ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **S. I. R.,** zast. Mgr. Faridem Alizeyem, advokátem, se sídlem Stodolní 834/7, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2020, OAM-2699-25/ZR-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2021, č. j. 25 A 171/2020 - 49,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2021, č. j. 25 A 171/2020 - 49, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 16. 6. 2020, OAM-2699-25/ZR-2019, **se odmítá** a věc **se postupuje** Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zrušil 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“), platnost povolení k trvalému pobytu žalobce na území České republiky a současně stanovil žalobci lhůtu k vycestování z České republiky, a to z toho důvodu, že žalobce byl rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 17. 5. 2019, č. j. 72 T 50/2019 – 705, pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody v trvání 2 let a 6 měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu 4 let

za současného omezení spočívajícího v zákazu styku s poškozenou za spáchání zločinu týrání osoby žijící ve společném obydlí dle § 199 odst. 1 a 2 písm. d), zločinu vydírání dle § 175 odst. 1, odst. 2 písm. c), přečinu ublížení na zdraví dle § 146 odst. 1 a přečinu nebezpečného vyhrožování dle § 353 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Nesouhlasil, že by jeho chování na území České republiky narušovalo veřejný pořádek. Žalobce se již minimálně rok žádné protiprávní činnosti nedopouští, za předchozí trestnou činnost si odpykává uložený trest, pracuje na obnově řízení a žije spořádaný život jako plnohodnotný člen společnosti. Žalovaný dostatečně nezvážil všechna fakta a nezohlednil dostatečně všechny dopady rozhodnutí ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců; tuto zákonnou povinnost žalovaný ignoroval, čímž učinil své rozhodnutí nepřezkoumatelným. Napadené rozhodnutí je v rozporu s čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť za dlouhou dobu pobytu si žalobce v České republice vybudoval soukromé a ekonomické zázemí. Jeho rodinný život napadené rozhodnutí narušuje, neboť žalobci zpřetrhává vazby s nejbližšími příbuznými, kteří žijí v České republice a se kterými má blízký vztah. Žalobce nemá v zemi původu žádné blízké příbuzné, natož rodinné zázemí. Nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do života stěžovatele je v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

[3] Krajský soud v Ostravě nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Vyjádřil nesouhlas s řešením otázky, zda bylo v předmětné době přípustné odvolání proti napadenému rozhodnutí, tak jak jej předestřel NSS v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 - 21, č. 4078/2020 Sb. NSS, a jež bylo následováno dalšími rozsudky kasačního soudu. Závěry šestého senátu představují rozvrat judikatorně, doktrinálně i legislativně dlouhodobě a ustáleně traktovaného pojmu „právní moc“, a to nejen v oblasti práva správního, nýbrž ve všech právních odvětvích, kde dochází k vydávání aktů státní moci, kterými je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech osob. Fundamentálním definičním znakem právní moci je inapelačnost, jež bývá také nazývána formální právní mocí. Taktéž judikatura soudů všech soustav a specializací konstantně akcentuje, že nemožnost podání řádného opravného prostředků je esenciální součástí právní moci, tato formální právní moc je východiskem pro materiální právní moc a jakékoli řízení právní mocí řádně končí. Judikát šestého senátu se však ke slučitelnosti či neslučitelnosti svých závěrů s doktrinálním, judikatorním a legálním vymezením právní moci nevyjadřuje. S ohledem na zcela jasné vymezení formální právní moci je ustanovení zákona, že prvostupňové rozhodnutí nabývá právní moci jeho oznámením, plnohodnotným ekvivalentem ustanovení, že řádný opravný prostředek se nepřipouští. Z § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tudíž bylo možno jednoznačně dovodit nepřípustnost odvolání i před novelou č. 274/2021 Sb. V projednávané věci proto nebyla žaloba podána před vyčerpáním řádných opravných prostředků ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., neboť se zde žádné nenabízely.

[4] Žalobní body korelují s námitkami, které žalobce uvedl v řízení před správním orgánem. Soud proto odkázal na napadené rozhodnutí, které se s nimi pečlivě a obsáhle vypořádalo a s jehož závěry se soud zcela ztotožnil. K námitkám žalobce ohledně jím iniciované obnovy řízení krajský soud uvedl, že k této námitce učinil dotazem na Okresní soud v Ostravě zjištění, že žádné řízení o povolení obnovy dosud zahájeno nebylo. Správní

orgán správně vycházel z pravomocného trestního rozsudku, jehož výrokem je vázán. S ohledem na hypotézu normy, podle níž bylo rozhodováno, je tento rozsudek klíčovým podkladem. Žalovaný dostatečně zjistil osobní, rodinné a majetkové poměry žalobce. Žalobce prožil celé dětství v Bangladéši, je dospělý, v ČR má dospělé příbuzné, kteří na něm nejsou existenčně závislí. Jeho obchodní společnost je v insolvenci a on nemá takové závazky či ekonomickou činnost, pro které by bylo ve veřejném zájmu, aby setrval v ČR. Soud nepokládal dobu po propuštění žalobce z vazby za dostatečnou k vyslovení, že zde již nehrozí narušení veřejného pořádku, kdy před tím páchal opakovaně po delší dobu závažnou trestnou činnost na osobě blízké a byl řešen i pro přestupky proti občanskému soužití. Navíc je žalobce nyní motivován snahou, aby mu podmíněný trest nebyl přeměněn na nepodmíněný. K úvahám o možném osvědčení je třeba také přihlédnout k době pro zahlazení odsouzení, stanovené trestním řádem. Tato však zdaleka ještě ke dni rozhodování správního orgánu neuplynula.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Vyjádřil nesouhlas se závěry krajského soudu ohledně nemožnosti podat odvolání proti napadenému rozhodnutí. Z ustálené judikatury a rozhodovací praxe je zřejmé, že účastník řízení má právo podat opravný prostředek, tj. odvolání, proti rozhodnutí správního orgánu. Závěry krajského soudu nejsou patrné ani z jím citované judikatury. Krajský soud právo na řádný opravný prostředek popírá, přestože sám většinový názor judikatury v napadeném rozsudku deklaruje.

[6] Zrušení trvalého pobytu stěžovatele představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Zásadní skutková tvrzení stěžovatele v této souvislosti však nebral žalovaný ani krajský soud v potaz. Stěžovatel žije na území České republiky více než 10 let, vykonává po celou dobu ekonomickou činnost, není zátěží zdejšího sociálního systému, naopak se podílí na rozvoji místní ekonomiky, po delší dobu byl jediným společníkem a jednatelem obchodní společnosti BENGAL FOOD s.r.o., nyní je zaměstnán jako kuchař a vykonává tlumočnickou činnost, což činí rovněž ve veřejném zájmu. Po tuto dobu si stěžovatel vytvořil pevné vazby na území, jak ekonomické, tak sociální. Žije zde v současnosti jeho nejužší rodina a v zemi původu žádné zázemí nemá. Krajský soud blíže stěžovatelem namítané nedostatky posouzení dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života nevypořádal. Stěžovatelovo právo není vyváženo relevantním důvodem pro jeho odcestování vyjma formalistického pojetí zákona s poukazem na potencionální narušení veřejného pořádku. Krajský soud vyšel toliko z tvrzení možné hrozby narušení veřejného pořádku, avšak její intenzita neodůvodňuje legitimitu napadeného rozhodnutí a zásah do sféry soukromého života stěžovatele v míře, kterou do něj neopodstatněně dopadá napadené rozhodnutí. Nejedná se totiž o aktuální, skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku krajského soudu. Současně však uvedl, že pod tíhou judikatury změnil praxi a začal do poučení rozhodnutí přijatých z důvodů podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvádět, že proti rozhodnutí je možno podat odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Shledal přitom vadu řízení před krajským soudem podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Jedním z důvodů nepřípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je případ, kdy žalobce nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, které připouští zvláštní zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. V posuzované věci stěžovatel žalobou napadl rozhodnutí žalovaného o zrušení povolení k trvalému pobytu z důvodu dle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které dle § 168 odst. 3 téhož zákona nabývá právní moci jeho oznámením. S ohledem na toto zákonné ustanovení žalovaný stěžovatele v napadeném rozhodnutí poučil, že odvolání není přípustné.

[10] Otázkou přípustnosti odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra vydaným z důvodů uvedených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., se Nejvyšší správní soud 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 (§ 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců) 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 účinném do 1. 8. 2021, 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: „*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 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".

[11] Právě citované závěry přitom přejal Nejvyšší správní soud v následné rozhodovací praxi (viz např. rozsudky NSS ze dne ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020 - 27, 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 1. 10. 2020, č. j. 8 Azs 78/2020 – 29, ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 280/2020 - 23, ze dne 12. 11. 2020, č. j. 7 Azs 245/2020 - 20, ze dne 18. 12. 2020, č. j. 10 Azs 304/2020 – 30, ze dne 21. 12. 2020, č. j. 10 Azs 329/2020 – 32, ze dne 22. 2. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 – 40, či ze dne 26. 10. 2021, č. j. 6 Azs 279/2020 – 27). Označení těchto závěrů nesprávnými (*obiter dictum*) v rozsudku třetího senátu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 3 Azs 189/2020 - 26, jehož se krajský soud dovolává, na této jednotné judikatuře NSS nemůže ničeho změnit.

[12] Jakkoli se v případě posuzovaném v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020 - 21 jednalo o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nic to nemění na tom, že závěry tam vyslovené dopadají i na nyní posuzovanou věc, kdy stěžovateli byl zrušen trvalý pobyt dle § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V obou případech se totiž jedná o rozhodnutí Ministerstva vnitra, která jsou uvedena v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění s tím, že nabývají právní moci oznámením, z čehož žalovaný mylně dovozoval, že proti nim není odvolání přípustné.

[13] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, proti kterému je přípustný řádný opravný prostředek (odvolání), proto je nutné žalobu stěžovatele posoudit jako odvolání, neboť rozhodnutí žalovaného obsahovalo nesprávné poučení, že proti němu není přípustné odvolání. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a současně rozhodl dle § 46 odst. 5 s. ř. s. o odmítnutí žaloby a o postoupení věci Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako odvolacímu orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání k vyřízení tohoto opravného prostředku dle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 4 Ads 190/2015 - 72). Komisí vydané rozhodnutí bude následně za zákonem stanovených podmínek podléhat soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[14] Z uvedeného důvodu se zároveň Nejvyšší správní soud nemohl zabývat meritem věci a posuzovat důvodnost argumentace stěžovatele uvedené v kasační stížnosti, neboť by to bylo v tomto stádiu věci předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud tedy zrušil rozsudek krajského soudu z důvodu vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Zároveň rozhodl dle § 110 odst. 1 části věty prvé za středníkem ve spojení s § 46 odst. 5 s. ř. s. o odmítnutí žaloby a postoupení věci Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako orgánu příslušnému k vyřízení opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí žalovaného.

[16] Současně Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. a podle § 60 odst. 3 téhož zákona o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti, neboť žaloba byla odmítnuta.

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

V Brně dne 15. července 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu