ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **T. T. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, čj. 57 A 17/2021-25,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 14. 7. 2021, čj. 57 A 17/2021-25, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný její žádost rozhodnutím ze dne 15. 7. 2020, čj. OAM-42177-27/ZM-2019, MV-132559-17/OAM-2019, zamítl, ale Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) k odvolání žalobkyně rozhodnutí žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 10. 2020, čj. MV-133296-3/SO-2020, zrušila a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Dne 26. 2. 2021 vydala Komise opatření proti nečinnosti čj. MV-33966-3/SO-2021, kterým žalovanému přikázala, aby do 30 dnů od doručení opatření vydal rozhodnutí ve věci.

[2] Žalobkyně se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného domáhala toho, aby Krajský soud v Českých Budějovicích žalovanému uložil povinnost rozhodnout o její žádosti v soudem stanovené lhůtě. Krajský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem

zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný doposud rozhodnutí podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců nevydal, protože si žalobkyně nepřevzala průkaz o povolení k pobytu. Z hlediska důvodnosti nečinnostní žaloby je ale podstatné, zda žalovaný ve lhůtě, kterou mu Komise stanovila v opatření proti nečinnosti, vyzval žalobkyni, aby se dostavila k vyznačení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 odst. 2 téhož zákona za účelem převzetí zaměstnanecké karty do jejího cestovního dokladu. Vydáním této výzvy se lhůta pro vydání rozhodnutí staví a žalovaného by nebylo možné považovat za nečinného. V nyní posuzované věci žalovaný nevydal pokyn k udělení víza s odkazem na opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 4. 2021, čj. MZDR 20599/2020-69/MIN/KAN, vydané podle § 68 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a proto nemohlo dojít ke stavení běhu lhůty pro vydání rozhodnutí. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, že vydání takového ochranného opatření představuje objektivní překážku vydání rozhodnutí, neboť ochranné opatření znemožňuje Velvyslanectví České republiky v Hanoji vyznačit vízum podle § 30 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V pasivitě žalovaného proto nelze shledávat nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Trvá na tom, že žalovaný byl a nadále je nečinný. Stěžovatelka poukázala na to, že se správní řízení vede již několik let a žalovaný opakovaně vydal nezákonné 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 i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2018, čj. 1 Azs 408/2017-24. Podle § 169t odst. 6 písm. c) téhož zákona byl žalovaný povinen rozhodnout o žádosti do 60 dnů. Tato lhůta začala běžet 16. 10. 2020, kdy se stalo pravomocným rozhodnutí Komise ze dne 14. 10. 2020. Běh lhůty byl přerušen na dobu 20 dnů v důsledku výzvy k odstranění vad. Lhůta proto uplynula 4. 1. 2021. Stěžovatelka poukázala na to, že žalovaný nevydal rozhodnutí ani ve lhůtě, kterou mu v opatření proti nečinnosti stanovila Komise. Na nečinnost nemohla mít vliv ani další výzva k odstranění vad ze dne 2. 2. 2021, usnesení o přerušení řízení ze dne 22. 2. 2021 a 5. 3. 2021, a ani pokyn zastupitelskému úřadu k vydání víza.

[4] Úprava vydání zaměstnanecké karty je specifická, neboť předpokládá součinnost zastupitelského úřadu se stěžovatelkou. Zákonodárce na tyto specifické okolnosti myslel 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 (víza za účelem převzetí povolení k pobytu). Ke stavení lhůty ale může dojít pouze za předpokladu, že k odeslání výzvy dojde před marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí (k tomu odkázal na výše uvedený rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 408/2017). Fakticky identickým případem se zabýval také Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 2. 6. 2021, čj. 77 A 46/2021-157, podle kterého je irelevantní, zda žalovaný vyhotovil předkládací zprávu, zda udělil pokyn zastupitelskému úřadu k udělení vstupního víza a zda je faktickým původcem nečinnosti žalovaný nebo zastupitelský úřad. Pokud byl žalovaný prokazatelně nečinný, nemůže jej z této nečinnosti vyvinit ani jinak objektivní skutečnost, že pro vydání rozhodnutí je nutné vydání DV-R víza, přicestování stěžovatelky, podstoupení karanténních opatření, dostavení se k odebrání biometrických

údajů a následně převzetí průkazu, neboť žalovaný měl dostatek času o žádosti rozhodnout.

[5] Informace o řízení, kterou žalovaný stěžovatelce sdělil, že její žádosti bylo interně vyhověno, byla vyhotovena až po podání nečinnostní žaloby a navíc zpětně k datu o dva týdny staršímu. Byť vydání „Informace o řízení“ nemá vliv na nečinnost žalovaného, byl tento dokument vytvořen účelově. Vydání „Informace o řízení“ nemá za následek stavení lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť lhůta, která uběhla, nemůže být stavena. V případě stěžovatelky došlo k uběhnutí lhůty 4. 1. 2021 a dne 22. 4. 2021 bylo uplynutí lhůty závazně presumováno na základě vydání opatření proti nečinnosti. Dodatečně stanovených 30 dnů v opatření proti nečinnosti neprodlužuje lhůtu pro vydání rozhodnutí a nejedná se ani o lhůtu novou.

[6] Žalovaný i zastupitelský úřad se dlouhodobě dopouštěli nesprávného výkladu ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. Veškerá ochranná opatřená účinná do 1. 6. 2021 povolovala podání žádosti o dlouhodobé vízum a jeho vylepení a Vietnam nebyl zařazen mezi země s extrémním rizikem nákazy covid-19. Účelový výklad žalovaného, podle kterého bylo úmyslem ochranného opatření zahrnout toliko vstupní víza osob, které ztratily průkaz pobytu, nebo mu uplynula platnost, byl do ochranného opatření s účinností od 1. 6. 2021 vtělen poté, co značná část klientů zástupce stěžovatelky podala návrhy na ochranu proti nečinnosti a následně žaloby. Ani nová verze ochranného opatření nezmiňuje, proč k takové změně došlo, z čeho vyplývá výklad žalovaného, a působí proto podezřele a účelově.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. V napadeném rozsudku neshledává žádné pochybení. Kasační námitky jsou shodné s námitkami uplatněnými v žalobě. Žalovaný nebyl nečinný, neboť předkládací zpráva k vydání zaměstnanecké karty stěžovatelky byla vydána již 7. 4. 2021. Vzhledem k bezpečnostním opatřením, souvisejícím se současnou pandemií, nebylo v době vydání zaměstnanecké karty možné ji stěžovatelce předat, protože vydání rozhodnutí bránila objektivní překážka v podobě ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že ji podala z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Z hlediska jejího obsahu je nicméně zřejmé, že kasačními námitkami zpochybňuje výlučně správnost právního posouzení ze strany krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Trvá na tom, že žalovaný byl nečinný a vydání rozhodnutí nebránily ani objektivní překážky.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že se téměř shodnou kasační stížností zabýval již v rozsudku ze dne 28. 1. 2022, čj. 8 Azs 282/2021-32, přičemž neshledal důvody k odchýlení se od svého právního názoru v nyní posuzované věci. Z hlediska námitek, jimiž je nutno se v tomto rozsudku zabývat, je třeba úvodem zdůraznit, že krajský soud

dospěl k závěru o nečinnosti žalovaného. Tato nečinnost ale podle jeho názoru nebyla nezákonná, protože vydání rozhodnutí bránila objektivní překážka v podobě ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví. Nejvyšší správní soud se proto nebude zabývat těmi námitkami stěžovatelky, v nichž objasňuje svůj náhled na to, do jakého okamžiku měl žalovaný vydat rozhodnutí a že tak neučinil. Byť to stěžovatelka při formulaci kasačních námitek nezohlednila, v této části jí dal již krajský soud v zásadě za pravdu. Spornou otázkou je toliko to, zda existovala objektivní překážka, kvůli které by nečinnost žalovaného nebylo možno považovat za nezákonnou.

[11] Nejvyšší správní soud přesto považuje, v návaznosti na vznesenou kasační námitku, za vhodné pro účely dalšího řízení alespoň v krátkosti korigovat nepřesnost obsaženou v bodě 13 napadeného rozsudku. Krajský soud v něm 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 žalovanému přikázala ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí, není stanovena nová lhůta pro vydání rozhodnutí. Tímto opatřením je již konstatována nečinnost žalovaného a stanovení lhůty k vydání rozhodnutí představuje pouhou reakci na reálně nastalou nečinnost správního orgánu. Jinými slovy, toto opatření proti nečinnosti nic nemění na skutečnosti, že lhůta k vydání rozhodnutí již uplynula, naopak tuto skutečnost potvrzuje, čímž se liší od prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu (viz rozsudky NSS ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, a ze dne 26. 11. 2021, čj. 1 Azs 221/2021-32, odst. 39 a 61). Uplynutí lhůty stanovené v opatření proti nečinnosti pro vydání rozhodnutí proto svědčí toliko o tom, že se využití tohoto prostředku ochrany ukázalo být bezvýsledným ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

[12] Spornou není ani otázka, jakým okamžikem je vydáno rozhodnutí o zaměstnanecké kartě. 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. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Azs 408/2017, na který stěžovatelka odkazuje a vyšel z něj i krajský soud v napadeném rozsudku, 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 – zde stěžovatelkou (k tomu obdobně viz výše uvedený rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 221/2021).

[13] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení, zda tomuto převzetí bránila objektivní překážka v podobě výše již uvedeného ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 16. 6. 2021, jak uvedl krajský soud. Vlivem ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví na možnost vydání rozhodnutí o zaměstnanecké kartě se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval (viz výše opakovaně uvedený rozsudek sp. zn. 1 Azs 221/2021, nebo rozsudky ze dne 10. 1. 2022, čj. 4 Azs 196/2021-40, ze dne 30. 11. 2021, čj. 7 Azs 290/2021-25, nebo ze dne 30. 11. 2021, čj. 7 Azs 226/2021-27). Tato judikatura dává stěžovatelce za pravdu, 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 po datu 1. 6. 2021 (tj. od účinnosti ochranného opatření ze dne

28. 5. 2021) se ale již tato výjimka neobjevuje (viz např. odst. 16 výše uvedeného rozsudku sp. zn. 7 Azs 290/2021).

[14] Podle bodu I.14 ochranného opatření ze dne 16. 6. 2021, čj. MZDR 20599/2020-87/MIN/KAN, z něhož v napadeném rozsudku vyšel krajský soud, se s účinností od 21. 6. 2021 nařizuje *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* (zvýraznění provedl NSS).

[15] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve své judikatuře zohledňující obsah tohoto konkrétního ochranného opatření, uvedené ochranné opatření neumožňuje vyznačování víza za účelem převzetí zaměstnanecké karty na území ČR, tedy znemožňuje vydat kladné rozhodnutí o žádosti. Platnost ochranného opatření, které bylo vydáno poté, co již žalovaný byl prokazatelně nečinný, 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. Ochranné opatření nemůže legalizovat nečinnost žalovaného, navíc trvající i poté, kdy mu bylo nadřízeným orgánem nařízeno rozhodnout a v dalším postupu mu objektivně nic nebránilo (až do účinnosti ochranného opatření ze dne 28. 5. 2021). Jinými slovy, ochranné opatření vydané poté, kdy již žalovaný byl nečinný, nemůže na této nečinnosti nic změnit. Pro rozhodnutí soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nicméně není takové ochranné opatření zcela bezvýznamné. Jeho existence se však nepromítá do zjištění samotného „nečinnostního stavu“, nýbrž teprve do úvahy soudu o stanovení lhůty k vydání rozhodnutí, respektive stanovení okamžiku, od nějž se tato lhůta odvíjí. Žalovaný totiž musí být připraven dokončit řízení, jakmile právní 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 tedy není sám o sobě důvodem pro zamítnutí nečinnostní žaloby. Představuje pouze 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 odvíjí lhůta pro vydání rozhodnutí (k počítání této lhůty a formulaci výroku blíže viz výše již uvedené rozsudky NSS sp. zn. 1 Azs 221/2021 a sp. zn. 7 Azs 226/2021).

[16] Závěr krajského soudu, že pasivitu žalovaného nebylo možné považovat za nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., tedy nemůže obstát. Skutečnost, že právní stav v době vydání napadeného rozsudku neumožňoval vydat kladné rozhodnutí ve věci, totiž nemá vliv na posouzení, zda je žalovaný nečinný. Je však nezbytné ji zohlednit při stanovení počátku běhu lhůty ve výroku, jímž krajský soud žalovanému uloží vydat rozhodnutí. Tento okamžik je s ohledem na shora uvedené třeba spojit se dnem, kdy zastupitelskému

úřadu odpadne zákaz vyznačování víz za účelem převzetí povolení k pobytu na území České republiky v podobě zaměstnanecké karty.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, 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.).

[18] 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 17. února 2022

Petr Mikeš
předseda senátu