



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **V. D.**, zastoupený Mgr. Robertem Vladykou, advokátem se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2020, čj. OAM-64341-14/ZM-2019, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2020, čj. 51 A 13/2020-40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o prodloužení doby platnosti jeho zaměstnanecké karty, a to dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť byl žalobce pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, konkrétně ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou, v níž požádal soud o přiznání odkladného účinku. Podanou žalobu Krajský soud v Praze v záhlaví označeným usnesením odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) k vyřízení odvolání. Krajský soud vyložil platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, konkrétně v § 168 odst. 3 tohoto zákona, ve znění zákona č. 176/2019 Sb.

(účinného ode dne 31. 7. 2019), tak, že byt' zřejmě bylo úmyslem zákonodárce vyloučení řádného opravného prostředku v některých správních řízeních týkajících se pobytu cizinců, k výslovnému vyloučení možnosti žalobce podat odvolání nedošlo. Krajský soud upřednostnil jazykový výklad před výkladem historickým (úmyslem zákonodárce), který podpořil rovněž výkladem systematickým tak, že poukázal na to, že v jiných případech zákon o pobytu cizinců možnost odvolání vylučuje výslovně.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím týkajícím se nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění nevykládá, neznamená to, že není vyloučeno fakticky. Stanoví-li zákon o pobytu cizinců, že tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, znamená to podle stěžovatele, že je nelze napadnout řádným opravným prostředkem – odvoláním (formální aspekt právní moci). Tato rozhodnutí jsou tedy po oznámení závazná a nezměnitelná (materiální aspekt právní moci). Pokud by bylo připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by se jednat o řádný opravný prostředek, což zároveň vyvolává spor o to, zda lhůta pro podání žaloby běží od oznámení takového rozhodnutí, které tím nabývá právní moci, nebo až od oznámení rozhodnutí o odvolání. Výklad přijatý krajským soudem by dle stěžovatele rovněž vedl k tomu, že v případě uložené povinnosti vycestovat by vždy musel opustit území státu, neboť odvolání by nemělo odkladný účinek, ani by mu jej nebylo možné přiznat. Zároveň by cizinec neměl možnost požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu z důvodu podání žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo zrušeno povolení k pobytu, pokud současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žalobě. Stěžovatel připomněl, že cílem nové právní úpravy nebylo připravit cizince o možnost pobývat na našem území v době přezkumu takového rozhodnutí, nýbrž jen urychlit celý proces. Poukázal také na rozpornou judikaturu krajských soudů v této sporné otázce.

[4] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížností je napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, proto z povahy věci přichází pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tohoto důvodu se stěžovatel správně dovolává. Pod tento důvod pak spadá také případ namítané nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení včasnosti žaloby soudem v předcházejícím řízení.

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

[7] Identickou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval nejprve v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21, a následně v rozsudku ze dne 3. 9. 2020, čj. 2 Azs 206/2020-15. Ani v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od právního názoru zaujatého v uvedených rozsudcích odchýlit. Protože usnesení krajského soudu, která byla přezkoumávána v těchto rozsudcích, a nyní napadené usnesení stojí na týchž právních závěrech a totožné jsou i kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na veškeré závěry Nejvyššího správního soudu, které zazněly v rozsudcích čj. 6 Azs 192/2020-21 a čj. 2 Azs 206/2020-15. V tomto rozsudku pak Nejvyšší správní soud cituje pouze ty nejzásadnější argumenty vyvracející kasační námitky stěžovatele. Podobně Nejvyšší správní soud již postupoval také v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, čj. 6 Azs 140/2020-27.

pokračování

[8] Podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*. Ustanovení § 170b odst. 1 bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 427/2010 Sb., kterým zákonodárce zřídil Komisi jako odvolací orgán v řízeních dle zákona o pobytu cizinců, což souviselo s přesunem rozhodování ve věcech pobytu cizinců z orgánů Policie ČR na Ministerstvo vnitra. Nedošlo-li by ke zřízení Komise, byl by dle obecné právní úpravy správního řádu opravným prostředkem proti rozhodnutím Ministerstva vnitra rozklad k ministru vnitra.

[9] Podle § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, *nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*.

[10] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak*. V případě ministerstev § 152 odst. 1 správního řádu upravuje, že *proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad*.

[11] Mezi účastníky řízení je veden spor o výklad zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále jen „novela“), konkrétně § 168 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných *nabývají právní moci jejich oznámením*. V taxativním výčtu je zahrnuto také ustanovení § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců aplikované v souzené věci. Žalovaný má za to, že pravidlo obsažené v novelizovaném § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vylučuje možnost podat odvolání proti rozhodnutím vydaným z důvodů v něm taxativně uvedených. Krajský soud naopak zastává názor, že pravidlo vylučující podání odvolání proti konkrétním typům rozhodnutí vydaných z důvodů vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v tomto ustanovení obsaženo není.

[12] Nejvyšší správní soud se v rozsudcích čj. 6 Azs 192/2020-21 a čj. 2 Azs 206/2020-15 ztotožnil se závěry krajského soudu, že ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit vyloučení odvolání proti tam uvedeným rozhodnutím. K tomu uvedl, že *„[ú]vahy vycházející z právní teorie, že rozhodnutí v právní moci nelze napadat řádným opravným prostředkem (formální aspekt právní moci), na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, jsou sice obecně platné, avšak nemohou překonat situaci nastolenou zvláštní právní úpravou, k níž došlo neuváženým zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců a která s ohledem na znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve svých důsledcích znamená připuštění odvolání i proti těmto pravomocným rozhodnutím. Úvahám stěžovatele, že novela sice nevyloučila právo na odvolání výslovně, ale fakticky ano, nelze přitakat, neboť právo na odvolání opírající se o výslovné znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže být popřeno textem § 168 odst. 3 zákona, jebož znění o odvolání vůbec nepojednává.“*

[13] Následně se Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích zabýval otázkou, zda v tomto případě neexistuje prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně. Dospěl však k závěru, že v souzeném případě nejde ani o mezeru pravou (technickou) a ani o mezeru nepravou (teleologickou, či axiologickou). Nejvyšší správní soud poukázal také na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. I tato zásada podle Nejvyššího správního soudu podporuje *„setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusů o její dotváření správním orgánem či soudem bez existence relevantního ústavněprávního důvodu převažujícího nad právní jistotou adresáta normy. Přestože zákonodárce spatřuje v odebrání odvolací instance v určitých (taxativně vyjmenovaných) případech cestu ke zrychlení celé procedury, a tedy je vnímá jako krok k vyšší efektivitě (účelnosti) výkonu veřejné správy, nemůže tak za něj činit moc výkonná ani moc soudní.“*

[14] Své úvahy pak Nejvyšší správní soud činí při vědomí toho, „že v důsledku nedostatečně promyšleného zásahu zákonodárce do textu zákona o pobytu cizinců dochází k velmi specifické situaci, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra (stěžovatele) v první instanci nabývá právní moci oznámením rozhodnutí účastníku řízení, avšak zároveň je přípustně odvolání, přičemž právní moc rozhodnutí nemá žádný vliv na procesní průběh odvolacího řízení, ani na procesní pravidla, jimiž se řídí. Speciální právní úpravou je tak popřen formální aspekt právní moci, neboť rozhodnutí není konečné a lze jej později změnit v odvolacím řízení. Kolize a související problémy plynoucí ze střetu této právní úpravy se správním řádem (vyřešení otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí), jakož i se soudním řádem správním (počítání lhůty k podání žaloby, posouzení přípustnosti žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí), na něž stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti a kterých si je Nejvyšší správní soud vědom, budou nuceny nejprve vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat krajské soudy. Nejvyšší správní soud nemůže v tuto chvíli výsledky jejich úvah předjímat, neboť by tím nepřipustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.“ (bod 20. rozsudku čj. 6 Azs 192/2020-21).

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice náležela, avšak neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 1. října 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu