ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **V. A. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, č. j. 51 A 24/2021 - 25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, č. j. 51 A 24/2021 - 25, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce požádal dne 26. 4. 2019 o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Žalovaný žádost rozhodnutím ze dne 11. 12. 2019, č. j. OAM-26559-15/ZM-2019, MV-163287-4/OAM-2019, zamítl. K odvolání žalobce Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise") toto rozhodnutí žalovaného rozhodnutím ze dne 9. 3. 2020, č. j. MV-8828-3/SO-2020, zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 14. 7. 2020, č. j. OAM-26559-32/ZM-2019, MV-163287-16/OAM-2019, žalobcovu žádost opětovně zamítl. K odvolání žalobce Komise i druhé rozhodnutí žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 10. 2020, č. j. MV-132516-4/SO-2020, zrušila a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Dne 17. 3. 2021 vydala Komise pod č. j. MV-36791-3/SO-2021 opatření

proti nečinnosti, kterým žalovanému přikázala, aby do 30 dnů od odstranění nedostatků podání nebo marného uplynutí lhůty poskytnuté žadateli pro odstranění vad podání vydal rozhodnutí ve věci.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti (podanou dne 13. 4. 2021) domáhal toho, aby Krajský soud v Českých Budějovicích uložil žalovanému povinnost rozhodnout o žádosti ve lhůtě stanovené soudem. Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný sice rozhodnutí ve věci podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců doposud nevydal, z hlediska důvodnosti podané nečinnostní žaloby však bylo dle krajského soudu rozhodné, zda žalovaný ve lhůtě, kterou mu Komise stanovila v opatření proti nečinnosti, vyzval žalobce, aby se dostavil k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců za účelem převzetí zaměstnanecké karty do jeho cestovního dokladu. V souzené věci dle krajského soudu žalovaný nevydal pokyn k udělení víza s odkazem na ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN, které představuje objektivní překážku pro vydání rozhodnutí ve věci, neboť znemožňuje Velvyslanectví České republiky v Hanoji vyznačit vízum podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Pasivitu žalovaného proto krajský soud nepokládal za nezákonnou nečinnost ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). S ohledem na znění § 81 odst. 2 s. ř. s. pak krajský soud nepřipustil alternativní petit, kterým se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu poté, co bude zrušeno ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Trval na svém stanovisku, že žalovaný byl a nadále je v řízení nečinný. Poukázal na skutečnost, že žalovaný vede správní řízení několik let, v němž opakovaně vydal nezákonná rozhodnutí. Podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se vydáním rozhodnutí rozumí vydání průkazu o povolení k pobytu, což ve vztahu k zaměstnaneckým kartám potvrdil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 Azs 408/2017 - 24. Podle § 169t odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců byl žalovaný povinen rozhodnout o žádosti do 60 dnů. Tato lhůta počala běžet dne 16. 10. 2020, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Komise ze dne 14. 10. 2020, a uplynula dne 4. 1. 2021. Žalovaný však nevydal rozhodnutí ani ve lhůtě, kterou mu v opatření proti nečinnosti stanovila Komise.

[4] Stěžovatel dále poukázal na specifika právní úpravy vydávání zaměstnanecké karty, která předpokládá součinnost zastupitelského úřadu s cizincem. Zákonodárce na tyto specifické okolnosti pamatoval v § 169t odst. 9 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kde zakotvil, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží ode dne odeslání výzvy zastupitelskému úřadu k vylepení DV-R víza (tj. víza za účelem převzetí povolení k pobytu). Dle stěžovatele však ke stavění lhůty dochází pouze za předpokladu, že je výzva odeslána před marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2021, č. j. 77 A 46/2021 - 157, a doplnil, že pokud byl žalovaný prokazatelně nečinný, nemůže jej z nečinnosti „vyvinit“ ani objektivní skutečnost, že je pro vydání rozhodnutí nutné vydání DV-R víza,

přicestování stěžovatele, podstoupení karanténních opatření, dostavení se k odebrání biometrických údajů a následné převzetí průkazu. Rovněž vydání „Informace o řízení“ ze dne 26. 4. 2021 nemělo dle stěžovatele za následek stavění lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť lhůta, která uběhla, nemůže být stavěna.

[5] Dle stěžovatele žalovaný i zastupitelský úřad dlouhodobě zastávají nesprávný výklad ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. V této souvislosti připomněl, že veškerá ochranná opatřená účinná do 1. 6. 2021 povolovala podání žádosti o dlouhodobé vízum a jeho vylepení, přičemž Vietnamská socialistická republika nebyla zařazena mezi země s extrémním rizikem nákazy COVID-19. Žádný předpis proto po dobu více než půl roku nezamezoval vydání víza stěžovateli. Žalovaný přesto zastává účelový výklad, dle kterého bylo smyslem ochranného opatření zahrnout toliko vstupní víza osob, které ztratily průkaz pobytu, anebo uplynula jejich platnost. Ty byly do ochranného opatření vtěleny až s účinností od 1. 6. 2021 (poté, co značná část cizinců podala návrhy na ochranu proti nečinnosti a následné žaloby). Stěžovatel tuto změnu pokládal za účelovou. V této souvislosti upozornil, že nová verze ochranného opatření nezmiňuje, proč ke změně došlo. Stěžovatel se taktéž domníval, že krajský soud nepřipustil alternativní petit žaloby v rozporu se zákonem. Dle jeho názoru § 81 odst. 2 s. ř. s. takový postup umožňuje.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah předchozího vyjádření k podané žalobě a plně se ztotožnil s posouzením věci krajským soudem. Má za to, že nebyl v řízení nečinný, neboť předkládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty byla stěžovateli vydána dne 17. 3. 2021. Vzhledem k bezpečnostním opatřením, která souvisela se současnou pandemickou situací, nebylo možné stěžovateli zaměstnaneckou kartu předat.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve s ohledem na námitky uplatněné v kasační stížnosti připomíná, že krajský soud sice dospěl v napadeném rozsudku k závěru o nečinnosti žalovaného, ta však podle jeho názoru nebyla nezákonná, neboť vydání rozhodnutí ve věci bránila objektivní překážka v podobě ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. V projednávaném případě tak zůstává mezi účastníky řízení spor o otázku, zda v řízení existovala objektivní překážka, pro kterou nečinnost žalovaného nebylo možno považovat za nezákonnou. Z tohoto důvodu nebylo nutné se podrobněji zabývat stěžovatelovými námitkami, v nichž objasňuje svůj náhled na to, do jakého okamžiku měl žalovaný vydat rozhodnutí ve věci a že tak neučinil. Nejvyšší správní soud zároveň předesílá, že skutkově obdobnou věcí se již ve své rozhodovací činnosti zabýval, konkrétně v rozsudku ze dne 28. 1. 2022, č. j. 8 Azs 282/2021 - 31, od jehož závěrů neshledal důvod se v nyní souzené věci odchýlit.

[9] Podle § 79 s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek*.

[10] Podle § 71 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se nedodržení lhůt nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

[11] Podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu může nadřízený správní orgán přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné korigovat dílčí nepřesnost obsaženou v odst. 13 odůvodnění napadeného rozsudku, kde krajský soud uvedl, že Komise v opatření proti nečinnosti stanovila žalovanému novou třicetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí. Takový závěr není přesný, neboť opatřením proti nečinnosti vydaným podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, kterým Komise přikázala žalovanému vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nedochází k určení nové lhůty pro vydání rozhodnutí. Komise jako nadřízený správní orgán tímto opatřením vyslovila závěr o nečinnosti žalovaného a stanovení lhůty k vydání rozhodnutí představovalo logický následek tohoto závěru. Opatření proti nečinnosti tedy nic nemění na skutečnosti, že lhůta k vydání rozhodnutí již uplynula. Naopak, tuto skutečnost potvrzuje, čímž se liší od opatření spočívajícího v prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 26. 11. 2021, č. j. 1 Azs 221/2021 - 32). Uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti pro vydání rozhodnutí pak svědčí o tom, že využití tohoto prostředku ochrany se ukázalo býti bezvýsledným (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu. V již zmiňovaném rozsudku č. j. 1 Azs 221/2021 - 32, na který stěžovatel odkázal v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud potvrdil, že vydáním rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu nelze rozumět vydání předkládací zprávy ani interního pokynu k udělení víza za účelem převzetí. Jedinou přípustnou formou kladného rozhodnutí o žádosti je převzetí průkazu cizincem.

[14] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení toho, zda převzetí průkazu cizincem (stěžovatelem) v souzené věci bránila objektivní překážka v podobě ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 6. 2021, jak v napadeném rozsudku dovodil krajský soud. Vlivem ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví na možnost vydání rozhodnutí o zaměstnanecké kartě se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval (vedle již zmiňovaného rozsudku č. j. 1 Azs 221/2021 - 32 např. v rozsudcích ze dne 10. 1. 2022, č. j. 4 Azs 196/2021 - 40, ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Azs 290/2021 - 25, nebo ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Azs 226/2021 - 27). Vyjmenovaná judikatura dává stěžovateli za pravdu v tom, že ochranná opatření zprvu obsahovala výjimku, která výslovně stanovila, že zákaz přijímání žádostí o víza neplatí pro žádosti o vydání dlouhodobého víza za účelem převzetí povolení k pobytu. V ochranných opatřeních Ministerstva zdravotnictví účinných po datu 1. 6. 2021 (tj. od účinnosti ochranného opatření ze dne 28. 5. 2021) se však již tato výjimka neobjevuje (viz bod [16] rozsudku č. j. 7 Azs 290/2021 - 25).

[15] Podle bodu I.14 ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 6. 2021, č. j. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN, ze kterého v napadeném rozsudku vycházel krajský soud, bylo s účinností od 21. 6. 2021 nařízeno *nepřijímat žádosti o víza a přechodné a trvalé pobyty na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích, které nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem nákazy*, s výjimkami, mezi něž nespadá přijímání žádostí o vydání zaměstnanecké karty. Podle bodu I.16 téhož ochranného opatření se od stejného data nařizuje *vyznačit na zastupitelských úřadech České republiky ve třetích zemích do cestovního dokladu vízum pouze v případě žádostí, které lze podle bodu I.14 přijmout (...); to platí i pro žádosti přijaté přede dnem účinnosti tohoto opatření a pro vyznačování víz za účelem převzetí povolení k pobytu s žádostmi podle tohoto bodu souvisejícími, která lze dále vyznačit jen v případě ztráty nebo zničení již dříve vydaného průkazu o povolení k pobytu* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud).

[16] Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudcích zohledňující obsah tohoto konkrétního ochranného opatření (viz výše), citované ochranné opatření neumožňovalo vyznačování víza za účelem převzetí zaměstnanecké karty na území České republiky, tedy znemožňovalo vydat kladné rozhodnutí o žádosti. Zároveň však Nejvyšší správní soud vyslovil, že platnost a účinnost ochranného opatření, které bylo vydáno až poté, co již žalovaný byl v řízení prokazatelně nečinný, se nemůže stát důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby na základě prostého konstatování, že relevantní ustanovení ochranného opatření představují objektivní překážku, která brání vydání kladného rozhodnutí. Ochranné opatření nemůže legalizovat nečinnost žalovaného, *nota bene* trvající poté, kdy mu bylo Komisí jako nadřízeným správním orgánem nařízeno rozhodnout ve věci, v čemž mu objektivně nic nebránilo (až do účinnosti ochranného opatření ze dne 28. 5. 2021). Jinými slovy, ochranné opatření vydané poté, co již žalovaný byl zjevně nečinný (a tato nečinnost byla dříve potvrzena nadřízeným správním orgánem), nemohlo na uvedeném závěru nic změnit.

[17] Nejvyšší správní soud však zároveň doplňuje, že vydané ochranné opatření se sice nepromítá do zjištění samotného „nečinnostního stavu“, nýbrž má význam pro rozhodnutí soudu o stanovení lhůty k vydání rozhodnutí, resp. stanovení okamžiku, od kterého se tato lhůta odvíjí. Žalovaný totiž musí být připraven dokončit řízení, jakmile překážka, která mu znemožňuje rozhodnutí vydat, odpadne. Zákaz vyznačit na zastupitelském úřadu do cestovního dokladu vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí příslušného oprávnění k pobytu na území vyplývající z ochranného opatření proto sama o sobě nemůže být důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby, avšak představuje skutečnost, kterou je krajský soud povinen zohlednit při formulaci výroku, kterým žalovanému přikáže vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě, tj. při stanovení okamžiku, od něhož se bude odvíjet lhůta pro vydání rozhodnutí (k tomu blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 1 Azs 221/2021 a sp. zn. 7 Azs 226/2021). Závěr krajského soudu, že shledanou pasivitu žalovaného nebylo možno považovat za nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., proto nemůže obstát.

[18] Nad rámec rozhodovacích důvodů pak Nejvyšší správní soud k návrhu alternativního petitu, jenž stěžovatel vznesl při ústním jednání před krajským soudem, konstatuje, že návrh výroku rozsudku je v případě nečinnostní žaloby specifický. Žalobce v něm v souladu s § 81 odst. 2 s. ř. s. navrhuje, aby soud uložil žalovanému vydat

požadovaný správní akt, přičemž údaj o lhůtě pro splnění povinnosti v petitu sice uveden být může, soud jím nicméně není vázán. Soud tak, bez ohledu na návrh žalobce, v případě vyhovění žaloby sám žalovanému stanoví přiměřenou lhůtu ke splnění uložené povinnosti. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti (s odkazem na předchozí odstavec odůvodnění tohoto rozsudku) uvádí, že se problematice počítání lhůty stanovené soudem žalovanému k vydání zaměstnanecké karty podrobně věnoval, a to v několikrát zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 1 Azs 221/2021.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Krajský soud rozhodne v dalším řízení i o náhradě nákladů 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 30. března 2022

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu