ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **Ch. P. O.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Anežkou Slezákovou, nám. Armády 1215/10, Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, čj. OAM-15123-15/ZM-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2022, čj. 55 A 7/2022-46,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2022, čj. 55 A 7/2022-46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Ministerstvo vnitra nevydalo žalobci zaměstnaneckou kartu, protože nesplňoval podmínku trestní zachovalosti [§ 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky].

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud však žalobu odmítl a postoupil věc Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (§ 46 odst. 5 s. ř. s.). Shledal, že rozhodnutí ministerstva o nevydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nespadá pod výčet rozhodnutí v § 168 odst. 3 tohoto zákona a je proti němu přípustné odvolání, o němž rozhoduje Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. I kdyby však rozhodnutí spadalo pod výčet v citovaném ustanovení, bylo by proti němu možné podat odvolání (jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21, č. 4078/2020 Sb. NSS).

[3] Ministerstvo podalo proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že krajský soud nesprávně vyložil § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a že je odvolání proti napadenému rozhodnutí vyloučeno. Upozorňuje také na novelu zákona o pobytu

cizinců provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. a účinnou od 2. 8. 2021, která doplnila text § 168 odst. 3. Závěry rozsudku 6 Azs 192/2020 proto na věc nedopadají.

[4] Žalobce se ke kasační argumentaci věcně nevyjádřil a ponechal posouzení zákonnosti postupu krajského soudu na úvaze NSS.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Ministerstvo podává kasační stížnost proti usnesení krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadá však usnesení o odmítnutí žaloby, u nějž připadá v úvahu jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Obsahově odpovídají vznesené námitky právě písmenu e), NSS je proto i takto projednal.

[7] Ministerstvo vnitra *nevydá zaměstnaneckou kartu* mimo jiné *z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f)* [§ 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců].

[8] V této věci ministerstvo neudělilo žalobci zaměstnaneckou kartu z důvodu podle § 56 odst. 2 písm. a) (v kombinaci s ustanovením citovaným v předešlé závorce), podle něhož *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, **jestliže nesplňuje podmínku trestní zachovalosti** (§ 174).*

[9] Podle § 168 odst. 3 zákona po pobytu cizinců ve znění od 2. 8. 2021 platí, že

> **rozhodnutí ministerstva vydaná 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**.

[10] V této věci je spor jen o to, zda lze podat odvolání proti rozhodnutí ministerstva, kterým se zamítá žádost o vydání zaměstnanecké karty pro nesplnění podmínky trestní zachovalosti.

[11] Krajský soud se domnívá, že nikoli. Vyložil, že § 56 zákona o pobytu cizinců upravuje důvody neudělení dlouhodobého víza, což je jiný pobytový titul než zaměstnanecká karta. Odkazem na § 56 zákona o pobytu cizinců (upravující důvody neudělení dlouhodobého víza) v § 46 tohoto zákona (upravujícím důvody nevydání zaměstnanecké karty) se rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty nevtáhne pod rozsah § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Podle krajského soudu je tak proti němu přípustné odvolání, na rozdíl od rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.

[12] Ministerstvo namítá, že výklad krajského soudu je nesprávný gramaticky i systematicky. Zákonodárce v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců hovoří o *důvodu* a následně uvádí výčet koncových ustanovení tohoto zákona, která obsahují konkrétní důvod pro nevydání, zrušení platnosti nebo neprodloužení různých pobytových

oprávnění. Zákon o pobytu cizinců je protkán řadou odkazujících ustanovení a výjimek. Například u důvodů pro nevydání nebo zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu odkazuje zákon s určitými výjimkami na obdobné užití důvodů pro neudělení dlouhodobého víza (§ 46 odst. 1 až 6 zákona o pobytu cizinců), při neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zase zákon odkazuje na důvody pro zrušení platnosti dlouhodobého víza (§ 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) nebo na zvláštní důvody pro zrušení některých druhů dlouhodobých pobytů (§ 44a odst. 4, 8 a 11 zákona o pobytu cizinců). Podobně u neprodloužení pobytové karty se použijí důvody pro zrušení její platnosti (§ 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Ustanovení § 46 zákona o pobytu cizinců samo o sobě neobsahuje žádný konkrétní důvod pro nevydání zaměstnanecké karty, proto také nemůže být ve výčtu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců; podstatné je, že se i u zaměstnanecké karty obdobně použije *důvod* podle § 56 tohoto zákona.

[13] Opačný výklad by podle ministerstva postrádal i logický smysl. Odkazy na § 56 odst. 1 písm. g) a § 56 odst. 2 písm. a) v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců by byly nepoužitelné, neboť upravují důvody pro neudělení víza. Na řízení o neudělení víza se však podle § 168 odst. 1 tohoto zákona nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, tedy ani jeho ustanovení o odvolání. Bylo by zbytečné, aby zákonodárce dával do výčtu tato ustanovení, pokud by chtěl vyloučit řádný opravný prostředek jen u dlouhodobých víz.

[14] NSS dává za pravdu ministerstvu. Jazykový výklad § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců podporuje závěr, že podstatné jsou obsahové *důvody* skrývající se za jednotlivými ustanoveními bez ohledu na konkrétní druh pobytového oprávnění, u nichž se uplatní. Argumentace ministerstva systematikou zákona je rovněž logická.

[15] Stejně si NSS vyložil výčet v § 168 odst. 3 zákona po pobytu cizinců i v rozsudcích ze dne 2. 9. 2020, čj. 6 Azs 140/2020-27, body 13 až 16, a ze dne 30. 11. 2022, čj. 9 Azs 176/2022-30.

[16] V prvním z nich se šestý senát zabýval předně významem spojení „*jde-li o skutečnosti uvedené v*“. Podle něj jím zákon dává najevo, že účinky § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se vztahují jen na rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza podle tohoto ustanovení, nikoli podle dalších písmen § 9 odst. 1, na něž § 56 odst. 1 písm. g) rovněž odkazuje. Konstatoval, že rozlišovat *důvody* a *skutečnosti* pro vydání rozhodnutí, které mohou spočívat v téže okolnosti, z legislativně-technického hlediska nedává smysl. „První část“ § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tedy zahrnuje ustanovení, která se týkají dlouhodobých víz a dlouhodobých pobytů, zatímco „druhá část“ se vztahuje k trvalému pobytu a přechodnému pobytu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. Mezi těmito pobytovými tituly není žádná vazba.

[17] Ministerstvo ve věci řešené šestým senátem ve výroku odkázalo na § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z jejich společného čtení vyplývá, že žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla zamítnuta proto, že cizinec nesplnil podmínku trestní zachovalosti podle § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je uvedeno v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, šestý senát proto dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva do tohoto výčtu spadá (= nelze se proti němu odvolat).

[18] Ve druhém ze zmíněných rozsudků, který vydal devátý senát, šlo o přezkum rozhodnutí ministerstva o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty rovněž z důvodu, že cizinec nesplňoval podmínku trestní zachovalosti [podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 2 písm. a) a ve spojení s § 56 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Cizinec v té věci nezpochybňoval, že napadené rozhodnutí spadá pod výčet § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (výslovně bod 17 rozsudku 9 Azs 176/2022); devátý senát ve svém rozsudku jen potvrdil, že tomu tak je.

[19] Desátý senát rozhodující v této věci sdílí výhrady šestého senátu k legislativní konstrukci § 168 odst. 3 a k zákonu o pobytu cizinců obecně (bod 16 rozsudku 6 Azs 140/2020). Úprava je extrémně nešťastná: je nepřehledná, těžko čitelná a obtížně nesrozumitelná i pro právníky, natož pro cizince, na které dopadá. Pokud se čtenáři přesto nakonec podaří najít potřebný text, nemůže jej číst jinak, než že výčet v § 168 odst. 3 zahrnuje obsahové *důvody* pro nevydání, zrušení platnosti nebo neprodloužení různých pobytových oprávnění. Pokud tedy na jeho základě rozhodne ministerstvo i o jiném pobytovém oprávnění, než kterého se přímo citované ustanovení týká (zde tedy nevydá zaměstnaneckou kartu z *důvodu* upraveného v ustanovení o dlouhodobém vízu), uplatní se zákonný odkaz v § 168 odst. 3 ve vztahu k onomu jinému pobytovému oprávnění i takto „zprostředkovaně“. Ani proti nevydání zaměstnanecké karty, jehož *důvodem* je nedostatek trestní zachovalosti, tak nebude odvolání přípustné.

[20] NSS nepřisvědčil ani doplňujícímu argumentu krajského soudu, podle nějž by bylo možné proti napadenému rozhodnutí podat odvolání, i kdyby spadalo pod výčet § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Závěry ve věci 6 Azs 192/2020, jichž se krajský soud dovolává, totiž přijal NSS k předchozímu znění zákona o pobytu cizinců. To stanovilo, že *rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodu uvedeného v … nabývají právní moci jejich oznámením*, a na tom ustalo. K této úpravě NSS dovodil, že se nedotýká práva účastníka správního řízení podat odvolání. Od 2. 8. 2021 (tedy před vydáním nyní přezkoumávaného rozhodnutí ministerstva) však toto ustanovení obsahuje dovětek *a nelze proti nim podat odvolání,* který už odvolání jednoznačně vylučuje.

[21] Protože je usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby nezákonné, NSS je zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 24. února 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu