

## Soudní přezkum správních rozhodnutí dle ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců<sup>1)</sup>

Právní úprava pobytu cizinců na území České republiky je upravena v zákoně č. 329/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „cizinecký zákon“). Novelou cizineckého zákona provedenou zákonem č. 176/2019 Sb. došlo k poměrně významné změně týkající se ust. § 168, když čl. I, novelizačním bodem č. 165, byl do předmětného ustanovení vložen odstavec třetí následujícího znění: „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.“

Citované ustanovení vneslo do právní praxe značné pochybnosti, zda je proti v něm vyjmenovaným rozhodnutím Ministerstva vnitra ČR přípustný řádný opravný prostředek v podobě odvolání či nikoliv. Krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví se k výkladu předmětného ustanovení stavěly různě a jejich judikatura čekala na sjednocení rozhodnutím Nejvyššího správního soudu.<sup>2)</sup> Předmětem tohoto článku je analýza judikatorních výstupů soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

### Způsob přijetí relevantní právní úpravy a její zamýšlený cíl

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších

---

<sup>1)</sup> Mgr. Miroslav Dvořáček, student doktorského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a asistent soudkyně správního úseku Krajského soudu v Plzni.

Veškeré v článku uvedené názory vyjadřují pouze autorův osobní názor a nikoliv názor zmíněných institucí. Článek vychází z právního stavu k 1. 1. 2021.

<sup>2)</sup> Srov. ust. § 12 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)

předpisů, a další související zákony,<sup>3)</sup> neobsahoval ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona v později přijatém znění. Odstavec třetí předmětného ustanovení byl do návrhu novelizace cizineckého zákona vložen pozměňovacím návrhem poslance J. Hamáčka.<sup>4)</sup> Cílem navrhované právní úpravy bylo zrychlení správního řízení prostřednictvím vyloučení jeho dvojinstančnosti v případě zrušení pobytového oprávnění cizince z důvodu, že tento spáchal na území ČR úmyslný trestný čin, a uspíšení následného procesu vyhoštění. V odůvodnění pozměňovacího návrhu bylo explicitně uvedeno, že předmětná správní rozhodnutí „budou napadnutelná žalobou rovnou u soudu“. Dle tvrzení předkladatele v důsledku uplatnění řádných opravných prostředků totiž v řadě případů dochází k tomu, že dříve, než dojde k pravomocnému zrušení či neprodloužení povolení k pobytu, je odsouzení cizince zahlazeno, pročež k odsouzení nelze při následném rozhodování o pobytovém oprávnění cizince přihlížet.<sup>5)</sup> Ke zrychlení řízení pak měla směřovat i novelizace ust. § 172 cizineckého zákona, kam byl vložen odstavec 10 zakotvující povinnost soudu rozhodnout o žalobě proti správnímu rozhodnutí dle ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona do 90 dnů ode dne podání žaloby, stejně jako povinnost Nejvyššího správního soudu rozhodnout o eventuálně podané kasační stížnosti přednostně s nejvyšším urychlením, nejpozději do 90 dnů od podání kasační stížnosti.

### Prvotní judikatorní závěry

K výkladu předmětného ustanovení se prvně vyjádřil Městský soud v Praze v usnesení ze dne 27. 5. 2020, č.j. 18 A 14/2020-52. V řízení zakončeném uvedeným usnesením podala žalobkyně žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, kterým bylo dle ust. § 77 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců zrušeno její povolení k trvalému pobytu. V poučení napadeného rozhodnutí uvedl prvostupňový správní orgán, že „toto rozhodnutí dle § 168 odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb. nabývá právní moci jeho oznámením, tedy doručením jeho písemného vyhotovení účastníci řízení nebo jejímu zástupci, je-li zastoupen. Z tohoto důvodu proti němu nelze podat odvolání.“ *Obiter dictum*<sup>6)</sup> předmětného usnesení Městský soud v Praze uvedl, že „má pochybnosti o tom, zda bylo díkci ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců účinně dosaženo zákonodárcem zamýšleného výsledku, tedy vyloučení přípustnosti odvolání proti v něm uvedeným rozhodnutím ministerstva“, neboť derogace práva podat proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání nebyla zákonodárcem provedena explicitně.

<sup>3)</sup> Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=203&CT1=0>.

<sup>4)</sup> Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=203&ct1=8>.

<sup>5)</sup> Viz odůvodnění předmětného pozměňovacího návrhu poslance J. Hamáčka – dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/sd.sqw?cd=2094&o=8>.

<sup>6)</sup> K pojmům *obiter dictum* a *ratio decidendi* viz BOBEK, M.: Ratio, obiter, precedent: Jak skutečně fungují? *Soudní rozhledy*, 6/2013. Dostupné v [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz).

*Ratiem decidendi* soudního rozhodnutí se právní otázka, zda proti rozhodnutím ve smyslu ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze podat odvolání, stala v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2020, č. j. 51 A 60/2020-44. V tomto usnesení vyšel Městský soud v Praze ze zásady subsidiarity a posteriority soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví ve smyslu ust. § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), pro potřeby řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu konkretizované v ust. § 68 písm. a) s.ř.s. Dle soudu „[P]řed použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278).“ Městský soud v Praze pak pokračoval tak, že žalobou dle ust. § 65 a násl. s.ř.s. lze napadat prvostupňové správní rozhodnutí výjimečně jen tehdy, pokud je správní řízení zvláštním zákonem konstruováno jako jednostupňové.

Žalobce v této věci argumentoval v tom smyslu, že v rámci systému prostředků nápravy uvnitř veřejné správy nemůže využít odvolání, neboť správní rozhodnutí prvostupňového správního orgánu nabývá právní moci již jeho oznámením adresátovi, a o možnosti podat přímo proti prvostupňovému rozhodnutí správní žalobu byl v tomto poučen.

Městský soud dále pokračoval ve své argumentaci teleologickým výkladem ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona a dospěl k dílčímu závěru, že cílem novely cizineckého zákona provedené zákonem č. 176/2019 Sb. bylo vyloučit dvojinstančnost řízení a zrychlit tak proces rozhodování v rámci taxativně uvedených typů řízení.<sup>7)</sup> Ačkoliv bylo dle soudu záměrem zákonodárce vyloučit možnost napadat předmětná správní rozhodnutí odvoláním, formuloval tento předmětné ustanovení cizineckého zákona pouze tak, že tam uvedená rozhodnutí nabývají právní moci oznámením adresátovi, přičemž explicitně nebyla vyloučena možnost podat proti těmto odvolání. Následně soud poukázal na ust. § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.,<sup>8)</sup> správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedl, že ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona považuje za *lex specialis* vůči ust. § 73 odst. 1 správního řádu a uzavřel, že „[A]čkoliv napadené rozhodnutí vydané dle § 77 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců nabylo podle § 168 odst. 3 téhož zákona právní moci oznámením, ze žádného zákonného ustanovení již neplyne, že odvolání proti takovému rozhodnutí není přípustné.“ Pokud by totiž odvolání proti předmětným typům rozhodnutí nemělo být přípustné, měl nemožnost jeho užití zákonodárce formulovat explicitně (*odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*), jako činí na jiných místech cizineckého zákona.

<sup>7)</sup> Tento závěr soud výslovně opřel o výše zmíněné odůvodnění pozměňovacího návrhu poslance J. Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony.

<sup>8)</sup> Ust. § 73 odst. 1 správního řádu: *Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.*

Posledně uvedené závěry obsažené v citovaném usnesení Městského soudu v Praze převzal do své argumentace obsažené v rozsudku ze dne 24. 7. 2020, č. j. 54 A 3/2020-23, i Krajský soud v Praze. Ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 9. 7. 2020, č. j. 57 A 68/2020-27,<sup>9)</sup> přičemž výchozím pro něj byly zejména zásady subsidiarity a posteriority soudní ochrany poskytované soudy rozhodujícími ve správním soudnictví.

Výše citované judikatorní závěry se opírají o gramatický a systematický výklad předmětného ustanovení cizineckého zákona, které upřednostňují před výkladem teleologickým a historickým, a zároveň o zásadu subsidiarity a posteriority soudní ochrany poskytované správními soudy.

Oproti výše uvedeným závěrům stojí argumentace obsažená v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 7. 2020, č. j. 77 A 60/2020-33. V tomto rozsudku dospěl senát 77 plzeňského krajského soudu k opačnému závěru než jeho senát 57, když shledal přímé podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona bez využití odvolání proti němu jako přípustné. V tomto rozsudku reflektoval Krajský soud v Plzni jak již citované usnesení senátu 57 Krajského soudu v Plzni, tak i usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2020, č. j. 43 A 55/2020-42, které bylo inspirativním pro závěry senátu 57 Krajského soudu v Plzni, přičemž se s jejich právními názory neztotožnil. V posledně citovaném rozsudku plzeňský krajský soud dospěl k závěru o vyloučení možnosti podat odvolání proti rozhodnutím ve smyslu ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na základě teoretického rozdělení opravných prostředků na řádné a mimořádné z hlediska právní moci rozhodnutí, proti nimž se tyto podávají, srovnávací analýzy procesních předpisů z jiných právních odvětví sledující zájem na bezrozpornosti právního řádu mající význam pro naplňování hodnoty právní jistoty a o výklad teleologický a historický, zároveň následoval i precedenční závaznost judikatury Nejvyššího správního soudu v podobě jeho rozsudku ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 Azs 195/2020-21.

### **První vlašťovka kasačního soudu**

Zde je nutno upozornit na plzeňským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 Azs 195/2020-21. V tomto rozsudku dostal kasační soud první příležitost vyjádřit se k otázce přípustnosti odvolání proti správním rozhodnutím dle ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona. Z pasáže „[V]ydané poučení je v souladu s platnou právní úpravou. Pravomoc správních soudů nastupuje po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (srov. § 5 s. ř. s.). A contrario, nepřipouští-li takové prostředky zvláštní zákon, je třeba se soudní ochrany domáhat ve lhůtě zákonem stanovené. Jakkoliv se stěžovateli může zdát citovaná právní úprava nepřipouštějící odvolání protiústavní, Nejvyšší správní soud toto zdání nesdílí.“ uvedené v bodě 18 předmětného rozsudku

---

<sup>9)</sup> V době psaní článku nepublikováno.

je dle názoru autora tohoto článku zřejmé, že Nejvyšší správní soud považoval podání odvolání proti rozhodnutí ve smyslu ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za nepřipustné, neboť jeho podání není zvláštním zákonem<sup>10)</sup> připuštěno. Ačkoliv první senát kasačního soudu neformuloval nepřipustnost podání odvolání explicitně, lze k takovému závěru dospět s ohledem na obsah jeho rozsudku. Prvotní judikatorní směr vytčený nejvyšší soudní instancí pro věci správního soudnictví byl tedy určen tak, že rozhodnutí vydaná dle ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jsou přímo žalovatelná ve správním soudnictví, neboť podání řádného opravného prostředku v rámci systému veřejné správy je v jejich případě vyloučeno.

### Judikatorní konflikt a jeho řešení

Na tomto místě je nutno učinit odbočku od vlastního předmětu článku a věnovat se vztahu již citovaného rozsudku kasačního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 Azs 195/2020-21, a rozsudku jeho šestého senátu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, v němž se tento k otázce přípustnosti odvolání proti rozhodnutím vyjmenovaným v ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona vyjádřil explicitně, přičemž dospěl k opačnému závěru.<sup>11)</sup> Šestý senát tak měl postupovat v intencích ust. § 17 odst. 1 s.ř.s.<sup>12)</sup> a postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení z důvodu svého záměru provést judikatorní odklon<sup>13)</sup> od judikatorní linie započaté prvním senátem, když na základě ust. § 17 s.ř.s. je k provedení takového judikatorního odklonu oprávněn výlučně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že šestý senát věc rozšířenému senátu nepředložil, zatížil své rozhodnutí závažnou procesní vadou spočívající v porušení zásady zákonného soudce,<sup>14)</sup> neboť „[P]odle dnes platných zákonů se (...) veškeré judikatorní změny (judikatorní odklony) na úrovni vrcholných soudů mají dít cestou institucionalizovaného mechanismu.“<sup>15)</sup> K obdobnému závěru s ohledem na dodržení zásady zákonného soudce dospěl i Ústavní soud

---

<sup>10)</sup> Ve smyslu zákona odlišného od s.ř.s.

<sup>11)</sup> Dle šestého senátu kasačního soudu totiž „[P]rávo účastníka správního řízení na odvolání (§ 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) 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 zákona č. 176/2019 Sb., lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím.“

<sup>12)</sup> Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.

<sup>13)</sup> Judikatorní odklon jako provedení změny ve výklady určitého právního předpisu ze strany orgánu právo aplikujícího, v tomto případě soudu.

<sup>14)</sup> Srov. čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a tento rozvíjející nálezy Ústavního soudu např. ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, nebo ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08.

<sup>15)</sup> KÜHN, Z.: O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. *Právní rozhledy* 2/2013. Dostupné v [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz).



ve svém nálezu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15: „Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvidanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem posud zastáván.“ Provedená skrytá změna judikatury ovlivňuje i její legitimitu, která se jeví být více než pochybnou.<sup>16)</sup>

Na rozsudek ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, navázala další judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 2. 9. 2020, č. j. 6 Azs 140/2020-27, rozsudek ze dne 3. 9. 2020, č. j. 2 Azs 206/2020-15, rozsudek ze dne 16. 9. 2020, č. j. 1 Azs 211/2020-33, nebo rozsudek ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Azs 225/2020-31).

Na rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 1 Azs 195/2020-21, navázal pouze 77. senát Krajského soudu v Plzni v již citovaném rozsudku ze dne 24. 7. 2020, č. j. 77 A 60/2020-33. Zajímavým je pak právní názor obsažený v rozsudku 77. senátu plzeňského krajského soudu ze dne 16. 9. 2020, č. j. 77 A 88/2020-64,<sup>17)</sup> kterým tento revidoval svůj dřívější právní názor. Krajskému soudu v Plzni zde byla poskytnuta příležitost vyjádřit se k řešení potenciálního judikatorního konfliktu mezi prvním a šestým senátem Nejvyššího správního soudu. Z důvodu důkladnějšího odůvodnění právních závěrů zaujatých šestým senátem kasačního soudu se plzeňský krajský soud přiklonil k této argumentaci, ke způsobu řešení judikatorního konfliktu na úrovni kasačního soudu se však nevyjádřil.

Závěrem k této pasáži lze jen dodat, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, č. j. 6 Azs 192/2020-21, byl plénem Nejvyššího správního soudu<sup>18)</sup> schválen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a v této byl publikován pod č. 4078/2020 Sb. NSS. S ohledem na tuto skutečnost lze právní závěry tam obsažené považovat za stěžejní pro budoucí rozhodování kasačního soudu v obdobných případech.<sup>19)</sup> Normativní síla této judikatury projevující se ve váze její argumentační síly<sup>20)</sup> je značná, „takový právní názor (...) získává punc do jisté míry vyšší argumentační síly“,<sup>21)</sup>

---

<sup>16)</sup> KÜHN, Z. In: KÜHN, Z. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1, s. 120.

<sup>17)</sup> V době psaní článku nepublikováno.

<sup>18)</sup> Ust. § 22 s.ř.s. ve spojení s ust. § 21 odst. 2 s.ř.s. a ust. § 82 odst. 4 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

<sup>19)</sup> Lze totiž konstatovat, že „rozhodnutí publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se opírají o autoritu a souhlas pléna soudu. To z této sbírky činí jakousi imaginární „výkladní skříň“ rozhodovací činnosti celého správního soudnictví. To samozřejmě samo o sobě nedává rozhodnutím publikovaným ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jakkoliv větší právní váhu oproti rozhodnutím nepublikovaným, přestože mají publikovaná rozhodnutí větší argumentační dopad i mimo účastníky řízení. Jde pouze o signál daný odborné veřejnosti, že na právním názoru vyjádřeném v publikovaném rozhodnutí se shodl nejen rozhodující senát, nýbrž i většina soudců Nejvyššího správního soudu.“ - MOLEK, P. In: BOBEK, M. a kol. cit. d. s. 391.

<sup>20)</sup> Srov. KÜHN, Z. In: BOBEK, M. a kol. citované dílo, s. 126.

<sup>21)</sup> KÜHN, Z. In: KÜHN, Z. a kol. citované dílo, s. 143.

neboť „rozhodnutí publikovanému ve Sbírce je nutno zásadně přikládat větší význam než rozhodnutí takto nepublikovanému“,<sup>22)</sup> ačkoliv jde „jen o rozdíl argumentačního významu“,<sup>23)</sup> nicméně nelze přehlédnout, že je významně ovlivněna porušením zásady zákonného soudce šestým senátem Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k její publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však nejspíše nelze předpokládat vůli k jejímu překonání některým ze senátů kasačního soudu prostřednictvím aktivace rozšířeného senátu. Vnucuje se však otázka, zda jsou krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví a senáty Nejvyššího správního soudu<sup>24)</sup> povinny tuto judikatorní linii následovat, neboť jsou přítomny značné pochybnosti o její konformitě s ústavním pořádkem, a to právě z důvodu porušení zásady zákonného soudce.<sup>25)</sup> Konflikt v judikatuře Nejvyššího správního soudu nyní již nejspíše neexistuje, neboť jeho rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, připustil, že není povinností tříčlenného senátu předložit právní otázku, o níž panuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor, rozšířenému senátu, pokud tato ztratila v průběhu času normativní účinky jejím nenásledováním jinými senáty, neboť pro dovození pravomoci rozšířeného senátu rozhodnout je rozhodující trvání rozdílné rozhodovací praxe v době rozhodování rozšířeného senátu.<sup>26)</sup> Ačkoliv k provedení judikatorního odklonu bylo nutné aktivovat rozšířený senát, judikatura se sjednotila *plynutím času* a vlivem jiných rozsudků tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu.<sup>27)</sup>

Autor článku se domnívá, že ačkoliv pochybuje o správnosti výkladu předmětného ustanovení cizineckého zákona provedeného šestým senátem kasačního soudu, jak bude rozvedeno níže, je zároveň toho názoru, že šestým senátem zastávaný právní názor není v rozporu s ústavním pořádkem do té míry, aby v důsledku jeho aplikace docházelo k nenaplnění či porušování ústavně zaručených práv a svobod účastníků řízení, tudíž i přes vadu v procesu přijetí předmětného rozsudku spočívající v porušení zásady zákonného soudce nelze dle názoru autora tuto judikaturu nenásledovat s poukazem na její ústavní diformitu.<sup>28)</sup>

---

<sup>22)</sup> KÜHN, Z. In: KÜHN, Z. a kol. cit. d. s. 144.

<sup>23)</sup> KÜHN, Z. In: KÜHN, Z. a kol. cit. d. s. 144.

<sup>24)</sup> V případě Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že jeho senáty judikatorní linii vytyčenou šestým senátem následují.

<sup>25)</sup> Dle názoru doktríny není rozhodnutí instančně nadřízeného soudu z pohledu jeho precedenční závaznosti (k pojmu precedenční závaznost viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05) pro soud instančně podřízený závazné, pokud mj. není konformní s ústavním pořádkem. – srov. KÜHN, Z. In: BOBEK, M. a kol., citované dílo, s. 112.

<sup>26)</sup> Rozšířený senát tak připustil možnost evoluční změny judikatury namísto institucionalizované změny právního názoru prostřednictvím právě rozšířeného senátu.

<sup>27)</sup> Na rizika aplikace této doktríny však trefně poukázal ve svém odlišném stanovisku ve smyslu ust. § 55a s.ř.s. k poslední citovanému usnesení ze dne 29. 5. 2019, č.j. 10 As 2/2018-31, soudce Nejvyššího správního soudu Aleš Roztočil.

<sup>28)</sup> Lze konstatovat, že její ústavní diformita zakládající potenciální možnost jejího nenásledování se *vyčerpala* porušením zásady zákonného soudce šestým senátem, přičemž

## Doktrinární východiska

Pokud se vrátíme k samotnému předmětu článku, aktuální judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví stojí na předpokladu, že proti správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze podat odvolání, ačkoliv tato nabývají právní moci již oznámením adresátovi. Obdobný názor týkající se výkladu předmětného ustanovení cizineckého zákona lze nalézt i v doktríně.<sup>29)</sup> Autor článku však tyto závěry nepovažuje za zcela správné z důvodů, k jejichž rozboru se právě dostává.

Dosavadní doktrinární názor uvedený ve výše odkazovaném článku tvrdí, že „[V] případě výše popisované novely zákona o pobytu cizinců se dostáváme do situace, kdy navzdory jasné formulovanému úmyslu zákonodárce můžeme dovodit závěry o odepření přístupu k řádnému oprávněnému prostředku pouze prostřednictvím výkladu, který je sám o sobě poměrně sporný. (...) Odvolání je z povahy věci samozřejmě oprávněným prostředkem, který směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí. Právě v tomto ohledu je ale úmysl zákonodárce vyloučit přístup k odvolání prostřednictvím stanovení okamžiku právní moci k okamžiku oznámení rozhodnutí postaven na nesprávné kauzalitě. Tzv. nenapadnutelnost rozhodnutí je předpokladem právní moci, nikoli naopak. V případě, že je odvolání vyloučeno, nastává nenapadnutelnost rozhodnutí okamžikem oznámení. Dovožovat nenapadnutelnost rozhodnutí ze ztotožnění okamžiku oznámení a nabytí právní moci je nejenom v rozporu s požadavkem na explicitní vyloučení dvojinstančnosti, ale i v rozporu s konstrukcí právní moci jakožto účinku nastupujícího při splnění určitých předpokladů, zahrnujících nenapadnutelnost rozhodnutí.“

S výše uvedenými závěry však autor článku nemůže souhlasit. Dovožovat přípustnost odvolání proti pravomocnému rozhodnutí na základě toho, že nenapadnutelnost rozhodnutí je předpokladem právní moci, považuje autor článku za nešťastné. Pro dále prezentovaný názor jsou výchozí úvahy Zoulíkovy, který tvrdí, že „[p]rávní moc je jediná a jednotná; rozhodnutí buď pravomocné je, nebo není, neexistují žádné stupně nebo druhy právní moci“.<sup>30)</sup> K tomuto je nutno obrátit nejprve pozornost na správně-právní teoretické závěry o formálním a materiálním pojetí právní moci.<sup>31)</sup>

---

v důsledku následování této judikatorní linie jinými senáty Nejvyššího správního soudu a publikací rozsudku šestého senátu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by bylo spíše nežádoucí vyvolávat přezkum tam zaujatého právního názoru rozšířeným senátem a to zejm. s ohledem na právní jistotu subjektů obbracejících se na soudy rozhodující ve správním soudnictví.

<sup>29)</sup> Srov. KRÁLOVÁ, A.: *Právní moc a její odklad - sporné aspekty v kontextu cizineckého zákona*. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2018, dostupné v ASPI pod ASPI ID: LIT277882CZ.

<sup>30)</sup> ZOULÍK, F. In: WINTEROVÁ, A. a kol.: *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 7. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, 2014. ISBN 978-80-72019-40-3, s. 279-280.

<sup>31)</sup> Lze se setkat i s pojmoslovím procesní a hmotněprávní právní moc. - STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1, s. 153.



O formální právní moci lze hovořit, pokud správní rozhodnutí nemůže být napadeno řádnými opravnými prostředky,<sup>32)</sup> materiální právní moc pak vyjadřuje závaznost a nezměnitelnost rozhodnutí.<sup>33)</sup> Obdobně pak formální i materiální právní moc pojímá správně-soudní praxe.<sup>34)</sup> Kopecký ve své učebnici správního práva pak formální právní moc považuje za předpoklad materiální právní moci<sup>35)</sup> – nenapadnutelnost rozhodnutí považuje za předpoklad jeho nezměnitelnosti, přičemž takový názor je logický.

S těmito názory se autor článku zcela ztotožňuje. Nesouhlasí však s názorem, že předpokladem formální právní moci je nenapadnutelnost rozhodnutí. Tento názor inklinuje dle mínění autora k závěru, že rozhodnutí se stává pravomocným až poté, co je nenapadnutelné řádným opravným prostředkem (projev formální právní moci) a nezměnitelné (projev materiální právní moci), přičemž předpokladem pro nabytí formální právní moci je nenapadnutelnost rozhodnutí. Po oznámení rozhodnutí by se tedy rozhodnutí před tím, než se stane pravomocným, mělo stát nenapadnutelným a nezměnitelným, jinými slovy je pak jeho právní moc důsledkem nenapadnutelnosti a nezměnitelnosti rozhodnutí. Tento názor však autor článku nepovažuje za správný, stejně jako názor hledící na věc opačnou optikou, a sice že by důsledkem právní moci byla nenapadnutelnost a nezměnitelnost rozhodnutí, neboli předpokladem nenapadnutelnosti a nezměnitelnosti rozhodnutí by byla jeho právní moc. Autor článku se domnívá, že právní moc nelze chápat jako předpoklad nenapadnutelnosti a nezměnitelnosti rozhodnutí nebo opačně jako jejich důsledek. Záměnou pojmosloví by totiž bylo lze hovořit i takovým způsobem, že předpokladem právní moci je materiální a formální právní moc, respektive jejím důsledkem je formální a materiální právní moc. Stále je totiž nutno mít na paměti výše uvedený názor Zoulíkův, a sice že rozhodnutí buď pravomocné je, nebo není. Formální a materiální právní moc pak lze chápat toliko jako edukativní či pedagogické pomůcky, nelze z nich však dovozovat důsledky projevující se v nenapadnutelnosti a nezměnitelnosti rozhodnutí v tom smyslu, že by snad tyto měly být předpokladem samotného nabytí právní

---

<sup>32)</sup> KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9, s. 169.

<sup>33)</sup> KOPECKÝ, M. Citované dílo, s. 169. Jedná se samozřejmě o nezměnitelnost rozhodnutí mimo systém mimořádných opravných prostředků.

<sup>34)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č.j. 7 As 255/2014-36. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č.j. 2 As 74/2013-45, pak uvádí, že formální právní mocí se rozumí „stav, kdy rozhodnutí již nelze přezkoumat, změnit či zrušit na základě řádného opravného prostředku (zpravidla nastává následkem doručení rozhodnutí účastníkům a absencí opravných prostředků, které buď nejsou přípustné, byly neúspěšně vyčerpány, nebo nebyly využity). Materiální právní mocí se pak rozumí závaznost rozhodnutí pro účastníky a pro správní orgány. V důsledku této závaznosti již obecně není možné o stejné otázce znovu rozhodovat (res administrata). Pravomocné rozhodnutí lze zrušit či změnit pouze výjimečně za splnění podmínek stanovených právními předpisy (například na základě mimořádných opravných prostředků).“

<sup>35)</sup> Ke stejnému závěru dospívá i teorie civilního procesu - viz JURÁŠ, M. In: SVOBODA, K. a kol.: *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-279-3, s. 328.

moci. Autor článku se domnívá, že právní moc rozhodnutí pak v konečném důsledku funguje takovým způsobem, že splývá s jejím formálním a materiálním projevem, s nenapadnutelností a nezměnitelností rozhodnutí, přičemž tyto nejsou ani předpokladem, ani důsledkem nabytí právní moci rozhodnutí, nýbrž toliko jejím projevem pojmově spojeným s právní mocí. Z tohoto pak plyne, že pokud rozhodnutí nabude právní moci, stane se zároveň nenapadnutelným a nezměnitelným, a zároveň pokud je rozhodnutí nenapadnutelné a nezměnitelné, je v právní moci. Nenapadnutelnost rozhodnutí (formální právní moc) a jeho nezměnitelnost (materiální právní moc) jsou inherentní projevy právní moci, nikoliv kvalitativně odlišné účinky rozhodnutí, kterých by rozhodnutí v čase nabývalo. Rozhodnutí totiž v čase nabyde toliko právní moci, jejím formálním projevem pak je jeho nenapadnutelnost a jejím materiálním projevem jeho nezměnitelnost.

Pro potřeby ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona pak dle názoru autora z výše uvedeného plyne, že pokud rozhodnutí nabude právní moci oznámením adresátovi, nelze jej napadnout odvoláním ani jej změnit, neboť toto již pojmově plyne z právní moci jako vlastnosti rozhodnutí. Ačkoliv tedy zákonodárce nevyloučil možnost podat odvolání proti předmětným rozhodnutím explicitně, je autor toho názoru, že k vyloučení této možnosti došlo implicitně fixováním právní moci rozhodnutí k okamžiku jeho oznámení adresátovi. Kvalitativně jinou otázkou je, zda je takový přístup možný.

### **Řádné opravné prostředky v právním řádu a možnost jejich implicitního vyloučení ve správním řízení**

Ust. § 73 odst. 1 správního řádu jako obecného předpisu regulujícího správní procesy<sup>36)</sup> stanoví, že v právní moci je takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a nelze proti němu podat odvolání za předpokladu, že správní řád nestanoví jinak. Předpoklady nabytí právní moci rozhodnutí jsou tedy jeho oznámení, a zároveň nemožnost podat odvolání. Podání odvolání pak reguluje ust. § 81 odst. 1 správního řádu, jenž konstruuje právo účastníka správního řízení podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Z ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona plyne toliko to, že tam uvedená rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, aniž by však byla explicitně vyloučena možnost jejich napadnutí odvoláním. Ačkoliv výše citovaná judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví dovodila nutnost explicitní derogace práva podat proti správnímu rozhodnutí odvolání, domnívám se, že k takovému vyloučení může dojít i implicitně prostřednictvím fixace právní moci rozhodnutí k okamžiku jeho oznámení adresátovi.

---

<sup>36)</sup> Srov. ust. § 1 odst. 2 správního řádu.

Zásada dvojinstančnosti správního řízení nepatří mezi základní zásady rozhodování správních orgánů,<sup>37)</sup> ani nevyplývá z ústavního pořádku,<sup>38)</sup> ani není závazkem plynoucím z mezinárodního či unijního práva.<sup>39)</sup> Z ust. § 81 odst. 1 správního řádu však lze vyvodit, že dvojinstančnost správního řízení je obecným pravidlem, které v případě, že má dojít k jeho vyloučení, vyžaduje takové prostřednictvím zákona. Vyloučením dvojinstančnosti správního řízení zároveň dochází k vyloučení procesního práva účastníka řízení podat proti správnímu rozhodnutí odvolání. Vzhledem k tomu, že vyloučením zásady dvojinstančnosti zároveň dochází k derogaci subjektivního práva, zdálo by se, že je krajně žádoucí, aby taková derogace byla formulována explicitně.<sup>40)</sup> Nejvyšším správním soudem<sup>41)</sup> i zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., *o rozhodování některých kompetenčních sporů*,<sup>42)</sup> však bylo připuštěno, aby k takovému vyloučení práva podat odvolání došlo i implicitně povahou dané věci. Ačkoliv se jednalo o závěry týkající se činnosti autorizovaného inspektora dle stavebního zákona, domnívá se autor článku, že jim lze přiznat obecnou platnost.<sup>43)</sup>

Dle názoru autora totiž z ust. § 81 odst. 1 správního řádu nevyplývá nutnost vyloučit právo účastníka podat proti rozhodnutí odvolání takovou formou, jakou tak činí např. cizinecký zákon na jiných místech, a sice formulací *odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*. Nadto se v tomto případě nejedná o vyloučení práva podat odvolání dané povahou věci, nýbrž toto vyloučení plyne přímo ze zákona,<sup>44)</sup> a sice z fixace právní moci rozhodnutí k okamžiku jeho oznámení. Derogace práva podat odvolání tak sice není formulována explicitně, jako je tomu na jiných místech cizineckého zákona, nýbrž plyne ze samotné právní moci rozhodnutí. V tomto bodě však lze na jednu stranu souhlasit se šestým senátem Nejvyššího správního soudu, že je žádoucí, aby racionální zákonodárce dosažení stejných cílů a účelů formuloval stejnými jazykovými prostředky. Na druhou stranu je však

---

<sup>37)</sup> Srov. ust. § 2-8 správního řádu.

<sup>38)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

<sup>39)</sup> KOPECKÝ, M. In: MATES, P., KOPECKÝ, M.: *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. 1. vydání. Praha: Leges, 2015. ISBN 80-7502-100-7, s. 11.

<sup>40)</sup> Například jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č.j. 6 Azs 192/2020-21: „(...) v případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak na řadě míst výslovně užitou formulací odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné.“

<sup>41)</sup> Srov. rozsudek ze dne 24. 8. 2011, č. j. 1 As 92/2011-182. Možnost implicitního vyloučení možnosti podat odvolání připouští i jiná část doktríny - srov. ADAMEC, M.: *Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány*. In: RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv: *Správní řád - 10 let v akci*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2, s. 178.

<sup>42)</sup> Srov. usnesení tzv. zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č.j. Konf 25/2012-9.

<sup>43)</sup> Opačně KRÁLOVÁ, A., citované dílo.

<sup>44)</sup> Z ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona.

v zájmu bezrozpornosti právního řádu jako celku nutno trvat na imperativu „stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích [srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), bod 50]. Z obdobných principů vycházel přitom ve své judikatuře i samotný Nejvyšší správní soud. Kupříkladu v rozsudku sp. zn. 2 Afs 81/2004 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) uvedl shodně, že „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“<sup>45)</sup> Odvolání je v rámci právního řádu jako celku, resp. všech jeho právních odvětvích pojímáno jako řádný opravný prostředek, jímž lze napadnout nepravomocná rozhodnutí. Krajský soud v Plzni v již citovaném rozsudku ze dne 24. 7. 2020, č.j. 77 A 60/2020-33, provedl podrobnou analýzu, která svědčí o takové závěru. Jediným případem, kdy je odvolání mimořádným opravným prostředkem podávaným proti pravomocnému rozhodnutí, je pak právě odvolání podané proti rozhodnutím ve smyslu ust. § 168 odst. 3 cizineckého zákona. Dle názoru autora článku taková povaha odvolání značně naráží na maximum bezrozpornosti a jednoty právního řádu.

Autor článku pak nemůže než nesouhlasit se závěrem šestého senátu Nejvyššího správního soudu, že teoretické, obecně platné závěry, 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.“ Doktrinární závěry o povaze odvolání jako řádného opravného prostředku podávaného proti nepravomocným rozhodnutím jsou totiž platné obecně napříč právním řádem<sup>46)</sup> a historicky tomu tak také pravidelně bylo.<sup>47)</sup> Dále je třeba uvést, že se nejedná pouze o doktrinární závěry, neboť odvolání jako řádný opravný prostředek označuje explicitně zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů<sup>48)</sup>

---

<sup>45)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

<sup>46)</sup> V rámci civilního procesu např. PETR, B. § 201 In: JIRSA, J. a kol.: *Občanské soudní řízení*, 3. část. *Soudcovský komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, dostupné v ASPI, ŠÍNOVÁ, R. In: SVOBODA, K. a kol., citované dílo, nebo LAVICKÁ, P.: *Opravné prostředky a vedlejší intervence*. In: LAVICKÝ, P., JANOVEC M. (eds.): *Opravné prostředky v civilním řízení soudním*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018. *ISBN 978-80-210-9191-7*, s 11.; v rámci trestního procesu např. ŽELEŇKA, J. § 245. In: DRAŠTÍK, A. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. dostupné v ASPI.; v rámci správního řízení například KOPECKÝ, M. citované dílo, s. 388, nebo VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. a kol. citované dílo, s. 272, v rámci daňového procesu pak výslovně ust. § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu, z doktrinárních prací pak například NOVOTNÁ, M. a kol.: *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. *ISBN 978-80-7400-730-9*, s. 144.

<sup>47)</sup> Srov. z oblasti doktríny správního práva např. HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 348. nebo POŠVÁŘ, J.: *Obecné pojmy správního práva*. 1. vydání. Brno: Právnický, 1946, s. 93.

<sup>48)</sup> Srov. ust. § 108 odst. 1 písm. a) DR.

(dále jen „*daňový řád*“ nebo „*DŘ*“). I judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>49)</sup> k povaze řádných opravných prostředků uvedla, že „*[Ř]ádný opravný prostředek je prostředek nápravy nepravomocných rozhodnutí správního orgánu (v tom spočívá dle obecně uznávaných doktrinárních názorů jeho vlastnost „řádného“ prostředku), jenž je z procesních hledisek plně v rukou účastníka řízení (v tom spočívá jeho vlastnost opravného, a nikoli dozorčího prostředku).*“ K závěru o povaze odvolání jako řádného opravného prostředku pak dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 1. 2006, č. j. 7 Afs 49/2004-59.<sup>50)</sup> V rámci jiných právních odvětví pak např. judikatura Ústavního soudu<sup>51)</sup> dospěla k závěru o povaze odvolání v civilním soudním řízení jako řádného opravného prostředku, stejně tak v rámci trestního práva dospěl Nejvyšší soud<sup>52)</sup> ke shodnému závěru. Napříč právním řádem je tedy odvolání považováno za řádný opravný prostředek. Odvolání za řádný opravný prostředek tedy nepovažuje pouze teorie, nýbrž je za takový považován i judikaturou, která je součástí práva v materiálním smyslu.<sup>53)</sup> Jinými slovy tedy lze uzavřít, že charakteristika odvolání jako řádného opravného prostředku podávaného proti nepravomocným rozhodnutím je součástí právního řádu,<sup>54)</sup> nikoliv pouze doktrinárním závěrem. O vyloučení možnosti podat proti rozhodnutím uvedeným v ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odvolání pak nadto svědčí i úmysl zákonodárce.

---

<sup>49)</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č.j. 1 Afs 271/2016-53.

<sup>50)</sup> Předmětný rozsudek se sice týkal již zrušeného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl nahrazen daňovým řádem, nicméně judikatorní závěr o povaze odvolání jako řádného opravného prostředku je s ohledem na ust. § 108 odst. 1 písm. a) DŘ stále platný. Argumentace jdoucí směrem, že se jednalo o výklad ustanovení daňového práva, je dle názoru autora článku nepřipadná, neboť není důvod, proč rozlišovat povahu opravných prostředků v rámci daňového práva procesního a obecného správního práva procesního. I v rámci přestupkového řízení pak Nejvyšší správní soud považuje odvolání za řádný opravný prostředek (srov. rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č.j. 2 As 215/2014-43), stejně tak v rámci stavebního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111). Lze tak shrnout, že odvolání je judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za řádný opravný prostředek napříč různými druhy správního i daňového řízení.

<sup>51)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2002, sp. zn. II. ÚS 618/01.

<sup>52)</sup> Usnesení velkého senátu trestního kolegia ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 15 Tdo 354/2011.

<sup>53)</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 4. 1990, *Kruslin proti Francii*, č. 11801/85.

<sup>54)</sup> Evropský soud pro lidská práva pak judikaturu chápe i jako jeden z pramenů práva - srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 9. 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), č. 10249/03, resp. za *zákon* ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (v materiálním smyslu) považuje „*účinný právní předpis v podobě, v jaké jej interpretovaly soudy*“ - srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 4. 1990, *Kruslin proti Francii*, č. 11801/85. Shodně se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 2906/12). Za prameny práva ve smyslu *závazného výkladu právních norem* pak považuje *právní precedenty* i judikatura Nejvyššího správního soudu - srov. rozsudek ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92.



## Závěr

Jak je uvedeno výše, odvolání je považováno za řádný opravný prostředek, a proto by mělo být podáváno výlučně proti nepravomocným rozhodnutím. I ust. § 68 písm. a) s.ř.s.<sup>55)</sup> ve spojení s ust. § 5 s.ř.s.<sup>56)</sup> konstruující zásadu subsidiarity soudního přezkumu počítají s vyčerpáním toliko řádných opravných prostředků, tj. opravných prostředků podávaných proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, připouští-li je zvláštní zákon. Tudíž sám s.ř.s. počítá s možností, že bude řádný opravný prostředek zákonem odlišným od s.ř.s. vyloučen. K takovému vyloučení může dle názoru autora z prezentovaných důvodů dojít i prostřednictvím fixace právní moci k určitému okamžiku bez nutnosti explicitní formulace nepřipuštění jeho podání.

V zájmu bezrozpornosti právního řádu jako celku a prostřednictvím zjištění vůle zákonodárce je pak autor článku toho názoru, že proti rozhodnutí taxativně uvedeným v ust. § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze podat odvolání a tato by měla být přímo podrobena soudnímu přezkumu. Pokud zamýšlel Nejvyšší správní soud učinit z *odvolání mimořádný opravný prostředek*, jímž se napadá pravomocné správní rozhodnutí, aniž by respektoval vůli zákonodárce vyjádřenou ve výše zmíněném odůvodnění pozměňovacího návrhu, je takový postup nutno považovat za nešťastný, a zároveň vyvolávající další navazující problémy,<sup>57)</sup> s nimiž se správní orgány budou povinny vypořádat.

### Shrnutí:

Článek se zabývá soudním přezkumem správních rozhodnutí taxativně vymezených v ustanovení § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V první části je rozebrán proces přijetí analyzované právní úpravy a důvody jejího přijetí. Dále jsou kriticky zhodnoceny judikatorní závěry krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví a Nejvyššího správního soudu a jsou rozebrána teoretická východiska dělení opravných prostředků na řádné a mimořádné. V poslední části článku je pak analyzována možnost implicitního vyloučení práva podat proti správnímu rozhodnutí řádný opravný prostředek v podobě odvolání.

### Judicial review of administrative decisions defined in Art. 168 paragraph 3 of the Act No. 326/1999 Coll. – summary:

The article deals with a judicial review of administrative decisions defined in Art. 168 paragraph 3 of the Act No. 326/1999 Coll. on the Residence of Aliens

<sup>55)</sup> 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.

<sup>56)</sup> Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

<sup>57)</sup> Srov. bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 192/2020-21.

in the Territory of the Czech Republic. In the first part the process of the adoption of the legislation and its reasons are described. Then follows a critical analysis of the judgements of the administrative courts and the Supreme administrative court as well as the attention is paid to theoretical separation of the ordinary and extraordinary remedies. The last part of the article deals with the possibility of implicit elimination of the right to appeal against an administrative decision.