



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Z. X.**, zast. Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 - 76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal dne 19. 1. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, kterého se měl žalovaný dne 21. 12. 2011 dopustit tím, že zadržel jeho cestovní doklad.

[2] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 6. 2013, č. j. 11 A 10/2012 – 39, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalobce včas kasační stížnost.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2013, č. j. 11 A 10/2012 – 39, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na zjištěný skutkový stav a znění relevantních ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) totiž dospěl k závěru, že v posuzované věci zjevně nebyly dány zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců stanovené podmínky k tomu, aby žalovaný byl oprávněn zadržen, resp. zabavit stěžovateli cestovní doklad. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že postup žalovaného (zadržení cestovního dokladu stěžovatele jeho zástupkyní) byl v posuzované věci nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[5] Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 – 76, výrokem I. rozhodl, že postup žalovaného spočívající v zadržení cestovního dokladu žalobce a jeho nepředání zmocněné zástupkyni žalobce byl nezákonným zásahem, výrokem II. žalobu v části, v níž se žalobce domáhal vyslovení zákazu pokračovat v zadržování cestovního dokladu žalobce zamítl a výrokem III. žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10.200,-Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupkyně. Městský soud při opětovném posouzení věci v souladu s § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) vycházel z právního názoru, který zaujal Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku a deklaroval, že postup žalovaného, spočívající v zadržení cestovního dokladu žalobce a jeho nepředání zmocněné zástupkyni žalobce, byl nezákonným zásahem.

[6] V části, v níž se žalobce domáhal toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zadržování jeho cestovního dokladu, městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Bylo totiž prokázáno, že žalovaný nemůže pokračovat v zadržování cestovního dokladu žalobce, neboť tento cestovní doklad již nemá ve své dispozici, protože jej předal zastupitelskému úřadu domovského státu žalobce.

[7] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž namítal jeho nezákonnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a brojil proti výrokům I. a III. tohoto rozsudku. Stěžovatel namítal, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, z jehož závěrů vycházel městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku, v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nerespektoval mezinárodní zásadu nevměšování. Poukázal v této souvislosti na skutečnost, že většina států (včetně ČR) označuje cestovní doklady za vlastnictví státu a vyjádřil přesvědčení, že pouze oprávněný držitel s nimi může disponovat, a to bez jakéhokoli prostředníka. Podle stěžovatele také § 32 a násl. zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech vylučuje předání cestovního dokladu třetí osobě a to bez jakýchkoli výjimek (není tedy možno jej předat ani osobě, jíž je vystavena oprávněným držitelem cestovního dokladu plná moc). Za důležité stěžovatel označil to, jakým způsobem upravuje nakládání s cestovními doklady právo oprávněného vlastníka cestovního dokladu, tj. právní řád Čínské lidové republiky. Nejvyšší správní soud se podle stěžovatele mylí, pokud v rozsudku ze dne ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, dospěl k závěru, že jej v tomto konkrétním případě nezajímá čínská právní úprava. Jednání ČR spočívající v předání cestovního dokladu neoprávněnému držiteli představuje podle stěžovatele porušení zásady nevměšování, zásah do vnitřních záležitostí cizího státu a nerespektování výlučného práva Čínské lidové republiky (dále též „ČLR“) nakládat se svým majetkem.

pokračování

V této souvislosti stěžovatel poukázal na skutečnost, že zákon o cestovních pasech ČLR v § 2 zakazuje organizacím i jednotlivcům cestovní pas přenechávat. Čínské právo, stejně jako právo české vylučuje, aby byl cestovní pas vydán někomu jinému, než je jeho vlastník, tj. stát, zastoupený příslušnými úřady a oprávněný držitel, jímž je v tomto případě žalobce. Také v samotném cestovním pasu ČLR je jasně uvedena povinnost držitele pasu nepropůjčovat jej jiným osobám a není zde ani výjimka pro právní zástupce či další zmocněné osoby, jak se podle stěžovatele snaží dovodit čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013.

[8] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že postupoval v souladu s mezinárodními závazky ČR, když nepředal cestovní doklad třetí osobě, která není ani majitelem, ani oprávněným držitelem cestovního dokladu cizince. Závěr Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel nebyl oprávněn zadržet či zabavit cestovní doklad cizince postrádá podle stěžovatele oporu v realitě, neboť stěžovatel cestovní doklad cizince, žádajícího o povolení k přechodnému pobytu na území ČR nezadržel ani nezabavil, ale toliko jej odmítl předat třetí osobě, která není jeho majitelem či oprávněným držitelem. Podle stěžovatele neobstojí ani závěr Nejvyššího správního soudu, že v důsledku postupu žalovaného by se nemohla vyřizovat víza či povolení k pobytu, jelikož adresáty, jímž je v těchto řízeních cestovní doklad poskytnut, jsou státní orgány, nikoli soukromá osoba, jako v daném případě a navíc jim cestovní pas poskytuje oprávněný držitel a jen jemu je poté cestovní doklad vrácen. Stěžovatel tak má za to, že postupoval jediným možným zákonným způsobem, když se nejprve pokusil předat cestovní doklad získaný od neoprávněného držitele jeho oprávněnému držiteli (žalobci). Prostřednictvím právní zástupkyně byl stěžovatel informován o tom, že si má do 29. 12. 2011 cestovní doklad osobně vyzvednout, jinak bude předán vlastníkově, tj. Čínské lidové republice. Vzhledem k tomu, že si žalobce svůj cestovní doklad ve stanovené lhůtě nevyzvedl, žalovaný podle § 107 odst. 1 zákona o pobytu cizinců cestovní doklad odeslal Ředitelství služby cizinecké policie, která jej předala jeho vlastníkově, prostřednictvím zastupitelského úřadu ČLR v Praze. Stěžovatel nesouhlasil (označil jej za restriktivní) s výkladem pojmu „získá“, jímž 4. senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, podložil svůj výklad o neaplikovatelnosti uvedeného ustanovení.

[9] Stěžovatel dále upozornil na zásadu, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon výslovně ukládá, vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Uvedl, že mu není známo žádné ustanovení zákona, z něž by vyplývala povinnost správního orgánu předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám. Závěr Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, že žalobce měl svůj cestovní doklad stále ve své moci a disponoval jím, přestože jej fakticky předal své právní zástupkyni a neměl ho ve své dispozici, odůvodněný tím, že cestovní pas „své zástupkyni pouze svěřil a ta byla oprávněna s ním nakládat pouze stěžovatelem stanoveným způsobem“ označil stěžovatel za pozoruhodné scholastické cvičení, odporující však elementárním právním zásadám a vytvářejícím právní fikci nemající oporu v platném právu. S ohledem na neexistenci právního podkladu pro předání cestovního dokladu žalobce jeho zástupkyni bylo vyloučeno, aby jí stěžovatel tento cestovní doklad předal.

[10] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, že až do rozsudku sp. zn. 4 Aps 6/2013 neexistovalo žádné rozhodnutí soudu, které by zpochybňovalo ustálenou správní praxi

správního orgánu, který předává cestovní doklady pouze oprávněnému držiteli. V této souvislosti stěžovatel poukázal na způsob, jakým ustálenou správní praxi definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, a vyjádřil přesvědčení, že ustálená správní praxe požívá soudní ochrany, avšak čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve shora uvedeném rozsudku nezdůvodnil, z jakých právních podkladů čerpal, když se rozhodl ji změnit. V uvedeném stěžovatel shledává důvodnost aplikace § 17, případně § 18 odst. 1 s. ř. s. a podklad pro postoupení věci rozšířenému senátu.

[11] Stěžovatel poukázal na skutečnost, že žalobci nic nebránilo v tom, aby žádost o povolení k přechodnému pobytu podle ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců podal na zastupitelském úřadu ČR v ČLR, který by jeho žádost postoupil Ministerstvu vnitra. Uvedený problém tak vůbec nemusel nastat, neboť stejnou cestou by mu byl po proběhlém správním řízení jeho cestovní doklad vrácen. Podle stěžovatele je shora uvedený rozsudek čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu možno vnímat také jako nebezpečný precedent, který by se mohl stát nežádoucím návodem pro to, aby cizinci žádali o povolení k pobytu na území ČR přes různé zprostředkovatele a právní zástupce, kteří by disponovali jejich cestovními doklady a správní orgán by jim je posléze vrátil, bez ohledu na jasně vyslovený nesouhlas vlastníka cestovního dokladu (státu země původu cizince) a v rozporu se zákonnou úpravou a aplikační praxí vztahovanou na občany ČR. Dopady uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu mohou být zásadního charakteru, což je podle stěžovatel nepochybně důvodem pro postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[12] K výroku III. rozsudku městského soudu stěžovatel uvedl, že v případě zrušení kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu Nejvyšším správním soudem odpadne zákonem požadovaná podmínka „úspěchu ve věci“ a nebude již dán důvod pro plnění (placení nákladů řízení žalobci) ze strany žalovaného. Jelikož by se jednalo o plnění z právního důvodu, který odpadl, neboť rozsudek, o nějž se nárok zástupkyně žalobce opírá, by byl zrušen a stěžovateli by tak vzniklo oprávnění z titulu bezdůvodného obohacení, shledává stěžovatel potřebným, aby Nejvyšší správní soud zrušil i výrok III. kasační stížností napadeného rozsudku.

[13] Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odůvodněním, že se jedná o zásadní právní otázku, kdy by postup dle právního názoru obsaženého v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 6/2013 vedl k nerespektování mezinárodních závazků ČR a protiústavnímu chování. Praktické dopady prolomení mezinárodněprávních a ústavních principů nakládání s cestovními doklady by podle stěžovatele nepochybně vyvolaly zásadní následky, které lze označit za nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. S ohledem na možné masivní zneužití závěrů soudu v kasační stížností napadeném rozsudku pak podle stěžovatele veřejný zájem vyžaduje pozastavení účinku tohoto rozsudku do doby, než ve věci rozhodne Nejvyšší správní soud, případně než bude věc rozhodnuta rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

[14] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2014, č. j. 11 A 10/2012 – 76, zrušil a věc mu vrátil

pokračování

k dalšímu řízení, případně aby Nejvyšší správní soud věc podle § 17 odst. 1 postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[15] Žalobce se k návrhu na přiznání odkladného účinku ani ke kasační stížnosti samotné nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[16] 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 za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[18] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba zvláště rozhodovat, jelikož ve lhůtě stanovené pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnuto o samotné kasační stížnosti. V takovém případě je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že se posuzovanou věcí zabýval v již zmíněném rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37. Na závěry, k nimž v tomto rozsudku dospěl, Nejvyšší správní soud odkazuje a setrvává na nich, neboť v mezidobí nedošlo v posuzované věci k relevantní změně zjištěného skutkového stavu nebo judikatury. Dále je třeba uvést, že těmito závěry je Nejvyšší správní soud vázán také při posouzení této věci. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56 publ. pod č. Sb. NSS 1723/2008, v němž vyslovil, že *Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil (§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případě změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k*

podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud setrvává na svých závěrech, kterými je ostatně, jak výše uvedeno, také vázán, není v posuzované věci dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššímu správnímu soudu, jak se toho stěžovatel domáhá v kasační stížnosti.

[22] V první řadě je třeba uvést, že stěžovatel stále dovozuje ze správných východisek (cestovní doklad je majetkem státu, který ho vydal a může se s ním prokazovat pouze oprávněný držitel) nesprávné závěry. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v rozsudku ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 – 37, žalobce v rámci realizace svého práva na právní zastoupení zakotveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, svůj cestovní doklad zástupkyni svěřil za přesně vymezeným účelem – podání žádosti o povolení k pobytu. Zástupkyně žalobce tak byla s jeho cestovním dokladem oprávněna nakládat pouze v souvislosti s podáním uvedené žádosti, což ostatně fakticky také činila. Žalobce tak v podstatě měl stále svůj cestovní doklad ve své moci a použil jej jakožto oprávněný držitel, neboť ho své zástupkyni pouze svěřil a ta byla oprávněna s ním nakládat pouze stěžovatelem stanoveným způsobem. Převzetí cestovního dokladu prostřednictvím zástupkyně žalobce tudíž spadá pod zacházení s cestovním dokladem podle zákona o pobytu cizinců, ke kterému je žalobce oprávněn a toto jednání tudíž není protiprávní, jak dovozuje stěžovatel.

[23] Argumentaci stěžovatele, podle níž § 32 a násl. zákona o cestovních dokladech vylučuje bez jakýchkoliv výjimek předání cestovního dokladu třetí osobě Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť zákon o cestovních dokladech se nevztahuje na cizince, kterým žalobce jakožto občan Čínské lidové republiky bezesporu je, ale pouze na občany ČR, jak je zřejmé z předmětu úpravy vymezeném v ustanovení § 1 tohoto zákona, podle kterého, *tento zákon upravuje vydávání cestovních dokladů státním občanům České republiky (dále jen "občan"), jejich používání občany a vedení agendového informačního systému evidence cestovních dokladů (dále jen „evidence cestovních dokladů“) a agendového informačního systému evidence diplomatických a služebních pasů (dále jen „evidence diplomatických a služebních pasů“).*

[24] Na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby se zákon o cestovních dokladech na žalobce vztahoval, pak by nezbývalo než konstatovat, že žalobce neporušil žádnou z povinností, které tento zákon stanoví držitelům cestovního dokladu v ustanovení § 32 a násl., tj. zejména *s přihlédnutím ke všem okolnostem a poměrům chránit cestovní doklad před ztrátou, odcizením, poškozením nebo zneužitím* (odst. 1 písm. a), *odevzdat bez zbytečného odkladu neplatný cestovní doklad nebo cestovní doklad, který je zaplněn záznamy, orgánu příslušnému k jeho vydání, matričnímu úřadu, zastupitelskému úřadu anebo neprodleně na vyžádání orgánům policie* (odst. 1 písm. b), *ohlásit neprodleně ztrátu, odcizení, zničení cestovního dokladu* (odst. 2 a 3). Žalobce totiž stále věděl o tom, kdo, kde a jakým způsobem s jeho cestovním dokladem zachází a neztratil nad ním v žádném momentu

pokračování

kontrolu. To je ostatně zřejmé také z toho, že jeho zástupkyně, jakožto advokátka, byla oprávněna použít cestovní doklad pouze v rozsahu stanoveném žalobcem, neboť podle § 16 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, *advokát je povinen chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny*. Zástupkyně stěžovatele navíc i po případném ukončení zastupování byla povinna postupovat (tj. i zacházet s cestovním dokladem žalobce) tak, aby žalobci nevznikla žádná újma (§ 20 odst. 6 zákona o advokacii).

[25] Ohledně poukazu stěžovatele na právní řád ČLR lze pouze opět zopakovat závěr vyslovený v rozsudku č. j. 4 Aps 6/2013 - 37, že správní orgány jsou podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinny v řízení postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (České republiky). Právní normy ČLR pod uvedený výčet norem, podle kterých jsou správní orgány povinny postupovat, nespadá, a proto podle tohoto nařízení nelze v posuzované věci postupovat ani se jej jakkoliv dovolávat. To samé pak platí v případě rozhodování soudu, neboť podle čl. 95 Ústavy ČR, *soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou*.

[26] Nejvyšší správní soud má dále za to, že v posuzované věci nemohlo dojít ani k porušení zásady nevměšování, dle které žádný stát nemá právo vměšovat se přímo nebo nepřímo do záležitostí jiného státu. K tomuto závěru zdejší soud vede jednak to, že žalobce se svým dokladem disponoval v mezích svého práva na právní pomoc způsobem, ke kterému je oprávněn a toto jeho jednání učiněné prostřednictvím zástupkyně tudíž nemůže být protiprávní. Dále je třeba uvést, že zásada nevměšování se uplatňuje především v rámci jednání a styků přímo mezi státy, resp. na státní úrovni. Zásada nevměšování se totiž týká zahraniční politiky, tedy politických, hospodářských či jiných opatření, kterými se jeden stát ovlivnit vnitropolitické poměry v jiném státě. V posuzované věci však byl zástupkyni žalobce odebrán jeho cestovní pas při vyřizování žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Je tedy zřejmé, že k odebrání pasu došlo při vyřizování záležitosti týkající se výhradně žalobce, jakožto soukromé fyzické osoby, a to výlučně na území České republiky, nikoli o záležitost mezinárodního respektive zahraničněpolitického charakteru, rozsahu a významu, v níž by připadalo v úvahu aplikovat zásady mezinárodního práva veřejného, mezi které patří i zásada nevměšování. Vrácení pasu žalobce zástupkyni stěžovatele tak s přihlédnutím k výše uvedenému nelze podle Nejvyššího správního soudu považovat za porušení zásady nevměšování. Není ostatně zřejmé, jak by takovým úkonem mělo dojít k ovlivnění vnitropolitických poměrů v ČLR ze strany státních orgánů České republiky.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v předchozím rozsudku ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013 (kterým se posléze v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. řídil městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku), že stěžovatel nebyl oprávněn zadržet či zabavit cestovní doklad žalobce, tím, že stěžovatel cestovní doklad žalobce, žádajícího o povolení k přechodnému pobytu na území ČR nezadržel ani nezabavil, ale toliko jej odmítl předat třetí osobě, která není jeho majitelem či oprávněným držitelem. Také v případě této argumentace stěžovatele Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na závěr, k němuž dospěl ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, v níž vyslovil, že cizinec nemusí být při podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu osobně přítomen

a je tedy zřejmé, že žádost o přechodný pobyt podle § 87b zákona o pobytu cizinců mohou v zastoupení podávat i cizinci, kteří se nacházejí mimo území České republiky, tak jak to učinil žalobce. Žalobce svého v ústavní rovině zakotveného práva být zastoupen (čl. 37 odst. 2 Listiny) využil a svůj cestovní doklad zástupkyni svěřil za přesně vymezeným účelem – podání žádosti o povolení k pobytu. Zástupkyně stěžovatele tak byla s jeho cestovním dokladem oprávněna nakládat pouze v souvislosti s podáním této žádosti, což ostatně fakticky také činila. Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce byla v posuzované věci oprávněna jednat jménem žalobce, vznikaly na základě tohoto zastoupení práva a povinnosti přímo zastoupenému – žalobci, viz § 22 odst. 1 v době nezákonného zásahu stěžovatele platného a účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (stejná úprava zastoupení pak je obsažena v § 436 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Smyslem a účelem zastoupení totiž mimo jiné je, aby pro zastoupeného na jeho jméno a účet bylo zástupcem něco vykonáno, což se poté odrazí přímo ve sféře zastoupeného (zde žalobce), neboť zástupce jedná jeho jménem a na jeho účet. Pokud tedy stěžovatel nevrátil zástupkyni žalobce jeho cestovní doklad, jde s přihlédnutím k tomu, že zástupkyně žalobce jednala jeho jménem a na jeho účet a její jednání je třeba přičítat žalobci o podobnou situaci, jako kdyby stěžovatel nevrátil cestovní doklad přímo samotnému žalobci. Stěžovatel tudíž měl s cestovním dokladem žalobce zacházet pouze jako s přílohou jeho žádosti o přechodný pobyt a poté jej zástupkyni žalobce vrátit. Pokud tak neučinil, dopustil se nezákonného zásahu, neboť z žádného právního předpisu nevyplyvá zákonné oprávnění stěžovatele k zadržení, resp. nevrácení cestovního dokladu zástupkyni žalobce. Samotné označení jednání stěžovatele pak nemůže nic změnit na jeho podstatě, kterou je zadržení cestovního dokladu žalobce, aniž by k tomu byly dány podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců.

[28] Stěžovatel dále argumentoval tím, že adresáty, jimž je v těchto řízeních cestovní doklad poskytnut, jsou státní orgány, nikoli soukromá osoba, jako v daném případě a navíc jim cestovní pas poskytuje oprávněný držitel a jen jemu je poté cestovní doklad vrácen. K této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na výše uvedený závěr, že žalobce nebyl povinen podat svou žádost o povolení k přechodnému pobytu osobně. Zástupkyně žalobce tudíž byla oprávněna za žalobce podat předmětnou žádost včetně potřebných příloh, tj. mimo jiné i žalobcova cestovního dokladu a obstarat veškeré náležitosti související s podáním předmětné žádosti. Jestliže byla žalobkyně oprávněna předložit cestovní doklad žalobce stěžovateli při podání žádosti, je logické a z povahy věci zřejmé, že byla také oprávněna převzít cestovní doklad žalobce od stěžovatele. Opačný výklad, tedy že by zástupkyně žalobkyně byla oprávněna cestovní doklad žalobce stěžovateli předložit v souvislosti s podáním žádosti žalobce o přechodný pobyt, ale už by nebyla oprávněna jej od stěžovatele převzít, nedává smysl, neboť znemožňuje zástupkyni žalobce v rámci zastoupení vyřídit veškeré záležitosti související s podáním žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu a v podstatě tím míří přímo proti ústavně zakotvenému právu žalobce na právní pomoc.

[29] K nesouhlasu stěžovatele s výkladem pojmu „získá“, ke kterému dospěl zdejší soud ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013, lze pouze uvést, že Nejvyšší správní soud na tomto výkladu setrvává. Stěžovatel totiž svůj nesouhlas s výkladem tohoto pojmu učiněným Nejvyšším správním neodůvodnil, pouze jej označil za restriktivní.

pokračování

[30] Argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit ani v té části, v níž se dovolával zásady, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon výslovně ukládá a poukázal na skutečnost, že mu není známo žádné ustanovení zákona, z něhož by vyplývala povinnost správního orgánu předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám. Tato argumentace stěžovatele totiž zcela opomíjí skutečnost, že zástupkyně stěžovatele nebyla jakoukoli vůči žalobci cizí osobou, ale žalobce jejím prostřednictvím jednal se stěžovatelem, jinak řečeno, zástupkyně žalobce působila v rámci jeho zastoupení a v souladu s jeho pokyny jako „prodloužená ruka“ samotného žalobce. Zásada, že správní orgány mohou činit jen to, co jim zákon ukládá, se vztahuje primárně na zásahy správních orgánů do právní sféry fyzických a právnických osob. Nevracení cestovního dokladu zástupkyni žalobce nepochybně zasáhlo do jeho právní sféry. Naproti tomu vrácení cestovního dokladu žalobce jeho zástupkyni by do jeho právní sféry nezasáhlo, neboť by bylo v souladu s jeho vůlí vyjádřenou v plné moci udělené jeho zástupkyni. Žádný právní předpis však žalovaného k zadržení cestovní dokladu zástupkyni žalobce neopravňoval a je tudíž zřejmé, že žalovaný postupoval v rozporu se shora uvedenou zásadou. Tvrzení stěžovatele, že z žádného ustanovení zákona nevyplývá povinnost předávat cestovní doklady cizinců třetím osobám tak nelze přisvědčit.

[31] Ke konstatování stěžovatele, v němž označil závěr zdejšího soudu, že žalobce měl svůj cestovní doklad stále ve své moci a disponoval jím za pozoruhodné scholastické cvičení, odporující elementárním právním zásadám a vytvářejícím právní fikci nemající oporu v platném právu Nejvyšší správní soud uvádí, že se s relevantními námitkami stěžovatele v tomto směru vypořádal již výše a ve věci sp. zn. 4 Aps 6/2013. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že rozsudek ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 Aps 6/2013 - 37, byl publikován pod č. 2988/2014 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kde jsou publikována nejvýznamnější a nejdůležitější rozhodnutí správních soudů, jejichž publikace je schválena nadpoloviční většinou přítomných soudců pléna Nejvyššího správního soudu poté, co je podroben připomínkovému řízení, kde se k navrženým judikátům mohou vyjadřovat krajské soudy, Nejvyšší soud, veřejný ochránce práv, právnické fakulty a další připomínková místa reprezentující odbornou veřejnost.

[32] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, že až do rozsudku sp. zn. 4 Aps 6/2013 neexistovalo žádné rozhodnutí soudu, které by zpochybňovalo ustálenou správní praxi správního orgánu, který předává cestovní doklady pouze oprávněnému držiteli. V této souvislosti stěžovatel poukázal na způsob, jakým ustálenou správní praxi definoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, a vyjádřil přesvědčení, že ustálená správní praxe požívá soudní ochrany.

[33] K principu ustálené správní praxe existuje ustálená a obsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 9, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 – 251 Nejvyšší správní soud konstatoval, že za situace, kdy zákon*

či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí. Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, publikovaném pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „[p]rincip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (...). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu (...). Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření 'ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní“. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je tedy „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“. Současně rozšířený senát připomenul, že za ustálenou správní praxi lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona.“

[34] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 – 63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „se povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech. „Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila“ (cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 55, ve stejném duchu rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).“

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla.

pokračování

[36] Ke skutečnosti, že žalobce mohl žádost o povolení k přechodnému pobytu na zastupitelském úřadu ČR v Čínské lidové republice, na kterou poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud nepřihlížel, neboť nemá pro správné posouzení věci žádný význam.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť žalovaný v něm neměl úspěch a žalobci žádné náklady nevznikly, neboť jeho zástupkyně v řízení neučinila žádný úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb.

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

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Jiří
Palla
předseda
senátu