



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **X**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2020, č. j. 77 A 62/2020 - 66,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2020, č. j. 77 A 62/2020 - 66 **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Věc **se postupuje** Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 2. 4. 2020, č. j. OAM-02575-27/ZR-2019.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 4. 2020, č. j. OAM-02575-27/ZR-2019, žalovaný podle § 871 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) zrušil žalobci povolení k trvalému pobytu a podle § 871 odst. 3 téhož zákona mu stanovil lhůtu k vycestování z území České republiky.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se nejprve zabýval přípustností žaloby s ohledem na to, že žalovaný žalobce poučil o tom, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání. Uvedl, že je pojmově nemožné podávat odvolání (jako řádný opravný prostředek) proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu. To plyne z požadavku na jednotnost, přehlednost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost právního řádu. V soudních řádech je totiž právní moc rozhodnutí dělicím kritériem pro rozlišení řádných a mimořádných opravných prostředků. Aby tomu bylo ve správním právu jinak, musel by pro to existovat pádný důvod. Ten krajský soud neshledal. Zdůraznil také účel novely zákona o pobytu cizinců, jejímž prostřednictvím má v případech stanovených v § 168 odst. 3 tohoto zákona dojít k urychlení soudního přezkumu. I když by bylo výslovné vyloučení odvolání nepochybně vhodnějším legislativním řešením, lze akceptovat i dikci § 168 odst. 3 ve vazbě na § 172 odst. 10 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud tudíž posoudil žalobu proti rozhodnutí žalovaného jako přípustnou. Ve věci samé se ztotožnil se žalovaným, že žalobcova protiprávní jednání představují s ohledem na svou soustavnost, dobu, po kterou byla trestná činnost páchána, počet dílčích útoků a výši způsobené škody trvající ohrožení veřejného pořádku. Žalovaný se však dostatečně nezabýval přiměřeností rozhodnutí z hlediska zásahu do žalobcova soukromého a rodinného života. Dostatečně nezvažil především hledisko nejlepšího zájmu nezletilých dětí žalobce. Zatížil tak napadené rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že řádně a podrobně odůvodnil, proč považuje dopad rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce za přiměřený. Intenzita veřejného zájmu na ukončení pobytu žalobce převažuje nad nejlepšími zájmy jeho dětí, včetně dcery, která je státní příslušnicí České republiky. Není třeba vymezovat, co je nejlepším zájmem dítěte, neboť je zřejmé, že je to zájem na společném soužití a výchově poskytované ze strany obou rodičů. Žalobce však trestnou činnost páchal opakovaně a po dlouhou dobu. Činil tak výhradně za účelem dosažení vlastního prospěchu a na úkor jiných. Žalobce navíc není pro své děti vhodným příkladem či výchovným vzorem. Trestnou činnost páchal i v době, kdy měl v České republice děti, což svědčí o jeho jisté bezohlednosti. Zájem nezletilých dětí na společném životě se svým otcem na území České republiky tak nemůže převážit nad veřejným zájmem společnosti na ochraně před trestnou činností. Absolutní preference nejlepšího zájmu dítěte by popírala smysl zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Vymezil se proti tvrzení stěžovatele, že měl trestnou činnost činit výhradně za účelem

pokračování

dosažení vlastního prospěchu a na úkor jiných. Přestože se setrvání jeho osoby zatížené trestní minulostí může jevit jako nežádoucí či přímo ohrožující veřejný zájem, je třeba zohlednit individuální okolnosti trestných činů a rodinnou situaci, především okolnosti týkající se dcery Y. Odcestováním žalobce by došlo k drastickému zásahu do jeho rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a rovněž k zásahu do práva dítěte na kontakt s rodiči dle čl. 9 Úmluvy o právech dítěte. Zmínil rovněž koronavirovou pandemii, která má vliv na celkové narušení fungování rodiny v případě, pokud by byl nucen opustit území České republiky. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[5] 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, 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit pro zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že k projednání věci chyběly podmínky řízení. Žaloba totiž byla podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Otázka přípustnosti žaloby přitom spadá do širšího okruhu podmínek řízení ve správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 - 51).

[6] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*

[7] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 2. 4. 2020 zrušil žalobci povolení k trvalému pobytu a stanovil mu lhůtu k vycestování z území České republiky. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 7. 4. 2020 odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla rozhodnutím ze dne 29. 5. 2020, č. j. MV-71596-7/SO-2020, jako nepřipustné. Uvedla, že proti rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu podle § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není možné podat odvolání, neboť takové rozhodnutí dle § 168 odst. 3 téhož zákona nabývá právní moci jeho oznámením. Rozhodnutí stěžovatele nabylo právní moci dne 6. 4. 2020. Dne 6. 5. 2020 podal žalobce proti rozhodnutí stěžovatele správní žalobu.

[8] Právní otázkou, zda je proti rozhodnutím vyjmenovaným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců přípustné odvolání, se již Nejvyšší správní soud zabýval. Jedná se především o rozsudek ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, jehož právní závěry soud dále převzal v 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 16. 9. 2020, č. j. 1 Azs 211/2020 - 33 nebo ze dne 25. 9. 2020, č. j. 8 Azs 84/2020 - 43. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od právního názoru zaujatého v uvedených rozsudcích odchýlit (§ 12 s. ř. s.) a

v podrobnostech na ně odkazuje. V tomto rozsudku pak Nejvyšší správní soud cituje pouze ty nejzásadnější argumenty relevantní pro posouzení daného případu.

[9] Podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *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 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), *nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání*.

[11] 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*.

[12] Při posouzení přípustnosti žaloby se krajský soud zabýval výkladem zákona č. 176/2019 Sb., kterým došlo ke změně zákona o pobytu cizinců (dále též „novela“). Novelizovaný § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných *nabývají právní moci jejich oznámením*. V taxativním výčtu je zahrnut také § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikovaný v souzené věci. Krajský soud má za to, že pravidlo obsažené v novelizovaném § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vylučuje možnost podat odvolání proti rozhodnutím vydaným z důvodů v něm taxativně uvedených.

[13] Nejvyšší správní soud však ve výše uvedených rozsudcích dospěl k závěru, 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 neuváženým 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.“

[14] Dále Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích dospěl k závěru, že v souzeném případě nejde ani o mezeru v zákoně, která by poskytovala prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu). Nejvyšší správní soud poukázal také na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s., která podporuje „setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusů o její dotváření správním

pokračování

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.“

[15] Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 „[s]hoda uvedených závěrů 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.“

[16] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nemohl postupovat jinak než napadený rozsudek krajského soudu zrušit, neboť soud měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Podle § 110 odst. 1, věty první za středníkem s. ř. s., jestliže již v řízení před soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Proto kasační soud současně se zrušením napadeného rozsudku žalobu sám odmítl.

[17] Ze správního spisu dále vyplývá, že stěžovatel žalobce nesprávně poučil o nepřípustnosti řádného opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí. Žalobcem podané odvolání pak Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla jako nepřípustné. Protože žalobce podal správní žalobu v důsledku nesprávného poučení o nepřípustnosti řádného opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí, postoupil Nejvyšší správní soud věc dle § 46 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. k vyřízení odvolání příslušnému odvolacímu správnímu orgánu, kterým je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

[18] Protože soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Do těchto nákladů řízení patří jak náklady vzniklé v řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). Z tohoto důvodu

nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

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

V Brně dne 26. listopadu 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu