



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **K. N.**, zast. Mgr. Pavlem Hrtánkem, advokátem se sídlem Ořechová 28401/1, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2020, č. j. 15 A 36/2020 - 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Pavlu Hrtánkovi, advokátovi, **se** odměna a náhrada hotových výdajů **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla ve výroku I. odmítnuta žalobcem podaná žaloba proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 18. 5. 2020, č. j. OAM-13535-21/PP-2019, a ve výroku II. byla věc postoupena Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání proti uvedenému rozhodnutí stěžovatele.

[2] Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2020, č. j. OAM-13535-21/PP-2019, stěžovatel zamítl žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie z důvodu dle § 87e 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“), neboť je důvodné nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu (výrok I.); současně stěžovatel stanovil žalobci lhůtu k vycestování z území České republiky 35 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí (výrok II.). V poučení pak stěžovatel uvedl, že podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nabývá toto rozhodnutí právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení, v důsledku čehož proti němu není možné podat odvolání; lze podat podle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žalobu k příslušnému krajskému soudu, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Žalobce proti rozhodnutí stěžovatele podal (dne 21. 6. 2020) žalobu, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku, který krajský soud zamítl. Posléze krajský soud podanou žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl jako nepřípustný návrh z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků – viz § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); současně s odkazem na § 46 odst. 5 s. ř. s. a s přihlédnutím k § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců postoupil věc Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení jako odvolání.

[4] Krajský soud vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, který se zabýval výkladem § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jenž stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných nabývají právní moci jejich oznámením. V taxativním výčtu je zahrnut také § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců aplikovaný na případ žalobce (viz výše). Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku podrobně rozebral danou problematiku a uzavřel, že dikce zákona o pobytu cizinců nevyklučuje podání odvolání proti rozhodnutím vyjmenovaným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoliv to byl deklarovaný a sledovaný záměr zákonodárce; viz vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, jenž byl schválen a publikován pod č. 176/2019 Sb. (v podrobnostech srov. sněmovní tisk č. 203/8, pozměňovací návrh přednesený poslancem Janem Hamáčkem, I4., 8. volební období od 2017, digitální repozitář, www.psp.cz). Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 jasně uvedl: *„Úvahám stěžovatele, že novela sice nevyloučila 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.“*

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a o postoupení věci podal stěžovatel kasační stížnost. Stěžovatel je i přes existenci shora uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 přesvědčen, že § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců u taxativně vymezených důvodů pro nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění vylučuje řádný opravný prostředek.

pokračování

[6] Podle stěžovatele se jedná o případ implicitního vyloučení, kdy zákonodárce popsal důsledek, který vyloučení řádného opravného prostředku provází, tedy stav, kdy právní moc rozhodnutí nastává oznámením rozhodnutí účastníku řízení. Ostatně sám Nejvyšší správní soud dovodil, že kromě výslovného vyloučení řádného opravného prostředku existuje ještě další důvod vyloučení možnosti podat odvolání jako řádného opravného prostředku, který je dán „*implicitně povahou dané věci*“; viz rozsudek ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, č. 2369/2011 Sb. NSS. Stěžovatel poukázal také na systematický výklad zákona o pobytu cizinců, který v § 168 obsahuje úpravu odchylek od správního řádu; i vyloučení odvolání je odchylkou od správního řádu, je proto logické, že zákonodárce, který chtěl vyloučit odvolání jako řádný opravný prostředek, patřičnou právní úpravu směřoval právě do tohoto ustanovení, nikoliv do § 170b zákona o pobytu cizinců, které je systematicky zařazeno do části zákona o pobytu cizinců, kterou byla zřízena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a kde se upravuje její působnost či způsob rozhodování. Dále stěžovatel odmítl, že by absencí výslovného vyloučení přípustnosti odvolání došlo k omezení práv jednotlivce. Neexistuje žádné právo na dvojinstančnost řízení, jak vyplývá z § 81 odst. 1 správního řádu i z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. výše uvedený rozsudek č. j. 2 As 37/2011). Stěžovatel poukázal i na důsledky, které s sebou napadené usnesení krajského soudu nese; tím, že by odvolání směřovalo již proti pravomocnému rozhodnutí, nemůže mít správním řádem předvídané důsledky, tedy zejména odklad právní moci a vykonatelnosti či jiných právních účinků rozhodnutí. To pro cizince znamená nutnost bezpodmínečně vycestovat z území České republiky a nic na tom nemění ani návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, který by mohl být posouzen jako návrh na předběžné opatření podle správního řádu, jak naznačují některé krajské soudy ve svých rozhodnutích.

[7] V závěru kasační stížnosti stěžovatel upozornil na rozdílnou praxi krajských soudů a shrnul, že podaná žaloba není nepřípustná, a proto usnesení krajského soudu o odmítnutí věci a jejím postoupení k vyřízení jako odvolání považuje za nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Navrhl tedy, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V nyní posuzované věci stěžovatel zamítl žádost žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění novely provedené zákonem č. 176/2019 Sb. (s účinností od 31. 7. 2019), přitom platí: „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 větě druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 větě druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 větě 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. h) 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“ (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[12] Z citovaného ustanovení stěžovatel dovozuje, že proti jeho rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců se nelze odvolat, o čemž žalobce také poučil. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, vyložil uvedené ustanovení odlišně. Dospěl 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, samo o sobě právo účastníka řízení na odvolání nevylučuje.

[13] 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 – viz § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jinak stanoví správní řád 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 modifikována zvláštní úpravou § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož „*proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*“.

[14] K tomu je třeba dodat, že řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nespadá 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 stanoví, že již rozhodnutí vydané v prvním stupni nabývá právní moci oznámením, a to bez ohledu na skutečnost, zda zákon připouští či nepřipouští opravné prostředky.

[15] Podle § 73 odst. 1 správního řádu musí být pro nabytí právní moci splněny kumulativně obě podmínky – (i) oznámení rozhodnutí a (ii) nepřípustnost odvolání. Právě druhá podmínka v daném případě splněna není, jak již vyložil Nejvyšší správní soud

pokračování

v rozsudku pod č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, v němž neshledal důvodnou námitku stěžovatele odkazující na systematický výklad zákona o pobytu cizinců a odmítl rovněž úvahy stěžovatele o implicitním vyloučení odvolání; viz body 14 až 19 odůvodnění tohoto rozsudku, na které lze pro stručnost pouze odkázat s tím, že možnost podat odvolání není vyloučena povahou věci, jak namítá stěžovatel, jehož poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 2 As 37/2011 - 81 není na místě. V daném případě se totiž nejednalo o rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, nýbrž o velmi specifické rozhodnutí – a sice certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu, u něhož nakonec zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 - 9, č. 2717/2012 Sb. NSS, rozhodl, že ani není správním rozhodnutím, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.

[16] S ohledem na argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vyloučení odvolání není samo o sobě v rozporu s ústavním pořádkem – byť se jedná o výjimku z obecné zásady dvojinstančnosti řízení; ostatně s možností vyloučit odvolání počítá i správní řád (§ 81 odst. 1), jak správně poznamenal stěžovatel. Problematický je především způsob, jakým v daném případě k vyloučení odvolání přistoupil zákonodárce. Zamýšlel-li vyloučit odvolání jako řádný opravný prostředek, měl tak učinit jasně a výslovně, což se nestalo a Nejvyšší správní soud v tomto ohledu neshledal ani prostor pro dotvoření práva výkladem, jak vysvětlil v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, z jehož závěrů vychází nejen nyní napadené usnesení krajského soudu, ale i další navazující judikatura zdejšího soudu; srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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 25. 9. 2020, č. j. 8 Azs 84/2020 - 43, ze dne 30. 9. 2020, č. j. 1 Azs 296/2020 - 21, ze dne 1. 10. 2020, č. j. 8 Azs 78/2020 - 29, či ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Azs 225/2020 - 31.

[17] Pátý senát Nejvyššího správního soudu nevidí důvod se od těchto dříve přijatých závěrů odchýlit a ani stěžovatel tento důvod v kasační stížnosti nepřináší; podstata jeho argumentace je shodná jako v odkazovaných rozsudcích vycházejících shodně z „pilotního“ rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, který byl na zasedání pléna soudců Nejvyššího správního soudu dne 7. 10. 2020 schválen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydávané v souladu s § 22 s. ř. s.

[18] Lze tedy shrnout, že proti rozhodnutí stěžovatele vydanému na základě některého z taxativně vymezených důvodů v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tak jako v nyní souzené věci [§ 87e odst. 1 písm. f)], je možné podat odvolání, přestože paradoxně směřuje proti pravomocnému správnímu rozhodnutí (tento paradox je důsledkem neuváženého zásahu do zákona o pobytu cizinců ze strany zákonodárce, jehož roli nemůže suplovat soud). Uvedený právní názor je nutno respektovat, a pokud stěžovatel poukazuje na rozdílnou praxi krajských soudů, není jasné, z jakého je období a zda nepředchází shora uvedenému „pilotnímu“ rozhodnutí a navazující judikatuře, která je konstantní a souladná. V každém případě však platí, že pokud by krajský soud projednal a meritorně rozhodl o žalobě podané rovnou proti prvoinstančnímu rozhodnutí uvedenému v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je dán důvod ke zrušení takového rozsudku; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2020, č. j. 1 Azs 211/2020 - 33.

[19] Závěrem, již jen na okraj Nejvyšší správní soud konstatuje, že si je velmi dobře vědom možných praktických problémů při řešení pobytové situace cizinců, na které poukazuje stěžovatel a které se pojí se závěrem o přípustnosti odvolání proti pravomocnému správnímu rozhodnutí vydanému z důvodu podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tyto problémy a s nimi související otázky týkající se zejména okamžiku vykonatelnosti tohoto správního rozhodnutí či návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby ovšem musí v první řadě řešit právě stěžovatel, resp. příslušné správní orgány, a nikoli soudy rozhodující ve správním soudnictví. Přesto, aniž by zvolené řešení Nejvyšší správní soud předjímal, považuje za vhodné důrazně upozornit stěžovatele na to, že primárně je nutno změnit praxi ohledně poučení a uvádět v něm, že proti rozhodnutím vydaným z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 je možné podat odvolání. Sekundárně je pak potřeba řešit další pobyt dotčených cizinců, včetně pobytu žalobce, a to způsobem, který nebude bránit efektivnímu soudnímu přezkumu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jako možné řešení se nabízí aplikace § 85 odst. 1 správního řádu, podle něhož nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek a v důsledku toho nenastává vykonatelnost rozhodnutí; ta by byla odložena až k okamžiku právní moci druhoinstančního rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Jednoduše řečeno, odvolání podaná proti rozhodnutím uvedeným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců by měla, pokud jde o vykonatelnost těchto rozhodnutí, odkladný účinek – navzdory tomu, že směřují tato odvolání proti pravomocným prvoinstančním rozhodnutím Ministerstva vnitra.

V. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že podanou kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšný žalobce žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok II.). Zástupce ustanovený žalobci již v řízení před krajským soudem – Mgr. Pavel Hrtánek, advokát, zastupoval žalobce i v řízení o kasační stížnosti (§ 35 odst. 10 *in fine* s. ř. s.); v tomto řízení žádný úkon právní služby neučinil, a proto mu Nejvyšší správní soud odměnu a náhradu hotových výdajů nepřiznal (výrok III.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. listopadu 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu