



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **B. A.**, zast. Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, č. j. OAM-18918-19/TP-2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti výroku I. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 7. 2020, č. j. 57 A 68/2020 - 27,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Marka Čechovského.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 22. 4. 2020, č. j. OAM-18918-19/TP-2019, byla podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu podaná podle § 87h odst. 1 písm. a) téhož zákona, neboť je důvodné nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V tomto rozhodnutí byl žalobce rovněž poučen o tom, že proti němu nelze podat odvolání a že jej lze ve třicetidenní lhůtě od jeho doručení napadnout žalobou ve správním soudnictví.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji usnesením ze dne 9. 7. 2020, č. j. 57 A 68/2020 - 27, výrokem I. odmítl a věc postoupil k vyřízení Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, výrokem II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, výrokem III. vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a výrokem IV. vyzval žalobce ke sdělení bankovního spojení, kam má být tento soudní poplatek vrácen.

[3] V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců žalobou napadené rozhodnutí nabývá právní moci oznámením, žádné ustanovení tohoto ani jiného zákona však nevylučuje možnost podat proti němu odvolání. K vyloučení odvolání obecně přípustného podle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je přitom podle krajského soudu třeba výslovné zákonné úpravy. Jelikož tedy žalobce nevyčerpal všechny dostupné opravné prostředky, krajský soud jeho žalobu odmítl. Žalobce se při svém postupu řídil nesprávným poučením ze strany žalovaného, a proto krajský soud postoupil věc v souladu s § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), orgánu, který je příslušný k projednání odvolání.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti výroku I. tohoto unesení krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím týkajícím se nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění nevylučuje, neznamená to, že není vyloučeno fakticky. Stanoví-li zákon o pobytu cizinců, že tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, znamená to, že je nelze napadnout řádným opravným prostředkem, tedy 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 podle stěžovatele rovněž vedl k tomu, že cizinec by musel vždy 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 k této sporné otázce.

[6] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s usnesením krajského soudu. Nad rámec toho, co ve svém odůvodnění vyjádřil již krajský soud, žalobce poukázal na judikaturu Krajského soudu v Praze, která podporuje závěry napadeného usnesení. Zároveň uvedl, že odepření možnosti podat odvolání proti tomuto druhu správních rozhodnutí by bylo zásahem do jeho práva na spravedlivý proces.

## III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal výrok I. napadeného usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že ačkoli stěžovatel kasační stížnost formálně opírá také o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu z povahy věci jen kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

pokračování

[9] Jedním z důvodů nepřipustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je případ, kdy žalobce nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, které připouští zvláštní zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. V posuzované věci bylo žalobou napadeno rozhodnutí stěžovatele o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu podané podle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců rodinným příslušníkem občana Evropské unie po pěti letech nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky. K zamítnutí této žádosti žalobce došlo za užití § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který je obsažen v § 168 odst. 3 téhož zákona mezi důvody, pro něž rozhodnutí Ministerstva vnitra nabývá právní moci jeho oznámením. S ohledem na toto zákonné ustanovení stěžovatel ve svém rozhodnutí poučil žalobce o nepřipustnosti odvolání.

[10] Otázkou přípustnosti odvolání proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21. Dospěl přitom k závěru, že právo účastníka správního řízení na odvolání (§ 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců) zůstalo nedotčeno zákonem č. 176/2019 Sb. Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodů taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tak lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím. V odůvodnění citovaného rozsudku se v bodech 13 a 14 k této otázce uvádí, že z ustanovení „§ 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu vyplývá obecná a tradiční zásada dvojinstančnosti správního řízení. Jedná se o jednoznačný projev vůle zákonodárce připustit odvolání (resp. rozklad) proti rozhodnutím správních orgánů jakožto obecné pravidlo s možnými výjimkami stanovenými buď samotným správním řádem, nebo jiným zákonem. Z § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá procesní právo každého cizince podat odvolání proti každému rozhodnutí Ministerstva vnitra ke Komisi. Vůči § 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu se jedná o zvláštní právní úpravu, byť totožného obsahu, určující navíc speciální odvolací správní orgán. Řízení dle zákona o pobytu cizinců jsou tedy vedena jako dvojinstanční, tzn. že jejich účastníci mají právo na odvolání. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze vyloučení odvolání dovodit. Úvahy 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.“

[11] Jakkoli se v případě posuzovaném v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020 jednalo o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nic to nemění na tom, že závěry tam vyslovené dopadají i na nyní posuzovanou věc, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu za užití § 87k odst. 1 písm. a) téhož zákona. V obou případech se totiž jedná o rozhodnutí Ministerstva vnitra, která jsou uvedena v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s tím, že nabývají právní moci oznámením, z čehož stěžovatel mylně dovodil, že proti nim není odvolání přípustné.

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020 uvedl, že závěr o přípustnosti odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra vydaného z důvodu, který je obsažen v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, „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 připuštěno 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 popřeno 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 nepřijatelně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.“* Těmito otázkami se proto Nejvyšší správní soud nezabýval ke zbývajícím kasačním námitkám ani v nyní posuzované věci, neboť jejím předmětem je toliko zákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a postoupení věci k vyřízení příslušnému správnímu orgánu v návaznosti na soudem učiněný závěr o přípustnosti řádného opravného prostředku (odvolání) proti žalobou napadenému rozhodnutí.

[13] Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů za správný. Napadený výrok I. usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je tak zákonný a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[14] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[15] Současně Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. přiznal ve věci plně úspěšnému žalobci právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupce žalobce učinil jeden úkon právní služby, a to písemné vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za to mu náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu], celkem tedy 3.400 Kč. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (DPH), musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů podle § 35 odst. 10 s. ř. s. zvýšena o částku 714 Kč, což odpovídá 21 % z částky 3.400 Kč. Celkem tedy účelně vynaložené náklady žalobce činí 4.114 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci tuto částku k rukám jeho zástupce, a to v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2020

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu