



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **M. P.**, zastoupená Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2019, č. j. CPR-23465-2/ČJ-2018-930310-V240, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2019, č. j. 33 A 10/2019 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalobkyně napadá rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 5. 4. 2019, č. j. 33 A 10/2019 - 22, (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2019, č. j. CPR-23465-2/ČJ-2018-930310-V240, (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Napadeným rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových

agend (dále „prvostupňový správní orgán“) ze dne 12. 6. 2018, č. j. KRPB-4612-38/ČJ-2018-060026-SV (dále „prvostupňové rozhodnutí“), a to v části výroku o stanovení doby, po kterou nelze žalobkyni v souvislosti s uložením správního vyhoštění umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a to na dobu 10 měsíců. Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na dobu 1 roku.

[3] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že žalobkyně uplatnila pouze jedinou námitku, která se týkala povahy závazného stanoviska ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců. Podle jejího názoru nelze při rozhodování o správním vyhoštění ve vztahu k posouzení překážek vycestování pouze odkázat na obsah závazného stanoviska, ale naopak musí správní orgány v tomto ohledu provést řádné dokazování za účelem zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.

[4] Podle krajského soudu nelze z dikce § 120a dospět k závěru, že by z něj vyplývala pouze povinnost správních orgánů vyžádat si ve vztahu k posouzení možnosti vycestování cizince stanovisko příslušného ministerstva, aniž by pro ně bylo obsahově závazné. Při interpretaci § 120a zákona o pobytu cizinců je nutné reflektovat skutečnost, že je ve vztahu k povaze závazného stanoviska pomocí poznámky pod čarou č. 9b) explicitně odkazováno na § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“) jakožto na obecnou právní úpravu závazného stanoviska (*lex generalis*). V prvním odstavci tohoto ustanovení je pak závazné stanovisko vymezeno jako úkon správního orgánu 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. Závazné stanovisko může tedy s ohledem na zásadu legality vydat pouze správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn (v posuzovaném případě Ministerstvo vnitra ČR) a také jeho vydání musí mít zákonnou oporu (§ 120 a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců). Bylo by pak nejen proti smyslu závazného stanoviska, ale také proti dikci § 149 odst. 1 správního řádu, pakliže by správní orgány rozhodující o správním vyhoštění cizince obsah závazného stanoviska nerespektovaly.

[5] Posouzení otázky, zda je některý ze zákonných důvodů bránících vycestování cizince podle § 179 zákona o pobytu cizinců naplněn či nikoliv, je výlučně v kompetenci příslušného ministerstva jako dotčeného orgánu, a to také za předpokladu, že by byl obsah závazného stanoviska v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí zpochybněn. V takovém případě je totiž zákonnou povinností odvolacího správního orgánu vyžádat si podle § 149 odst. 4 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k jeho vydání, což je v nyní posuzované věci ministr vnitra (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63, a ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 Azs 5/2016 - 51). Krajský soud proto nepřisvědčil názoru žalobkyně, že správní orgány nedostály své zákonné povinnosti zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností, neboť zákonem vyžadovaný důkazní standard v otázce překážek pro vycestování byl zajištěn právě

pokračování

prostřednictvím vyžádání závazného stanoviska, které není samostatným rozhodnutím, ale závazným podkladem v řízení o správním vyhoštění. Krajský soud doplnil, že obsah závazného stanoviska nebyl ve správním řízení ani v žalobě nijak zpochybněn. Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[6] Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[7] Stěžovatelka má za to, že soud se v napadeném rozsudku nezabýval jí uplatněnou žalobní námitkou, resp. se nevypořádal s tvrzeními uvedenými v rámci této žalobní námítky a pouze obecně vyložil vlastní pohled na ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců.

[8] Stěžovatelka nadále trvá na tom, že správní orgán I. stupně není oprávněn bez dalšího vlastního zkoumání a prověřování převzít závěry uvedené v závazném stanovisku jako podklad pro tu výrokovou část svého rozhodnutí, ve kterém konstatuje, že na stěžovatelku se nevztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců. Postup správního orgánu nebyl v souladu s § 3 a § 149 odst. 1 správního řádu, ani s § 120a zákona o pobytu cizinců, když tento učinil bez dalšího vlastního přezkumu závěr, že na stěžovatelku se nevztahují důvody znemožňující vycestování. 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 § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců však žádná závaznost závazného stanoviska neplyne, 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. Toto je dle stěžovatelky její zásadní argumentace, se kterou se soud v rámci svých úvah vůbec nevypořádal, když právě v tom spatřuje stěžovatelka onu nepřezkoumatelnost. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve vyjádření odkázala na spisový materiál a navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze kterého vyplývá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, pokud z jeho odůvodnění: „(...) *není vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy.*“ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Z argumentace krajského soudu je zřejmé, že závaznost stanoviska pro rozhodnutí dovodil z obecné úpravy závazného stanoviska v § 149 správního řádu. Ačkoliv se explicitně nevyjádřil k dílčí argumentaci, že závaznost závazného stanoviska musí vyplývat ze zvláštního zákona, tedy v tomto případě ze zákona o pobytu cizinců, z jeho odůvodnění logicky vyplývá, že pro závaznost stanoviska postačuje, že je dána obecným předpisem, tedy správním řádem. Z napadeného rozsudku je tak zřejmé, jakými úvahami se soud řídil, a na základě čeho nepovažoval argumentaci stěžovatelky za důvodnou.

[13] Stěžovatelka nadále trvá na tom, že správní orgán není oprávněn bez vlastního zkoumání převzít závěry uvedené v závazném stanovisku jako podklad pro výrokovou část svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s jejím názorem neztotožňuje. Podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že: „[p]olicie 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.“ Podle § 149 odst. 1 správního řádu, „[z]ávazné 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.“

[14] Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře s odkazem na § 149 správního řádu konstatoval závaznost obsahu závazného stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí o správním vyhoštění (např. v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53; ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 Azs 21/2015 - 37; ze dne 17. 8. 2017, č. j. 10 Azs 198/2017 - 38; a dále v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018 - 59, v němž soud řešil otázku použití závazného stanoviska z řízení o správním vyhoštění v řízení o zajištění). Judikatura konstantně přistupuje k závaznému stanovisku v řízení o správním vyhoštění tak, že je pro správní orgán závazné. To samozřejmě nebrání přezkumu závazného stanoviska v rámci přezkumu končeného rozhodnutí (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS): závazné stanovisko musí být proto samo o sobě přezkoumatelné – musí zejména obsahovat důvody, o které se závazné stanovisko opírá, a podklady pro jeho vydání (srov. rozsudek ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53). V nyní posuzovaném případě soud neshledal důvody pro odchýlení se od své ustálené judikatury a ztotožňuje se s právním výkladem §

pokračování

120a zákona o pobytu cizinců a § 149 správního řádu tak, jak jej učinil krajský soud. Soud v této souvislosti upozorňuje, že stěžovatelka byla vyzvána k seznámení a vyjádření se k podkladům řízení, stěžovatelka tak neučinila a obsah závazného stanoviska konkrétně nezpochybňovala, a to ani v rámci správního řízení, blanketního odvolání, které nebylo doplněno, ani v žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Z výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[16] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu