



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **N. X. N.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2020, č. j. 52 A 31/2020-11,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2020, č. j. 52 A 31/2020-11, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 25. 6. 2019 na zastupitelském úřadu v Hanoji podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost o zaměstnaneckou kartu. Žalovaný tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 30. 8. 2019, č. j. OAM-39779-8/ZM-2019. Toto rozhodnutí následně zrušila Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. MV-149208-4/SO-2019, a věc vrátila žalovanému k novému projednání. Dne 24. 2. 2020 podal žalobce ke Komisi žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný byl dle žalobcova tvrzení ode dne 20. 12. 2019 zcela nečinný.

[2] Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou dne 26. 3. 2020 se žalobce domáhal, aby Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích uložil žalovanému povinnost vydat do třiceti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. V žalobě mimo jiné uvedl, že Komise do dne jejího podání nerozhodla o uplatněném opatření proti nečinnosti. Krajský soud následně usnesením ze dne 7. 4. 2020, č. j. 52 A 31/2020-11, žalobu odmítl.

[3] V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud konstatoval, že Vláda České republiky usnesením ze dne 12. 3. 2020 č. 194, vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb., podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky nouzový stav z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru, označovaného jako SARS-CoV-2, v České republice. Téhož dne pak usnesením č. 198, vyhlášeným pod č. 71/2020 Sb. (dále jen „krizové opatření“), v čl. I. bodu 4 podle § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“), s účinností od 14. 3. 2020 nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech České republiky. V posuzovaném případě bylo správní řízení o žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu podle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu přerušeno usnesením žalovaného ze dne 26. 3. 2020, č. j. OAM-39779-23/ZM-2019 (dále jen „usnesení o přerušení řízení“), a to do doby ukončení vyhlášeného nouzového stavu, případně do konce platnosti krizového opatření.

[4] Podle krajského soudu bylo přijetí krizového opatření odůvodněno aktuální situací celosvětové pandemie koronaviru, v jejímž důsledku bylo nezbytné omezit provoz státních orgánů a rozhodování o některých oprávněních podle zákona o pobytu cizinců. Předmětné krizové opatření je tak podle krajského soudu věcně důvodné a nikoli účelové. Žalovaný následně správní řízení usnesením přerušil; v takové situaci pak neběží lhůty podle § 65 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomu, že v době rozhodnutí krajského soudu nebylo zřejmé, jak dlouho bude krizová situace spojená s pandemií koronaviru, respektive přerušování správního řízení, trvat, nemohl krajský soud uložit žalovanému povinnost, aby rozhodl v soudem stanovené lhůtě.

[5] Krajský soud následně uvedl, že vzhledem k relevantním okolnostem případu je na první pohled zřejmé, že žalovaný v době rozhodování krajského soudu nemohl vydat rozhodnutí, a proto žaloba představuje zjevně neúspěšný návrh. Žalobce současně v žalobě neuvedl žádné plausibilní tvrzení o takovém jednání žalovaného, jehož následkem by mohlo být (v případě, kdy by bylo toto tvrzení pravdivé) vydání rozsudku, ukládajícího žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, jak to vyžaduje judikatura Nejvyššího správního soudu (například rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 687/2018 Sb. NSS.) V posuzovaném případě tak chyběla podmínka řízení spočívající v plausibilním žalobním tvrzení.

[6] Proti tomuto usnesení brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že v posuzovaném případě nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí žaloby vymezené v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žaloba stěžovatele totiž obsahovala všechny zákonem požadované náležitosti, přičemž nečinný byl žalovaný již před vydáním krizového opatření. Nečinnost žalovaného tak podle stěžovatele s přijatými usneseními vlády neměla žádnou příčinnou souvislost, a je proto nezákonná. I v případě opačného závěru by ale nic nebránilo krajskému soudu ve vydání rozhodnutí, kterým by žalovaného zavázal k vydání meritorního rozhodnutí ve stanovené lhůtě od ukončení nouzového stavu nebo zrušení krizového opatření; krajský soud mohl také podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. rozhodnout o přerušování řízení do vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti usnesení o přerušování řízení.

[8] Stěžovatel dále namítl, že krizové opatření je nezákonné, jelikož jeho čl. I bod 4 neodpovídá ustanovení zákona, podle kterého bylo přijato, tedy § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona. Nezakázalo totiž vstup, pobyt ani pohyb na vymezených místech území, nýbrž nařídilo přerušování určitých správních řízení. Krajský soud současně v odůvodnění napadeného usnesení

pokračování

nevysvětlil, z jakých důvodů považoval omezení provozu zastupitelských úřadů za nezbytné, ani podle jakého zákonného ustanovení je vláda oprávněna nařídít procesní úkon, spočívající v přerušení řízení. Přerušení správních řízení podle stěžovatele totiž nijak nepřispívá k řešení výskytu koronaviru a k odstranění jeho následků a nesleduje žádný cíl uvedený v citovaném ustanovení krizového zákona. Část odůvodnění napadeného usnesení, v němž krajský soud uvedl, že omezení provozu správních orgánů, včetně zastupitelských úřadů, bylo s ohledem na aktuální situaci nezbytné, považuje stěžovatel za nepřezkoumatelnou.

[9] Taktéž usnesení o přerušení řízení je podle stěžovatele nezákonné, jelikož bylo vydáno na základě nezákonného krizového opatření. Žalovaný navíc v předmětném usnesení odkazuje na § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona a odůvodňuje jím svůj postup, jeho obsah však zmíněnému ustanovení neodpovídá.

[10] Krajský soud podle stěžovatele dále porušil zásadu kontradiktornosti řízení, pokud ve věci rozhodoval na základě sdělení žalovaného o přerušení řízení, aniž by jej před tím stěžovateli zaslal k vyjádření. Závěrem stěžovatel navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby alespoň jako *obiter dictum* posoudil otázku zákonnosti krizového opatření. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v posuzovaném případě nebyl a není nečinný. Krizovým opatření, které je pro žalovaného závazné, totiž bylo nařízeno přerušit vymezená správní řízení. V důsledku této skutečnosti tak žalovanému nezbylo, než řízení o žádosti stěžovatele usnesením přerušit. Žalovaný řádně činil kroky nezbytné k vydání rozhodnutí ve věci, nemohl však jakkoli předvídat vydání krizového opatření. Krajský soud současně podle žalovaného správně neuložil žalovanému povinnost vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí ve věci, jelikož žalovaný takové rozhodnutí kvůli platnosti krizového opatření vůbec vydat nemohl. Žalovaný doplnil, že dne 19. 5. 2020 žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 2. 6. 2020 odvolání, rozhodnutí tak dosud nenabylo právní moci.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[13] Úvodem je třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o zastavení řízení nebo o odmítnutí návrhu, lze kasační stížnost podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním (viz například rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy na půdorysu totožných kasačních námitek se ve své judikatuře již zabýval, a to například v rozsudcích ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Azs 89/2020-22, ze dne 29. 7. 2020, č. j. 2 Azs 111/2020-33, a č. j. 2 Azs 157/2020-32, ze dne 18. 8. 2020, č. j. 10 Azs 169/2020-39, či ze dne 2. 9. 2020, č. j. 4 Azs 115/2020-39. V těchto rozhodnutích, stejně jako v nyní projednávané věci, posuzoval

kasační soud případy vietnamských státních příslušníků – zastoupených stejným právním zástupcem – kteří žalobou na ochranu proti nečinnosti brojili proti nečinnosti žalovaného v řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nejvyšší správní soud shledal jejich kasační stížnosti důvodnými, a proto výše citovanými rozsudky napadená usnesení krajských soudů zrušil a věc jim vrátil k dalšímu řízení. Třetí senát nemá důvodu odchýlit se od závěrů vyslovených ve výše uvedených rozhodnutích, proto z nich i v tomto rozhodnutí vychází.

[16] Krajský soud odmítl žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení, neboť shledal, že žalobce v žalobě nevymezil žádné plausibilní tvrzení o nečinnosti žalovaného.

[17] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „§ 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. [...] posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008-164, č. 2181/2011 Sb. NSS).

[18] Ve světle výše uvedených závěrů tak musí žalobce – aby dosáhl věcného posouzení žaloby – v žalobě tvrdit, že správní orgán, který má vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je nečinný a že žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které mu příslušný právní předpis k ochraně proti nečinnosti stanoví. Nejvyšší správní soud shledal, že uvedené náležitosti žaloba v projednávané věci splňovala. Stěžovatel vymezil předmět řízení, v němž je podle jeho názoru žalovaný nečinný, přičemž rozhodnutí o žádosti o zaměstnaneckou kartu je *rozhodnutím ve věci samé* podle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tedy rozhodnutím, které lze následně napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. – srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). To, že stěžovatel považuje žalovaného v posuzovaném případě za nečinného, je zřejmé z toho, že podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, což zároveň v žalobě uvedl. Stěžovatel v žalobě konečně uvedl i to, že bezvýsledně vyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti podle správního řádu, neboť Komise o jeho podnětu podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu dosud nerozhodla. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jaké další tvrzení by tak měl stěžovatel v žalobě na ochranu proti nečinnosti uvést, aby tato žaloba obsahovala „*plausibilní tvrzení o takovém nezákonném jednání orgánu veřejné správy, jež následkem by mohlo být v případě, že by bylo tvrzení pravdivé, vydání rozsudku ve věci nečinnostní žaloby ukládajícího tomuto orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé či osvědčení*“, jak požadoval krajský soud.

[19] Krajský soud vycházel z usnesení tohoto soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát vyjadřoval k podmínce řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívající v „*přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu*“. Odmítnout žalobu pro absenci takového tvrzení lze však jen tehdy, „*je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná*“. Jako typický případ pro takový postup označil rozšířený senát žalobu označující za nezákonný zásah to, že „*příliš často prší*“. Citované usnesení sice zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018, č. 94/2018 Sb. ÚS, avšak jako protiústavní shledal výklad lhůt pro uplatnění zásahové žaloby v případě trvajících zásahů, nikoli citovaný závěr. Lze z něj tudíž nadále vycházet, což ostatně Nejvyšší správní soud učinil například v rozsudku

pokračování

ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 Ads 249/2018-41, v němž připustil odmítnutí žaloby z důvodu chybějícího plausibilního tvrzení o nezákonném jednání veřejné správy i ve vztahu k nečinnostní žalobě.

[20] Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud vztáhl závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na situaci, na niž evidentně nedopadají. Stěžovatel totiž ve své žalobě řádně vymezil všechny okolnosti, které jsou potřebné k tomu, aby bylo možné o žalobě na ochranu proti nečinnosti věcně rozhodnout. Ostatně, krajský soud to, zda je žalovaný nečinný, fakticky posuzoval, neboť se zabýval tím, zda bylo řízení o žádosti stěžovatele přerušeno v souladu se zákonem. V tomto směru je napadené usnesení též vnitřně rozporné.

[21] Důvodná je rovněž námitka stěžovatele, že mu krajský soud nedal možnost vyjádřit se k usnesení o přerušení správního řízení. Na čl. 7 spisu krajského soudu je založeno usnesení o přerušení řízení, které bylo vydáno dne 26. 3. 2020, tedy tentýž den, kdy stěžovatel podal žalobu. Stěžovatel tuto skutečnost v žalobě nemohl předpokládat, a nemohl se k ní tudíž ani vyjádřit. Otázka, zda bylo správní řízení přerušeno v souladu se zákonem, je přitom důležitá pro posouzení, zda je správní orgán nečinný (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014), tzn. je relevantní při věcném projednání nečinnostní žaloby, k čemuž byl krajský soud, jak již bylo uvedeno, v dané věci povinen.

[22] Soudní řízení správní je ovládáno mimo jiné zásadou kontradiktornosti, která vyžaduje, aby soud před vlastním rozhodnutím umožnil účastníkům vyjádřit se ke stanovisku a důkazním návrhům protistrany (srov. také nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16, č. 24/2017 Sb. ÚS). Promítnutím této zásady je v konkrétním případě § 74 odst. 1 věta druhá s. ř. s., podle níž předseda senátu doručí žalobci vyjádření žalovaného (toto ustanovení se *per analogiam* uplatní i v řízení o nečinnostní žalobě – srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 Ans 4/2011-169, či ze dne 16. 7. 2008, č. j. 1 Ans 6/2008-58). V této souvislosti lze odkázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007-90, v němž tento soud judikoval, že „*účastníci mohou legitimně očekávat, že budou dotázáni, zda určitý dokument vyžaduje jejich specifické vyjádření, musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Soud je tedy podle tohoto závěru povinen doručit účastníku vyjádření jiného účastníka, a to zejména pokud z něj bude při rozhodování vycházet. V situaci, kdy bylo ve věci samé rozhodnuto bez nařízení jednání, je nutno tento závěr aplikovat ještě důsledněji. Účastníci se totiž nemohou o skutečnostech, z nichž bude soud vycházet, a podáních druhého účastníka dozvědět při nařízeném jednání. Je tak nutné, aby jim veškeré relevantní podklady a vyjádření byly doručeny.*“ Uvedený závěr lze bezpochyby vztáhnout i na nyní projednávanou věc, kdy soud odmítl žalobu z procesních důvodů pouze na základě informace o nepravomocném přerušení řízení, kterou mu poskytl žalovaný a na niž stěžovatel neměl možnost před rozhodnutím soudu jakkoli reagovat.

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud (stejně jako ve výše citovaných rozsudcích č. j. 6 Azs 89/2020-22, č. j. 2 Azs 111/2020-33 a č. j. 4 Azs 115/2020-39) k závěru, že krajský soud v projednávané věci zatížil řízení vadou, která vyvolala nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť upřel stěžovateli právo vyjádřit se k důležitému aspektu rozhodování o žalobě, tj. k otázce přerušení správního řízení, v němž měl být žalovaný podle žalobního tvrzení nečinný. Z kasační stížnosti je přitom zřejmé, že stěžovatel považuje přerušení řízení za nezákonné. Krajský soud však odmítl žalobu dříve, než měl stěžovatel v tomto směru možnost své námitky uplatnit.

[24] Stěžovateli je třeba přisvědčit i v tom, že se krajský soud nijak nezabýval tím, zda je vyhlášení nouzového stavu a na něj navazující krizové opatření v příčinné souvislosti s nečinností žalovaného. Stěžovatel totiž namítal, že žalovaný byl nečinný již před vyhlášením nouzového stavu. V tomto směru je napadené usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[25] Pokud jde, konečně, o požadavek stěžovatele, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce zákonnosti přerušení správních řízení s ohledem na usnesení vlády vyhlášené pod č. 71/2020 Sb., respektive zákonnosti samotného usnesení vlády, takový postup by byl v rozporu s kasačním principem, kterým je ovládáno řízení před Nejvyšším správním soudem. K argumentaci stěžovatele, respektive žalovaného se musí nejprve vyjádřit krajský soud, jehož závěry pak na základě případné další kasační stížnosti bude moci přezkoumat Nejvyšší správní soud. V nyní vedeném řízení o kasační stížnosti je úkolem Nejvyššího správního soudu pouze posoudit, zda ob stojí závěr krajského soudu o neprojednatelnosti žaloby, tedy zda z hlediska zákona ob stojí usnesení o odmítnutí žaloby.

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. důvodná; za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek zrušen, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o této 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 22. prosince 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu