

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky, soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové a soudkyně JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupen JUDr. Ludvíkem Hynkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2074/37, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2020, č. j. OAM-709-12/ZR-2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, č. j. 43 A 49/2020 – 11,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný vydal dne 14. 4. 2020 pod č. j. OAM-709-12/ZR-2020 rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zrušil povolení k trvalému pobytu žalobce 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“), z důvodu pravomocného odsouzení soudem České republiky k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky a současně mu stanovil lhůtu k vycestování z České republiky v délce 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (resp. ode dne skončení propuštění z výkonu trestu odnětí svobody). Žalovaný žalobce poučil o tom, že proti rozhodnutí není odvolání přípustné a je možné podat správní žalobu.

[2] Podanou žalobu Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále též „Komise“) k vyřízení odvolání. Krajský soud vyložil platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, konkrétně v § 168 odst. 3 tohoto zákona, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (účinného ode dne 31. 7. 2019), tak, že byť zřejmě bylo úmyslem zákonodárce vyloučení řádného opravného prostředku v některých správních řízeních týkajících se pobytu cizinců, k výslovnému vyloučení možnosti žalobce podat odvolání nedošlo. Krajský soud upřednostnil jazykový výklad před výkladem historickým (úmyslem zákonodárce), který podpořil rovněž výkladem systematickým tak, že poukázal na to, že v jiných případech zákon o pobytu cizinců možnost odvolání vylučuje výslovně.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím týkajícím se nevydání, neprodloužení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění nevylučuje, neznamená to, že není vyloučeno fakticky. Stanoví-li zákon o pobytu cizinců, že tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, znamená to podle stěžovatele, že je nelze napadnout řádným opravným prostředkem – odvoláním (formální aspekt právní moci). Tato rozhodnutí jsou tedy po oznámení závazná a nezměnitelná (materiální aspekt právní moci). Pokud by bylo připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by se jednat o řádný opravný prostředek, což zároveň vyvolává spor o to, zda lhůta pro podání žaloby běží od oznámení takového rozhodnutí, které tím nabývá právní moci, nebo až od oznámení rozhodnutí o odvolání. Výklad přijatý krajským soudem by podle stěžovatele rovněž vedl k tomu, že cizinec by musel vždy opustit území státu, neboť odvolání by nemělo odkladný účinek, ani by mu jej nebylo možné přiznat. Zároveň by cizinec neměl možnost požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu z důvodu podání žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo zrušeno povolení k pobytu, pokud současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žalobě. Stěžovatel připomněl, že cílem nové právní úpravy nebylo připravit cizince o možnost pobývat na našem území v době přezkumu takového rozhodnutí, nýbrž jen urychlit celý proces. Poukázal také na rozpornou judikaturu krajských soudů v této sporné otázce.

[4] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Na úvod Nejvyšší správní soud připomíná, že ačkoli stěžovatel kasační stížnost formálně opírá také o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 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.

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

[7] Identickou právní otázkou se již Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci důvod se od právního názoru zaujatého v citovaném rozsudku odchýlit.

[8] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o výklad zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále jen „novela"), konkrétně § 168 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných *nabývají právní moci jejich oznámením.* V taxativním výčtu je zahrnuto také ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikované na případ žalobce. Žalovaný 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. Krajský soud naopak zastává názor, že pravidlo vylučující podání odvolání proti konkrétním typům rozhodnutí vydaných z důvodů vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v tomto ustanovení obsaženo není.

[9] Zákon o pobytu cizinců v § 170b odst. 1 upravuje, že *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 podle 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, *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] Stěžovatel i krajský soud se shodují v tom, že zamýšleným cílem nové právní úpravy obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo vyloučit dvojinstančnost správního řízení ve vybraných typových případech, kdy rozhodnutí bylo vydáno z důvodů v něm taxativně vymezených, a zrychlit tak proces zrušení pobytu cizince v případech, kdy na území České republiky spáchal úmyslný trestný čin. Tento úmysl zákonodárce vyplývá z odůvodnění (konkrétně bodu 4) pozměňovacího návrhu č. 1813 poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, sněmovní tisk č. 203 (dostupný na https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203). Otázkou však zůstává, zda se tento záměr zákonodárci skutečně podařilo do nové právní úpravy vtělit.

[13] Ústavní soud již dříve nastínil, že „*soustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty*" (srovnej nález ze dne 13. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, N 164/24 SbNU 201). Je v rukou zákonodárce, jak systém opravných prostředků (slovy nálezu – „*přezkumných instancí*") nastaví a zda vůbec opravný prostředek uvnitř veřejné

správy připustí. Ústavní soud totiž později výslovně konstatoval, že *„absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá“* (srovnej nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, N 90/37 SbNU 241). Zároveň však Ústavní soud judikoval, že *„i když z Listiny, Ústavy ani z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách nelze dovodit právo na odvolání ve správním řízení, přesto platí, že jestliže se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahují se na něj kautely práva na jinou právní ochranu, mezi něž patří i požadavek legitimního očekávání účastníků, že orgány státu budou jednat způsobem, který zákon stanoví“* (srovnej nález ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, N 79/45 SbNU 211). Citovaná ústavněprávní východiska lze tedy shrnout tak, že dvojinstanční správní řízení není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy, avšak je-li odvolací instance zákonem garantována, podléhá právo na odvolání soudní ochraně. Ve světle těchto východisek je třeba hodnotit také nyní posuzovaný případ.

[14] Z § 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 podle zákona o pobytu cizinců jsou tedy vedena jako dvojinstanční, tzn. že jejich účastníci mají právo na odvolání.

[15] 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] Jak bylo uvedeno výše, podle Nejvyššího správního soudu nelze ze samotného textu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dovodit vyloučení možnosti podat odvolání garantované účastníkovi v § 170b odst. 1 tohoto zákona. Přistoupil proto k úvaze, zda v tomto případě neexistuje prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně (k problematice mezer v zákoně srovnej Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 200 a násl.; nebo Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva, úvod do právní argumentace.* Praha: C. H. Beck, 2009, s. 221 a násl.; nebo též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. j. 8 As 79/2014 – 108, č. 3428/2016 Sb. NSS).

[17] 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.

[18] 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. Nepravé mezery jsou vždy spjaty s tzv. teleologickým pozadím právního řádu, tedy s hodnotami a principy, na nichž je jako celek založen. V souzeném případě však z hodnot a principů právního řádu České republiky nevyplývá naléhavá potřeba vyloučení odvolacího řízení ve vybraných typech řízení dle zákona o pobytu cizinců, která by ospravedlnila dotvoření práva nad rámec doslovného výkladu textu zákona. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016 – 62, č. 3632/2017 Sb. NSS: „*Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případě nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce..., a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku*“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno soudem). Takovýto důležitý důvod dosahující ústavněprávní relevance však Nejvyšší správní soud v souzeném případě nespatřuje a výjimku z práva na odvolání podle něj v tomto případě nelze dotvořit teleologickou redukcí § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[19] Závěr o přípustnosti odvolání rovněž v případech vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze naopak podpořit poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. Poukázat lze kupříkladu 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 zvaně "v první linii"), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě.*“ Je-li obecnou zásadou náprava zásahu do práv adresátů veřejné správy 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 (účelnosti) výkonu veřejné správy, nemůže tak za něj činit moc výkonná ani moc soudní.

[20] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele zpochybňující správnost úvah krajského soudu při provádění systematického výkladu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, 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, nemají 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. Pohybujeme-li se při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, adresát právní normy může očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky. I tento argument krajského soudu podporuje závěry zde vyložené. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěry krajského soudu, že 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.

[21] Shora uvedené závěry 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 nepřípustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém usnesení ke správnému právnímu závěru, že proti rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu žalobce z důvodu pravomocného odsouzení soudem České republiky k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce přesahující 3 roky je odvolání přípustné, správně žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] 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.

[24] 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. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice náležela, avšak neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon. Proto mu Nejvyšší soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 3. září 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu