ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **T. T. D.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 6. 2022, č. j. MV-84451-5/SO-2022, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2022, č. j. 51 A 8/2022-62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 8. 2. 2022, č. j. OAM-00264-3/DP-2022, zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, neboť shledalo žádost zjevně právně nepřípustnou. Odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla.

[2] Následně podala žalobkyně proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „napadené rozhodnutí“ a „krajský soud“). Krajský soud

v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil obě správní rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud uvedl, že zjevně právně nepřípustnou žádostí je taková žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. Tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího zjišťování či dokazování. Za zjevně právně nepřípustnou žádost ve smyslu § 45 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), podle něhož správní orgán řízení zastaví, je možné považovat pouze podání žádající provedení něčeho, co není právně možné, nebo k čemu není žadatel vůbec oprávněn. Jedná se kupříkladu o situace, kdy je přiznání určitého oprávnění vázáno na dosažení konkrétního věku a žádost podá osoba, která věkové hranice dosud nedosáhla, nebo žádá o přiznání oprávnění fyzická osoba, ale toto oprávnění může být přiznáno osobě právnické. Jelikož jde o nepřípustnost právní, musí existovat ustanovení právního předpisu, které žádosti brání vyhovět.

[4] Podle krajského soudu se však v dané věci o takovou právní situaci nejednalo. Žalobkyně v době podání žádosti disponovala v České republice pobytovým oprávněním a byla k podání žádosti o jeho prodloužení, případně povolení jiného typu pobytového oprávnění legitimována. Proto nemohl správní orgán I. stupně žádost pro její podstatu hodnotit jako zjevně právně nepřípustnou, neboť žádost nebyla pro rozpor v jejím obsahu bez odstranění tohoto rozporu projednatelná. Byla-li žádost označena jako žádost o prodloužení pobytového oprávnění, avšak z jiného titulu, než jaký žalobkyni svědčil z předchozího povolení k dlouhodobému pobytu, nebylo vůbec jednoznačné a jasné, zda žalobkyně skutečně žádá o prodloužení pobytu z důvodu dalšího zaměstnání nebo zda žádá o vydání nového povolení za účelem jiného důvodu pobytu na území ČR.

[5] V takovém případě je povinností správního orgánu umožnit žadateli nedostatky žádosti odstranit zasláním výzvy k jejich odstranění za poskytnutí přiměřené lhůty a poučení o následcích neodstranění nedostatků. Rozhodnutím o zastavení řízení se totiž správní řízení ukončuje dříve, než dojde k věcnému posouzení žádosti. Proto je žádoucí, aby podřazení skutkové podstaty pod pojem „zjevné právní nepřípustnosti" bylo zcela zjevné, bezrozporné a bez nutnosti složitější úvahy správního orgánu, kterou by bylo třeba argumentačně osvětlovat v odůvodnění usnesení o zastavení řízení. Správní orgán, přestože byla žalobkyně zastoupena, se měl v souladu se základními zásadami správního řízení zabývat odstraněním rozporu v její žádosti zasláním výzvy s poučením, že pokud nebude vada žádosti odstraněna, bude řízení o ní zastaveno.

[6] Správní orgány tímto způsobem nepostupovaly, přestože právní nepřípustnost návrhu nebyla zjevná již ze samotné žádosti. Krajský soud v tom shledal procesní pochybení správních orgánů, u kterého nelze vyloučit jeho vliv na zákonnost rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „napadený rozsudek" a „stěžovatelka") kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č.

150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, který shledal, že výklad pojmu „zjevná právní nepřípustnost“ se netýká žádosti účastnice řízení (žalobkyně). K tomu odkázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55 (citovaného rovněž i krajským soudem).

[9] Podle stěžovatelky žádosti žalobkyně nelze vyhovět, neboť platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, protože žalobkyně není držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Proto se v případě žalobkyně jednalo o žádost zjevně právně nepřípustnou ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu. Podmínky pro zastavení správního řízení tak byly naplněny, neboť se jednalo o žádost, u které je po seznámení se s jejím obsahem na první pohled zřejmé, že jí nelze v důsledku příslušné právní úpravy, která tomu brání, vyhovět a přiznat účastnici řízení oprávnění, kterého se domáhá.

[10] Žádost žalobkyně byla jednoznačně označena jako žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Byla podána cestou zástupce (advokáta), který konkretizoval naprosto přesně paragrafové znění, podle kterého žádost podává. Obsahově byla žádost naprosto jasná. Stěžovatelka navíc zdůrazňuje, že zástupce žalobkyně na formuláři žádosti, v průvodním dopisu žádosti ze dne 9. 12. 2021, a dokonce i ve zdvořilé žádosti ze dne 2. 2. 2022 jednoznačně uvedl, že žádá o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Žádost tedy byla správním orgánem I. stupně správně posouzena nejen podle označení, ale i podle obsahu.

[11] Podle stěžovatelky nedošlo v řízení ze strany správního orgánu I. stupně k žádnému procesnímu pochybení, neboť z podané žádosti je zřejmé, že neobsahovala žádný rozpor nebo vadu, ani nebyla vnitřně rozporná. Z tohoto důvodu nebyl správní orgán I. stupně jakkoliv oprávněn či povinen žalobkyni vyzývat k odstranění vad žádosti. Navíc v případě žádosti, která je zjevně právně nepřípustná, to ani právní úprava neumožňuje.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, protože rezignoval na posouzení, do jaké míry má žalobkyní namítaná vada napadeného rozhodnutí vliv na samotnou zákonnost napadeného rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka konstatuje, že z Cizineckého informačního systému je zřejmé, že žalobkyně před podáním předmětné žádosti pobývala na území České republiky na základě zaměstnanecké karty. Existence uvedeného pobytu, jehož platnost uplynula ke dni 11. 12. 2021, však nemůže mít žádný vliv na posouzení předmětné žádosti, neboť je evidentní, že žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nežádala, což je zřejmé z informací uvedených v tiskopise žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a z průvodního dopisu. Nutno dodat, že veškeré náležitosti doložené k předmětné žádosti odpovídají žádosti o

prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

[14] V případě, že žalobkyně skutečně zamýšlela podat žádost o vydání nového účelu pobytu (změna účelu) ve smyslu § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), byla povinna žádost podanou správnímu orgánu elektronicky do 5 dnů osobně potvrdit svou účastí u správního orgánu I. stupně, což však neučinila.

[15] Krajský soud však podle stěžovatelky vůbec nereflektoval, za jakých podmínek je možné akceptovat podání žádosti o vydání nového účelu pobytu, čímž také zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[16] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta, neboť je nedůvodná. Uvedla, že z judikatury Nejvyššího správního soudu k výkladu pojmu zjevné právní nepřípustnosti vyplývá, že je třeba interpretovat tento pojem restriktivním způsobem. K tomuto způsobu rozhodnutí lze přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. Žádost je v důsledku zastavení řízení vyloučena z věcného projednání, tedy i jakéhokoliv bližšího zkoumání a posouzení. Žalobkyně dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2020, č. j. 3 Ads 95/2018-58. Podle něj musí být nepřípustnost žádosti jednoznačně patrná již ze samotné právní úpravy bez dalšího, to jest bez nutnosti užití jakýchkoli interpretačních úvah a pomůcek. Nepřípustnost sama pak bude mít zásadně charakter procesní, může spočívat typicky v nesplnění procesních předpokladů.

[17] Podle žalobkyně se o takový případ v projednávané věci nejednalo. Žalobkyně je přesvědčena, že ačkoliv byla její žádost nesprávně označena, nejednalo se o žádost, jíž by už na první pohled nebylo možné projednat a vyhovět jí, když zákonná úprava umožňuje změnu účelu dlouhodobého pobytu. Žalobkyně pro vydání oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na první pohled splňovala základní zákonné podmínky, tedy byla manželkou cizince s povoleným trvalým pobytem na území České republiky a žádost podala v době platnosti oprávnění k pobytu. Jedinou vadou žádosti (ale odstranitelnou) bylo její nesprávné označení. Ze strany správního orgánu I. stupně však účastnici řízení nebyla poskytnuta žádná součinnost, účastnice řízení nebyla poučena o vadě její žádosti, nebyla jí dána možnost odstranit ji ve stanovené lhůtě a prvním úkonem v řízení učiněným ze strany správního orgánu I. stupně vůči účastnici řízení bylo zastavení řízení o její žádosti se všemi konsekvencemi z tohoto faktu vyplývajícími. Žalobkyně považuje postup správního orgánu I. stupně i stěžovatelky za rozporný se základními zásadami činnosti správních orgánů, ale rovněž i se mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je včasná a projednatelná.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatelka namítá, že žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny byla zjevně právně nepřípustná, neboť žalobkyně držitelkou takovéhoto povolení nebyla.

[21] Podle § 45 odst. 3 správního řádu platí, že *žádost nesmí být zjevně právně nepřípustná. Takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví (§ 66). Usnesení se oznamuje účastníkům, kteří byli o zahájení řízení uvědoměni*.

[22] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu platí, že *podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*.

[23] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře k pojmu „zjevně právně nepřípustná žádost" opakovaně vyjadřoval. „*Zjevná právní nepřípustnost žádosti znamená, že takové žádosti nelze vyhovět, neboť to právní úprava neumožňuje. Bude se tedy jednat např. o podání žádající nemožné, neexistující či zákonem zakázané plnění ze strany správního orgánu, nebo žádosti ve věcech právem vůbec neupravených. Rovněž se může jednat o situace, kdy žadatel uplatňuje určitý právní institut, který sice obecně v právu existuje, ale v daném případě jej nelze uplatnit, neboť to příslušná právní úprava vylučuje*." (rozsudek ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48). „*Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřípustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování*." (rozsudek ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, publ. pod č. 1633/2008 Sb. NSS). „*Rozhodnutím o zastavení řízení je správní řízení ukončeno dříve, než dojde k věcnému posouzení žádosti. Potom však též podřazení určité skutkové podstaty fakticky pod pojem zjevné právní nepřípustnosti musí být „nabíledni" (arg. „zjevné"), tedy bezrozporné a bez nutnosti složitější úvahy správního orgánu, kterou by bylo třeba argumentačně osvětlovat v odůvodnění usnesení o zastavení řízení. Dále (arg. „právní") pak právní úprava musí být zřejmá, bezrozporná, bezmezerovitá a její aplikace nesmí vyvolávat jakékoli složitější interpretační otázky. Nepřípustnost žádosti musí být jednoznačně patrná již ze samotné právní úpravy bez dalšího, to jest bez nutnosti užití jakýchkoli interpretačních úvah a pomůcek (bez odkazů na judikaturu či na prameny doktrinálního výkladu). Nepřípustnost sama pak bude mít zásadně charakter procesní, může spočívat typicky v nesplnění procesních předpokladů*." (rozsudek ze dne 24. 4. 2020, č. j. 3 Ads 95/2018-58).

[24] Při konkrétní aplikaci tohoto právního institutu Nejvyšší správní soud v jiném případě posoudil jako zjevně právně nepřípustnou žádost, kterou cizinka žádala o prodloužení dlouhodobého pobytu, avšak ten již byl před podáním žádosti o prodloužení pravomocně zrušen (viz rozsudek ze dne 13. 3. 2014, č. j. 4 As 164/2013-45).

[25] V projednávaném případě je však situace odlišná. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala žádost o prodloužení povolení dne 9. 12. 2021. V té době byla držitelkou zaměstnanecké karty s platností do 11. 12. 2021. Pojmově je prodloužení platného povolení možné (§ 44a zákona o pobytu cizinců). Kvůli tomu bylo nutno na situaci žalobkyně nahlížet odlišně než v případě, kdy by jí vůbec žádné pobytové

oprávnění nesvědčilo. Ponecháme-li stranou variantu, že žádost žalobkyně směřovala jednoznačně k prodloužení dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecká karta), bylo možné vzhledem k imperativu posuzování podání dle jeho skutečného obsahu (§ 37 správního řádu) její podání posoudit jako žádost o vydání nového povolení za jiným účelem pobytu. Případně mohla žalobkyně opravdu zamýšlet žádat o prodloužení povolení za účelem společného soužití rodiny.

[26] Jelikož tedy skutečný obsah žádosti žalobkyně nebyl jasný, nebylo ani možné podání posoudit jako žádost, která by usilovala o něco, co je právně nemožné. Nelze proto říci, že by na první pohled nebylo zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. Krajský soud správně posoudil, že s ohledem na skutkový stav nebylo jednoznačné, k čemu žádost žalobkyně směřuje, a že ji nebylo možné označit za zjevně právně nepřípustnou. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem shoduje, že v nastalé situaci měl správní orgán I. stupně nejprve umožnit žalobkyni odstranit nejasnosti žádosti. Až poté měl učinit úvahu, zda je žádost způsobilá být věcně posouzena, nebo ne.

[27] Na posouzení věci Nejvyšším správním soudem nemění nic ani poukaz stěžovatelky na to, že obsah žádosti byl podle ní zcela bez rozporů a že veškeré její přílohy odpovídaly žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. S takovým tvrzením stěžovatelky nelze souhlasit. Žalobkyně totiž jako z jednu z příloh žádosti doložila kopii průkazu povolení k pobytu, ze kterého je zjevné, že má platné povolení k dlouhodobému pobytu s kódem 27 (zaměstnanecká karta). Tento druh pobytového oprávnění však z logiky věci nemůže být náležitostí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Za daných skutkových okolností také bylo možné jinak vcelku nerozporný obsah žádosti (podpořený některými z přiložených listin) interpretovat vícero způsoby. Podání žalobkyně přicházelo v úvahu posoudit jako žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo jako žádost o nové povolení k pobytu za tímto účelem. V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za nutné podotknout, že tyto žádosti budou mít v zásadě obdobné obsahové náležitosti. Proto ani soulad označení žádosti s jejím nerozporným obsahem bez dalšího neznamená, že toto podání nebude možné v kontextu dodaných příloh za daných skutkových okolností posoudit jako jiný typ žádosti. Nejprve si tedy měl správní orgán v součinnosti s žalobkyní prostřednictvím výzvy dle § 45 odst. 2 správního řádu ujasnit skutečný smysl žádosti (tj. čeho se žalobkyně domáhá) a poté zvolit adekvátní postup.

[28] Lze dodat, že ani obsah žádosti nebyl tak zcela jasný, jak stěžovatelka uvádí. V průvodním dopise nejprve žalobkyně uvedla, že žádá o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, avšak v jeho závěru uvedla jako účel dlouhodobého pobytu studium. Ve formulářové žádosti žalobkyně jako svůj dosavadní účel pobytu uvedla společné soužití rodiny, i když v jejím případě to byla ve skutečnosti zaměstnanecká karta, což plynulo i z doložené přílohy. V podání z února 2022 pak svoji žádost popisovala pouze obecně jako žádost o prodloužení platnosti svého pobytového oprávnění.

[29] Nejvyšší správní soud rovněž považuje za podstatné, že z ničeho neplyne (ani stěžovatelka to netvrdí), že by ze strany žalobkyně nebo jejího zástupce šlo o

spekulativní podání vedené záměrem získat nějakou neoprávněnou procesní výhodu, nebo dokonce že by se z jejich strany mělo jednat o zneužití práva.

[30] Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud neposoudil, jaký je vliv vady napadeného rozhodnutí na jeho zákonnost. Krajský soud podle stěžovatelky také nezkoumal, za jakých podmínek je možné akceptovat podání žádosti o vydání nového účelu pobytu.

[31] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008-69, „*nelze konstatovat, že každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé a tedy i o důvodnosti podané žaloby. Vždy je třeba zkoumat, zda to které porušení vede rovněž ke zkrácení subjektivních veřejných práv žalobce, k němuž může dojít nejenom porušením procesních práv účastníka řízení, ale též nesprávnou aplikací hmotněprávních předpisů*.“ V daném případě však Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že by krajský soud nezvažoval vliv jím zjištěné vady na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozsudku je seznatelné, že krajský soud (i když se v odst. 20 nevyjádřil zcela přesně) považoval rezignaci správního orgánu na odstranění vad žádosti a zastavení řízení bez dalšího za postup, který žalobkyni zkrátil na jejích veřejných subjektivních právech, neboť tak bylo znemožněno dosažení posouzení důvodnosti její žádosti.

[32] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani pro absenci úvah o tom, za jakých podmínek je možné akceptovat podání žádosti o vydání nového účelu pobytu. Předmětem posouzení krajského soudu totiž byla otázka, zda je žádost žalobkyně o prodloužení pobytového oprávnění zjevně právně nepřípustná. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že není zřejmé, k čemu žádost žalobkyně směřuje, nebylo třeba zkoumat, zda v hypotetickém případě, kdy by se jednalo o žádost o nové povolení k dlouhodobému pobytu, byla tato žádost řádně podána.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Procesně úspěšné žalobkyni se přiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč. Tato částka představuje odměnu zástupce ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Za hotové výdaje zástupci náleží celkem 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a na daň z přidané hodnoty částka 714 Kč. Částku ve výši 4114 Kč je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. března 2023

Mgr. Eva Šonková

předsedkyně senátu