



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **R. D.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2020, č. j. OAM-2341-25/ZR-2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 4. 9. 2020, č. j. 59 A 64/2020 – 58,

takto:

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 87f odst. 3 písm. e) a f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ukončil žalobci přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, a podle § 87f odst. 4 tohoto zákona mu stanovil k vycestování z území ČR lhůtu 30 dnů od právní moci rozhodnutí, resp. ode dne propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Žalovaný v závěru rozhodnutí žalobce poučil o nemožnosti podat proti napadenému rozhodnutí odvolání a naopak o možnosti podat správní žalobu ke krajskému soudu.

[2] Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, uzavřel, že v řešené věci nebylo podání odvolání proti napadenému rozhodnutí vydanému v prvním stupni vyloučeno. S ohledem na princip subsidiarity správního

soudnictví zakotvený v § 5 s. ř. s. za této situace krajskému soudu nepřísluší napadené rozhodnutí přezkoumávat.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (stěžovatel) podal proti výroku I. usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] I přes existenci krajským soudem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu má stěžovatel za to, že § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců u taxativně vymezených důvodů pro nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění skutečně vylučuje řádný opravný prostředek. Odvolání v těchto případech není možné ze samotné podstaty věci. Zákonodárce v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců namísto výslovného vyloučení řádného opravného prostředku popsal za tímto účelem důsledek, který vyloučení řádného opravného prostředku provází, tedy stav, kdy právní moc rozhodnutí nastává oznámením rozhodnutí účastníku řízení. Je-li rozhodnutí pravomocné, je závazné a nezměnitelné (materiální stránka právní moci), nelze jej napadnout řádným opravným prostředkem (formální stránka právní moci). Podle názoru stěžovatele nemusí zákonodárce k vyloučení řádného opravného prostředku volit pouze vyjádření typu „*proti rozhodnutí podle § XY se nelze odvolat*“, ale může pro tento účel použít i jiná vyjádření (v této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 – 81, č. 2369/2011 Sb. NSS). V případě rozhodnutí přijatých z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byl úmysl zákonodárce zřetelně vyslovený v odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance a ministra vnitra Jana Hamáčka. Cílem jeho návrhu bylo dosáhnout stavu, kdy proti prvostupňovému rozhodnutí bude možné podat přímo žalobu, neboť odvolací řízení nadbytečně prodlužovalo cizinci pobyt na území nebo dokonce zmařilo použití příslušného důvodu pro ukončení pobytu cizince na území.

[5] Pro závěr o vyloučení řádného opravného prostředku proti rozhodnutím přijatým z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců svědčí kromě logického a teleologického i systematický výklad. Vyloučení odvolání je odchylkou od správního řádu, je proto logické, že zákonodárce směřoval patřičnou úpravu do tohoto ustanovení, nikoliv do ustanovení, které upravuje způsob rozhodování odvolacího orgánu - § 170b zákona o pobytu cizinců. Smyslem posledně uvedeného ustanovení totiž není zakotvit, že se proti všem rozhodnutím ministerstva podává odvolání, ale pouze vyloučit obecnou úpravu rozkladu, který by se za normálních okolností podával.

[6] Stěžovatel se domnívá, že právo na dvojinstančnost správního řízení neexistuje, o čemž svědčí právě formulace § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v němž se obecně připouští, že řádný opravný prostředek může být vyloučen. Nemůže tak dojít k omezení práv cizince, naopak je mu od počátku garantován kvalitní přezkum rozhodnutí soudem.

[7] Dále stěžovatel popsal důsledky odmítnutí žaloby do sféry cizince. Upozornil, že pokud by byla proti rozhodnutí přímo podána žaloba, má cizinec možnost požádat o přiznání odkladného účinku žalobě a může také z tohoto důvodu požádat o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Takovou možnost odvolací orgán nemá. Pro tyto situace je přitom prakticky nepoužitelné vydání předběžného opatření podle § 61 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel shrnul, že cizinec jako účastník řízení na tom bude paradoxně hůře, pokud bude proti rozhodnutí dle § 168 odst. 3 podávat odvolání, než kdyby měl možnost podat rovnou žalobu.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předmětem sporu je otázka, zda krajský soud správně odmítl žalobu z důvodu, že stěžovatel (žalovaný) v napadeném rozhodnutí žalobce nesprávně poučil o nemožnosti podat proti jeho rozhodnutí odvolání, a postoupil věc k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu. Je tedy třeba posoudit, zda zákon o pobytu cizinců, resp. jeho § 168 odst. 3, vylučuje odvolání jako řádný opravný prostředek proti zde uvedeným rozhodnutím Ministerstva vnitra.

[12] Identickou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, na který odkazoval i krajský soud, nebo také například v rozsudcích dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020 – 27, ze dne 3. 9. 2020, č. j. 2 Azs 206/2020 – 15, či ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 Azs 296/2020 – 21, přičemž neshledal nyní důvod se od právního názoru zaujatého v uvedených rozsudcích odchýlit.

[13] Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že rozhodnutí ministerstva vydané z důvodu uvedeného podle § 87f odst. 3 písm. e) a f) téhož zákona (o které se jednalo v nyní posuzované věci) nabývá právní moci jeho oznámením.

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 – 21 a na něj navazujících rozsudcích (srov. bod [12] rozsudku) vyložil uvedené ustanovení tak, že z něj 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, ovšem samo o sobě právo účastníka řízení na odvolání nevylučuje.

[15] Je třeba upozornit, že 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 (§ 81 odst. 1 správního řádu). Správní řád stanoví jinak 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 navíc modifikována zvláštní úpravou § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*. Rovněž je možné dodat, že správní řád připouští vyloučení odkladného účinku odvolání související s právní mocí prvostupňového rozhodnutí správního orgánu (§ 85 odst. 1 správního řádu).

[16] Řízení o přechodném pobytu, resp. bytová řízení obecně, nespádají 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 uvádí,

že již rozhodnutí vydané v prvním stupni nabývá právní moci oznámením, a to bez ohledu na skutečnost, zda zákon připouští či nepřipouští opravné prostředky. Naopak dle § 73 odst. 1 správního řádu musí být pro nabytí právní moci splněny kumulativně obě podmínky – oznámení rozhodnutí a nepřípustnost odvolání.

[17] Stěžovatel zdůraznil, že zamýšleným cílem nové právní úpravy obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo vyloučit dvojinstančnost správního řízení ve vybraných typových případech, kdy rozhodnutí bylo vydáno z důvodů v něm taxativně vymezených, a zrychlit tak proces zrušení pobytu cizince v případech, kdy na území České republiky spáchal úmyslný trestný čin. Tento úmysl zákonodárce skutečně vyplývá z odůvodnění (konkrétně bodu 4) pozměňovacího návrhu č. 1813 poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, sněmovní tisk č. 203 (dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203>). Nejvyšší správní soud je nicméně přesvědčen, že se tento záměr zákonodárci nepodařilo do nové právní úpravy vtělit.

[18] Ústavní soud již dříve předestřel, že „*soustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty*“ (srov. náleze ze dne 13. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, N 164/24 SbNU 201). Je v rukou zákonodárce, jak systém opravných prostředků (slovy nálezu – „*přezkumných instancí*“) nastaví, a zda vůbec opravný prostředek uvnitř veřejné správy připustí. Ústavní soud totiž později výslovně konstatoval, že „*absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá*“ (srov. náleze ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 SbNU 241). Zároveň však Ústavní soud judikoval, že „*i když z Listiny, Ústavy ani z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách nelze dovodit právo na odvolání ve správním řízení, přesto platí, že jestliže se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahují se na něj kautele práva na jinou právní ochranu, mezi něž patří i požadavek legitimního očekávání účastníků, že orgány státu budou jednat způsobem, který zákon stanoví*“ (srov. náleze ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, N 79/45 SbNU 211). Citovaná ústavněprávní východiska lze tedy shrnout tak, že dvojinstanční správní řízení není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy, avšak je-li odvolací instance zákonem garantována, podléhá právo na odvolání soudní ochraně. Ve světle těchto východisek je třeba hodnotit také nyní posuzovaný případ.

[19] 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 přisvědčit, neboť právo na odvolání opírající se o výslovné znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže být popřeno textem § 168 odst. 3 zákona, jehož znění o odvolání vůbec nepojednává.

[20] Krajský soud zcela správně podpořil závěr o přípustnosti odvolání v případech vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. Poukázat lze kupříkladu na závěry, které rozšířený senát vyslovil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, č. 3687/2018 Sb. NSS [bod 40]: „*Soudní ochrana je subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv*

soudní přezkoum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané "v první linii"), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě.“ Je-li obecnou zásadou náprava zásahu do práv adresátů veřejné správy samotnou veřejnou správou, podporuje i tato zásada spíše 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.

[21] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele zpochybňující správnost úvah krajského soudu při provádění systematického výkladu. V této souvislosti soud uvádí, že pro běžného adresáta právní normy je z textu nepřehledného, složitého a častokrát novelizovaného zákona o pobytu cizinců stále ještě patrné, že v případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak na řadě míst výslovně užitou formulací *odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*. Skutečnost, že stěžovatel tato jiná řízení s citovanou formulací výslovného vyloučení odvolání považuje za odlišná od pobytové problematiky, nemají žádný vliv na logický závěr krajského soudu, že pokud zákonodárce chce vyloučit odvolání, umí tak učinit a činí tak výslovně právě prostřednictvím výše citované formulace. Pohybuje-li se adresát právní normy při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, může očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěry krajského soudu, že novelizované znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které hovoří o okamžiku nabytí právní moci oznámením rozhodnutí, samo o sobě nijak neovlivňuje právo účastníka na odvolání, neboť text § 170b odst. 1 zůstal novelou nedotčen.

[22] Shora uvedené závěry 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 přípustné 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 (např. vyřešení otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí), budou nuceny nejprve vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat správní soudy (srov. citovaný rozsudek č. j. 6 Azs 192/2020 – 21).

[23] Jak již soud uvedl shora, proti napadenému rozhodnutí je přípustné odvolání, k jehož projednání je dle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců příslušná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Žaloba je z tohoto důvodu nepřipustná, jak správně uvedl krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] 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 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 12. listopadu 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu