

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D.,

a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **V. V.**,
státní příslušník Rumunska,
bytem X,

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**,
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-990-13/ZR-2020,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Věc se postupuje Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2020, č. j. OAM-990-13/ZR-2020.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), doručenou zdejšímu soudu dne 26. 8. 2020, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 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“), zrušil žalobcovo povolení k trvalému pobytu (výrok I.). Současně žalovaný žalobci podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců udělil výjezdní příkaz 30 dnů ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí (výrok II.).
2. Spolu s žalobou žalobce navrhl, aby soud žalobě přiznal odkladný účinek ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.
3. Soud se musel nejprve zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení, tj. zda lze projednat věc samu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

4. Podle § 5 s. ř. s. se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Jedná se o projev zásady subsidiarity soudního přezkumu. Řízení ve správním soudnictví je totiž koncipováno až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který by neměl nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Tato zásada – v obecné rovině vyjádřena citovaným ustanovením § 5 s. ř. s. – je pro jednotlivé typy žalob upřesněna v ustanoveních § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. (srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278).
5. Pokud jde o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., lze žalobou napadat přímo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jen tehdy, je-li výjimečně správní řízení zvláštním zákonem konstruováno jako jednostupňové. Není-li tomu tak, potom má nevyčerpání dostupných řádných opravných prostředků žalobcem za následek nepřipustnost žaloby. Takovou žalobu soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne, nejedná-li se o situaci, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu žalobcových práv změněno k opravnému prostředku jiného [srov. § 68 písm. a) *in fine* s. ř. s.].
6. V nyní posuzované věci napadl žalobce žalobou rozhodnutí, jímž mu žalovaný zrušil platnost povolení k trvalému pobytu a udělil výjezdní příkaz. O možnosti podat správní žalobu byl žalobce poučen přímo v napadeném rozhodnutí.
7. Při posuzování otázky splnění podmínek řízení vycházel soud z následující právní úpravy: dle § 87l odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců „[m]inisterstvo rozhodnutím zruší povolení k trvalému pobytu, jestliže držitel tohoto povolení byl soudem České republiky v nejméně 3 případech pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, za podmínky, že od právní moci posledního odsouzení do zahájení řízení o zrušení povolení k trvalému pobytu neuplynula doba delší než 1 rok.“
8. Dle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]roti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi [Komise pro rozhodování ve věcech cizinců – pozn. soudu, (dále jen „komise“)].“
9. Dle § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), „[n]estanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“
10. Dle § 81 odst. 1 správního řádu „[ú]častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“
11. Dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jež obsahuje taxativní výčet rozhodnutí, včetně rozhodnutí vydávaných podle § 87l odst. 1 písm. a), e) nebo f), dochází k nabytí právní moci rozhodnutí jeho oznámením. Jde o důsledek zákona č. 176/2019 Sb. (dále jen „novela zákona o pobytu cizinců“), účinného od 31. 7. 2019, jehož cílem bylo vyloučit dvojinstančnost řízení a tím zrychlit proces zrušení trvalého pobytu cizinci v případě, kdy spáchal na území České republiky úmyslný trestný čin (srov. pozměňovací návrh poslance

Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, sněmovní tisk č. 203, bod 4 odůvodnění pozměňovacího návrhu).

12. Přestože zákonodárce zřejmě měl úmysl řádný opravný prostředek vyloučit, novela zákona o pobytu cizinců pouze stanoví, že u rozhodnutí dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dochází k nabytí právní moci oznámením. V zákoně o pobytu cizinců ale explicitní úprava vyloučení odvolání chybí. Ustanovení § 170b odst. 1 naopak stanoví, že „[p]roti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi“ bez upřesnění, že se musí jednat pouze o nepravomocná rozhodnutí.
13. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je tak dle názoru soudu zapotřebí považovat za *lex specialis* pouze k ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu. Ačkoliv napadené rozhodnutí vydané dle § 87l 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.
14. Má-li však být možnost uplatnění řádného opravného prostředku ve správním řízení vyloučena, což dle Ústavního soudu není protiústavní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, podle kterého „absence dvojinstančního řízení bez dalšího nemá za následek protiústavnost v případě explicitní úpravy správního řízení.“), musí být toto vyloučení dvojinstančnosti výslovně upraveno.
15. S formulací „odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné“ přitom zákon o pobytu cizinců, který v mnoha případech dvojinstančnost správního řízení vylučuje, běžně pracuje (srov. § 87z odst. 3, § 87aa odst. 3, § 117f odst. 3, § 123 odst. 5, § 124 odst. 2 a 3, § 124b odst. 3 a 4, § 125 odst. 3, § 126a odst. 4, § 129 odst. 3 a 7, § 129a odst. 7 a § 135 odst. 4 a 5). Kromě gramatického výkladu tak pro závěr, že ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uplatnění řádného opravného prostředku nevylučuje, svědčí rovněž výklad systematický. Je tak nutno dospět k závěru, že navzdory původnímu úmyslu zákonodárce umožňuje novela zákona o pobytu cizinců podání „řádného“ opravného prostředku proti „pravomocnému“ rozhodnutí.
16. Možnost podat odvolání proti „pravomocným“ rozhodnutím dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze s ohledem na ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu a závěry citované judikatury Ústavního soudu odůvodnit ani případnou argumentací ustanovením § 172 odst. 10 věty první zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[o] žalobě proti rozhodnutí podle § 168 odst. 3 soud rozhodne do 90 dnů ode dne podání žaloby“, z kterého lze rovněž nepřímou vytušit záměr zákonodárce vyloučit dvojinstančnost správního řízení. Soud je však toho názoru, že nad nedostatečným jazykovým vyjádřením zákona, mělo-li jím podle záměru zákonodárce dojít k omezení práv jednotlivce, nemůže historický výklad dovozovaný ze záměru zákonodárce – jakkoliv je doložen – převážet.
17. Skutečnost, že zákonodárce odvolání v daném případě výslovně nevyloučil, má tedy pro posouzení přípustnosti žaloby klíčový význam, neboť žalobci možnost brojiti proti napadenému rozhodnutí odvoláním *de iure* upřena nebyla. S ohledem na to dospěl soud v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. k závěru, že žaloba je nepřipustná, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, a proto tuto žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.
18. Zároveň soud shledal, že jsou dány podmínky pro postup dle § 46 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, „[p]odal-li návrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením

správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“

19. S ohledem na ustanovení § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců postoupil soud věc komisi k vyřízení odvolání proti napadenému rozhodnutí.
20. Soud zároveň komisi upozorňuje, že spolu s žalobou proti napadenému rozhodnutí byl podán návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. O tomto již soud vzhledem k výše uvedenému samostatně nerozhodoval. Na komisi však bude, aby se zabývala také právě tímto návrhem. V souvislosti s tím bude muset předně zodpovědět otázku, zda se napadené „pravomocné“ prvostupňové rozhodnutí žalovaného podle § 74 odst. 2 správního řádu stává vykonatelným uplynutím lhůty ke splnění uložené povinnosti, nebo naopak, zda podané odvolání mělo odkladný účinek a odložilo tím vykonatelnost napadeného rozhodnutí v intencích § 85 odst. 1 správního řádu. V závislosti na posouzení této právní otázky bude na komisi, aby posoudila návrh dle jeho skutečného obsahu (mohlo by se jednat o návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu), bude-li považovat rozhodnutí žalovaného za vykonatelné. V opačném případě komise žalobci sdělí, že odvolání mělo odkladný účinek, čímž došlo k odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.
21. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta.
22. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žaloby před prvním jednáním, rozhodl soud podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), o vrácení žalobcem zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Tato částka bude žalobci vrácena z účtu soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. září 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu