



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: V. T. U. zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2024, čj. OAM-2161-41/ZR-2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2024, čj. 21 A 10/2024-28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2024, čj. 21 A 10/2024-28, **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. 3. 2024, čj. OAM-2161-41/ZR-2021.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda proti rozhodnutí žalovaného bylo přípustné odvolání a zda Městský soud v Praze zatížil řízení vadou zmatečnosti podle § 103 písm. c) s. ř. s., pokud věcně projednal nepřipustnou žalobu podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zrušil podle § 871 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), povolení žalobkyně (dále „stěžovatelka“) k trvalému pobytu a stanovil jí lhůtu k vycestování z území.

[3] Stěžovatelka následně podala proti rozhodnutí žalovaného u městského soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Podle městského soudu jsou závěry žalovaného přezkoumatelné. Z jednání stěžovatelky vyplývá skutečná a závažná hrozba pro veřejný pořádek. Dopad rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života není nepřiměřený.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[4] **Stěžovatelka** namítá, že městský soud měl žalobu odmítnout a postoupit podle § 46 odst. 5 s. ř. s. Nevyčerpala totiž řádné opravné prostředky před správním orgánem. Žalovaný ji v rozhodnutí poučil o tom, že proti rozhodnutí nelze podat odvolání. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění ke dni zahájení správního řízení však nevyklučovalo možnost podání odvolání. Odvolání je proto přípustné a stěžovatelka se řídila nesprávným poučením žalovaného.

[5] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval další kasační námitky s ohledem na závěry uvedené v části III.2 níže.

[6] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti mj. uvedl, že městský soud neměl žalobu odmítnout, neboť správní rozhodnutí se stalo doručením pravomocné. Nadto stěžovatelka již podala odvolání, které bylo vyřízeno. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[7] **Stěžovatelka** v replice na vyjádření žalovaného mj. uvedla, že platná právní úprava v rozhodné době možnost podání odvolání výslovně nevyklučovala. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců toliko stanovilo, že rozhodnutí v některých případech nabývá právní moci jeho oznámením. **Žalovaný** v duplice k této otázce již nic dalšího neuvádí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.1 K přijatelnosti kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

pokračování

[10] Kasační stížnost je přijatelná. Městský soud se totiž dopustil zásadního pochybení, neboť zatížil řízení vadou zmatečnosti podle § 103 písm. c) s. ř. s. (viz část III.2 tohoto rozsudku).

III.2 K přípustnosti odvolání proti rozhodnutí žalovaného

[11] Stěžovatelka namítá, že městský soud měl žalobu odmítnout postupem podle § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť se řídila nesprávným poučením žalovaného o tom, že proti jeho rozhodnutí není odvolání přípustné. Tato námitka je důvodná.

[12] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. platí, že *žaloba je 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.*

[13] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[14] Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. dále platí, že *podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.*

[15] Námitka stěžovatelky míří na otázku, zda v nyní projednávané věci byly naplněny podmínky řízení pro věcné projednání a rozhodnutí žaloby. Obecně totiž platí, že je žaloba podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení. Přípustnost žaloby proto 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 věci zabývat po obsahové stránce (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, čj. 9 Ads 303/2018-32, bod 14). Rozhodne-li proto krajský soud věcně o žalobě, přestože ta není přípustná, zatíží řízení vadou zmatečnosti podle § 103 písm. c) s. ř. s. K této vadě přihlíží Nejvyšší správní soud i bez námítky z úřední povinnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s.

[16] Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 platilo, že *rozhodnutí ministerstva vydané z důvodu uvedeného v § 37 odst. 1 písm. a), § 37a odst. 1 písm. d), § 37a odst. 2 písm. c), § 46a odst. 1 větě druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 větě druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 větě 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), § 56 odst. 1 písm. g), jde-li o skutečnosti uvedené v § 9 odst. 1 písm. b), § 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), nabyvá právní moci jeho oznámením.*

[17] Podle § 168 odst. zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců (dále jen „zákon č. 274/2021 Sb.“), který nabyl účinnosti dne 2. 8. 2021, dále platilo, že rozhodnutí ministerstva vydané z důvodu uvedeného v § 37 odst. 1 písm. a), § 37a odst. 1 písm. d), § 37a odst. 2 písm. c), § 46a odst. 1 větě druhé, § 46a odst. 2 písm. c), § 46b odst. 1 větě druhé, § 46b odst. 2 písm. a), § 46d odst. 1 větě 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), § 56 odst. 1 písm. g), 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), a rozhodnutí ministerstva podle § 155b odst. 4 nabývají právní moci jejich oznámením a nelze proti nim podat odvolání.

[18] Podle čl. II odst. 1 zákona č. 274/2021 Sb. platí, že řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posoudí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

[19] Pro posouzení, zda byla žaloba v nyní projednávané věci nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. (bod [15] výše), je předně klíčové určit, jaké znění zákona o pobytu cizinců na věc stěžovatelky dopadá. Bylo-li by totiž rozhodné znění od 2. 8. 2021, pak by odvolání proti rozhodnutí žalovaného vydaného z důvodu podle § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců nebylo možné podat. Ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění od 2. 8. 2021 jej totiž výslovně vyloučilo (bod [17] výše). Žaloba proti rozhodnutí žalovaného by proto byla přípustná a městský soud by ji mohl věcně projednat.

[20] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že oznámení o zahájení správního řízení ze dne 15. 7. 2021 ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců bylo stěžovatelce doručeno 30. 7. 2021. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí v části poučení uvedl, že „toto rozhodnutí podle ust. 168 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. nabývá právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení účastníku řízení nebo jeho zástupci, je-li zastoupen. Z tohoto důvodu proti němu nelze podat odvolání.“

[21] Řízení z moci úřední je podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Stěžovatelce bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno dne 30. 7. 2021. V tento den tak došlo k zahájení správního řízení. Na věc stěžovatelky proto dopadá přechodné ustanovení podle čl. II odst. 1 zákona č. 274/2021 Sb. (bod [18] výše). Protože správní řízení ve věci stěžovatelky bylo zahájeno před 2. 8. 2021, kdy zákon č. 274/2021 Sb. nabyl účinnosti, dokončí se podle zákona o pobytu cizinců ve znění do 1. 8. 2021.

[22] Podstatné je proto dále to, zda již § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění do 1. 8. 2021 vyloučil možnost podat odvolání proti v něm uvedeným rozhodnutím. Jak totiž vyplývá z jeho znění (bod [16] výše), tato rozhodnutí nabývají právní moci jejich oznámením.

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud se touto otázkou zabýval již v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21, č. 4078/2020 Sb. NSS. Dospěl k závěru, že podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění do 1. 8. 2021 sice nabývá rozhodnutí žalovaného právní moci oznámením. To však neznamená, že by proti němu nebylo možné podat odvolání. Pravidlo obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění do 1. 8. 2021 totiž o přípustnosti odvolání nic nestanoví. Stanoví jen výjimku z obecného pravidla obsaženého v § 73 odst. 1 správního řádu, podle kterého je v právní moci rozhodnutí, jež bylo oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání. Tato úprava ale nepředstavuje žádnou výjimku z jiných obecných pravidel obsažených v § 81 odst. 1 správního řádu (účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak), v § 152 správního řádu (proti rozhodnutí ústředního správního úřadu lze podat rozklad, pro nějž zpravidla platí ustanovení správního řádu o odvolání) a v § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců (proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi – obecně podle správního řádu by byl možný rozklad k ministru vnitra). Sám zákon o pobytu cizinců u řady rozhodnutí právo podat odvolání vylučuje (§ 87z odst. 3, § 88aa odst. 3, § 117f odst. 3, § 123 odst. 5, § 124 odst. 2 a 3 atp.), a to zpravidla formulací „*odvolání proti tomuto rozhodnutí není přípustné.*“ Tak však v případě rozhodnutí podle § 168 odst. 3 tohoto zákona neučinil.

[24] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 Azs 192/2020 tedy dovodil, že zákonodárce zakotvil v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zvláštní úpravu, podle které rozhodnutí žalovaného nabývá právní moci oznámením účastníkovi, avšak právní moc nemá žádný vliv na právo podat proti tomuto rozhodnutí odvolání (shodně též rozsudky NSS ze dne 2. 9. 2020, čj. 6 Azs 140/2020-27, ze dne 3. 9. 2020, čj. 2 Azs 206/2020-15, ze dne 16. 9. 2020, čj. 1 Azs 211/2020-33, nebo ze dne 25. 9. 2020, čj. 8 Azs 84/2020-43).

[25] Ze závěrů uvedených v bodech [23] a [24] výše tak vyplývá, že proti rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci bylo odvolání přípustné. Žaloba stěžovatelky je proto nepřipustná podle § 68 písm. a) s. ř. s., neboť ta nevyčerpala řádný opravný prostředek ve správním řízení. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že stěžovatelka po podání žaloby k městskému soudu rovněž podala 20. 5. 2024 proti rozhodnutí žalovaného odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla jako nepřipustné rozhodnutím ze dne 20. 6. 2024, čj. MV-82829-5/SO-2024 (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, čj. 8 Azs 1/2021-40, bod 15). Protože je žaloba nepřipustná, měl ji městský soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jelikož tak neučinil, zatížil řízenou vadou zmatečnosti, pro kterou je třeba napadený rozsudek městského soudu zrušit. Žalovaný stěžovatelku chybně poučil o tom, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání (bod [20] výše). Městský soud proto zároveň měl žalobu postoupit Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (§ 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců) podle § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť se stěžovatelka řídila nesprávným poučením o možnosti podat opravný prostředek.

[26] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že nepřehlédl, že městský soud nevyzval rodinné příslušníky stěžovatelky k vyjádření, zda hodlají uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Protože je však žaloba nepřipustná, blíže se touto otázkou nezabýval. Pro úplnost však odkazuje na bod 21 rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2024, čj. 8 Azs 83/2024-39, ve kterém podrobně rozvedl, kdy je třeba rodinné příslušníky cizince obecně považovat za osoby přicházející v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu zrušil, neboť městský soud měl žalobu správně odmítnout podle § 46 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) s. ř. s. Protože tak neučinil, zatížil svůj rozsudek vadou zmatečnosti podle § 103 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku žalobu sám podle § 46 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl postupem podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. a věc postoupil k vyřízení odvolání příslušnému odvolacímu správnímu orgánu, kterým je Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podle § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2020, čj. 7 Azs 246/2020-26, bod 17, či ze dne 16. 12. 2020, čj. 8 Azs 208/2020-28, bod 12). Stěžovatelka totiž podala žalobu v důsledku nesprávného poučení o nepřipustnosti řádného opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí.

[28] Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského 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 městským soudem, tak i náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98, *MCE Slany*). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem. Stěžovatelka zároveň nemá nárok na vrácení zaplacených soudních poplatků (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

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

V Brně 31. července 2024

Petr Mikeš
předseda senátu