



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Ch. K. L.**, zastoupeného Mgr. Markem Eichlerem, advokátem, sídlem S. K. Neumanna 2052, Varnsdorf, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2020, č. j. OAM-1231-9/ZR-2020, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2020, č. j. 16 A 78/2020 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen nahradit** žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce, advokáta Mgr. Marka Eichlera.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný vydal dne 10. 6. 2020 rozhodnutí, kterým podle § 77 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zrušil platnost žalobcova povolení k trvalému pobytu a podle § 77 odst. 3 téhož zákona mu stanovil lhůtu k vycestování z území České republiky v délce třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, případně od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

[2] Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ten žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též „Komise“) k vyřízení odvolání.

[3] Krajský soud na základě závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, č. 4078/2020 Sb. NSS, dospěl k závěru, že podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podat odvolání ke Komisi. Žaloba je tudíž nepřipustná, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Vzhledem k tomu, že žalobce podal žalobu proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, postoupil krajský soud věc k vyřízení odvolání Komisi.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil smysl právní úpravy a zákon o pobytu cizinců vyložil v rozporu s úmyslem zákonodárce, systematikou zákona o pobytu cizinců a v důsledku i v neprospěch žalobce.

[5] Stěžovatel namítl, že odvolání je vyloučeno implicitně, neboť právní moc může být prolomena jen zákonem stanoveným způsobem. Bylo-li by připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by z povahy věci jít o řádný opravný prostředek a podané odvolání by nemohlo mít následek předvídaný v § 85 odst. 1 správního řádu.

[6] Zákonodárce v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (v celém rozsudku míněno ve znění účinném do 1. 8. 2021, kdy nabyl účinnosti zákon č. 274/2021 Sb. – pozn. NSS) namísto výslovného vyloučení řádného opravného prostředku popsal důsledek, který vyloučení řádného opravného prostředku provází, tedy jen jinými slovy vyjádřil skutečnost, že odvolání proti rozhodnutím uvedeným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je vyloučeno.

[7] Stěžovatel odkázal na rozsudek ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 37/2011 - 81, č. 2369/2011 Sb. NSS, podle něž by s ohledem na znění § 81 odst. 1 správního řádu nemožnost podat odvolání musela plynout přímo ze zákona, případně by tato výluka odvolání mohla být dána implicitně povahou věci. Argumenty, které Nejvyšší správní soud uplatnil v uvedeném rozsudku, dle stěžovatele platí i pro nyní projednávaný případ.

[8] Pro závěr o vyloučení řádného opravného prostředku proti rozhodnutím uvedeným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců podle stěžovatele svědčí vedle logického a teleologického výkladu i výklad systematický. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců obsahuje úpravu odchylek od správního řádu, přičemž i vyloučení odvolání je takovou odchylkou. Proto je úprava umístěna do tohoto ustanovení a nikoli do § 170b, který upravuje rozhodování odvolacího orgánu.

[9] Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský soud v napadeném usnesení, stejně jako Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 přeceňují význam § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení obsahuje pouze zvláštní úpravu vůči § 152 správního řádu. Smyslem § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců tedy není

pokračování

stanovit, že se proti všem rozhodnutím ministerstva podává odvolání, ale pouze vyloučit obecnou úpravu rozkladu.

[10] Stěžovatel považuje za nesprávný závěr soudu, že by absencí výslovného vyloučení přípustnosti odvolání došlo k omezení práv jednotlivce. Stěžovatel se domnívá, že právo na dvojinstančnost správního řízení neexistuje, o čemž svědčí formulace § 81 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 37/2011 - 81. Podle stěžovatele nelze uvažovat o tom, že by vyloučením odvolání byl cizinec zkrácen na svých právech, neboť přezkum rozhodnutí provedený nezávislým a nestranným soudem, který je především povolán k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům, dává cizinci záruku kvalitního přezkumu rozhodnutí. O možnosti napadnout rozhodnutí žalobou byl žalobce ve stěžovatelově rozhodnutí poučen.

[11] Dále stěžovatel argumentoval, že pokud by odvolání směřovalo proti pravomocnému rozhodnutí, nemůže mít správním řádem předvídané důsledky, tedy zejména odklad právní moci a vykonatelnosti či jiných právních účinků rozhodnutí. Naopak v případě, že by byla proti rozhodnutí podána rovnou žaloba, jak předpokládal zákonodárce, má cizinec možnost požádat o přiznání odkladného účinku žalobě a může také z tohoto důvodu požádat o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Soud pak posoudí, zda existují důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě. Odvolací orgán však takovou možnost nemá. Využít podle stěžovatele nelze ani institutu předběžného opatření.

[12] Jestliže jazykový výklad dovede soud k závěru, že lze proti rozhodnutí podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců podat odvolání, pak by měl zvážit důsledky, ke kterým takový výklad vede, a s ohledem na ně by měl zjistit, zda teleologický, systematický a logický výklad nevedou k jinému výsledku. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009 - 67.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s usnesením krajského soudu, jež následuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 souhlasí. Stěžovateli nepřisluší rozporovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dle žalobce záměr zákonodárce nemůže převážet nad nedostatečným jazykovým vyjádřením zákona. Z textu zákona nelze dovozovat, že by žalobce neměl možnost podat proti rozhodnutí odvolání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel výslovně označil jako důvod kasační stížnosti nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, tedy důvod dle § 103 odst. 1 písm. a)

s. ř. s. Nicméně je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází z povahy věci v úvahu 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.

[17] Stěžovatel nesouhlasí s výkladem § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění novely provedené zákonem č. 176/2019 Sb. a před novelou provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných *nabývají právní moci jejich oznámením*. V tomto taxativním výčtu je zahrnut také § 77 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, který byl uplatněn v nyní projednávaném případě žalobce. Stěžovatel má za to, že pravidlo obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vylučuje možnost podat odvolání proti rozhodnutím v něm uvedeným. Krajský soud zastává názor, že pravidlo vylučující podání odvolání proti rozhodnutím vyjmenovaným v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v tomto ustanovení obsaženo není.

[18] Jak uvádí i stěžovatel, výkladem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, č. 4078/2020 Sb. NSS, z jehož závěrů vychází i napadené usnesení krajského soudu. Nejvyšší správní soud považuje tyto závěry za správné, nadále platné a zcela aplikovatelné i v nyní projednávané věci.

[19] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak*.

[20] Podle § 152 odst. 1 správního řádu *proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad*.

[21] Podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke Komisi*.

[22] Zamýšleným cílem právní úpravy obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zjevně bylo vyloučit dvojinstančnost správního řízení ve vybraných typových případech, kdy rozhodnutí bylo vydáno z důvodů v ustanovení taxativně vymezených, a zrychlit tak proces zrušení pobytu cizince v případech, kdy na území České republiky spáchal úmyslný trestný čin. Jak již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, konstatoval, tento záměr se však do § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nepovedlo vtělit.

[23] Z § 81 odst. 1, resp. § 152 odst. 1 správního řádu vyplývá dvojinstančnost správního řízení s možnými výjimkami stanovenými samotným správním řádem nebo zvláštním zákonem. Taková výjimka by však musela být výslovná a jednoznačná, což § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nesplňuje. Z § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá procesní právo každého cizince podat odvolání proti každému rozhodnutí Ministerstva vnitra ke Komisi. Ustanovení § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců bude jako *lex specialis* aplikováno přednostně před § 81 odst. 1, resp. § 152 odst. 1 správního řádu. Účastníci řízení dle zákona o pobytu cizinců tedy mají právo podat proti rozhodnutí vydanému v I. stupni odvolání.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud proto i v nyní projednávaném případě setrvává na závěru přijatém v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, že z dikce § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dovodit vyloučení práva podat odvolání dovodit. Argumentace stěžovatele, že rozhodnutí v právní moci nelze napadat řádným opravným prostředkem, která vychází z doktrinální charakteristiky řádného opravného prostředku, sice má určitou logiku, nicméně nemůže překonat situaci nastolenou zvláštní právní úpravou.

[25] Pokud stěžovatel argumentuje předpokládaným suspenzivním účinkem podaného odvolání, je třeba poukázat na to, že sám § 85 odst. 1 správního řádu výslovně suspenzivní účinek odvolání předvídá jen pro situace, kdy zákon nestanoví jinak. Pravidlo, že podáním odvolání se odkládá právní moc a vykonatelnost odvoláním napadeného rozhodnutí tedy má výjimky a neplatí absolutně, a proto z něj nelze dovozovat nic ohledně přípustnosti odvolání v případě, kdy zákon stanoví, že rozhodnutí nabývá právní moci oznámením.

[26] S argumentací stěžovatele, že u rozhodnutí uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je vyloučeno právo na odvolání implicitně, Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Právo brojit proti rozhodnutí ministerstva vydanému v I. stupni se totiž opírá o explicitní znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a proto nemůže být popřeno implicitně § 168 odst. 3 zákona, jehož znění o odvolání vůbec nepojednává.

[27] Závěr o přípustnosti odvolání v případech vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze rovněž podpořit poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. (srov. např. také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS). Je-li obecnou zásadou náprava zásahu do práv adresátů veřejné správy primárně 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 výkonu veřejné správy, nemůže tento cíl za něj prosadit moc výkonná, ani moc soudní.

[28] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele zpochybňující správnost úvah krajského soudu při provádění systematického výkladu. Zákon o pobytu cizinců je předpisem nepřehledným, složitým a často novelizovaným. Nelze však přehlédnout, že v případech, kdy je vyloučeno odvolání, učinil tak zákonodárce na řadě míst výslovně užitou formulací *odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*. Pohybujeme-li se při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, adresát právní normy může legitimně očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky.

[29] Ačkoli tedy výklad úmyslem zákonodárce svědčí ve prospěch interpretace nabízené stěžovatelem, za situace, kdy jazykovým, systematickým a logickým výkladem aplikovaného zákonného ustanovení předpisu veřejného práva nelze odmítnout interpretaci ve prospěch adresáta normy, zásadně se uplatňuje pravidlo, dle kterého je nutno vyložit ustanovení způsobem pro adresáta příznivějším; to platí i za situace, kdy použití různých interpretačních metod vede k různým závěrům (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 Afs 374/2019 - 50; k principu *in*

dubio mitius srov. také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2006, č. 1778/2009 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06).

[30] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěry krajského soudu, že § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který 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.

[31] Shora uvedené závěry Nejvyšší správní soud učinil při vědomí toho, že v důsledku nedostatečně promyšleného zásahu zákonodárce do textu zákona o pobytu cizinců dochází ke 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. Nejvyšší správní soud připomíná, že 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), musejí vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat krajské soudy. Nejvyšší správní soud nemůže výsledky jejich úvah předjímat, neboť by tím nepřípustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.

[32] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných není v rozporu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný (stěžovatel) nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jenž měl ve věci plný úspěch, v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady v souvislosti s vyjádřením ke kasační stížnosti sepsaným advokátem.

[35] Nejvyšší správní soud proto v řízení o kasační stížnosti přiznal odměnu za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za uvedené úkony právní služby náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna zástupce činí částku ve výši 3 400 Kč. Stěžovatel je proto povinen žalobci nahradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka

pokračování

Eichlera, advokáta. Požadovanou odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a s tímto úkonem spojenou náhradu hotových výdajů Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť k němu v řízení před Nejvyšším správním soudem nedošlo; zástupce jednal za žalobce již v řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 26. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu