



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupená JUDr. Filipem Černým, Ph.D., advokátem se sídlem Slavičkova 372/2, Praha 6, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **A. P.**, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, čj. MV-184798-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2022, čj. 14 A 27/2020-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 12. 11. 2019, čj. OAM-28221-7/DP-2019, zastavilo podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, řízení o žádosti žalobkyně o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (předtím zde pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „jiné/ostatní“). S odkazem na § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobkyně byla oprávněna podat žádost pouze za předpokladu, že na území ČR pobývala nejméně 5 let. Žalobkyně žádost podala 28. 8. 2019, přestože k tomu byla oprávněna až od 1. 9. 2019.

Žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení správního orgánu I. stupně.

[2] Žalobkyně rozhodnutí žalované napadla žalobou. Namítla, že ji měl správní orgán I. stupně v souladu s principy dobré správy při podání žádosti či později v průběhu řízení upozornit na její předčasnost. Uvedla, že nezpochybňuje závěr žalovaného, podle něhož byla oprávněna žádost podat pouze za předpokladu nejméně pětiletého pobytu na území. Vázanost správních orgánů právním řádem však nesmí vést k formalistickému výkladu právních předpisů. Vždy je nutno přihlížet ke skutečnému smyslu a účelu právní úpravy. Už při podání žádosti správní orgán věděl, že žalobkyně nebyla oprávněna ji podat. Měl spoustu možností, jak ji na chybu upozornit. V návaznosti na to v žalobě cituje části komentářů ke správnímu řádu, které se týkají zásady dobré správy a součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Závěrem žaloby shrnula, že napadené rozhodnutí navrhuje zrušit zejména kvůli nedostatečnému poskytnutí přiměřeného poučení a možností správního orgánu vycházet vstříc, v nedostatečném zhodnocení zájmu žalobkyně a její rodiny a nevypořádání se s námitkami obsaženými v odvolání.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 5. 2020, čj. 14 A 27/2020-27, zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců neumožňoval správním orgánům řízení zastavit, neboť správní orgán I. stupně o žádosti rozhodoval až po 1. 9. 2019, tedy v době, kdy již byla žalobkyně oprávněna žádost podat. Správní orgány na věc aplikovaly část věty před středníkem § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nezohlednily však část věty za středníkem daného ustanovení.

[4] Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalované tento rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 29. 6. 2022, čj. 8 Azs 52/2020-35, zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Shledal, že městský soud zatížil dané řízení vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť žalobou napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, který nebyl v žalobě uveden. Žaloba ve vztahu k aplikaci § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, o jehož výklad městský soud závěry napadeného rozsudku opřel, nic neuváděla. Jiné podání než žalobu, městskému soudu žalobkyně nezaslala, přičemž soud ve věci rozhodl bez jednání. Zpochybnění výkladu sporného ustanovení pak nelze dovodit ani z předchozího průběhu správního řízení, neboť žalobkyně v tomto směru ani v odvolání či jeho doplnění žádnou argumentaci neuplatnila. Výkladem daného ustanovení se nijak blíže nezabývaly ve svých rozhodnutích ani správní orgány obou stupňů.

[5] Městský soud v návaznosti na to v dalším řízení v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Vyšel z toho, že žalobkyně měla povolený dlouhodobý pobyt na území ČR od 1. 9. 2014, doba 5 let uplynula dne 1. 9. 2019, avšak žalobkyně žádost podala předčasně již 28. 8. 2019. Ze samotné žádosti bylo patrné, že jí správní orgán nemohl vyhovět pro nesplnění zákonné doby pobytu a nezbývalo mu, než řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zastavit. V takovém případě správní orgán nebyl povinen žalobkyni poučit, jak má následně postupovat, aby se domohla svého práva, a nahradit tímto způsobem činnost advokáta. Žalobkyně se z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dozvěděla důvod zastavení řízení i to, kdy bude její žádost právně přípustná. Usnesení o zastavení řízení nezakládá překážku věci rozhodnuté, žalobkyni nic nebránilo, aby počínaje 1. 9. 2019

pokračování

podala novou žádost. Městský soud uzavřel, že je vázán žalobními body, žalobkyně namítala pouze porušení poučovací povinnosti, a proto se nezbýval tím, zda měla žalovaná postupovat podle § 169r odst. 1 písm. d) věty za středníkem zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že byť v žalobě primárně napadala rozhodnutí žalované z důvodu neposkytnutí přiměřeného poučení, v žalobě rovněž uvedla, že napadené rozhodnutí žalované považuje za věcně a právně nesprávné. V žalobě tedy brojila, byť ne výslovně, i proti nesprávnému postupu správního orgánu I. stupně, který měl postupovat podle § 169r odst. 1 písm. d) věty za středníkem zákona o pobytu cizinců a rozhodnout o její žádosti věcně. Stěžovatelce, která není právně vzdělaná a v řízení nebyla zastoupena, nebylo zřejmé, že správní orgán I. stupně řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců řízení zastaví.

[7] Poučení stěžovatelky o tom, že žádost podává o tři dny předčasně, by bylo potřebné a přiměřené vzhledem k povaze úkonu a jejím osobním poměrům. Stěžovatelka je osobou nižšího věku se základním vzděláním, není rodilou mluvčí a v řízení nebyla zastoupena. Po správním orgánu I. stupně se nevyžadovalo poskytnutí komplexního návodu, co by měla nebo neměla stěžovatelka činit, aby dosáhla zamýšleného účinku (tedy poučení hmotněprávního charakteru), ale poučení charakteru procesního, mezi něž patří povinnost poskytovat poučení, jak zahájit řízení. Městský soud se svými závěry dopustil nesprávného právního posouzení práva dotčených osob být poučen. Postup správních orgánů byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů i s mezinárodními závazky ČR plynoucími z mezinárodních smluv.

[8] Nepřiléhavý je odkaz městského soudu na rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2019, čj. 1 Azs 323/2019-30, neboť v dané věci byla stěžovatelka zastoupena advokátem a zároveň v dané věci nebylo namítáno chybějící poučení. Soud v ní posuzoval, zda stěžovatelka po obsahové stránce vyhověla požadavku uvést nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o dříve podané žádosti. Rozhodoval o samotném naplnění podmínek pro zastavení. V této souvislosti je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný a zmatečný.

[9] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti a odkázala na závěry a odůvodnění napadeného rozsudku.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud k uplatněné kasační argumentaci předně uvádí, že již v předchozím rozsudku v dané věci (sp. zn. 8 Azs 52/2020) jednoznačně uzavřel, že žaloba podaná stěžovatelkou sice žalobní body obsahovala, nicméně ve vztahu k aplikaci § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců stěžovatelka neuvedla vůbec nic a uplatněná žalobní argumentace se týkala výhradně poučovací povinnosti správního orgánu I. stupně. Jde-li tedy o část kasační argumentace, v níž stěžovatelka zmiňuje, že již v žalobě (byť ne

výslovně) brojila proti tomu, že správní orgán měl postupovat podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nezbyvá než připomenout, že Nejvyšší správní soud je vázán svými závěry, které vyslovil v téže věci v předchozím řízení. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, přípustnost opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.). Předmětem nynějšího kasačního řízení tak nemůže být polemika stěžovatelky s tím, zda v žalobě takovou argumentaci uplatnila či zda správní orgány měly zohlednit § 169r odst. 1 písm. d) část věty za středníkem zákona o pobytu cizinců.

[12] Stejně tak je třeba upozornit na to, že nepřípustnou je i kasační argumentace opírající se o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka nyní v kasační stížnosti správnímu orgánu I. stupně vytýká, že nedostal své poučovací povinnosti s přihlédnutím k jejím poměrům (věk, vzdělání, jazykové schopnosti, nezastoupení). Na tyto okolnosti v rámci žaloby však v návaznosti na žalobní námitky týkající se chybějícího poučení nikterak neupozornila, ani v tomto směru svoji žalobní argumentaci nevedla (obecnou zmínku o přihlédnutí k „osobním poměrům“, které jsou zmíněny v žalobě stěžovatelkou citovaných § 4 odst. 2 správního řádu a komentáři ke správnímu řádu, nelze považovat za řádné uplatnění žalobní argumentace). Lze tedy uzavřít, že danou argumentaci stěžovatelka v řízení před městským soudem neuplatnila, byť jí v tom nic nebránilo (nad rámec výše uvedeného lze ostatně k osobním poměrům stěžovatelky dodat, že sama stěžovatelka v žádosti podané ke správnímu orgánu I. stupně uvedla, že její nejvyšší dosažené vzdělání je středoškolské, v době podání žádosti jí bylo téměř 23 let a dlouhodobý pobyt v ČR měla již od 1. 9. 2014).

[13] Nejvyšší správní soud tedy přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu přípustných (zbývajících) kasačních důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Stěžovatelka nepřezkoumatelnost (zmatečnost) napadeného rozsudku zmiňuje v souvislosti s odkazem městského soudu na shora již uvedený rozsudek sp. zn. 1 Azs 323/2019. V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že městský soud odkázal pouze na konkrétní část odůvodnění daného rozsudku (jeho bod 17.), který obsahuje obecnější východiska týkající se poučovací povinnosti správních orgánů. Především pak z hlediska systematiky nyní napadeného rozsudku plyne, že odkaz na dané rozhodnutí nepředstavuje klíčovou část jeho odůvodnění (odkaz ani neměl odůvodnění jakkoliv nahradit) a z kontextu odůvodnění nyní napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud odkaz doplnil pouze pro větší přesvědčivost svých závěrů. Stěžovatelkou v kasační stížnosti zmiňovaný bod 25. odkazovaného rozsudku navíc spočívá ve vysvětlení toho, proč Nejvyšší správní soud v odkazované věci nemohl postupovat podle jiného rozsudku tohoto soudu. S ohledem na

pokračování

výše uvedené tedy nelze přisvědčit tomu, že by napadený rozsudek byl v tomto směru nepřezkoumatelný.

[16] Stěžovatelka nicméně napadá (byť stručně a dosti obecně) i samotný věcný závěr městského soudu, který dovodil, že ze samotné žádosti bylo na první pohled patrné, že jí nebylo možno vyhovět pro nesplnění zákonné doby pobytu a v takovém případě nebylo povinností správního orgánu I. stupně stěžovatelku poučovat, jak má dále postupovat. Stěžovatelka tvrdí, že takové poučení je poučením procesního charakteru, neboť se týká poučení o tom „*jak zahájit řízení*“, a správní orgán jí měl proto takové poučení poskytnout.

[17] K této části kasační argumentace lze úvodem poznamenat, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy (vyjma případů uvedených v § 109 odst. 4 s. ř. s.), uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti a její srozumitelnost v podstatě předurčují podobu rozhodnutí soudu. Kasační bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (rozsudky NSS z 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019-39, nebo z 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20, a rozsudek rozšířeného senátu z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a z 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[18] Namítá-li tedy v této souvislosti stěžovatelka v kasační stížnosti pouze tolik, že se v dané věci jednalo o poučení procesního charakteru, není především zřejmé, na základě jakých konkrétních úvah má za to, že se v dané věci jedná o poučení „*jak zahájit řízení*“ a v čem zde procesní charakter takového poučení spatřuje. V obdobné míře obecnosti, v jaké je koncipována daná kasační námitka, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry městského soudu jsou v dané části napadeného rozsudku v souladu jak s rozhodovací praxí týkající se poučovací povinnosti správních orgánů obecně (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214), tak i s judikaturou k poučovací povinnosti správních orgánů v řízení podle zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2013, čj. 4 As 69/2013-44). Ani tento okruh kasační argumentace tedy není důvodný.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že žádná z uplatněných (přípustných) kasační námitky není důvodná, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti. V případě osob zúčastněných na řízení pak platí, že tyto osoby mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud

uložil. Osobě zúčastněné na řízení soud v nynější věci žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů řízení proto ani ona nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. května 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu