ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **T. L. N.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39973-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 81/2018 – 34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 7. 2019, č. j. 57 A 81/2018 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Napadeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zrušil rozhodnutí žalované ze dne 16. 5. 2018, č. j. MV-39973-6/SO-2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 28. 2. 2018, č. j. OAM-2235-9/TP-2018. Tímto usnesením bylo podle ustanovení § 169r odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu. Správní orgán I. stupně řízení dle zmíněného ustanovení zastavil, neboť tato opakovaná žádost podaná dne 14. 2. 2018 neobsahovala žádné nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o dřívější žádosti podané dne 15. 6. 2017. Předchozí žádost správní orgán zamítl podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně závažným způsobem narušila veřejný pořádek.

[2] Krajský soud v odůvodnění zrušujícího rozsudku vymezil předmět sporu, kterým je řádný procesní postup při aplikaci § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že v důsledku pochybení při vedení řízení nebylo jisté, zda je opakovaná žádost totožná, a proto rozhodnutí o zastavení řízení nemůže obstát. Dle krajského soudu je tvrzení nových skutečností obligatorní náležitostí opakovaně podané žádosti a při neexistenci zvláštního formuláře pro podání této specifické žádosti je žádost neobsahující vylíčení nových skutečností stižena vadou. Správní orgán je v takovém případě podle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř."), povinen žadatele vyzvat a poučit jej o existenci této náležitosti žádosti a důsledku jejího nedoložení v podobě zastavení řízení. V opačném případě se dopustí procesní vady, jež může mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Není totiž vyloučeno, že by žalobkyně nové skutečnosti uvedla, pokud by k tomu byla vyzvána. Krajský soud závěrem dodal, že žalovanou zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018 - 38, se od nyní projednávané věci odlišuje, neboť v ní soud posuzoval samotné naplnění skutkové podstaty odůvodňující zastavení řízení, zatímco v právě posuzované věci je řešen procesní postup správních orgánů při vedení řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka") napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy z kasačního důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.").

[4] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, dle kterého se měla společně se správním orgánem I. stupně dopustit procesní vady, když nepostupovala podle § 45 odst. 2 s. ř. Žádost dle názoru žalované obsahovala všechny povinné náležitosti stanovené v § 70 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a § 37 s. ř. a netrpěla ani jinými vadami. Tvrzení nových skutečností není povinnou náležitostí žádosti o trvalý pobyt podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podaná žádost byla proto po formální stránce bezvadná.

[5] Stěžovatelka dále uvedla, že v daném případě nelze aplikovat ani poučovací povinnost správních orgánů zakotvenou v § 4 odst. 2 s. ř., neboť ta se týká procesních práv a povinností plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány a naopak se nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Argumentuje judikaturou Nejvyššího správního soudu, stěžovatelka např. uvádí rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, dle kterého poučovací povinnost nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit.

[6] Stěžovatelka také sdělila, že žalobkyně byla od počátku zastoupena advokátem, a přesto ani v odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně v rozporu s § 82 odst. 4

s. ř. neuvedla nové skutečnosti, které by měly odůvodnit podání opakované žádosti a které nebyly předmětem řízení o již dříve podané žádosti.

[7] Stěžovatelka závěrem dodala, že krajský soud měl postupovat v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018 - 38, neboť nyní projednávaný případ a daná věc jsou obdobné.

[8] Žalobkyně k obsahu kasační stížnosti uvedla, že setrvává na svých žalobních tvrzeních. Dále je dle ní možné odmítnout kasační stížnost pro nepřípustnost, neboť se opírá jen o důvody jiné než předpokládané v § 103 s. ř. s., které navíc stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.)

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelčin zaměstnanec za ni jednající má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud hodnotil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve vypořádal s tvrzením žalobkyně, že kasační stížnost je nepřípustná, neboť v ní stěžovatelka uvádí pouze důvody, které neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud konstantně uvádí, že nemožnost uplatňovat v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, dopadá pouze na takového stěžovatele, který měl v řízení před krajským soudem procesní postavení žalobce. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmikoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal (např. rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104).

[12] Tvrzeným kasačním důvodem je nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[13] Stěžovatelka namítá, že absence poučení o důsledcích podání opakované žádosti bez tvrzení nových skutečností není vadou řízení, neboť se nedotýká procesních práv a povinností, nýbrž otázek hmotného práva. Dále uvádí, že tvrzení nových skutečností není obligatorní náležitostí opakované žádosti podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Pokud žadatel netvrdí v opakované žádosti nové skutečnosti, nejedná se o vadu žádosti, k jejímuž odstranění by měl být vyzván dle § 45 odst. 2 s. ř.

[14] Obecná poučovací povinnost správních orgánů je zakotvena v § 4 odst. 2 s. ř. Podle tohoto ustanovení *[s]právní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.* Jedním z ustanovení, ve kterém je zásada poučovací povinnosti speciálně upravena, je i § 45 odst. 2 s. ř., který stanoví, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami.

[15] Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu *na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.* Žádost jakožto jeden z druhů podání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 s. ř. a dále náležitosti stanovené v § 70 odst. 1 (skutečnosti, které cizinec vepíše do úředního tiskopisu) a odst. 2 (doklady, které je cizinec povinen k žádosti přiložit, např. doklad o zajištění ubytování na území) zákona o pobytu cizinců.

[16] Podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců se usnesením řízení o žádosti zastaví, jestliže cizinec *podal opakovaně žádost o vydání povolení k (...) trvalému pobytu, aniž uvedl nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jím dříve podané žádosti.* Jedná se o další důvod pro zastavení správního řízení nad rámec důvodů uvedených ve správním řádu.

[17] Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51 2010 - 214, ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008 -67, či ze dne 19. 9. 2013, č. j. 4 As 69/2013 - 44) zákon sice výslovně nestanoví, že se poučovací povinnost správního orgánu vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, ale z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se z toho důvodu nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké hmotněprávní důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě činit, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Poučovací povinnost správních orgánů naopak nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům řízení se může dostat návodu, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.

[18] Poučení o důsledcích podání opakované žádosti bez tvrzení nových skutečností podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců není poučením o procesních právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány ve smyslu § 4 odst. 2 s. ř. Pokud by správní orgány takové poučení žadateli poskytly, jednalo by se o poučení o otázkách hmotného práva, které by mohlo ovlivnit věcné posouzení žádosti a její úspěšnost.

[19] Oproti názoru krajského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že tvrzení nových skutečností není obligatorní náležitostí opakované žádosti podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Naopak žádost, která tyto skutečnosti neobsahuje, může být formálně bezvadná. V důsledku toho není v případě postupu podle § 169r odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců správní orgán povinen postupovat podle § 45 odst. 2 s. ř. V usnesení o zastavení řízení musí však řádně odůvodnit přítomnost formálních podmínek pro zastavení věci (obdobně i rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. ledna 2018, č. j. 22 A 170/2016 - 33).

[20] Žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu byla po formální stránce bezvadná. Za tohoto stavu nebylo povinností správního orgánu I. stupně poučit žalobkyni o tom, že aby mohla být v řízení úspěšná, musí tvrdit nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o její předchozí žádosti. Bylo na žalobkyni, aby do opakované žádosti tyto skutečnosti zahrnula. Žalobkyně byla navíc již při samotném podání opakované žádosti zastoupena advokátem specializujícím se na oblast cizineckého práva.

[21] Ustanovení § 169r odst. 1 obsahuje další důvody, při jejichž naplnění je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit bez jejího meritorního projednání. Jediné ustanovení § 169r odst. 1 písm. l) *[Řízení se také zastaví, pokud cizinec prohlásil, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a neobstaral si na své náklady ve lhůtě stanovené správním orgánem tlumočníka nebo osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočníkem podle zákona o soudních tlumočnících a soudních překladatelích, ačkoli správní orgán o této povinnosti cizince prokazatelně poučil.]* po správním orgánu vyžaduje, aby o povinnosti, na základě jejíhož nesplnění je řízení zastaveno, žadatele poučil. Z toho Nejvyšší správní soud dovozuje, že pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit povinnost správního orgánu poučit žadatele o nutnosti tvrdit v opakované žádosti nové skutečnosti, stanovil by tak výslovně přímo v daném ustanovení.

[22] Jiným důvodem pro zastavení řízení, obsaženým v citovaném ustanovení zákona o pobytu cizinců, konkrétně pro neoprávněnost podání z důvodu jeho opožděnosti dle § 169 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (pozn.: odpovídá § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, v aktuálním znění), se již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 9. 2013, č. j. 4 As 69/2013 - 44. Toto ustanovení navazuje na § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje podat žádost o dlouhodobý pobyt i opožděně, pokud cizinec nejpozději s podáním žádosti tvrdí důvody opožděnosti žádosti na jeho vůli nezávislé. Nejvyšší správní soud k tomu ve shora uvedeném rozsudku uvedl, že nebylo povinností správních orgánů vyzývat žadatele k označení důvodů na jeho vůli nezávislých, jež mu zabránily v podání jeho žádosti v řádné lhůtě, ani k jejich prokázání, tedy postupovat podle § 45 odst. 2 s. ř., neboť žádost nevykazovala formálních nedostatků žádosti, jež jsou stanoveny v § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 s. ř. (a jejich prostřednictvím případně ve speciálních předpisech). V daném případě bylo podle soudu zcela na žadateli, aby označil a doložil důvody, které zakládaly včasnost jeho podání v rámci dodatečné lhůty. Obdobně rozhodl Městský soud v Praze ve svých rozsudcích ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 A 79/2015 – 36, ze dne 28. 7. 2015, č. j. 8 A 193/2014 – 37, či ze dne 17. 2. 2015, č. j. 8 A 185/2014 – 29.

[23] Rovněž v případě zastavení řízení z důvodu neoprávněnosti podání žádosti na území dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, (pozn.: odpovídá § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, v aktuálním znění) neshledal soud povinnost vyzvat žadatele dle § 45 odst. 2 s. ř. k doplnění jeho žádosti (viz rozsudek Městského soudu v Praze dne 7. října 2016, č. j. 9 A 90/2013 – 58).

[24] Nelze ovšem stěžovatelce přisvědčit, že žalobkyně měla nové skutečnosti tvrdit alespoň v odvolání, kdy již byla seznámena s právním názorem správního orgánu I. stupně. I kdyby žalobkyně tyto nové důvody v odvolání tvrdila, s ohledem na zásadu koncentrace řízení stanovenou v § 82 odst. 4 s. ř. by k nim stěžovatelka mohla přihlédnout pouze tehdy, pokud by je žalobkyně nemohla uplatnit již dříve.

[25] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu, dle kterého nebylo možné postupovat obdobně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018 - 38. V dané věci nebyla namítána absence poučení o nutnosti doložení nových skutečností. Soud v ní posuzoval, zda stěžovatelka po obsahové (materiální) stránce vyhověla požadavku uvést nové skutečnosti, které nebyly předmětem řízení o jí dříve podané žádosti. Rozhodoval tedy o samotném naplnění podmínek pro zastavení řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. října 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu