



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka a ve věci

žalobce: **V. T. B.**, nar. X. XX. XXXX, st. příslušnost Vietnamská socialistická republika, pobytem v ČR K. V.
*zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1*

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2020, č. j. MV-71609-5/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2020, č. j. MV-71609-5/SO-2020, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci plnou náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2020, č. j. MV-71609-5/SO-2020 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo pro nepřípustnost zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 11. 3. 2020, č. j. OAM-121-14/ZR-2020 (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci dle § 87l odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zrušena platnost povolení k trvalému pobytu, dále mu byla k vycestování z území stanovena lhůta 30 dnů od právní moci rozhodnutí a byl mu udělen výjezdní příkaz na 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žaloba

2. V rámci své žaloby namítal žalobce, že postup žalované, která zamítla jeho odvolání jako nepřípustné, nemá oporu v platném zákoně. V tomto pochybení žalobce spatřoval nesprávné právní posouzení věci a nezákonný postup žalované, který měl za následek vydání nezákonného rozhodnutí.
3. Žalobce vyjádřil nesouhlas s názorem žalované, že v jeho případě bylo podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyloučeno. Žalovaná se ve svém rozhodnutí odkazuje především na § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něž rozhodnutí, kterým byla žalobci zrušena platnost jeho povolení k trvalému pobytu, nabývá právní moci jeho oznámením. Z tohoto ustanovení, ve spojení s § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, které uvádí, že účastník řízení může podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, žalovaná dovozuje, že odvolání bylo v daném případě vyloučeno. Dle žalobce z platné právní úpravy nemožnost podání odvolání nevyplývá, resp. právo podat odvolání není zákonem explicitně vyloučeno. Tento závěr žalobce opíral o rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2020, č. j. 43 A 55/2020-42, kterým byla v obdobné věci odmítnuta žaloba proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu z důvodu nevyčerpání opravného prostředku a nesprávného poučení správního orgánu o možnosti jeho podání, neboť dle krajského soudu z žádného právního předpisu neplyne, že by odvolání proti takovému rozhodnutí nebylo přípustné.

Vyjádření žalované

4. Žalovaná námítky uvedené v žalobě odmítla a odkázala na spisový materiál a napadené rozhodnutí. Dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nabývá rozhodnutí Ministerstva vnitra právní moc jeho oznámením, což bylo i v projednávaném případě. Ministerstvo vnitra žalobce poučilo o skutečnosti, že není možné proti rozhodnutí podat odvolání, ale může podat žalobu k příslušnému krajskému soudu. Žalobce tohoto práva využil a proti pravomocnému rozhodnutí Ministerstva vnitra podal žalobu. Žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2020, č. j. 77 A 62/2020-66, který se týkal obdobného případu a ve kterém tento soud zaujal následující právní názor: *„teorie i praxe rozlišují opravné prostředky na řádné a mimořádné. Odvolání je řádným opravným prostředkem. Dělicím kritériem je právní moc rozhodnutí. Řádnými opravnými prostředky se brojí proti nepravomocným rozhodnutím, mimořádnými opravnými prostředky proti pravomocným rozhodnutím. Tomuto obecně uznávanému pojetí přitakává i komentářová literatura ke správnímu soudnictví: „Samotný pojem „řádné opravné prostředky“ stěžejní procesní předpisy upravující řízení před správními orgány neznají. Jde proto o souhrnný a teoretický pojem. Zahrnuje opravné prostředky, které se podávají proti rozhodnutím správních*

orgánů, která dosud nenabyla právní moci.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: Leges 2014, str. 592). Podle názoru senátu 77 zdejšího soudu je proto pojmově nemožné podávat odvolání (jako řádný opravný prostředek) proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.“ Dále se ve výše uvedeném rozsudku zdejší soud zabýval výkladem odvolání napříč právním řádem a k tomu uvedl, že: „je namístě dovolat se i toho, že k poučení, které Ministerstvo vnitra uvádí ve svých rozhodnutích podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, došel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 Azs 195/2020-21, k tomuto názoru: „Vydané poučení je v souladu s platnou právní úpravou. Pravomoc správních soudů nastupuje po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (srov. § 5 s. ř. s.). A contrario, nepřipouští-li takové prostředky zvláštní zákon, je třeba se soudní ochrany domáhat ve lhůtě zákonem stanovené. Jakkoliv se stěžovateli může zdát citovaná právní úprava nepřipouštějící odvolání protiústavní, Nejvyšší správní soud toto zdání nesdílí.“ Stranou nelze ponechat ani to, že citovaná ustanovení novely zákona o pobytu cizinců svědčí o vůli zákonodárce rozhodování Ministerstva vnitra v případech stanovených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a soudní přezkum takovýchto rozhodnutí (ať už krajskými soudy nebo Nejvyšším správním soudem) výrazně urychlit.“

5. Podle názoru žalované napadené rozhodnutí splňuje všechny požadavky, které správní řád v ustanovení § 68 odst. 3 stanoví pro odůvodnění rozhodnutí.
6. Závěrem žalovaná navrhl, aby soud podanou žalobu pro nedůvodnost zamítl.

Jednání před soudem

7. Dne 16. 9. 2020 proběhlo před zdejším soudem jednání ve věci samé, jehož se zúčastnil zástupce žalobce a zástupkyně žalované. Zástupce žalobce setrval na žalobních námitkách a odkázal na ně. Dále poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, ze kterého vyplývá, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo v žalobcově případě přípustné. Zástupce žalobce navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a aby byla žalované uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení.
8. Zástupkyně žalované v rámci jednání poukázala na to, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebyla ustálená rozhodovací praxe správních soudů, a proto se žalovaná s odkazem na znění zákona a právní teorie domnívala, že proti pravomocnému rozhodnutí není možné podat odvolání jakožto řádný opravný prostředek, a tedy odvolání pro nepřipustnost zamítla. Po vydání napadeného rozhodnutí do doby jednání soudu však Nejvyšší správní soud vyjádřil názor opačný, a to v žalobcem zmiňovaném rozsudku ze dne 20. 8. 2020. Zástupkyně žalované navrhl, aby soud žalobu zamítl a žádnému účastníkovi nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.
9. Při jednání nebyly navrženy k provedení žádné důkazy.

Posouzení věci krajským soudem

10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
11. Žaloba je důvodná.
12. Ze správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo dle § 871

odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců zrušeno žalobcovo povolení k trvalému pobytu a dle § 87l odst. 3 zákona o pobytu cizinců mu byla stanovena lhůta k vycestování z území ČR v délce 30 dnů a udělen výjezdní příkaz na 30 dnů ode dne právní moci citovaného rozhodnutí. Důvodem pro toto rozhodnutí bylo zjištění, že žalobce byl rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 4 T 6/2013 ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze sp. zn. 11 To 46/2014 odsouzen pro spáchání zvlášť závažného zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy dle § 283 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 108 měsíců se zařazením do věznice s ostrahou. Žalobce byl dne 5. 6. 2018 podmíněně z výkonu trestu odnětí svobody propuštěn, přičemž mu byla stanovena zkušební doba do 5. 5. 2025. V poučení rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo uvedeno: „*Toto rozhodnutí dle § 168 odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb. nabývá právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení účastníku řízení nebo jeho zástupci, je-li zastoupen. Z tohoto důvodu proti němu nelze podat odvolání. Proti tomuto rozhodnutí lze dle § 172 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. podat žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení. Lhůta pro podání žaloby končí uplynutím 30tého dne následujícího po dni doručení rozhodnutí. Případně-li poslední den této lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty nelze dle § 172 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. prominout.*“

13. Žalobce rozhodnutí správního orgánu I. stupně přes shora citované odůvodnění napadl odvoláním ze dne 16. 3. 2020, jež bylo doplněno podáním ze dne 18. 4. 2020. Napadeným rozhodnutím však bylo žalobcovo odvolání zamítnuto jako nepřípustné ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu. Žalovaná poukázala na znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze proti citovanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podat odvolání, ale přímo správní žalobu. Odkázala přitom na příslušné poučení, kterého se žalobci dostalo v rámci rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
14. Krajský soud vycházel z následující právní úpravy.
15. Podle § 73 odst. 1 správního řádu platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.
16. Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců: „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 věť druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 věť druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 věť 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. h), § 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.“ (podtržení doplnil krajský soud).
17. Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.
18. Dle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze proti rozhodnutí ministerstva podat odvolání ke komisi.
19. V právě projednávaném případě je mezi účastníky sporný výklad § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění novely zákona č. 176/2019 Sb., dle kterého rozhodnutí tam uvedená nabývají právní moci jejich oznámením. V taxativním výčtu případů, na které se

ustanovení vztahuje, je obsažen i § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, který byl aplikován na případ žalobce. Žalovaný má za to, že dané ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v případě žalobce vylučuje možnost podat proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Žalobce naopak zastává názor, že v daném případě není podání odvolání vyloučeno, a byl oprávněn odvolání podat.

20. Uvedená sporná právní otázka zaznamenala judikatorní vývoj, ať již před správními soudy krajskými, tak u Nejvyššího správního soudu. Dne 25. 6. 2020 vydal Nejvyšší správní soud pod č. j. 1 Azs 195/2020-21 rozsudek, ve kterém zaujal názor, že odvolání ve věci uvedené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců není přípustné. Konkrétně uvedl: „*V napadeném rozhodnutí Ministerstvo vnitra poučilo žalobce takto: „Toto rozhodnutí dle § 168 odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb. nabývá právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení účastníku řízení nebo jeho zástupci, je-li zastoupen. Z tohoto důvodu proti němu nelze podat odvolání. Proti tomuto rozhodnutí lze dle § 172 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. podat žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení. Lhůta pro podání žaloby končí uplynutím 30tého dne následujícího po dni doručení rozhodnutí. Případně-li poslední den této lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty nelze dle § 172 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. prominout. [...]“.* Vydané poučení je v souladu s platnou právní úpravou. Pravomoc správních soudů nastupuje po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (srov. § 5 s. ř. s.). A contrario, nepřipouští-li takové prostředky zvláštní zákon, je třeba se soudní ochrany domáhat ve lhůtě zákonem stanovené. Jakkoliv se stěžovateli může zdát citovaná právní úprava nepřipouštějící odvolání protiústavní, Nejvyšší správní soud toto zdání nesdílí. Stěžovatel se poučením neřídil a v této zvláštním zákonem stanovené lhůtě (srov. § 72 odst. 1 in fine s. ř. s.) žalobu nepodal.“
21. Z uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vycházel zdejší krajský soud při rozhodování ve věci sp. zn. 77 A 62/2020, ve které byla podána kasační stížnost, o které zatím nebylo NSS rozhodnuto.
22. Následně v rozsudku ze dne 20. 8. 2020 č. j. 6 Azs 192/2020-21 Nejvyšší správní soud změnil oproti rozsudku ze dne 25. 6. 2020 svůj právní názor. V právní větě uvedeného rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud: „*Právo účastníka správního řízení na odvolání (§ 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) zůstalo nedotčeno zákonem č. 176/2019 Sb. Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodů taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím.*“
23. V tomto rozsudku dále Nejvyšší správní soud sdělil: „*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. (...) Dle Nejvyššího správního soudu nelze ze samotného textu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dovodit vyloučení možnosti podat odvolání garantované účastníkovi v § 170b odst. 1 tohoto zákona. (...) Závěr o přípustnosti odvolání rovněž v případech vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze naopak podpořit poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s.ř.s.“* Nejvyšší správní soud dále uvedl: „*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 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 popřen formální aspekt právní moci, neboť rozhodnutí není konečné a lze jej později změnit v odvolacím řízení.“

24. Stručně řečeno, Nejvyšší správní soud dospěl ve svém rozhodnutí ze dne 20. 8. 2020 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, ovšem samo o sobě právo účastníka řízení na odvolání nevylučuje.
25. Přestože je třeba konstatovat, že v otázce přípustnosti odvolání proti rozhodnutím vydaným Ministerstvem vnitra v režimu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dosud nemusel Nejvyšší správní soud vyřknout pomyslné poslední slovo (rozsudek je navržen k publikaci ve sbírce rozhodnutí NSS s projednáním plánovaným na 7. 10. 2020), zohlednil Krajský soud v Plzni to, že v něm vyjádřený právní názor byl oproti červnovému rozsudku prvního senátu přeci jen důkladněji odůvodněn, neboť ke sporné otázce obsahuje výslovně uvedenou argumentaci, která šestý senát Nejvyššího správního soudu k učiněnému závěru vedla. I když tedy v tuto chvíli pravděpodobně ještě není debata o citovaných závěrech uzavřena, a to jak z časového hlediska, tak z hlediska uplatnění možné opačné argumentace, rozhodl se Krajský soud v Plzni ctít citovaný názor šestého senátu Nejvyššího správního soudu, a oproti svému rozhodnutí ve věci sp. zn. 77 A 62/2020 rovněž svůj názor na předmětnou otázku upravit.
26. V takové situaci nezbyvá než uzavřít, že v případě žalobce, který podal odvolání proti rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, které bylo vydáno dle § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, postupoval žalovaný správní orgán nesprávně a v rozporu se zákonem, pokud žalobcovo odvolání pro nepřípustnost odmítl. Tímto svým postupem zatížil žalobou napadené rozhodnutí nezákonností, pro kterou je namístě jej zrušit.
27. Jelikož soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vrátil soud věc žalované k dalšímu řízení.

Náklady řízení

28. Rozhodnutí o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci, který v řízení dosáhl plného procesního úspěchu, soud přiznal k náhradě nákladů řízení podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměnou za právní zastoupení žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání a podání žaloby, účast na jednání) a náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý uvedený úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce a náhrada hotových výdajů navýšena o tuto daň výši 21 %, tedy o 2 142 Kč. Za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč soud právo na náhradu nepřiznal, neboť s tímto návrhem nebyl žalobce úspěšný. Celková výše náhrady nákladů řízení tedy činí

15 342 Kč. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat.

Poučení:

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

Plzeň 16. září 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu