ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupená JUDr. Filipem Černým, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíčkova 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 žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2020, čj. 14 A 27/2020-27,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2020, čj. 14 A 27/2020-27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „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 již 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. Součástí žaloby byl dále návrh na přiznání odkladného účinku, v rámci něhož žalobkyně popsala své rodinné a majetkové (hospodářské) poměry. 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 v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V rámci stručného odůvodnění 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.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Trvá na tom, že žalobkyně byla oprávněna podat žádost nejdříve ke dni 1. 9. 2019. Zákon nepřipouští, aby cizinec podal žádost dříve než po uplynutí pěti let pobytu na území. Za takové situace považuje žádost žalobkyně za zjevně právně nepřípustnou ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně se jí nemohl zabývat a řízení musel zastavit. Zákon o pobytu cizinců v tomto směru obsahuje zvláštní důvod pro zastavení v § 169r odst. 1 písm. d). Podle stěžovatelky nelze při výkladu tohoto ustanovení pomíjet rozdíl mezi lhůtou a dobou, neboť tím by byla vyloučena nutnost splnění podmínky pěti let pobytu dle § 45 odst. 1 téhož zákona. Podmínky pro podání žádosti musí být splněny již v době jejího podání. Stěžovatelka připustila, že věta za středníkem obsažená v § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců působí výkladové problémy, a připouští aplikaci i tam, kde to zákonodárce nezamýšlel. Smyslem dané novely bylo umožnit pokračování v řízení v těch věcech, kdy cizinec podal žádost dříve, než umožňuje § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Výklad městského soudu je v rozporu se zákonem a fakticky vylučuje aplikaci zákonné podmínky a tím popírá smysl a účel § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městskému soudu stěžovatelka současně vytýká, že žádným způsobem neuvedl, jak mají správní orgány dále postupovat (zda je namístě žádost i přes zjevné nesplnění zákonné podmínky věcně posoudit, či zda zákon umožňuje opětovné procesní ukončení řízení).

[5] Podle žalobkyně v posuzované věci jde o otázku gramatického výkladu v rovině jednoduchého práva. Kasační stížnost považuje za bezpředmětnou a posuzovanou otázku

za vyřešenou napadeným rozsudkem. Argumentace stěžovatelky týkající se úmyslu zákonodárce není ničím podpořena a žalobkyně ji považuje za účelovou. Důvodová zpráva je v přímém rozporu s tvrzeními stěžovatelky. Námitku týkající se závazného právního názoru městského soudu považuje za kverulantskou. V rozsudku je dostatečně, přehledně a srozumitelně analyzován skutkový stav a řádně zdůvodněn názor soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumává napadená rozhodnutí krajských správních soudů (městského soudu) v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Nejprve se však vždy musí zabývat tím, zda řízení před krajským (městským) soudem nebylo stiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K takové vadě kasační soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že jiná vada v řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s vlivem na zákonnost rozhodnutí věci samé nastává mimo jiné tehdy, pokud soud překročí rámec stanovený žalobou a mimo zákonem či judikaturou stanovené výjimky zruší žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu z důvodu, který nebyl v žalobě uveden (viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 67/2012-68).

[9] Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Toto ustanovení žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Takto vymezenými žalobními body (rozsahem přezkumu) je soud vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Jak plyne ze shora uvedeného vymezení věci (viz bod [2] tohoto rozsudku), žaloba v projednávaném případě sice žalobní body obsahovala, nicméně ve vztahu k aplikaci § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, o jehož výklad městský soud závěry napadeného rozsudku opřel, žalobkyně neuvádí vůbec nic. Uplatněná žalobní argumentace se týkala výhradně poučovací povinnosti správního orgánu I. stupně, resp. tvrzených procesních pochybení v jeho v postupu (závěrem žaloby žalobkyně vedle toho již jen obecně zmínila nevypořádání odvolacích námitek). Ani z argumentace, v žalobě taktéž zmíněné, poukazující na nepřípustnost formalistické interpretace předpisů, nelze dovozovat projednatelný žalobní bod týkající se výkladu daného ustanovení. Nejen že tato argumentace je značně obecná, především pak i s přihlédnutím k systematice žaloby je

nutno ji vztáhnout ke zmiňované otázce poučovací povinnosti (případně procesního postupu) správního orgánu I. stupně. Pro úplnost kasační soud poznamenává, že podle předloženého soudního spisu vyjma žaloby žádné další podání městskému soudu žalobkyně nezaslala (např. doplnění žaloby či repliku), 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. Lze dodat, že spor o výklad určitého ustanovení nepředstavuje výjimku z omezení přezkumu plynoucího z výše zmiňovaného § 75 odst. 2 s. ř. s. (tato situace se odlišuje od aplikace nesprávné právní normy, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 19226/2009 Sb. NSS). Tomu, že žalobkyně ve vztahu k výkladu § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců žádnou argumentaci neuplatnila (tím spíše ne projednatelný žalobní bod) svědčí ostatně i rekapitulace žaloby provedená samotným městským soudem v napadeném rozsudku (viz bod 7. rozsudku).

[11] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že podstata dané věci je zřejmá a spočívá zjednodušeně řečeno v tom, že žalobkyně podala danou žádost ke správnímu orgánu I. stupně o tři dny dříve, než k tomu byla oprávněna (byť lze poznamenat, že předchozí povolení dlouhodobému pobytu měla žalobkyně pouze do 31. 8. 2019, ovšem podle žalovaného podmínku doby pobytu splňovala až od 1. 9. 2019). Stejně tak si je kasační soud vědom, že žalobkyně – cizinka – vystupovala v řízení před městským soudem sama (nebyla zastoupena). Ani tyto okolnosti však nemohou převážit nad respektováním základních principů, na nichž je soudní přezkum rozhodnutí správního orgánů postaven. Z podání žalobkyně učiněných ve správním řízení i v řízení před soudem ostatně plyne, že byla se závěry správních orgánů seznámena a logicky a srozumitelně s nimi polemizovala (a to i za užití odkazů na právní předpisy). Pokud však jde o výklad § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, žalobkyně v tomto směru (byť implicitně či nepřímo) netvrdila nezákonnost napadeného rozhodnutí ani tak, aby soud při uplatnění obecného pravidla „soud zná právo“ mohl k této otázce směřovat svůj přezkum. Je třeba zdůraznit, že pokud zákon požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem pro poskytování spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Požadavek uplatnit ve lhůtě pro podání žaloby žalobní body je jednou z podmínek realizace ústavního práva zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které mají zajistit, aby se navrhovatelé na soud obraceli kvalifikovaně, aby byla uplatněna zásada koncentrace a efektivity řízení a byla tím usnadněna realizace práva na to, aby věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené lhůtě a bez zbytečných průtahů (nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2526/16). Nelze pak opomenout, ani to, že pokud správní soud zruší napadené rozhodnutí správního orgánu mimo uplatněný žalobní rámec (navíc aniž by ve věci jednal či spornou otázku účastníkům jinak předstřel), znemožňuje tak účastníkům řízení k rozhodné otázce jakkoliv argumentovat a fakticky též popírá rovné postavení účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Aniž se tedy Nejvyšší správní soud mohl zabývat podstatou kasační stížnosti, shledal ji s ohledem na výše uvedené důvodnou, a napadený rozsudek městského soudu proto zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy zejména přezkum žalobou napadeného rozhodnutí provede toliko v rámci projednatelných žalobních bodů (vyjma zákonem či judikaturou dovozených výjimek). V dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 29. června 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu