



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Y. Z.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2020, č. j. OAM-11807-19/TP-2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti výroku I. a II. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2020, č. j. 16 A 69/2020 - 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), pro existenci důvodného nebezpečí, že by žalobce mohl ohrozit bezpečnost státu. Žalovaný současně žalobce poučil o tom, že proti tomuto rozhodnutí nelze podat odvolání, ale lze jej ve třicetidenní lhůtě od jeho doručení napadnout žalobou ve správním soudnictví.

II.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). Ten žalobu shora označeným usnesením odmítl (výrok I.), věc postoupil Ministerstvu vnitra, Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, k vyřízení odvolání proti rozhodnutí žalovaného (výrok II.), nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.) a žalobci vrátil zaplacené soudní

poplatky za podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku v souhrnné výši 4.000 Kč (výrok IV.).

[3] Krajský soud v odůvodnění tohoto usnesení především poukázal na závěry rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, v němž Nejvyšší správní soud uzavřel, že ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nevylučuje podání odvolání proti zde vyjmenovaným rozhodnutím (v uvedeném výčtu je obsaženo i rozhodnutí podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které žalovaný vydal v žalobcově případě). Podle krajského soudu tedy s ohledem na skutečnost, že zákonodárce výslovně nevyloučil možnost podání odvolání proti rozhodnutí žalovaného podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nebyla žalobci v jeho případě možnost napadat rozhodnutí žalovaného odvoláním *de iure* upřena. Krajský soud tudíž dospěl k závěru, že žalobcova žaloba je pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., a proto ji podle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl a s přihlédnutím k § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců věc postoupil Ministerstvu vnitra, Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, k vyřízení odvolání proti rozhodnutí žalovaného.

III.

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti výroku I. a II. usnesení krajského soudu (dále jen „napadené usnesení“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že nesprávně vyložil a aplikoval ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v důsledku čehož žalobu chybně odmítl pro nepřipustnost kvůli nevyčerpání řádných opravných prostředků. Má naopak, i s vědomím existence rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, za to, že ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců proti taxativně vymezeným rozhodnutím skutečně vylučuje podání řádného opravného prostředku.

[6] Stěžovatel především zdůrazňuje, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím uvedeným v jeho § 168 odst. 3 nevylučuje, je toto vyloučeno již z podstaty věci. Je-li totiž rozhodnutí pravomocné, je závazné a nezměnitelné (materiální stránka právní moci) a nelze jej napadnout řádným opravným prostředkem (formální stránka právní moci). Právní moc může být následně prolomena pouze zákonem stanoveným způsobem, zejména prostřednictvím mimořádných opravných prostředků a dozorcích prostředků, resp. prostřednictvím soudních rozhodnutí. Bylo-li by tak připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by se jednat o řádný opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí. Podané odvolání by tedy nemohlo mít následek předvídaný § 85 správního řádu, tedy že právní moc rozhodnutí nenastává v důsledku odkladného účinku odvolání, neboť ta by již nastala oznámením rozhodnutí. Stěžovatel uvádí, že podle § 81 odst. 1 správního řádu je zákonodárce oprávněn vyloučit možnost podání odvolání proti některým rozhodnutím správního orgánu. V takové situaci pak podle § 73 odst. 1 správního řádu nabývá rozhodnutí právní moci jeho oznámením. Správní řád však podle stěžovatele nestanovuje podmínky ohledně způsobu, jakým má být odvolání (zvláštním) zákonem vyloučeno. Stěžovatel proto neshledává problém v tom, že

pokračování

zákonodárce v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců namísto výslovného vyloučení možnosti podat řádný opravný prostředek proti zde uvedeným rozhodnutím popsal za tímto účelem důsledek, který vyloučení řádného opravného prostředku provází, tedy že právní moc rozhodnutí nastává oznámením rozhodnutí účastníku řízení.

[7] Stěžovatel k uvedenému poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, v němž kasační soud uzavřel, že nemožnost podat odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu musí plynout buď přímo ze zákona, nebo je dána implicitně povahou věci. V případě rozhodnutí uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo přitom cílem zákonodárce zabránit vyvolání odvolacího řízení, kterým by se cizinci pobyt na území České republiky nadbytečně prodlužoval nebo by byl dokonce zmařen účel příslušného rozhodnutí o ukončení pobytu podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a tudíž umožnit cizincům napadnout tato rozhodnutí přímo žalobou; nemožnost podání odvolání proti těmto rozhodnutím je tedy podle stěžovatele dána implicitně povahou věci.

[8] Stěžovatel dále uvádí i to, že pro závěr o vyloučení možnosti podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutím uvedeným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců svědčí i systematický výklad tohoto zákona. Zákon o pobytu cizinců totiž v § 168 obsahuje úpravu odchylek od správního řádu, a jelikož je vyloučení odvolání takovou odchylkou od správního řádu, bylo by logické, aby zákonodárce hodlal vyloučit odvolání jako řádný opravný prostředek upravil tuto odchylku právě v tomto ustanovení; nikoliv v § 170b zákona o pobytu cizinců, které upravuje způsob rozhodování odvolacího orgánu, na nějž poukazují v napadeném usnesení krajský soud a kasační soud v již citovaném rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21. Jelikož tak však zákonodárce neučinil, platí pro rozhodnutí podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců obecná úprava v § 81 odst. 1 správního řádu, která neupravuje způsob, jak má ve speciálním zákoně dojít k vyloučení možnosti podat odvolání.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že by absencí výslovného vyloučení možnosti podat odvolání proti rozhodnutím podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců došlo k omezení práv jednotlivce. Je totiž přesvědčený o tom, že právo na dvojinstančnost správního řízení neexistuje, což vyplývá i ze znění § 81 odst. 1 správního řádu. Podle stěžovatele nadto dává soudní přezkum při absenci přezkumu rozhodnutí odvolacím správním orgánem cizincům záruku dostatečně kvalitního přezkumu správního rozhodnutí.

[10] Stěžovatel nakonec v kasační stížnosti poukazuje i na to, jak usnesení o odmítnutí žaloby a její postoupení odvolacímu orgánu negativně zasáhne do právní sféry žalobce (a cizinců v obdobných situacích). Tím, že by odvolání směřovala již proti pravomocným rozhodnutím správního orgánu vyjmenovaným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nemohla by tato mít správním řádem předvídané důsledky, tedy zejména odklad právní moci a vykonatelnosti. Cizinci by proto museli vždy ihned opustit území České republiky, neboť odvolání by nemělo odkladný účinek, ani by mu jej nebylo možné přiznat. Zároveň by cizinci neměli možnost požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel proto uzavírá, že byla-li krajským soudem v napadeném usnesení připuštěna možnost podání

odvolání proti rozhodnutím podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, představuje to ztížení přístupu k efektivnímu „opravnému“ prostředku, kterým je podle stěžovatele pouze žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Cizinec jako účastník řízení totiž bude podle stěžovatele v nevýhodnějším postavení, pokud bude proti rozhodnutí podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců podávat odvolání, než kdyby měl možnost podat rovnou žalobu.

IV.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

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

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, lze podat výlučně z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedené ustanovení totiž konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v takovém případě hodnotí pouze to, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí návrhu, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se věci samé (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80, či ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016 - 39).

[14] V nyní posuzované věci stěžovatel svým rozhodnutím zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu z důvodu podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí vydané z uvedeného důvodu je přitom obsaženo v § 168 odst. 3 téhož zákona mezi rozhodnutími vydanými stěžovatelem, která nabývají právní moci jejich oznámením. S ohledem na toto zákonné ustanovení stěžovatel ve svém rozhodnutí poučil žalobce o nepřípustnosti odvolání. Krajský soud však v napadeném usnesení nepřisvědčil poučení stěžovatele o nepřípustnosti odvolání proti tomuto rozhodnutí a žalobu odmítl podle § 46 odst. 5 s. ř. s. pro nepřípustnost ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.

[15] Otázkou přípustnosti odvolání proti rozhodnutím stěžovatele vydaným z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 176/2019 Sb.“) se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, č. 4078/2020 Sb. NSS. Dospěl přitom k závěru, že právo účastníka správního řízení na odvolání ve smyslu § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců zůstalo zákonem č. 176/2019 Sb. nedotčeno. Proti rozhodnutím stěžovatele vydaným z důvodů taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tak lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím. V odůvodnění citovaného rozsudku se v bodech 13 a 14 k této otázce uvádí, že z ustanovení „§ 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu vyplývá obecná a tradiční zásada dvojinstančnosti správního řízení. Jedná se o jednoznačný projev vůle zákonodárce připustit

pokračování

odvolání (resp. rozklad) proti rozhodnutím správních orgánů jakožto obecné pravidlo s možnými výjimkami stanovenými buď samotným správním řádem, nebo jiným zákonem. Z § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá procesní právo každého cizince podat odvolání proti každému rozhodnutí Ministerstva vnitra ke Komisi. Vůči § 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu se jedná o zvláštní právní úpravu, byť totožného obsahu, určující navíc speciální odvolací správní orgán. Řízení dle zákona o pobytu cizinců jsou tedy vedena jako dvojinstanční, tzn. že jejich účastníci mají právo na odvolání. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že ze samotného textu novelizovaného § 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, 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.“

[16] Jakkoli se v případě posuzovaném v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 jednalo o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu podle § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nic to nemění na tom, že závěry tam vyslovené dopadají i na nyní posuzovanou věc, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu za užití § 87k odst. 1 písm. a) téhož zákona. V obou případech se totiž jedná o rozhodnutí stěžovatele podle ustanovení zákona o pobytu cizinců, která jsou obsažena ve výčtu v § 168 odst. 3 téhož zákona s tím, že nabývají právní moci oznámením, z čehož stěžovatel mylně dovodil, že proti nim není odvolání přípustné.

[17] Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 – 21 uvedl, že závěr o přípustnosti odvolání proti rozhodnutí stěžovatele vydaného z důvodu, který je obsažen v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, „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 nepřípustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.“ Těmito otázkami se proto Nejvyšší správní soud nezabýval ke zbývajícím kasačním námitkám ani v nyní posuzované věci, neboť jejím předmětem je toliko zákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a postoupení věci

k vyřízení příslušnému správnímu orgánu v návaznosti na soudem učiněný závěr o přípustnosti řádného opravného prostředku (odvolání) proti žalobou napadenému rozhodnutí.

[18] Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů za správný. Napadené výroky I. a II. usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a postoupení věci Ministerstvu vnitra, Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, k vyřízení odvolání proti rozhodnutí stěžovatele jsou tak zákonné a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[19] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 21. prosince 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu