



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. V.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2020, č. j. 55 A 97/2020 - 25,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla ve výroku I. odmítnuta žalobcem podaná žaloba proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-990-13/ZR-2020, a ve výroku II. byla věc postoupena Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání proti uvedenému rozhodnutí stěžovatele. Výroky III. a IV. krajský soud rozhodl o nákladech řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-990-13/ZR-2020, stěžovatel výrokem I. zrušil žalobci platnost povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); současně stěžovatel dle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců udělil žalobci výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí (výrok II.). V poučení pak stěžovatel uvedl, že podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nabývá toto rozhodnutí právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení, v důsledku čehož proti němu není možné podat odvolání; lze podat podle § 172

odst. 1 zákona o pobytu cizinců žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí stěžovatele dne 26. 8. 2020 žalobu, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku. Krajský soud podanou žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl jako nepřipustný návrh z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků – viz § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); současně s odkazem na § 46 odst. 5 s. ř. s. a s přihlédnutím k § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců postoupil věc Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení jako odvolání.

[4] Krajský soud vycházel ze znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jenž stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných nabývají právní moci jejich oznámením. V taxativním výčtu je zahrnut také § 871 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců aplikovaný na případ žalobce (viz výše). Díkce zákona o pobytu cizinců nevyklučuje podání odvolání proti rozhodnutím vyjmenovaným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoliv to byl deklarovaný a sledovaný záměr zákonodárce; viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, jenž byl schválen a publikován pod č. 176/2019 Sb. (srov. sněmovní tisk č. 203/8, pozměňovací návrh přednesený poslancem J.H., bod 4 odůvodnění pozměňovacího návrhu). V zákoně o pobytu cizinců ale explicitní úprava vyloučení odvolání chybí; § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je tak dle názoru soudu zapotřebí považovat za *lex specialis* pouze k § 73 odst. 1 správního řádu. Ačkoliv tak napadené rozhodnutí vydané dle § 871 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců nabylo podle § 168 odst. 3 téhož zákona právní moci oznámením, ze žádného zákonného ustanovení již neplyne, že odvolání proti takovému rozhodnutí není přípustné. Krajský soud proto uzavřel, že žalobci možnost brojit proti napadenému rozhodnutí odvoláním *de iure* upřena nebyla, a to i s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

[5] Proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a o postoupení věci podal stěžovatel kasační stížnost. Stěžovatel je i přes existenci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, přesvědčen, že § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců u taxativně vymezených důvodů pro nevydání, neprodložení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění vylučuje řádný opravný prostředek.

[6] Podle stěžovatele se jedná o případ implicitního vyloučení, kdy zákonodárce popsal důsledek, který vyloučení řádného opravného prostředku provází, tedy stav, kdy právní moc rozhodnutí nastává oznámením rozhodnutí účastníku řízení. Ostatně sám Nejvyšší správní soud dovodil, že kromě výslovného vyloučení řádného opravného prostředku existuje ještě další důvod vyloučení možnosti podat odvolání jako řádného opravného prostředku, který je dán „*implicitně povahou dané věci*“; viz rozsudek ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, č. 2369/2011 Sb. NSS. Stěžovatel poukázal také na systematický výklad zákona o pobytu cizinců, který v § 168 obsahuje úpravu odchylek od správního řádu; i vyloučení odvolání je odchylkou od správního řádu, je proto logické, že zákonodárce, který chtěl vyloučit odvolání jako řádný opravný prostředek, patřičnou právní úpravu směřoval právě do tohoto ustanovení, nikoliv do § 170b zákona o pobytu cizinců, které je systematicky zařazeno do části zákona o pobytu cizinců, kterou byla zřízena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a kde se upravuje její působnost či způsob rozhodování. Dále stěžovatel odmítl, že by absencí výslovného vyloučení přípustnosti odvolání došlo k omezení práv jednotlivce. Neexistuje žádné právo na dvojinstančnost řízení, jak vyplývá z § 81 odst. 1 správního řádu i z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. výše uvedený rozsudek sp. zn. 2 As 37/2011). Stěžovatel poukázal i na důsledky, které s sebou napadené usnesení krajského soudu nese; tím, že by odvolání směřovalo již proti pravomocnému

pokračování

rozhodnutí, nemůže mít správním řádem předvídané důsledky, tedy zejména odklad právní moci a vykonatelnosti či jiných právních účinků rozhodnutí. To pro cizince znamená nutnost bezpodmínečně vycestovat z území České republiky a nic na tom nemění ani návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, který by mohl být posouzen jako návrh na předběžné opatření podle správního řádu, jak naznačují některé krajské soudy ve svých rozhodnutích.

[7] V závěru kasační stížnosti stěžovatel upozornil na rozdílnou praxi krajských soudů a shrnul, že podaná žaloba není nepřijatelná, a proto usnesení krajského soudu o odmítnutí věci a jejím postoupení k vyřízení jako odvolání považuje za nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Soud nesprávně posoudil právní otázku (výklad § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) v řízení, které vydání usnesení předcházelo [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V nyní posuzované věci stěžovatel zamítl žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění novely provedené zákonem č. 176/2019 Sb. (s účinností od 31. 7. 2019), přitom platí: „Rozhodnutí ministerstva vydané z důvodu uvedeného v § 37 odst. 1 písm. a), § 37a odst. 1 písm. d), § 37a odst. 2 písm. c), § 46a odst. 1 větě druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 větě druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 větě druhé, § 46d odst. 2 písm. b), § 46f odst. 1 písm. j), § 46f odst. 2 písm. b), § 46g odst. 1 písm. c), § 46g odst. 2 písm. d), § 56 odst. 1 písm. g), jde-li o skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. b), § 56 odst. 2 písm. a), § 75 odst. 1 písm. e), § 75 odst. 2 písm. e) nebo f), § 77 odst. 1 písm. b) nebo i), § 77 odst. 2 písm. a) nebo f), § 87d odst. 2 písm. c) nebo d), § 87e odst. 1 písm. f) nebo g), § 87f odst. 3 písm. e) nebo f), § 87k odst. 1 písm. a) nebo d) nebo § 87l odst. 1 písm. a), e) nebo f), nabývá právní moci jeho oznámením“ (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[12] Z citovaného ustanovení stěžovatel dovozuje, že proti jeho rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců se nelze odvolat, o čemž žalobce také poučil. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, vyložil uvedené ustanovení odlišně. Dospěl k závěru, že ze samotného textu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit vyloučení možnosti podat odvolání. V případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak v zákoně o pobytu cizinců na řadě míst výslovně užitou formulací „*odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*“. Znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které hovoří o okamžiku nabytí právní moci oznámením rozhodnutí, samo o sobě právo účastníka řízení na odvolání nevylučuje.

[13] Správní řád v části druhé a třetí vychází z obecné a tradiční zásady dvojinstančnosti správního řízení. Obecně platí, že účastník správního řízení může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak – viz § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jinak stanoví správní řád v § 152, podle

něhož lze proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, podat rozklad, o němž rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Tato úprava je modifikována zvláštní úpravou § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož „*proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*“.

[14] K tomu je třeba dodat, že řízení o vydání povolení k trvalému pobytu nespadá pod taxativně stanovený okruh případů, na něž se část druhá a třetí správního řádu dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevztahují. Samotný § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pak výslovně řeší toliko určení okamžiku právní moci rozhodnutí, a nikoliv otázku přípustnosti opravného prostředku. Toto ustanovení oproti obecné úpravě § 73 odst. 1 správního řádu stanoví, že již rozhodnutí vydané v prvním stupni nabývá právní moci oznámením, a to bez ohledu na skutečnost, zda zákon připouští či nepřipouští opravné prostředky.

[15] Podle § 73 odst. 1 správního řádu musí být pro nabytí právní moci splněny kumulativně obě podmínky – a) oznámení rozhodnutí a b) nepřípustnost odvolání. Právě druhá podmínka v daném případě splněna není, jak již vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, v němž neshledal důvodnou námitku stěžovatele odkazující na systematický výklad zákona o pobytu cizinců a odmítl rovněž úvahy stěžovatele o implicitním vyloučení odvolání; viz body 14 až 19 odůvodnění tohoto rozsudku, na které lze pro stručnost pouze odkázat s tím, že možnost podat odvolání není vyloučena povahou věci, jak namítá stěžovatel, jehož poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2011 není na místě. V daném případě se totiž nejednalo o rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, nýbrž o velmi specifické rozhodnutí – a sice certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu, u něhož nakonec zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, č. 2717/2012 Sb. NSS, rozhodl, že ani není správním rozhodnutím, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.

[16] S ohledem na argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vyloučení odvolání není samo o sobě v rozporu s ústavním pořádkem – byť se jedná o výjimku z obecné zásady dvojinstančnosti řízení; ostatně s možností vyloučit odvolání počítá i správní řád (§ 81 odst. 1), jak správně poznamenal stěžovatel. Problematický je především způsob, jakým v daném případě k vyloučení odvolání přistoupil zákonodárce. Zamýšlel-li vyloučit odvolání jako řádný opravný prostředek, měl tak učinit jasně a výslovně, což se nestalo. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu neshledal prostor pro dotvoření práva výkladem, jak vysvětlil v opakovaně zmiňovaném rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020, z jehož závěrů vychází nejen nyní napadené usnesení krajského soudu, ale i další navazující judikatura zdejšího soudu; srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020 - 27, ze dne 3. 9. 2020, č. j. 2 Azs 206/2020 - 15, ze dne 25. 9. 2020, č. j. 8 Azs 84/2020 - 43, ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 Azs 296/2020 - 21, ze dne 1. 10. 2020, č. j. 8 Azs 78/2020 - 29, ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Azs 225/2020 – 31, či ze dne 9. 11. 2020, č. j. 5 Azs 302/2020 – 17.

[17] Pátý senát Nejvyššího správního soudu nevidí ani v nyní posuzovaném případě důvod se od těchto dříve přijatých závěrů odchýlit a ani stěžovatel tento důvod v kasační stížnosti nepřináší; podstata jeho argumentace je shodná jako v odkazovaných rozsudcích vycházejících shodně z „pilotního“ rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, který byl na zasedání pléna soudců Nejvyššího správního soudu dne 7. 10. 2020 schválen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydávané v souladu s § 22 s. ř. s.

pokračování

[18] Lze tedy shrnout, že proti rozhodnutí stěžovatele vydanému na základě některého z taxativně vymezených důvodů v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tak jako v nyní souzené věci [§ 87l odst. 1 písm. f)], je možné podat odvolání, přestože paradoxně směřuje proti pravomocnému správnímu rozhodnutí (tento paradox je důsledkem neuváženého zásahu do zákona o pobytu cizinců ze strany zákonodárce, jehož roli nemůže suplovat soud). Uvedený právní názor je nutno respektovat, a pokud stěžovatel poukazuje na rozdílnou praxi krajských soudů, není jasné, z jakého je období, a zda nepředchází shora uvedenému „pilotnímu“ rozhodnutí a navazující judikatuře, která je konstantní a souladná.

[19] Nejvyšší správní soud nad rámec uvedeného konstatuje, že si je velmi dobře vědom možných praktických problémů při řešení pobytové situace cizinců, na které poukazuje stěžovatel a které se pojí se závěrem o přípustnosti odvolání proti pravomocnému správnímu rozhodnutí vydanému z důvodu podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tyto problémy a s nimi související otázky týkající se zejména okamžiku vykonatelnosti tohoto správního rozhodnutí či návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby ovšem musí v první řadě řešit právě stěžovatel, resp. příslušné správní orgány, a nikoli soudy rozhodující ve správním soudnictví. Přesto, aniž by zvolené řešení Nejvyšší správní soud předjímal, považuje za vhodné důrazně upozornit stěžovatele na to, že primárně je nutno změnit praxi ohledně poučení a uvádět v něm, že proti rozhodnutím vydaným z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 je možné podat odvolání. Sekundárně je pak potřeba řešit další pobyt dotčených cizinců, včetně pobytu žalobce, a to způsobem, který nebude bránit efektivnímu soudnímu přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jako možné řešení se nabízí aplikace § 85 odst. 1 správního řádu, podle něhož nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek a v důsledku toho nenastává vykonatelnost rozhodnutí; ta by byla odložena až k okamžiku právní moci druhoinstančního rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Jednoduše řečeno, odvolání podaná proti rozhodnutím uvedeným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců by měla, pokud jde o vykonatelnost těchto rozhodnutí, odkladný účinek – navzdory tomu, že směřují tato odvolání proti pravomocným prvoinstančním rozhodnutím Ministerstva vnitra.

[20] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná; proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšný žalobce žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, 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 dne 11. prosince 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu