



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **S. D.**, nar., st. příslušnost Ukrajina, t.č. bez pobytu v ČR, trvale bytem, zastoupená Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 2. 2016, č.j. CPR-2755-2/ČJ-2016-930310-V242,

t a k t o:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou ze dne 15. 2. 2016 doručenou téhož dne Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 1. 2. 2016, č.j. CPR-2755-2/ČJ-2016-930310-V242 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále také jen „prvostupňový orgán“ nebo „orgán I. stupně“) ze dne 26. 11. 2015, č.j. KRPB-32132-13/ČJ-2015-060022-SV (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobkyně se domáhala zrušení obou těchto správních rozhodnutí s tím, aby soud po jejich zrušení věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Prvostupňovým rozhodnutím bylo uloženo žalobkyni správní vyhoštění podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a byla stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států EU v délce 1 roku. Počátek doby, po kterou nelze cizinci vstup na území členských států EU, byla stanovena v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy cizinec pobude oprávnění k pobytu na území ČR. Doba k vycestování z území ČR byla stanovena do 15 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, popřípadě pro situace, že by se prvostupňové rozhodnutí stalo nevykonatelným (§ 119, § 119a, § 179 nebo § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), doba 15 dnů ode dne odpadnutí těchto důvodů. Současně byla stanovena doba k vycestování cizince do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

V napadeném rozhodnutí žalovaná vycházela ze skutkového stavu zjištěného prvostupňovým orgánem, který spočíval zejm. v tom, že žalobkyně byla dne 6. 2. 2015 kontrolována v hotelu B. na adrese, kde prováděla činnost pokojské. V cestovním dokladu měla vlepeno polské vízum typu „D“ s platností ode dne 16. 9. 2014 do dne 9. 9. 2015 na 176 dnů s možností vícenásobného vstupu, přičemž vstupní razítko území států schengenského prostoru bylo vyznačeno ke dni 28. 9. 2014. Protože žalobkyně nepředložila žádné dokumenty, které by ji opravňovaly k výkonu kontrolované činnosti, vzniklo podezření, že neoprávněně pracuje. Prvostupňový orgán zjistil v otázce výkonu pracovní činnosti žalobkyně bez povolení k zaměstnání skutkový stav věci, o němž nelze mít důvodné pochybnosti. Prvostupňový správní orgán si řádně opatřil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, a bylo tak jednoznačně zjištěno a prokázáno, že žalobkyně byla na území ČR zaměstnána bez příslušného povolení k zaměstnání. Kontrolovaná činnost nesla znaky zaměstnání, a tedy se jednalo o výdělečnou činnost, pro niž byla žalobkyně povinna mít povolení k zaměstnání, resp. zaměstnaneckou kartu.

Žalovaná dále poukázala na ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, dále na ustanovení § 178b téhož zákona (definici zaměstnání), jakož i na to, že pro naplnění znaků skutkové podstaty správního vyhoštění není třeba zkoumat zavinění. Je povinností každého cizince zdržujícího se na území ČR, aby dodržoval právní předpisy a pracoval na území s potřebným povolením. V opačném případě cizinec musí počítat s tím, že mu bude uděleno správní vyhoštění. Doba v délce jednoho roku, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena v mezích zákonného rozpětí, tedy plně v souladu se zákonem o pobytu cizinců. Podle názoru žalované je stanovená doba jednoho roku přiměřená, a to s ohledem na posouzení závažnosti a délky protiprávního jednání, což se s přihlédnutím ke všem zjištěným okolnostem projevilo stanovením uvedené doby, když maximální hranice zákonného rozpětí je až 5 let. Ačkoliv se jednalo o první prokázané protiprávní jednání žalobkyně, nebylo podle žalované možno za daných okolností od správního vyhoštění upustit.

Žalovaná se dále zabývala vyhodnocením zásahu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Podle jejího názoru žalobkyně neuvedla žádné podstatné rodinné nebo soukromé vazby na území ČR, které by představovaly vážnější dopad do jejího života. Žalovaná je toho názoru, že ani délka pobytu žalobkyně na území ČR není natolik dlouhá, aby již nebyla možná její zpětná integrace v zemi původu. Ve vycestování žalobkyně nebrání ani zdravotní důvody, přičemž žalobkyně neuvedla ani žádnou další překážku, která by jí bránila ve vycestování. Žalovaná si vyžádala závazné stanovisko ministerstva podle § 120 zákona o pobytu cizinců, zda je vycestování cizince možné ve smyslu § 179 téhož zákona ze dne 2. 6.

2015, E.č. ZS 26543, které si prvostupňový orgán vyžádal a podle něhož je vycestování žalobkyně možné, protože nebyl shledán důvod znemožňující vycestování.

Žalovaná shledala, že prvostupňové rozhodnutí se zakládá na řádně zjištěném stavu věci a byly naplněny podmínky pro aplikaci § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců. Prvostupňové rozhodnutí zároveň splňuje znaky srozumitelnosti, jasnosti a určitosti a je přezkoumatelné. Z uvedených důvodů žalovaná odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu, v důsledku něhož se cítí býti dotčena na svých právech, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno, aniž by byl zjištěn stav věci, o němž by nebyly důvodné pochybnosti. Ve výroku rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně z území České republiky bylo mimo jiné konstatováno, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující vycestování podle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců. Pro tento závěr přitom prvostupňový orgán a následně i žalovaná vycházely ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky ev.č. ZS26543 ze dne 2. 6. 2015. K tomuto závaznému stanovisku pak prvostupňový orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „*podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*“. K uvedenému žalobkyně uvádí, že správní orgán I. stupně bez dalšího vlastního zkoumání a prověřování převzal závěry uvedené v předmětném závazném stanovisku jako podklad pro tu výrokovou část svého rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že na žalobkyni se nevztahují důvody znemožňující vycestování podle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců. Tato část výrokové části byla následně potvrzena rovněž rozhodnutím žalované. Žalobkyně namítá, že takový postup ve vztahu k závaznosti závazného stanoviska pro rozhodování o správním vyhoštění není v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“) a ani s ustanovením § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně uvádí, že ustanovení § 149 správního řádu upravuje pouze formu, nikoli však obsah závazného stanoviska, kdy vlastní závaznost takového stanoviska pro správní orgán, který vydává správní rozhodnutí, musí vyplývat až ze zvláštního zákona, tedy závaznost takového stanoviska musí být dána v rámci konkrétního ustanovení zvláštního zákona, které současně podmiňuje vydání rozhodnutí předchozím závazným stanoviskem. V případě ustanovení § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců však žádná závaznost závazného stanoviska pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně neplatí, neboť je zde dána pouze jediná podmínka, a to, že správní orgán je povinen si vyžádat takové závazné stanovisko od ministerstva, nikoli však to, že by toto závazné stanovisko bylo bez dalšího závazné pro vlastní rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z uvedeného je zřejmé, že postup správního orgánu I. stupně nebyl v souladu s ustanovením § 149 odst. 1 správního řádu a ani s ustanovením § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že bez dalšího vlastního přezkumu toho, zda jsou na straně žalobkyně dány důvody znemožňující její vycestování z území České republiky, tento učinil závěr, že na žalobkyni se nevztahují důvody znemožňující vycestování dle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců. Tento postup je však v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu, neboť jak bylo uvedeno výše, v ustanovení § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců absentuje závaznost závazného stanoviska pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy závaznost v tom smyslu, že by byl tímto závazným stanoviskem správní orgán I. stupně bez dalšího vázán, aniž by sám měl možnost provádění dalšího dokazování či vlastního správního uvážení. Jestliže tedy tato závaznost závazného stanoviska není výslovně stanovena zvláštním právním předpisem, tedy konkrétně ustanovením § 120a zákona o pobytu cizinců, pak postup, kdy správní orgán I. stupně vychází

výlučně a bez dalšího z takového závazného stanoviska, je postupem v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu a je tudíž postupem nepřezkoumatelným. Jestliže následně žalovaná v rámci přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež je dle žalobkyně rozhodnutím nepřezkoumatelným, pak tento postup žalované znemožnil, aby přezkoumala odvoláním napadené rozhodnutí plně v souladu s ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu. Z uvedených důvodů žalovaná navrhl zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Ve svém **vyjádření** k žalobě žalovaná uvedla, že s otázkou vycestování, resp. s překážkami vycestování, jež se posuzují podle ustanovení § 179 zákona o pobytu cizinců, se prvostupňový správní orgán podle názoru žalovaného dostatečně a v souladu se zákonem vypořádal. Žalovaný poukázal na nezbytnost aplikace ustanovení § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda je vycestování cizince možné (§ 179 zákona o pobytu cizinců). Závazné stanovisko je úkon činěný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrok rozhodnutí správního orgánu. V ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu je stanoveno, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí prvostupňový orgán další dokazování a žádost zamítne. Správnost závazného stanoviska není prvostupňový orgán ani žalovaný oprávněn posuzovat. Pro upřesnění žalovaná zdůraznila, že i v případě konstatování překážky vycestování je policie vázána závazným stanoviskem, neprovádí v této věci vlastní šetření ani vlastní hodnocení, nýbrž překážku vycestování konstatovanou závazným stanoviskem promítne ve výroku svého rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu a podle ustanovení § 120a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Bylo by proto zcela nelogické, aby obsah závazného stanoviska v případě konstatování překážky vycestování byl závazný pro výrokovou část rozhodnutí o správním vyhoštění a v opačném případě by se princip vázanosti závazným stanoviskem neuplatnil. Žalovaná proto navrhl, aby žaloba byla zamítnuta jako nedůvodná.

Ze správního spisu vedeného žalovanou vyplývají následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci. Z úředního záznamu ze dne 6. 2. 2015 vyplývá, že téhož dne byla žalobkyně kontrolována hlídkou Policie ČR při výkonu pracovní činnosti pokojské v pracovním stejnokroji s nápisem hotel B. Při kontrole nepředložila žádné povolení k výkonu této pracovní činnosti. Ve správním spisu je kromě jiného založeno potvrzení Úřadu práce ČR ze dne 18. 2. 2015 o tom, že žalobkyni nebylo vydáno rozhodnutí o povolení k zaměstnání v období od 1. 12. 2014 do 6. 2. 2015. Ze závazného stanoviska ministerstva ze dne 2. 6. 2015, E. č. ZS26543 vyplývá, že vycestování žalobkyně je možné. V odůvodnění tohoto stanoviska je uvedeno, že ministerstvo vycházelo zejm. z informací z protokolu sepsaného v rámci řízení o správním vyhoštění dne 23. 4. 2015 se zmocněným zástupcem cizinky, a to na pozadí informace ohledně politické a ekonomické situace a stavu dodržování lidských práv na Ukrajině, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti. Konkrétně ministerstvo vycházelo ze Zprávy Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva „O stavu lidských práv na Ukrajině za období od 1. 12. 2014 do 15. 2. 2015 ze dne 15. 2. 2015, z Informací Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) posouzení mezinárodní ochrany v souvislosti s vývojem na Ukrajině – aktualizace č. 2 ze dne 15. 1. 2015 a rovněž posoudil Informace Ministerstva zahraničních věcí ČR ze dne 1. 8. 2014, č.j. 110105/2014-LPTP. Dále ministerstvo využilo informace z Infobanky ČTK „Země světa, Ukrajina“ v aktuálním znění, jakož i informace z veřejně dostupných zdrojů. Dále odkázal na výpovědi zástupce žalobkyně ve správním řízení o vyhoštění. K situaci v zemi původu ministerstvo uvedlo, že je mu

z úřední činnosti známo, že na území Ukrajiny neprobíhá ozbrojený konflikt, který by ji mohl v případě návratu do vlasti ohrozit na životě či lidské důstojnosti. Politickou a bezpečnostní situaci, konkrétně v Nikolajevské oblasti, v současné době lze považovat za natolik uspokojivou, aby umožňovala její bezpečný návrat do vlasti. Z relevantních zpráv o zemi původu jednoznačně vyplývá, že v současnosti přetrvávají problémy na východě Ukrajiny, konkrétně v D. a L. oblasti. Město N., kde má žalobkyně trvalé bydliště, není v současnosti střety ukrajinských vládních vojsk a povstalců ze stran separatistů, ke kterým právě v těchto dvou oblastech dochází, nijak zasažena. V západní a střední části Ukrajiny ani předešlé události nedosáhly takových rozměrů, aby mohla být ohrožena bezpečnost žalobkyně v případě jejího návratu. Případné vycestování žalobkyně tedy nepředstavuje ani rozpor s mezinárodními závazky ČR.

Žalobkyni byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (výzva doručena do vlastních rukou dne 20. 7. 2015), avšak žalobkyně se až do dne vydání rozhodnutí (26. 11. 2015) nevyjádřila.

Žaloba byla podána včas a je přípustná v souladu s ustanovením § 65, § 68 a § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy II, dílu 1 s. ř. s., v mezích uplatněných žalobních bodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (ex offio), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Krajský soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. projeví svůj souhlas a krajský soud sám neshledal důvod pro nařízení jednání v této věci.

Žaloba není důvodná.

Krajský soud v první řadě uvádí, že všechny žalobní námitky směřují pouze proti procesnímu postupu prvostupňového orgánu a žalované ve věci posouzení důvodů pro nevycestování žalobkyně, které byly vyhodnoceny ministerstvem v závazném stanovisku k vycestování. Naproti tomu mezi účastníky není sporné samotné naplnění důvodů skutkové podstaty pro vyhoštění cizince obsažené v ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

Podle tohoto ustanovení ve znění rozhodném k datu vydání napadeného rozhodnutí platilo, že cizince, který na území pobývá přechodně, lze vyhostit až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.

Podle ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění platí, že rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže jeho důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Podle ustanovení § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění platí, že *vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do*

státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Podle ustanovení § 179 odst. 2 tohoto zákona platí, že za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Ke zjištění podmínek pro možnost vycestování do země původu je prvostupňový orgán povinen si vyžádat závazné stanovisko^{9d)} ministerstva, zda je vycestování cizince (§ 179) možné. Poznámka 9d) odkazuje dle své dikce na ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ministerstvo je podle § 120a odst. 3 zákona o pobytu cizinců povinno vydat závazné stanovisko bezodkladně. Podle § 120a odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců platí, že není-li vycestování cizince podle odstavce 1 nebo 2 možné, policie tuto skutečnost uvede v rozhodnutí o správním vyhoštění a cizinci udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území (§ 33 odst. 3). Pominou-li důvody znemožňující cizinci vycestování, policie vydá nové rozhodnutí ve věci podle zvláštního právního předpisu^{5d)}. Dnem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí zaniká platnost víza uděleného podle § 33 odst. 3 nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; policie cizinci udělí výjezdní příkaz a stanoví lhůtu, ve které je povinen vycestovat z území.

Podle ustanovení § 149 správního řádu platí, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle ustanovení § 149 odst. 2 správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Podle ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu platí, že pokud bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Podle právního názoru uvedeného v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, přístupného na www.nssoud.cz, závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.

Závazné stanovisko ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců představuje způsob posouzení otázky, zda v konkrétním případě správního vyhoštění cizince neexistují důvody, které by v souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky České republiky znemožňovaly návrat cizince zpět do země jeho původu. Jak je zjevné i z pouhé dikce citovaného ustanovení, tento úkon ministerstva nemá formu správního rozhodnutí, nicméně je vybaven závazností ve vztahu nikoliv k celému výroku rozhodnutí o správním vyhoštění, nýbrž k té jeho části, která se týká vycestování cizince, eventuálně jeho setrvání na území v režimu strpění pobytu.

Žalobkyně namítá, že toto „závazné stanovisko“ nesplňuje znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a že tedy není dána striktní závaznost jeho obsahu

pro výrok rozhodnutí žalované o vyhoštění. K tomu krajský soud uvádí, že pokud je mu známo, v setrvalé správní praxi žalované i rozhodovací praxi správních soudů je toto závazné stanovisko nahlíženo jako jeden z případů závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Lze poukázat zejm. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, čj. 6 Azs 225/2014-34, přístupný na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud dovodil platnost trvání závazného stanoviska pro postup orgánů Policie ČR i v navazujících rozhodnutích, nezmění-li se zásadním způsobem stav věci, obdobně také v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, čj. 8 Azs 110/2014-53 považoval Nejvyšší správní soud ministerstvo v kontextu vydání závazného stanoviska za dotčený orgán, což obojí potvrzuje vnímání tohoto závazného stanoviska jako závazného pro výrok rozhodnutí o správním vyhoštění.

Za naprosto zásadní v tomto ohledu krajský soud považuje právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012 – 26, přístupném na www.nssoud.cz, podle něhož *[p]okud zvláštní zákon (tj. zákon o ochraně přírody a krajiny) výslovně neurčuje, že stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, zda příslušné závazné stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb. naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu a konkretizované v judikatuře správních soudů.* Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku řešil otázku charakteru úkonu správního orgánu, který měl formu správního rozhodnutí, nicméně obsahově se jednalo o závazné stanovisko, přičemž Nejvyšší správní soud při kvalifikaci tohoto úkonu upřednostnil materiální hledisko. Zároveň se obdobně jako v předmětné věci jednalo o aplikaci zvláštního zákona, který nabyl účinnosti dříve, než ustanovení § 149 správního řádu, které institut závazného stanoviska zakotvilo. Obdobně vyznívá též stanovisko poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu uvedené v závěru č. 31 ze dne 10. 4. 2006, podle něhož závazná stanoviska či souhlasy podle zvláštních zákonů (podmiňující úkony) je třeba posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů. Ustanovení § 149 správního řádu předpokládá, že zvláštní zákon stanoví formu, jakou bude příslušný podmiňující úkon učiněn. Tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 správního řádu. V případě, že ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí, nemůže se jednat o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (přístupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>).

Krajský soud tedy dovozuje, že „závazné stanovisko“ podle § 120a zákona o pobytu cizinců je jako podle svého výslovného označení, tak i podle svého obsahu závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, což konec konců potvrzuje i poznámka 9d) odkazující přímo na toto ustanovení. Jakkoliv poznámky pod čarou nemají povahu normativních odkazů, mohou být cenným vodítkem při interpretaci zákonných ustanovení, a to za předpokladu, že odrážejí platný a účinný právní stav.

Druhou otázkou, kterou musel krajský soud vyhodnotit v kontextu žalobních námitek, je otázka přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí vydaného na základě předmětného závazného stanoviska ministerstva ze dne 2. 6. 2015, E. č. ZS26543 obsaženého ve správním spisu. Toto závazné stanovisko je odůvodněno jednak odkazem na vyjádření samotné žalobkyně, že ve vycestování zpět na Ukrajinu nespátřuje žádné překážky, a jednak odkazem na podklady, které ovšem nejsou k závaznému stanovisku připojeny (Zprávy Úřadu vysokého komisaře OSN pro lidská práva „O stavu lidských práv na Ukrajině za období od 1. 12. 2014 do 15. 2. 2015“ ze dne 15. 2. 2015 s Informací Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) posouzení mezinárodní ochrany v souvislosti s vývojem na Ukrajině – aktualizace

č. 2 ze dne 15. 1. 2015, jakož i Informace Ministerstva zahraničních věcí ČR ze dne 1. 8. 2014, č.j. 110105/2014-LPTP. Dále ministerstvo využilo informace z Infobanky ČTK „Země světa, Ukrajina“. V tomto ohledu krajský soud zdůrazňuje, že v zájmu přezkoumatelnosti závazného stanoviska jako opory napadeného rozhodnutí by ministerstvo mělo tyto podklady poskytnout žalované jako součást (přílohu) závazného stanoviska. Krajský soud při řešení této otázky nepřehlédl názor Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2015, čj. 8 Azs 110/2014-53, přístupný na www.nssoud.cz, podle něhož *„Soud musí mít možnost ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž je založeno závazné stanovisko k posouzení podmínek § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, vydané v rámci řízení o uložení správního vyhoštění. Tyto informace proto musí být součástí správního spisu.“* Tento právní názor ovšem byl vysloven ve specifickém kontextu, kdy bylo závazné stanovisko mj. postaveno i na nepravdivých premisách (neexistence politické strany uváděné účastníkem řízení). Přezkoumatelnost předmětného stanoviska ministerstva v nyní posuzované věci vychází zejména z toho, že ministerstvo poukázalo na bydliště žalobkyně nacházející se v západní části Ukrajiny (Město N. v), což odpovídá správnímu spisu, a zároveň to potvrzuje úsudek ministerstva o tom, že žalobkyně nebude v důsledku svého návratu do této části Ukrajiny vystavena hrozbě nelidského či ponižujícího zacházení či jiné újmy v důsledku bezpečnostní situace, která byla vyhocena zejména v jihovýchodní části Ukrajiny (..... a .). Označené zprávy a informace o situaci na Ukrajině sice nejsou k předmětnému závaznému stanovisku připojeny, nicméně krajský soud to vzhledem k uvedenému nepovažuje za nedostatek způsobující nedostatečnost zjištění skutkového stavu prvostupňovým orgánem a žalovanou, jak tvrdí žalobkyně.

Krajský soud rovněž nepřehlédl ani vývoj aktuální judikatury k tomuto právnímu problému. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, čj. 6 Azs 114/2015-38 (přístupný na www.nssoud.cz), znovu vyslovil k přezkumu závazného stanoviska k vycestování v řízení o vyhoštění tak, že: *„Pokud žalobní námitka směřovala do obsahu závazného stanoviska a městský soud potřeboval posoudit jeho zákonnost, měl si, podle názoru Nejvyššího správního soudu, podklady pro závazné stanovisko, pokud tyto nebyly součástí správního spisu, vyžádat od správního orgánu, aby mohl ověřit obsah, relevanci a věrohodnost informací o zemi původu, na nichž bylo závazné stanovisko založeno. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žalobě současně namítala nemožnost dohledat tyto podklady, bylo nezbytné se s celou touto námitkou (správní orgány i městský soud nevycházely z aktuálních a relevantních zpráv o zemi původu a tyto nebyly dohledatelné) přezkoumatelným způsobem vypořádat. Městský soud si tyto podklady nevyžádal a neučinil žádnou úvahu ve vztahu k této žalobní námitce. Z jeho odůvodnění tak vůbec nevyplývá, proč považoval tuto žalobní námitku stěžovatelky za lichou. I v této části je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný.“*

Krajský soud má za to, že závěry citovaného rozsudku na předmětnou věc přímo nedopadají, neboť žalobkyně v žalobě nezpochybňuje správnost (zákonnost) podkladového závazného stanoviska ministerstva ve věci vycestování, nýbrž pouze jeho přezkoumatelnost. Krajský soud za této situace nepovažoval za nutné zkoumat ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. samotný soulad závěrů ministerstva s podklady, na něž se závazné stanovisko odvolává (tzn. zákonnost a věcnou správnost závazného stanoviska), neboť by nepřípustně dotvářel rámec žalobních bodů, jimiž byl při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán.

Žalovaná tedy postupovala správně, pokud vycházela z tohoto závazného stanoviska. V daném konkrétním případě však bylo možno na základě skutečností vyplývajících ze správního spisu jednoznačně usoudit, že předmětné závazné stanovisko odpovídalo stavu věci. Zároveň žalovaná posoudila i všechny ostatní překážky pro vyhoštění či vycestování

žalobkyně (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Její rozhodnutí tak krajský soud vyhodnotil jako přezkoumatelné a správné.

Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud rozhodl o žalobě tak, že ji v plném rozsahu zamítl, jak je ve výroku I. uvedeno.

Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, protože nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované nevznikly náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti, a proto jí krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, jak je ve výroku III tohoto rozsudku uvedeno.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 15. dubna 2016

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová