

## USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Aleše Sabola a soudců Martina Lachmanna a Jana Ferfeckého ve věci

žalobkyně: **X. X.**, nar. X. X. XXXX,  
bytem XXXXXXXXXXXX, XXXXX  
zastoupené Mgr. Miroslavem Krutinou., advokátem  
sídlem Vyšehradská 27, Praha 2

proti  
žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**  
sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, čj. OAM-305-16/ZR-2020,**

**takto:**

- I.** Žaloba se **odmítá** a věc se **postupuje** Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.
- II.** Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

### **Odůvodnění:**

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 20. 4. 2020 domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**žalovaný**“) ze dne 22. 4. 2020, čj. OAM-305-16/ZR-2020 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“).
2. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 77 odst. 2 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**“), zrušil povolení k trvalému pobytu udělené žalobkyni dne 6. 11. 2012. Podle § 77 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni zároveň stanovena lhůta k vycestování z území České republiky v trvání 30 dnů od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, respektive 30 dnů od skončení nouzového stavu vyhlášeného vládou České republiky usnesením č. 194 ze dne 12. 3. 2020.
3. Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí (v souladu s poučením v něm uvedeným) podala ve smyslu § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců k Městskému soudu v Praze přímo žalobu. Žalovaný totiž v poučení kromě jiného uvedl, že „*toto rozhodnutí dle § 168 odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb. **nabývá právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení účastníci řízení nebo jejímu zástupci, je-li zastoupen. Z tohoto důvodu proti němu **nelze podat odvolání*****“ (pozn. zvýrazněno soudem).
4. Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 5. 2020, č. j. 18 A 14/2020-52, žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“). V usnesení konstatoval, že odstavec 3 byl do § 168 zákona o pobytu cizinců vložen zákonem 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

„novela č. 176/2019 Sb.“). Touto novelou zákonodárce zjevně usiloval o vyloučení dalšího přezkumu některých rozhodnutí Komise (tj. vyloučení možnosti podat odvolání), s cílem urychlit ukončení pobytu cizince na území České republiky. Pravidlo upravené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se však uplatní toliko na taková rozhodnutí, jež jsou (i) vydána z některého z důvodů uvedených v § 37 odst. 1 písm. a), § 37a odst. 1 písm. d), § 37a odst. 2 písm. c), § 46a odst. 1 věť druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 věť druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 věť 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), nebo § 56 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců, za kumulativního splnění druhé podmínky, tj. (ii) 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) zákona o pobytu cizinců.

5. Městský soud konstatoval, že žalovaný napadeným rozhodnutím zrušil povolení k trvalému pobytu žalobkyně podle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení však není zahrnuto pod důvody vydání rozhodnutí ad (i), jak je předpokládáno v první části § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ačkoli tedy bylo napadené rozhodnutí vydáno se zřetelem ke skutečnosti, pro kterou lze obecně o aplikaci pravidla vyplývajícího z § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvažovat, nebyla současně splněna první komplementární podmínka, neboť rozhodnutí nebylo vydáno z jednoho z důvodů taxativně uvedených v první části § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Za této situace tedy nedošlo k naplnění hypotézy právní normy obsažené v tomto ustanovení a napadené rozhodnutí proto právní moci jeho oznámením nenabývalo. Žalovaný tak nesprávně žalobkyni poučil o tom, že odvolání proti jeho rozhodnutí není přípustné. Za této situace městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 5 s. ř. s. a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku Komisi, jakožto orgánu nadřízenému žalovanému.
6. Městský soud dále *obiter dictum* vyslovil pochybnost nad tím, zda bylo dikcí § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců účinně dosaženo zákonodárcem zamýšleného výsledku, tedy vyloučení přípustnosti odvolání proti tam uvedeným rozhodnutím ministerstva. Připomněl, že podle § 73 odst. 1 správního řádu je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Uvedené zákonné pravidlo přitom stojí na obecných principech doktríny procesního práva, dle nichž je jedním z předpokladů právní moci nenapadnutelnost rozhodnutí řádnými opravnými prostředky. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců přitom explicitně nestanoví, že by odvolání proti zde uvedeným rozhodnutím nebylo přípustné; výslovně pouze (odchylně od § 73 odst. 1 správního řádu) váže okamžik nabytí právní moci rozhodnutí na okamžik jeho oznámení. Pokud však zákonodárce současně explicitně nestanovil pro tyto případy výjimku z obecného pravidla o přípustnosti odvolání uvedeného v § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, lze legitimně pochybovat o tom, zda § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců skutečně odvolání vylučuje, anebo zda je případně odvolání sice přípustné, ale je v těchto případech (zcela nesystémově) fakticky mimořádným opravným prostředkem směřujícím proti pravomocnému rozhodnutí. V tomto směru odkázal na související odbornou literaturu, ze které vyplývají obdobné pochybnosti o důsledcích plynoucích ze zvoleného legislativního řešení.
7. Proti usnesení městského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Na jejím základě Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 Azs 189/2020-26, zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil s právním názorem žalovaného, podle kterého § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádné kumulativní podmínky pro následek tímto ustanovením předvídaný nezakotvuje, neboť městským soudem akcentovaná pasáž „(...) jde-li o skutečnosti uvedené v § (...)“ je pouhou vsuvkou, upínající se výlučně k ustanovení § 56 odst. 1 písm. g) tohoto zákona, předcházejícímu v textu. Nejvyšší správní soud

uzavřel, že *ratio decidendi*, na němž městský soud vystavěl závěr o existenci důvodů pro odmítnutí žaloby a postoupení věci Komisi, neobstojí. Jelikož napadené usnesení stojí na nesprávném výkladu zákona, shledal Nejvyšší správní soud z důvodu nesprávného právního posouzení věci naplnění kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

8. Nejvyšší správní soud reflektoval, že městský soud vyslovil v odůvodnění svého usnesení též pochybnosti o tom, zda § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců skutečně vylučuje odvolání v případech spadajících pod hypotézu tohoto ustanovení. Konstatoval, že jakkoli by případná negativní odpověď na nastolenou otázku mohla být dalším důvodem pro procesní postup zvolený městským soudem, nelze přehlédnout, že se jedná pouze o úvahu městského soudu bez vyslovení konečného právního závěru, nadto explicitně uvedenou mimo rámec rozhodovacích důvodů. Přestože procesní úprava nevylučuje, aby se kasační soud vyjádřil (byť opět jen *obiter dictum*) i k právním otázkám, které nepředstavují rozhodovací důvody napadeného rozhodnutí prvoinstančního soudu, v daném případě je takový postup vyloučen. K městským soudem nastolené otázce se totiž již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), kde dospěl k závěru, že „[p]rávo účastníka správního řízení na odvolání (§ 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) zůstalo nedotčeno zákonem č. 176/2019 Sb. Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodů taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím“. Konstatoval rovněž, že tento právní názor byl následován i v dalších rozhodnutích tohoto soudu (například rozsudky ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020-27, a ze dne 11. 12. 2020, č. j. 5 Azs 312/2020-15). Třetí senát Nejvyššího správního soudu ovšem výše uvedený právní názor považuje za nesprávný s tím, že za této situace nemůže (ani *obiter dictum*) tento právní názor městskému soudu prezentovat, neboť není souladný s již existující judikaturou tohoto soudu; takový postup by ignoroval požadavek na konzistenci judikatury kasačního soudu. Jediný možný postup, jak by mohl být odlišný názor třetího senátu na výklad ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *lege artis* prosazen, je vyvolání řízení o této otázce před rozšířeným senátem tohoto soudu postupem dle § 17 s. ř. s. Takový postup však není myslitelný za situace, kdy by byla rozšířenému senátu předložena k řešení fakticky jen abstraktní právní otázka, jejíž zodpovězení by nemělo na výsledek řízení o kasační stížnosti žádný vliv. Z uvedeného důvodu se Nejvyšší správní soud k městským soudem nastíněné otázce blíže nevyjádřil.
9. Městský soud v Praze v situaci, kdy nosné důvody, na nichž stálo jeho usnesení ze dne 27. 5. 2020, č. j. 18 A 14/2020-52, jímž byla žaloba odmítnuta, z hlediska zákona neobstojí, znovu věc posuzoval i ve světle závěrů vyslovených *obiter dictum*, které byly judikaturou Nejvyššího správního soudu aprobovány. Otázka, zda bylo dikcí ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců účinně dosaženo zákonodárcem zamýšleného výsledku, tedy vyloučení přípustnosti odvolání proti v něm uvedeným rozhodnutím ministerstva, již byla judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena.
10. Nejvyšší správní soud v rozsudku NSS ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21 konstatoval, „[že] § 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 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. O tzv. mezeru pravou se v tomto případě bezpochyby nejedná. Pravá (technická) mezera znamená, že určitá pozitivněprávní ustanovení zákona nelze bez doplnění další chybějící části právního řádu vůbec aplikovat a z hlediska účelnosti práva je třeba takovou mezeru odstranit aplikačním dotvořením práva soudem. Dotčená ustanovení zákona o pobytu cizinců v jejich vzájemné souvislosti však technicky aplikovat lze a standardní odvolací řízení lze provést, stejně jako tomu bylo před novelou § 168 zákona o pobytu cizinců. Právní řád tedy žádnou pravou mezeru neobsahuje. V souzeném případě nejde ani o tzv. mezeru nepravou (teleologickou, či axiologickou), která může být v právním řádu přítomna, přestože lze případ posoudit na základě zdánlivě jednoznačné pozitivněprávní úpravy“.*

11. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že výjimku z práva na odvolání v tomto případě nelze dotvořit teleologickou redukcí § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, naopak závěr o přípustnosti odvolání rovněž v případech vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze podpořit poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. Poukázal v tomto ohledu na závěry, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS [bod 40]: „Soudní ochrana je subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané "v první linii"), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě.“
12. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku uvedl, že 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, nemá 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. 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.
13. V rozsudku ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020 – 27, Nejvyšší správní soud v obdobné věci dospěl k závěru, že na žalobou napadené rozhodnutí ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dopadá, avšak i přesto byly v řízení před městským soudem dány podmínky pro odmítnutí návrhu a postoupení věci Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, neboť žalobce se řídil nesprávným poučením žalovaného o tom, že odvolání proti jeho rozhodnutí není přípustné. Podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců totiž lze proti rozhodnutí žalovaného podat odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, přičemž tuto možnost § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců výslovně nevylučuje.

14. V na výše uvedený rozsudek sp. zn. 6 Azs 140/2020 navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 12. 2020, č. j. 5 Azs 312/2020-15. Konstatoval, že „[s]amotný § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců 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. Podle § 73 odst. 1 správního řádu musí být pro nabytí právní moci splněny kumulativně obě podmínky – a) oznámení rozhodnutí a b) nepřipustnost odvolání. Právě druhá podmínka v daném případě splněna není. 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. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu neshledal prostor pro dotvoření práva výkladem, jak vysvětlil v opakovaně zmínovaném rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020, z jehož závěrů vychází nejen nyní napadené usnesení krajského soudu, ale i další navazující judikatura zdejšího soudu (...). 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 [§ 871 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).“
15. K obdobným právním závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Azs 225/2020 – 31, 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, ze dne 9. 11. 2020, č. j. 5 Azs 302/2020 – 17, a ze dne 11. 12. 2020, č. j. 5 Azs 312/2020-15.
16. S ohledem na výše uvedené závěry judikatury Nejvyššího správního soudu městský soud uzavřel, že proti rozhodnutí Ministerstva vnitra vydanému na základě některého z taxativně vymezených důvodů v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je možné podat odvolání, přestože směřuje proti pravomocnému správnímu rozhodnutí. 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. Jsou tak dány podmínky pro postup podle § 46 odst. 5 s. ř. s., tedy pro odmítnutí návrhu (žaloby) a postoupení věci Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Městský soud si je vědom toho, že třetí senát Nejvyššího správního soudu s výše uvedeným právním názorem nesouhlasí, avšak v tomto ohledu ve zrušujícím rozsudku městský soud právním názorem nezavázal. Za této situace soud vycházel z dosud převládajícího právního názoru uvedeného ve výše citované judikatuře. S ohledem na odmítnutí žaloby soud o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě nerozhodoval.
17. Výrok o náhradě nákladů je odůvodněn § 60 odst. 3 věta první s. ř. s.

### **P o u č e n í :**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 7. září 2021

**Aleš Sabol**  
předseda senátu