

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci:

žalobce: **V. D.**, nar. X
státní příslušník Ukrajiny
bytem X
zastoupen Mgr. Robertem Vladykou, advokátem
sídlem Revoluční 655/1, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2020, č. j. OAM-64341-14/ZM-2019,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Věc se postupuje Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2020, č. j. OAM-64341-14/ZM-2019.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 4 000 Kč, a to do 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.“) odeslanou dne 7. 2. 2020 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti jeho zaměstnanecké karty, a to dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 1. 9. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to z důvodu, že žalobce byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu, konkrétně ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
2. Společně s žalobou podal žalobce návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, jemuž soud vyhověl usnesením ze dne 5. 3. 2020, č. j. 51 A 13/2020-28.
3. Soud se před meritorním projednáním musel nejprve zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení a zda tedy lze s. ř. s. projednat věc samu.
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

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

koncipováno až jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který by neměl nahrazovat prostředky nápravy dostupné 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 Nejvyššího správního soudu 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 zamítl žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Žalobce poukázal na to, že byl poučen, že proti rozhodnutí žalovaného může podat správní žalobu. O nepřipustnosti odvolání s ohledem na nabytí právní moci rozhodnutí oznámením byl žalobce ostatně poučen přímo v napadeném rozhodnutí.
7. Při posuzování otázky splnění podmínek řízení vycházel soud z následující právní úpravy:
8. Dle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, mj. je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e).
9. Dle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty mj. z důvodů uvedených v § 37.
10. Dle § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[m]inisterstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec byl pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu.“
11. 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“)].“
12. 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.“
13. Dle § 81 odst. 1 správního řádu „[ú]častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“
14. Dle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jež obsahuje taxativní výčet rozhodnutí, včetně rozhodnutí vydávaných podle § 77 odst. 2 písm. a) 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, dostupného k datu vydání tohoto usnesení na adrese: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203>).

15. 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.
16. 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 totiž napadené rozhodnutí vydané dle § 77 odst. 2 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.
17. 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: „absence dvojinstančního řízení bez dalšího nemá za následek protiústavnost v případě explicitní úpravy správního řízení.“), musí být toto vyloučení dvojinstančnosti výslovně upraveno.
18. 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.
19. 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 vyloučit ani s přihlédnutím k ustanovení § 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“, neboť tato povinnost bude vznikat soudu teprve po podání žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu.
20. Skutečnost, že zákonodárce odvolání v daném případě výslovně nevyloučil, má tedy pro posouzení přípustnosti žaloby klíčový význam, neboť žalobci možnost brojit proti napadenému rozhodnutí odvoláním *de iure* upřena nebyla. Soud zdůrazňuje, že historický výklad dovozovaný ze záměru zákonodárce – jakkoliv je doložen – nemůže převážet při nedostatečném jazykovém vyjádření, má-li jím podle záměru zákonodárce dojít k omezení práv jednotlivce, nad výslovným textem zákona (§ 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, § 81 odst. 1 správního řádu), který možnost podat odvolání připouští.
21. S ohledem na to dospěl soud v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. k závěru, že žaloba je nepřípustná, 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.

22. Zároveň soud shledal, že jsou dány podmínky pro postup dle § 46 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, „[p]odal-li navrhovatel 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.“
23. S ohledem na ustanovení § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců postoupil soud věc komisi k vyřízení odvolání proti napadenému rozhodnutí.
24. Soud zároveň komisi upozorňuje na to, že spolu s žalobou proti napadenému rozhodnutí byl podán návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Na komisi tedy bude, aby se zabývala rovněž tímto návrhem. V souvislosti s tím bude muset předně zodpovědět otázku, zda se napadené „pravomocné“ prvostupňové rozhodnutí ministerstva podle § 74 odst. 2 správního řádu stává vykonatelným uplynutím lhůty ke splnění uložené povinnosti, nebo naopak zda již samotným podáním odvolání došlo k odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí v intencích § 85 odst. 1 správního řádu. V závislosti na posouzení této právní otázky bude na komisi, aby se tímto návrhem bezodkladně zabývala (podle obsahu by se mohlo jednat o návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu), bude-li považovat rozhodnutí ministerstva za vykonatelné, nebo žalobci sdělila, že odvolání mělo odkladný účinek, čímž došlo k odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.
25. 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.
26. 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 zaplacených soudních poplatků za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a též za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, jelikož o tomto návrhu s ohledem na shora uvedené skutečnosti soud neměl vůbec rozhodovat a právní mocí tohoto usnesení zanikají účinky usnesení o přiznání odkladného účinku včetně jeho II. výroku ukládajícího žalobci související poplatkovou povinnost. Tyto částky budou žalobci vráceny z účtu krajského soudu do 30 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). Případně-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,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

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 22. června 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu