ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. B. N.,** zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání výjezdního příkazu ze dne 30. 8. 2021, č. AKT0278216, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 A 76/2021-45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten podle žalobce spočíval ve skutečnosti, že mu žalovaný udělil dne 30. 8. 2021 výjezdní příkaz č. AKT0278216 (dále jen „výjezdní příkaz“).

[2] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[3] Městský soud nejdříve shrnul, že žalobce požádal dne 3. 3. 2021 o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 1. 8. 2021 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Na území státu byl tudíž oprávněn pobývat podle § 87y téhož zákona. Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2021, č. j. OAM-3464-18/PP-2021 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl žalovaný žalobcovu žádost podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť je důvodné nebezpečí, že by mohl závažným

způsobem narušit veřejný pořádek, a žalobci byla stanovena lhůta k vycestování z území České republiky v délce 35 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno jeho osobním převzetím dne 20. 8. 2021.

[4] Městský soud se dále zabýval právním posouzením sporné otázky, zda žalobci mohl být na základě předestřené skutkové situace udělen výjezdní příkaz. Odkázal přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005-34 a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 81/2013-19, podle nichž jsou k tomu oprávněné správní orgány povinny udělit výjezdní příkaz z moci úřední vždy, když nastane zákonem předvídaná skutečnost. Zkoumal tedy, zda vydání rozhodnutí žalovaného mohlo být právě takovou skutečností.

[5] Městský soud poukázal na přechodná ustanovení obsažená v zákoně č. 274/2021 Sb., kterým byl s účinností od 2. 8. 2021 novelizován zákon o pobytu cizinců, podle nichž se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená, dokončí, a práva a povinnosti s ním související se posoudí podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021. Podle § 87y věty první zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021, byl příslušník občana Evropské unie, který sám nebyl jejím občanem, oprávněn na území pobývat společně s občanem Evropské unie, a to do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti. Žalobcovo oprávnění k pobytu na území České republiky tak skončilo dnem nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti žalobce.

[6] Městský soud dále s ohledem na § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle nějž rozhodnutí ministerstva vydané mimo jiné z důvodu podle § 87e odst. 1 písm. f) nabývá právní moci jeho oznámením, dovodil, že v projednávané věci bylo rozhodnutí žalovaného žalobci oznámeno jeho doručením dne 20. 8. 2021. Téhož dne současně nabylo právní moci, a to bez ohledu na to, zda se proti němu žalobce odvolal či nikoliv, neboť se jedná o rozhodnutí, proti kterému nemá podané odvolání odkladný účinek a toto rozhodnutí žalovaného vyvolává právní účinky již nabytím právní moci.

[7] Městský soud s ohledem na uvedené uzavřel, že žalobce nebyl oprávněn setrvat na území České republiky po právní moci rozhodnutí žalovaného, a žalovaný tudíž postupoval v souladu s § 50 zákona o pobytu cizinců, pokud udělil žalobci dne 30. 8. 2021 výjezdní příkaz. Jeho postup proto městský soud nepovažoval za nezákonný zásah.

[8] Městský soud také závěrem doplnil, že ani dřívější udělení vízového štítku žalobci nemělo na posouzení udělení výjezdního příkazu vliv za situace, kdy žalobce přestal splňovat podmínky pro udělení tohoto vízového štítku. Nepřisvědčil žalobci ani v tom, že vystavením výjezdního příkazu mu žalovaný znemožnil podat některou z pobytových žádostí. Zákonnost napadeného postupu bylo nutné posuzovat pouze z hlediska splnění zákonných předpokladů pro jeho realizaci (v podobě zamítnutí žádosti a zániku oprávnění k pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců), nikoliv z hlediska možných negativních dopadů s ním souvisejících. Žalobci nic nebránilo se do České republiky vrátit, pokud by splňoval požadavky vyplývající ze zákona o pobytu cizinců.

II.

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel brojí kasační stížností proti výkladu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců městským soudem. Tvrdí, že uvedené ustanovení představuje legislativní zmetek bez skutečného vlivu na práva a povinnosti cizinců. Rozhodnutí žalovaného totiž není pravomocné pouze proto, že jej tak uváděné ustanovení zákona o pobytu cizinců formálně označuje, neboť nemá skutečné právní účinky pravomocného rozhodnutí předpokládané v § 85 odst. 1 správního řádu.

[11] Na podporu svého tvrzení stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, č. j. 2 Azs 397/2020-35, podle nějž lze proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodu taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřuje proti pravomocným správním rozhodnutím.

[12] Stěžovatel nadto odkazuje i na rozhodovací praxi správních orgánů, například na rozhodnutí VII. senátu Komise ze dne 1. 7. 2021, č. j. MV-91995-5/SO-2021, který vyjádřil své stanovisko k § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a vyslovil, že z uvedeného ustanovení explicitně nevyplývá, že v případě řádně podaného odvolání proti rozhodnutí vydaného z některého z důvodů podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je odkladný účinek vyloučen. Pokud by to totiž bylo záměrem zákonodárce, pak by takový postup zvolil a odkladný účinek by výslovně vyloučil. V uvedeném rozhodnutí pak správní orgán podle stěžovatele také dovodil, že v souladu s § 84 odst. 1 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek, a v důsledku toho tudíž nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.

III.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na napadený rozsudek, s nímž se ztotožňuje, odkazuje i na své vyjádření k žalobě a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Tvrdí, že stěžovatel námitky kasační stížnosti blíže nerozvádí a pouze konstatuje, že závěry městského soudu nejsou správné. Ve vytýkaném jednání žalovaného nelze spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

IV.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se s ohledem na obsah kasační stížnosti zabýval spornou otázkou, zda rozhodnutí žalovaného nabylo jeho oznámením právní moci. Na základě uvedeného pak přistoupil k posouzení navazující otázky, zda byly splněny předpoklady pro udělení výjezdního příkazu žalovaným. Pro úplnost již nyní Nejvyšší správní soud předesílá, že stížnostní námitky vypořádal v míře obecnosti odpovídající míře obecnosti

stěžovatelovy argumentace; není totiž oprávněn za stěžovatele domýšlet jeho argumenty (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20). Přitom v kasační stížnosti s výjimkou výslovného vyjádření nesouhlasu s výkladem § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců městským soudem a citace z judikatury kasačního soudu a jednoho rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádné konkrétní námitky směřující proti postupu městského soudu v řízení o žalobě či proti jeho právním závěrům neuvedl.

[17] Podle § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, *ministerstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže je důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*.

[18] Podle § 87y zákona o pobytu cizinců, *rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, o trestu vyhoštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie[51], a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti; to neplatí, jde-li o cizince zařazeného do informačního systému smluvních států, kterému se vydá pouze potvrzení o oprávnění k pobytu. Platnost dokladu nebo potvrzení osvědčujícího oprávnění pobývat na území zaniká nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti.* (důraz přidán soudem)

[19] Podle § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *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), nabývá právní moci jeho oznámením.* (důraz přidán soudem)

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

[21] Otázkou oprávnění podat odvolání proti rozhodnutím vydaným z důvodů, jejichž taxativní výčet je obsažen ve shora citovaném § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (která nepřímo vyplývá ze stěžovatelovy stížnostní argumentace z odkazu na rozsudek kasačního soudu ze dne 18. 3. 2021, č. j. 2 Azs 397/2020-35 a s projednávanou věcí souvisí pouze podpůrně), se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné ve svém rozsudku ze dne 20. 8.

2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, ve kterém dovodil, 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 (...). 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.*

[20] 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] Jakkoliv se v případě odkazovaného v rozsudku č. j. 6 Azs 192/2020-21 jednalo o věc týkající se 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, v němž byla zamítnuta stěžovatelova žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b zákona o pobytu cizinců. V obou případech se totiž jedná o rozhodnutí žalovaného vydané z důvodů, jejichž výčet je obsažen v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která podle jeho výslovného znění nabývají právní moci oznámením žadateli (zde stěžovateli). S ohledem na výše citované judikaturní závěry, s nimiž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nynější věci, lze přitakat stěžovateli potud, že i proti rozhodnutím vydaným ve věcech, jejichž taxativní výčet je obsažen v § 168 ods.t 3 zákona o pobytu cizinců a které nabývají právní moci oznámení žadateli, tedy mimo jiné i proti rozhodnutí vydanému z důvodu uvedeného v § 87e odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, lze podat odvolání (podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021). To však přesto nevyvrací závěr městského soudu o tom, že rozhodnutí žalovaného v nynějším případě nabylo právní moci jeho oznámením stěžovateli dne 20. 8. 2021.

[23] Podle stěžovatele je § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců legislativním zmetkem, který nemá skutečně vliv na práva a povinnosti cizinců, a rozhodnutí žalovaného tudíž nemohlo nabýt právní moci pouze proto, že ho předmětné ustanovení za pravomocné formálně označuje. Na rozdíl od městského soudu má nadále za to, že se jedná o rozhodnutí, vůči nimž je přípustný řádný opravný prostředek, s nímž se pojí odklad právní moci, vykonatelnosti nebo jiných právních účinků.

[24] K otázce odkladu právní moci rozhodnutí se však již Nejvyšší správní soud rovněž vyslovil, a to v rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 6 Azs 279/2020-27, v němž uzavřel, že „*§ 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.*“

[25] Z toho, co bylo výše uvedeno, přitom pro účely nynější věci vyplývá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, pokud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného o stěžovatelově žádosti nabylo v souladu s § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců právní moci dnem jeho oznámení stěžovateli, a to bez ohledu na skutečnost, zda proti němu stěžovatel podal odvolání či nikoliv. K tomuto oznámení došlo dne 20. 8. 2021. Stěžovatel tudíž tímto dnem pozbyl podle § 87y zákona o pobytu cizinců oprávnění pobývat na území České republiky. Žalovaný tedy nepochybil, pokud dovodil, že jsou v případě stěžovatele naplněny předpoklady pro udělení výjezdního příkazu podle § 50 zákona o pobytu cizinců, k čemuž přistoupil dne 30. 8. 2021. Jeho postup vůči stěžovateli tudíž nepředstavoval tvrzený nezákonný zásah, nýbrž byl v souladu se zákonem o pobytu cizinců. Městský soud i tuto otázku posoudil správně. Jeho závěry jsou v souladu s nejen s výše citovanou judikaturou, ale též se závěry obsaženými v pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, č. j. 2 Azs 137/2022-23, který se týkal téhož stěžovatele a týchž skutkových a právních okolností případu, pouze na půdorysu žaloby na ochranu proti nečinnosti při vydávání potvrzení o oprávněnosti pobytu.

[26] Zbývá dodat, že pokud stěžovatel v kasační stížnosti svoji obecnou argumentaci ve vztahu k § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců podporuje odkazem na již zmíněný rozsudek č. j. 2 Azs 397/2020-35, pak závěry v něm obsažené (týkající se možnosti podat odvolání proti rozhodnutí vydanému z důvodů uvedených v taxativním výčtu v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), se nikterak neliší od toho, co bylo výše uvedeno, tedy že i proti pravomocnému rozhodnutí uvedenému ve výčtu obsaženém v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přestože nabývá právní moci jeho oznámením, lze podat odvolání. Opak však nedovodil ani městský soud v napadeném rozsudku (viz zejména jeho odst. 20.).

[27] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že městský soud sporné právní otázky posoudil správně a nedopustil se nezákonnosti při výkladu na věc dopadajících právních norem. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto nebyl naplněn. Na tom nemůže nic změnit ani stěžovatelova nespokojenost s kvalitou aplikované právní úpravy, kterou obecně namítá.

V.

[28] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu