



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného, v právní věci žalobce: **A. H. R.**, zastoupen Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Královehradeckého kraje, odbor cizinecké policie**, se sídlem Věkoše 416, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 2. 2018, čj. KRPH-10943-23/ČJ-2018-050022-SV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 3. 2018, čj. 28 A 3/2018-27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi, advokátu, **se p ř i z n á v á** za řízení o kasační stížnosti odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **3 400 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl v záhlaví označeným rozhodnutím zajištěn za účelem správního vyhoštění na 90 dní. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský

soud“) kasační stížností napadeným rozsudkem dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl podanou žalobu jako nedůvodnou.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že se žalovaná možnost realizace správního vyhoštění zabývala dostatečně. Žalovaná dle krajského soudu vycházela z výpovědi stěžovatele a závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 1. 2. 2018, ev. č. ZS39945, dle kterého je vycestování stěžovatele do Irácké republiky možné. Krajský soud poznamenal, že by bylo vhodnější uvést přímo do rozhodnutí stručně i důvody, na základě kterých Ministerstvo vnitra dospělo k závěru o možném vycestování. Soud dále uvedl hlavní důvody (činnost tzv. Islámského státu byla v Iráku utlumena, existuje možnost vnitřního přesídlení do bezpečnějších částí země, která je finančně podporována ze strany státních orgánů), o které Ministerstvo vnitra opřelo svoje závazné stanovisko, a uzavřel, že se žalovaná dostatečně a přezkoumatelně zabývala vyhodnocením existence vážné újmy hrozící stěžovateli a závěry žalované mají oporu ve správním spise.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že se při vyhodnocení realizovatelnosti vyhoštění nelze spoléhat pouze na závazné stanovisko Ministerstva vnitra a podstatné důvody je třeba promítnout do odůvodnění rozhodnutí o zajištění. Žalovaná dostatečným způsobem nezhodnotila závěry obsažené v závazném stanovisku, a nelze proto přezkoumat, zda je možné uskutečnit správní vyhoštění. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že uvedený nedostatek napadeného rozhodnutí lze překlénout přezkumnou činností soudu. Na dané rozhodnutí je třeba klást zvýšené nároky, jelikož se jedná o institut omezení osobní svobody, který nepodléhá automatické kontrole soudu. Zajištění cizince je prvním úkonem ve správním řízení, cizinec není o zahájení řízení vyrozuměn a není mu umožněno seznámit se před vydáním rozhodnutí se spisovým materiálem. Nemá možnost se odvolat, podat podnět k zahájení přezkumného řízení ani návrh na obnovu řízení. Jeho jedinou možností je podat žalobu ke správnímu soudu. Fakticky má však k dispozici pouze správní rozhodnutí o zajištění. Stěžovatel tedy zastává názor, že správní orgán musí do odůvodnění rozhodnutí o zajištění vtělit klíčové vyhodnocení nebezpečí existence vážné újmy.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zajištění cizince představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně zaručeného práva na osobní svobodu, a to za podmínek daných zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tyto podmínky byly naplněny. K možnostem vycestování zpět do Iráku byl stěžovatel podrobně dotazován v rámci protokolu o výslechu účastníka správního řízení. Za přítomnosti tlumočníka uvedl, že mu v domovské zemi nehrozí žádní nebezpečí, žije tam jeho rodina, na území Evropské unie nemá žádnou osobu, kvůli které by ukončení svého pobytu považoval z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života za nepřiměřené. Stěžovateli nebyl znám žádný důvod, pro který by nemohl opustit Českou republiku. Dle závazného stanoviska Ministerstva vnitra bylo vycestování možné. Obsah tohoto závazného stanoviska je dle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), pro žalovanou závazný.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[6] Nejvyšší správní soud připomíná, že dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, na které upozorňoval i krajský soud, má správní orgán povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu. Správní orgán má tedy v řízení o zajištění pouze povinnost předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné.

[7] Dle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „*Policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 je povinna si vyžádat závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné (§ 179); to neplatí, rozhoduje-li policie o správním vyhoštění při vycestování cizince na hraničním přechodu a cizinec výslovně uvede, že jeho vycestování je možné.*“ Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že správní orgány často v řízeních o zajištění cizinců využívají pro posouzení možnosti vyhoštění závazné stanovisko, které si vyžádaly v souvisejících běžících řízeních o správním vyhoštění. K tomu došlo i v právě posuzované věci.

[8] Pokud v řízení o zajištění postačí pouze předběžná úvaha o možných překážkách vyhoštění, pak pokud má policie k dispozici již závazné stanovisko Ministerstva vnitra k této otázce získané v řízení o správním vyhoštění, je třeba, aby z něj vycházela. Obě řízení vede tentýž orgán, tedy příslušný orgán cizinecké policie. Obsah tohoto stanoviska předurčuje vyřešení této otázky v řízení o správním vyhoštění minimálně v prvním stupni, přičemž právě v řízení o správním vyhoštění je tato otázka řešena s konečnou platností. Ačkoliv tedy takové závazné stanovisko nemá formálně povahu závazného stanoviska pro řízení o zajištění, je na místě, aby se s ním zacházelo obdobně, jako kdyby se o závazné stanovisko jednalo, i když se formálně jedná o prostý podklad rozhodnutí dle § 50 odst. 4 správního řádu.

[9] V dalším posouzení Nejvyšší správní soud vychází z uvedené premisy, že závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 1. 2. 2018 má z povahy věci obdobné účinky, jako

kdyby se jednalo o závazné stanovisko dle § 149 spr. ř. i v nyní projednávaném řízení o zajištění stěžovatele.

[10] Povinnost posoudit možné vycestování stěžovatele zpět do Iráku proto v projednávané věci žalovaná naplnila odkazem na kladné závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 1. 2. 2018. Nyní je sporné, zda bylo povinností žalované do odůvodnění rozhodnutí o zajištění uvést i důvody, na základě kterých dospělo Ministerstvo vnitra v závazném stanovisku k závěru, že vycestování stěžovatele do Iráku je možné.

[11] V obecné rovině se k problematice závazných stanovisek vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, v němž mj. uvedl, že „podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by tak překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Činnost dotčeného správního orgánu nemůže správní orgán, který vede řízení, nahrazovat. Nemůže o otázkách, které spadají do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodnout, aniž by si vyžádal závazné stanovisko, neboť k tomu nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti. Pokud by o otázkách svěřených do působnosti dotčeného správního orgánu rozhodl správní orgán, který vede řízení, jednalo by se o nezákonné jednání *ultra vires*, neboť závazné stanovisko může podávat s ohledem na zásadu legality pouze dotčený správní orgán (srov. např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*, 2. vydání. Praha: 2009, s. 506 a n.).

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, dovodil, že obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Tato povinnost byla od 1. 1. 2018 vložena přímo do § 149 odst. 2 správního řádu: *Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*

[13] Závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná. Jejich přezkum je však umožněn v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS).

[14] Z výše uvedeného plyne, že správní orgán nemůže nahradit pravomoc dotčeného orgánu v oblasti jeho odbornosti. Závazné stanovisko je pro správní orgán závazné. V případě jeho vydání nemá možnost se od něj odchýlit. Zároveň závazné stanovisko musí být samo o sobě přezkoumatelné – musí zejména obsahovat důvody, o které se závazné

pokračování

stanovisko opírá, a podklady pro jeho vydání. Nelze ho nicméně podrobit samostatnému přezkumu, avšak je přezkoumáváno v rámci přezkumu konečného rozhodnutí.

[15] Dle citované judikatury Nejvyššího správního soudu je tak podstatné, zda jsou správní rozhodnutí i závazné stanovisko přezkoumatelné. Správní soudy při uplatnění patřičného žalobního bodu přezkoumávají jak závazné stanovisko, tak i napadené správní rozhodnutí. Z žádného právního předpisu ani judikatury naopak neplyne povinnost uvádět rozhodné důvody závazného stanoviska do odůvodnění samotného správního rozhodnutí. Tento požadavek je nadbytečný. Dle Nejvyššího správního soudu by naopak taková povinnost mohla v některých případech způsobit nepřehlednost vydaného správního rozhodnutí.

[16] Správní orgány mají zásadní povinnost danou v § 36 odst. 3 spr. ř. umožnit účastníkům řízení se seznámit s podklady rozhodnutí před vydáním rozhodnutí (s výjimkami povolenými zákonem, povahou věci, či dovozenými judikaturou, viz dále). Judikatura dovodila, že tato povinnost není naplněna pouze tím, že správní orgán nebrání účastníkům řízení se s podklady rozhodnutí seznámit, ale je povinen aktivně poučit a vyzvat k uplatnění tohoto práva (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 9 As 226/2015-44, č. 3408/2016 Sb. NSS, ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS, ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Azs 229/2016-44, č. 3560/2017 Sb. NSS, obdobně srov. i rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 3. 1997, čj. 7 A 1/95-34). V obecné rovině tak nemůže nastat situace, kdy účastník řízení nebude mít možnost se se závazným stanoviskem seznámit a vyjádřit se k němu.

[17] Výjimky z uvedeného pravidla lze rozdělit do tří kategorií: 1) účastník řízení je se všemi podklady rozhodnutí již obeznámen (např. rozsudek ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Azs 33/2009-95); 2) rozhodnutí je prvním úkonem v řízení (viz rozsudek ze dne 23. 2. 2011, čj. 4 As 22/2010-54) a 3) kdy tak stanoví zákon (např. v řízení o žádosti, když se žádosti vyhovuje, nebo v odvolacím řízení, když odvolací správní orgán nepořídil nové podklady rozhodnutí). Některá rozhodnutí mohou patřit do více uvedených kategorií. V těchto případech by trváním na povinnosti umožnit účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí nebyl naplněn cíl a smysl § 36 odst. 3 spr. ř. Účastníci řízení se mohou seznámit s podklady rozhodnutí dodatečně formou nahlížení do správního spisu dle § 38 spr. ř. Následně mohou podat odolání v těch případech, kde je přípustné, popřípadě se obrátit s žalobou ke správnímu soudu. Uvedený postup nelze považovat za protizákonný, ani porušující práva účastníků.

[18] Přezkoumávané rozhodnutí spadá do druhé uvedené kategorie, jelikož vydání rozhodnutí o zajištění cizince je dle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců prvním úkonem v řízení. Stěžovatel měl možnost se s podklady rozhodnutí (tedy i závazným stanoviskem) seznámit po vydání napadeného rozhodnutí tím, že využije práva nahlížet do spisu. Pokud nesouhlasil s odůvodněním závazného stanoviska, mohl se proti němu bránit žalobou, což i učinil. Nelze proto dospět k závěru, že by byla zkrácena jeho práva na přezkum napadeného rozhodnutí.

[19] Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Pokud stěžovatel namítá, že obecně cizinci často nemají možnost se seznámit se spisovým materiálem před

podáním žaloby a musí tak nesouhlas s rozhodnutím vyvozovat pouze z daného rozhodnutí, tak je nutné uvést, že mu taková námitka nepřísluší. V jeho věci totiž k takové situaci nedošlo. Ze správního spisu, konkrétně z protokolu o výsledku stěžovatele čj. KRPH-10943-22/ČJ-2018-050022-SV, plyne, že se stěžovatel seznámil s kompletní spisovou dokumentací (součástí bylo i posuzované závazné stanovisko) dne 2. 2. 2018, tedy pouhý den po té, co bylo vydáno napadené rozhodnutí, a celkem tři týdny před podáním správní žaloby k poštovní přepravě ke krajskému soudu. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec její úřední povinnosti.

[22] Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 9 s. ř. s.). Jde o odměnu za 1 úkon právní služby (podání kasační stížnosti), celkem v částce 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a náhradu hotových výdajů, celkem 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Celkem tedy částka 3 400 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 13. února 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu