



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **B. V. T.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 7. 2020, č. j. 57 A 54/2020 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný vydal dne 21. 4. 2020 rozhodnutí č. j. OAM-121-14/ZR-2020, kterým zrušil povolení k trvalému pobytu žalobce dle § 87l odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „zákon o pobytu cizinců“), a současně mu stanovil lhůtu k vycestování z České republiky v délce 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a udělil výjezdní příkaz na 30 dnů od právní moci rozhodnutí.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) shora označeným usnesením odmítl (výrok I) a věc postoupil k vyřízení odvolání Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (výrok II). V odůvodnění uvedl, že žalobce se měl proti rozhodnutí žalovaného bránit nejprve podáním řádného opravného prostředku (odvoláním) a nikoliv žalobou, kterou lze podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků. Podle názoru krajského soudu podání

odvolání nebrání ani dikce § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nemožnost podání odvolání nevyplývá ani z jiného ustanovení zákona o pobytu cizinců, přičemž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), stanoví, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí lze podat tehdy, pokud zákon nestanoví jinak. Z uvedeného dovedl, že poučení žalovaného v rozhodnutí o tom, že proti němu není opravný prostředek přípustný, je nesprávné, v důsledku čehož soud postupoval podle § 46 odst. 5 s. ř. s. a odvolání postoupil k vyřízení Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

II.

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., v níž dovozoval nezákonnost postupu krajského soudu. Krajský soud neměl žalobu odmítnout a odvolání postoupit Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Podle žalovaného z § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že proti předmětnému rozhodnutí není možno podat odvolání. Krajský soud nesprávně upřednostnil výklad gramatický před výkladem logickým a teleologickým. Z uvedených důvodů navrhl zrušit kasační stížností napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Pod tento důvod spadá také případ namítané nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[7] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o výklad zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále též „novela“), konkrétně § 168 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných (vč. ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikovaného na případ žalobce) *nabývají právní moci jejich oznámením*.

[8] Výkladem uvedeného ustanovení se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 (jakož i v navazujících rozsudcích 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). Nyní rozhodující senát neshledal důvod se od tam

pokračování

uvedených závěrů odchýlit a v rámci zachování jednoty judikatury je plně přejímá i pro tuto věc (§ 12 s. ř. s.).

[9] Není sporné, že zákon o pobytu cizinců v § 170b odst. 1 upravuje, že *proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi*. Ustanovení § 170b odst. 1 bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zákonem č. 427/2010 Sb., kterým zákonodárce zřídil Komisi jako odvolací orgán v řízeních dle zákona o pobytu cizinců, což souviselo s přesunem rozhodování ve věcech pobytu cizinců z orgánů Policie ČR na Ministerstvo vnitra. Nedošlo-li by ke zřízení Komise, byl by dle obecné právní úpravy správního řádu opravným prostředkem proti rozhodnutím Ministerstva vnitra rozklad k ministru vnitra.

[10] Podle § 73 odst. 1 správního řádu *nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*. Podle § 81 odst. 1 správního řádu *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak*. V případě ministerstev § 152 odst. 1 správního řádu upravuje, že *proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad*.

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 (jakož i např. v rozsudku č. j. 2 Azs 206/2020 - 15) souhlasil s tím, že ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit vyloučení odvolání proti tam uvedeným rozhodnutím. K tomu uvedl, že *„[ú]vahy 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, k níž došlo nevzájemným zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců a 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 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.“* Následně se Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích zabýval otázkou, zda v tomto případě neexistuje prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně. Dospěl však k závěru, že v souzeném případě nejde ani o mezeru pravou (technickou) a ani o mezeru nepravou (teleologickou či axiologickou). Nejvyšší správní soud poukázal také na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. I tato zásada podle Nejvyššího správního soudu podporuje *„setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusů o její dotváření správním orgánem či soudem bez existence relevantního ústavněprávního důvodu převažujícího nad právní jistotou adresáta normy. Přestože zákonodárce spatřuje v odebrání odvolací instance v určitých (taxativně vyjmenovaných) případech cestu ke zrychlení celé procedury, a tedy je vnímá jako krok k vyšší efektivitě (účelnosti) výkonu veřejné správy, nemůže tak za něj činit moc výkonná ani moc soudní.“* Je-li obecnou zásadou náprava zásahu do práv adresátů veřejné správy samotnou veřejnou správou, podporuje i tato zásada spíše setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusů o její dotváření správním orgánem či soudem bez existence relevantního ústavněprávního důvodu převažujícího nad právní jistotou adresáta normy. Přestože zákonodárce spatřuje v odebrání odvolací instance v určitých

(taxativně vyjmenovaných) případech cestu ke zrychlení celé procedury, a tedy je vnímá jako krok k vyšší efektivitě (účelnosti) výkonu veřejné správy, nemůže tak za něj činit moc výkonná ani moc soudní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21).

[12] Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, „pro běžného adresáta právní normy je z textu nepřehledného, složitého a častokrát novelizovaného zákona o pobytu cizinců stále ještě patrné, že v případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak na řadě míst výslovně užitou formulací odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné. Skutečnost, že stěžovatel tato jiná řízení s citovanou formulací výslovného vyloučení odvolání považuje za odlišná od pobytové problematiky, nemají žádný vliv na logický závěr krajského soudu, že pokud zákonodárce chce vyloučit odvolání, umí tak učinit a činí tak výslovně právě prostřednictvím výše citované formulace. Pohybujeme-li se při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, adresát právní normy může očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky. (...) Lze tak souhlasit s tím „že novelizované znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které hovoří o okamžiku nabytí právní moci oznámením rozhodnutí, samo o sobě nijak neovlivňuje právo účastníka na odvolání, neboť text § 170b odst. 1 zůstal novelou nedotčen. (...) 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. Kolize a související problémy plynoucí ze střetu této právní úpravy se správním řádem (vyřešení otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí), jakož i se soudním řádem správním (počítání lhůty k podání žaloby, posouzení přípustnosti žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí), na něž stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti a kterých si je Nejvyšší správní soud vědom, budou nuceny nejprve vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat krajské soudy. Nejvyšší správní soud nemůže v tuto chvíli výsledky jejich úvah předjímat, neboť by tím nepřipustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti. (...) Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém usnesení ke správnému právnímu závěru, že proti rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu žalobce (...) je odvolání přípustné, správně žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání.“

[13] Z uvedených důvodů nebylo lze shledat důvodnost ani kasační stížnosti v nyní projednávané věci. Usnesení krajského soudu plně odpovídá shora uvedených východiskům, přičemž stěžovatel nepředložil žádnou argumentaci, která by měla potenciál uvedené závěry zpochybnit. Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet ex offio (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[14] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[15] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice náležela, avšak neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. listopadu 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu