen „důvodně předpokládat“, jaké opatření a jakého znění Ministerstvo zdravotnictví po vydání jeho rozsudku přijme. Bylo však jeho povinností vyhodnotit aktuální situaci související s pandemií Covid-19 a s tím související omezení překročení hranic ČR. Jinými slovy, bylo jeho povinností formulovat výrok rozsudku tak, aby byl v budoucnu reálně vykonatelný bez ohledu na existenci a platnost konkrétního opatření Ministerstva zdravotnictví a nezavdával příčinu dalších sporů mezi žalobkyní a stěžovatelem ohledně jeho další nečinnosti.“* Jen pro upřesnění Nejvyšší správní soud doplňuje, že v odkazované věci krajský soud určil lhůtu v návaznosti na konec platnosti konkrétního ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví, což mu Nejvyšší správní soud vytkl: *„Krajský soud měl však přihlédnout ke kontextu aktuální situace, kdy s ohledem na vývoj pandemie Covid-19 mohl předpokládat, že nařízení nevyznačovat víza za účelem převzetí může přetrvat i po skončení platnosti ochranného opatření platného v době vydání napadeného rozsudku. (...) Počátek běhu lhůty, jak jej stanovil krajský soud, totiž vede k situaci, kdy po skončení platnosti konkrétního ochranného opatření již začne běžet třicetidenní lhůta k vydání rozhodnutí, avšak stěžovateli bude ve vystavení víza za účelem předání (a tedy učinění mezikroku k vydání kladného rozhodnutí o žádosti) stále bránit zákaz stanovený dalším opatřením. Za této specifické situace měl proto krajský soud formulovat výrok rozsudku obecněji, a to tak aby byl kdykoliv v budoucnu reálně vykonatelný a nezavdával příčinu dalším sporům mezi účastníky řízení o povinnostech stěžovatele. Nic soudu nebránilo v tom, aby počátek běhu lhůty stanovil ode dne, kdy zastupitelským úřadům odpadne zákaz vyznačování víz za účelem převzetí v řízeních o žádostech o vydání zaměstnanecké karty. Stačilo tedy, aby krajský soud obecně popsal zákaz stanovený v ochranném opatření, a nikoli vázal výrok rozsudku na konkrétní ochranné opatření, platné pouze v době jeho rozhodování.*

Taková obecná formulace povinnosti by nebyla překážkou vykonatelnosti výroku i za situace, kdy by po skončení platnosti ochranného opatření tento zákaz již nebyl obnoven.“

[15] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem výše vysloveným.

[16] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. srpna 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu