



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **I. F.**, zast. Mgr. Ladislavem Malečkem, advokátem se sídlem Nerudova 1419/22, Litoměřice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 16. 4. 2020, č. j. OAM-07211-14/ZM-2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 9. 2020, č. j. 16 A 80/2020 - 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Ladislava Malečka, advokáta se sídlem Nerudova 1419/22, Litoměřice, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů, odmítnuta žalobcová žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž a věc byla postoupena Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) k vyřízení odvolání proti tomuto rozhodnutí.

[2] Rozhodnutím žalovaného byla zamítnuta žalobcova žádost o zaměstnaneckou kartu a bylo rozhodnuto, že se mu zaměstnanecká karta nevydá v souladu s § 46 odst. 6 písm. a) a § 56 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, neboť nesplňuje podmínku trestní zachovalosti ve smyslu § 174 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[3] Rozhodnutí vydané z důvodu podle § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců – tedy pro nesplnění podmínky trestní zachovalosti – je jedním z rozhodnutí taxativně vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něhož platí, že tato rozhodnutí nabývají právní moci jejich oznámením.

[4] Podstatou nynější věci je otázka, zda lze z tohoto ustanovení dovodit, že proti takovému rozhodnutí ministerstva nelze podat odvolání a lze je tedy přímo (aniž by existoval řádný opravný prostředek, který by před podáním žaloby bylo nutné vyčerpat) napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s.

[5] Krajský soud dospěl v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, zatím nepublikovaný ve Sb. NSS) k závěru, že proti rozhodnutí ministerstva lze odvolání podat a žaloba je tedy nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v napadeném rozhodnutí nesprávně poučen, že se proti němu může bránit přímo žalobou u správního soudu (tj. že řádný opravný prostředek je nepřípustný), postupoval krajský soud podle § 46 odst. 5 s. ř. s. a nejen, že žalobu odmítl, ale současně rozhodl o postoupení věci Komisi jako odvolacímu orgánu podle § 170a zákona o pobytu cizinců k vyřízení žalobcova odvolání.

[6] Uvedený závěr je vystavěný na tom, že jak zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (v § 81 odst. 1), tak zákon o pobytu cizinců (v § 170b odst. 1), obecně stanovují, že proti rozhodnutí správního orgánu (stěžovatele) může účastník podat odvolání. Tuto možnost lze zákonem vyloučit, v nynější věci se tak však nestalo. Citovaný § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nevyklučuje podání odvolání, jelikož upravuje pouze to, kdy vyjmenovaná rozhodnutí ministerstva nabývají právní moci. Přestože záměrem zákonodárce zřejmě bylo řádný opravný prostředek vyloučit, nad nedostatečným jazykovým vyjádřením zákona, mělo-li jím dojít k omezení práv jednotlivce, nemůže historický výklad převážet.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel namítá, že podání odvolání proti pravomocnému rozhodnutí je pojmově vyloučeno, neboť jde o řádný opravný prostředek, kterým lze obecně napadat pouze nepravomocná rozhodnutí. Pokud tedy zákonodárce v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvedl, že tam vyjmenovaná rozhodnutí nabývají právní moci jejich oznámením, je to jen jiným vyjádřením toho, že proti těmto rozhodnutím je podání odvolání vyloučeno.

[8] Upozorňuje, že správní řád nestanoví, jakým konkrétním způsobem má být odvolání vyloučeno. Nejvyšší správní soud dovodil, že se tak nemusí stát pouze výslovně, ale také implicitně povahou věci. Konkrétně v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, č. 2369/2011 Sb. NSS, dovodil vyloučení odvolání s ohledem na (i.) smysl zkráceného stavebního řízení a (ii.) chybějící jasnou zákonnou úpravu odvolání v tomto

pokračování

atypickém postupu. Smyslem zkráceného řízení přitom evidentně je rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. V případě rozhodnutí přijatých z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byl úmysl zákonodárce velmi podobný a navíc zřetelně vyslovený v odůvodnění poslaneckého návrhu poslance a ministra vnitra Jana Hamáčka: cílem bylo umožnit podání žaloby přímo proti prvostupňovému rozhodnutí, neboť odvolací řízení cizinci nadbytečně prodlužovalo pobyt na území nebo dokonce zmařilo použití příslušného důvodu pro ukončení jeho pobytu na území. V návaznosti na to také byla správním soudům stanovena lhůta pro rozhodnutí v délce 90 dnů.

[9] Dále namítá, že § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců má jiný smysl a účel, než mu soudy přisuzují. Citované ustanovení obsahuje zvláštní úpravu pouze vůči § 152 správního řádu, který upravuje rozklad jako řádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému ústředním správním úřadem. Ve věcech pobytu cizinců se namísto rozkladu podává odvolání, a to ke zvláštnímu odvolacímu orgánu, kterým je Komise.

[10] Má také za to, že krajský soud vycházel z nesprávného názoru, že absence výslovného vyloučení přípustnosti odvolání vede k omezení práv jednotlivce; neexistuje žádné právo na dvojinstančnost řízení, jak vyplývá z formulace § 81 odst. 1 správního řádu, připouštějícího vyloučení řádných opravných prostředků, i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 37/2011). Lze ostatně stěží uvažovat o tom, že by přezkum soudem byl méně kvalitní než přezkum Komise a že by tedy vyloučením odvolání byl cizinec zkrácen na svých právech.

[11] Stěžovatel dále poukazuje na to, jaké důsledky odmítnutí žaloby a postoupení věci Komisi pro cizince má. Vzhledem k tomu, že při závěru krajského soudu směřuje odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemůže mít zákonem předvídané důsledky, zejména odklad právní moci a vykonatelnosti či jiných právních důsledků prvostupňového rozhodnutí. Pro cizince to znamená nutnost bezpodmínečně vycestovat z území, jelikož mu nadále nesvědčí žádné pobytové oprávnění, ani nesplňuje podmínky pro pobyt na území bez víza dle § 18 zákona o pobytu cizinců. Na rozdíl od situace, kdy by proti pravomocnému rozhodnutí podal žalobu, nemá možnost žádat o přiznání odkladného účinku (takového odvolání) a v důsledku toho mu ani nemůže být uděleno dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel dodává, že pro tyto účely není využitelný institut předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Postup krajského soudu tedy dle jeho názoru vede ke ztížení přístupu cizince k efektivnímu prostředku ochrany.

[12] Závěrem podotýká, že krajské soudy ve věcech jako je tato postupují rozdílně, což má ve finále největší dopad na cizince zvláště v případech, kdy bylo rozhodnuto jako ve věci nynější. Také proto musí být výklad § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců souladný s jeho účelem.

III. Vyjádření žalobce

[13] Žalobce se ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu a vyzdvihl, že § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví pouze to, že k nabytí právní moci dochází oznámením rozhodnutí. Explicitní úprava odvolání v zákoně o pobytu cizinců chybí.

[14] Nesouhlasí s názorem, že postup krajského soudu jde k jeho tíži. Krajský soud řeší velké množství věcí a žalobce se proto domnívá, že jeho věc bude dříve vyřešena formou opravného prostředku. Má za to, že stěžovatel podáním kasační stížnosti zbytečně prodlužuje řízení.

[15] Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatele zastupuje zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované zvláštními zákony pro výkon advokacie (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Jak vyplývá z výše uvedeného, podstatou nynější věci je otázka již řešená Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020, a sice zda ze speciální úpravy § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá vyloučení možnosti podat odvolání proti tam uvedeným rozhodnutím.

[19] Ze závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020 vycházel krajský soud i další senáty soudu zdejšího (viz rozsudky 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 16. 9. 2020, č. j. 1 Azs 211/2020 – 33, ze dne 25. 9. 2020, č. j. 8 Azs 84/2020 – 43, ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 Azs 296/2020 – 21, a ze dne 1. 10. 2020, č. j. 8 Azs 78/2020 – 29). Devátý senát nevidí důvod se od dříve přijatých závěrů odchýlit a ani stěžovatel jej v kasační stížnosti nepřináší; podstata jeho argumentace je shodná jako v odkazovaných věcech. Vzhledem k tomu jsou dále uvedeny pouze nejpodstatnější argumenty vyvracející kasační námitky stěžovatele a v podrobnostech lze odkázat na rozsudek sp. zn. 6 Azs 192/2020.

[20] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že všechny typy řízení sice nemusí být dvojinstanční, jak stěžovatel správně upozorňuje, pokud však zákonodárce nastaví systém opravných prostředků tak, že odvolací instanci garantuje, pak právo na odvolání podléhá soudní ochraně (viz bod [12] odkazovaného rozsudku a tam citovanou judikaturu). Jak obecná úprava v § 81 odst. 1 správního řádu, tak § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom odvolání připouští a zvláštní zákon nevylučuje.

pokračování

[21] Z textu § 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, 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 zákon sice nevyloučil právo na odvolání výslovně, ale fakticky ano, nelze přitakat, 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 (bod [14] odkazovaného rozsudku).

[22] Nelze přisvědčit námitce, že možnost podat odvolání by v nynější věci mohla být vyloučena povahou věci, jako tomu bylo v rozsudku sp. zn. 2 As 37/2011, neboť přirovnání těchto věcí je zcela nepřipadné.

[23] Rozhodnutím, proti kterému nebylo dle odkazovaného rozsudku možné podat odvolání, byl certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Smyslem zavedení zkráceného stavebního řízení sice nepochybně byla rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů, argument pro možné vyloučení odvolání to však představuje proto, že se jedná o zcela specifický institut v *prvním stupni*. Stěžovatel oproti tomu argumentuje, že ke zrychlení řízení by došlo vypuštěním odvolacího řízení, což je svojí povahou podstatně odlišný argument. Tímto způsobem by navíc bylo možné odůvodnit implicitní vyloučení odvolání proti všem správním rozhodnutím, což je nesmyslné.

[24] Dalším důvodem, který Nejvyšší správní soud vedl k závěru o vyloučení odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora, je jeho naprosto specifické postavení, bránící začlenění do systému veřejné správy. Kompetence každého orgánu veřejné moci přitom musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji dovozovat pouze výkladem; instančně nadřízený orgán certifikovaného inspektora nicméně nelze určit a tedy ani stanovit, který správní orgán by měl jasnou kompetenci k rozhodování v odvolacím řízení. Situace v nynější věci je na první pohled naprosto odlišná.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal ani prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně (viz podrobné odůvodnění v bodech [15] – [18] odkazovaného rozsudku). S ohledem na argumentaci stěžovatele zejména ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že nedostatečné jazykové vyjádření zákona nelze „dohánět“ historickým výkladem za situace, kdy by tímto způsobem mělo dojít k omezení práv jednotlivce. Nepochybuje přitom, že vyloučení odvolání takové omezení představuje. Aniž by považoval za nutné (a vhodné) věnovat se polemikám o kvalitě a rychlosti řízení vedených před Komisí či správními úseky krajských soudů, faktem zůstává, že v důsledku vyloučení odvolání účastník řízení přichází o jednu přezkumnou instanci. Nelze také opomíjet, že pravidla přezkumu v odvolacím řízení a v řízení o žalobě před správními soudy jsou podstatně odlišná; poukázat lze zejména na

to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je striktně ovládáno dispoziční zásadou (viz zejména § 75 odst. 2 s. ř. s. vs. § 89 správního řádu).

[26] Stěžovatel v této souvislosti zmiňuje obtíže, kterým by cizinec mohl být v důsledku výkladu přijatého Nejvyšším správním soudem vystaven. Jeho argumentace se však odvíjí od názoru, který zaujal ohledně svého dalšího postupu v obdobných věcech, nikoli od názoru, který by na tento postup měly správní soudy; ty se k němu doposud nevyjadřovaly. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel je postaven před značně složitý problém. Tato situace však byla způsobena nevhodně zvolenou formulací zákona, kterou z výše shrnutých důvodů nelze měnit výkladem a tedy ani řešit v nynější věci. Jak již bylo konstatováno v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020, vyřešení problémů plynoucích ze střetu právní úpravy zákona o pobytu cizinců se správním řádem (zejména otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí) je v první řadě na stěžovateli a Nejvyšší správní soud jej nemůže v nynější věci předvídat.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[29] Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který za něj učinil jeden úkon právní služby spočívající v sepsu a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za nějž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Tato částka se dále zvyšuje o daň z přidané hodnoty na konečných 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[30] Nejvyšší správní soud žalobci nepřiznal požadovanou náhradu za odměnu a hotové výdaje advokáta spojené s úkonem spočívajícím v převzetí a přípravě zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, neboť tento úkon nebyl učiněn v řízení o kasační stížnosti, ale v řízení o žalobě.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. října 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

