

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **H. V. H.,** zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Praha 1, Václavské nám. 21, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2006, č. j. 7 Ca 64/2006 - 28, a o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2006, č. j. 7 Ca 64/2006 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Přezkoumávaným rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 2. 2006, č. j. OAM-42/M-2006, bylo potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, oddělení cizinecké policie Frýdek - Místek ze dne 16. 11. 2005, č. j. SCPP-4184/C-227-2005, a odvolání žalobce bylo zamítnuto. Prvoinstančním správním rozhodnutím byla zamítnuta žalobcova žádost o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 9. 9. 2003, č. j. SCPP-920/OV-III-2003.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, oddělení cizinecké policie Frýdek - Místek svým rozhodnutím ze dne 9. 9. 2003, č. j. SCPP-920/OV-III-2003, uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), s dobou platnosti 3 roky od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí se žalobce na území České republiky zdržoval neoprávněně bez platného víza i bez platného cestovního dokladu, což bylo zjištěno při kontrole policisty dne 8. 9. 2003. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční

policie v Praze, ze dne 5. 1. 2004, č. j. SCPP-6022/C-227-2003, zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno. Podáním ze dne 13. 10. 2005 žalobce požádal o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, což odůvodnil tím, že již je držitelem cestovního pasu Vietnamu, vydaného dne 5. 3. 2003 s platností do 5. 3. 2008 a držitelem víza vydaného dne 23. 9. 2005 s platností do 21. 11. 2005, a dále tím, že dne 25. 7. 2005 uzavřel manželství se státní občankou České republiky P. K. (doloženo kopií oddacího listu). Dále žalobce v žádosti uvedl, že od doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění pobývá na území České republiky legálně, a vzhledem k faktu, že podal též žádost o zvláštní pobytové povolení za účelem sloučení rodiny, chce na území České republiky nadále legálně pobývat. Zároveň žalobce uvedl, že již uplynula polovina doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava, oddělení cizinecké policie Frýdek - Místek rozhodnutím ze dne 16. 11. 2005, č. j. SCPP-4184/C-227-2005, konstatovala, že nepominuly důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, a žádost zamítla. V odůvodnění tohoto rozhodnutí byl vysloven závěr, že první podmínka pro vyhovění žádosti podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, jíž je uplynutí poloviny doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, byla splněna. Nebyla však splněna druhá podmínka, stanovená tamtéž, a to pominutí důvodů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Prvoinstanční správní orgán konstatoval, že žalobce sňatek s P. K. uzavřel v době, kdy již bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění a bylo ukončeno řízení o kasační stížnosti ve věci azylu. V době uzavírání manželství tedy muselo být žalobci známo, že na území České republiky nemůže pobývat. Stav, v němž se žalobce ocitl, si sám přivodil svým předchozím protiprávním jednáním a musel tak předvídat nepříznivé následky, tj. včetně narušení nových rodinných vazeb. Účel přijatého opatření, jímž je žalobcovo ukončení pobytu na území České republiky, dosud nebyl naplněn. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný dne 7. 2. 2006 pod č. j. OAM-42/M-2006 rozhodl tak, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu se potvrzuje a odvolání se zamítá. V odůvodnění se žalovaný k odvolací námitce, která poukazovala v případě prvoinstančního rozhodnutí na odklon od stávající aplikační praxe správního orgánu (příkladmo bylo argumentováno rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 30. 5. 2005, č. j. SCPP-1788/C-255-2005) a tedy na libovůli správního orgánu, vyslovil tak, že případ, na nějž žalobce poukazoval, nebyl identický, neboť rozhodnutí trpělo nedostatky, které působily jeho nezákonnost. Dále žalovaný uvedl, že z § 118 zákona o pobytu cizinců plyne, že správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území České republiky. Rozhodnutí o vyhoštění v případě žalovaného má platnost od 24. 2. 2004 do 24. 2. 2007. Vzhledem k tomu, že cizinec z České republiky nevycestoval, nelze uplatnit ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců, neboť nebyl naplněn účel rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný dodal, že při aplikaci § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nepřísluší správnímu orgánu posuzovat dopad tohoto rozhodnutí do soukromého života cizince, takovou povinnost měl před vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí o správním vyhoštění ovšem ani neodlučuje žalobce trvale od manželky, pouze dočasně omezuje jeho pobyt na území České republiky, nebrání ani soužití manželů mimo území České republiky.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž konstatoval, že žalovaný správní orgán porušil ustanovení § 3 odst. 3 a 4, § 32 odst. 1, § 46 a § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). Žadatel se plně v souladu s jemu známou aplikační praxí dotyčného správního orgánu ve věci posuzování problematiky zrušení platnosti správního vyhoštění důvodně domníval, že pominuly důvody správního vyhoštění a zároveň uplynula polovina doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Výše uvedené rozhodnutí však je v rozporu s aplikační praxí správního orgánu. Ve smyslu

§ 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, je podle žalobce beze sporu věcí správního uvážení správního orgánu, zda žádosti o zrušení platnosti vyhoštění vyhoví či nikoliv, rozhodně však nelze hovořit o absolutní volné úvaze správního orgánu. Míra volné úvahy správního orgánu je omezena (přinejmenším) zákazem libovůle, jenž pro orgány státní moci vyplývá z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu. Žalovaný přitom odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 31/2002 a sp. zn. 6 A 94/2002, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 6 A 6/1992 a rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 99/1992. Žalovanému i prvoinstančnímu správnímu orgánu žalobce dále vytýkal, že zcela zjevně zaměňují důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a účel rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle obou správních orgánů je účelem správního vyhoštění ukončení neoprávněného pobytu na území a vycestování cizince. S tímto lze souhlasit, ovšem nelze účel správního vyhoštění zaměňovat s důvodem pro vydání správního vyhoštění, kdy tímto důvodem je skutečnost, že se účastník řízení zdržoval na území České republiky bez platného víza. Jedině tato skutečnost byla důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a vzhledem k faktu, že žadatel nyní pobývá na území na základě platného víza lze dovodit jediný logický závěr, že pominuly důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. V rámci poslední žalobní námitky pak žalobce z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, z čl. 1 Ústavy a z rozsudku Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 86/2000 dovozuje, že aplikační přednost pozdější právní úpravy, je-li pro pachatele příznivější, platí nejen v řízení soudním, ale i v řízení správním. Vzhledem k tomu, že v rámci správního řízení upravující správní vyhoštění neexistuje žádný přímý institut, kterým by zásada v čl. 40 odst. 6 Listiny mohla být naplněna, lze tak analogicky činit pouze prostřednictvím ustanovení § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. K tomu žalobce připomíná novelizaci § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle níž rozhodnutí o správním vyhoštění občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka lze vydat pouze v případě, že ohrožuje bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušuje veřejný pořádek a s ohledem na závažnost jeho jednání nepostačuje odnětí oprávnění k pobytu. Vzhledem k tomu, že žalobce je rodinným příslušníkem občana Evropské unie a vzhledem k tomu, že účastník řízení zcela prokazatelně neohrožoval bezpečnost státu ani závažným způsobem nenarušoval veřejný pořádek, nelze v jeho případě rozhodnutí o správním vyhoštění vydat. Za této situace se pak cizinci, kteří se dopustí stejného jednání, dostávají do pozice, kdy jim rozhodnutí o správním vyhoštění nemůže být ani uděleno. Takový stav je pak v rozporu s výše uvedenou zásadou čl.. 40 odst. 6 Listiny, kdy jediným možným institutem k nápravě tohoto stavu je ustanovení § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že zcela po právu bylo rozhodnuto o správním vyhoštění, když zde žalobce jako cizinec pobýval neoprávněně a v daném případě se nejednalo o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, jak se mylně domnívá, neboť sňatek cizince následoval až po správním vyhoštění. Správní orgán nepochybil ani při zamítnutí žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť žalobce nevycestoval z České republiky a za tímto účelem mu byl opakovaně (celkem čtyřikrát) vydán výjezdní příkaz (naposled s platností do 18. 6. 2006). Výjezdní příkaz není vízem, ale dokladem, který uděluje policie z moci úřední mimo jiné při správním vyhoštění (§ 17 písm. d), § 50 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců). Přesto Českou republiku neopustil a nesplnil tak podmínku nutnou k odstranění tvrdosti správního vyhoštění. Rovněž povinnost vycestovat mu byla známa ještě před uzavřením sňatku. Žalobce proto na území nepobývá v současnosti oprávněně na základě platného víza, jak tvrdí. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 15. 6. 2006, č. j. 7 Ca 64/2006 - 28, žalobu odmítl a současně rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění ocitoval ustanovení § 2, § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a uvedl, že z naposled citovaného ustanovení vyplývá, že právo na zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění neexistuje. Splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení je nezbytným podkladem pro rozhodování správního orgánu o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, ani při jejich splnění však nevzniká žadateli nárok na vydání takového rozhodnutí, resp. povinnost správního orgánu platnost tohoto rozhodnutí zrušit. Správní orgán zde o žádném veřejném subjektivním právu žadatele nerozhoduje a s ohledem na neexistenci práva ani nemůže. Je tedy vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popř. jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení. Městský soud v Praze uzavřel, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. rozhodnutí odvolacího orgánu, tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., a proto žalobcovo podání odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které uvádí, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst.1 a 2 s. ř. s a nemůže být tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Argumentuje tím, že byť dřívější soudní judikatura z dob právní úpravy správního soudnictví v občanském soudním řádu vylučovala ze soudního přezkumu rozhodnutí založená na tzv. absolutní volné úvaze správního orgánu (kupř. 839/2001 SJS), soudní řád správní již ovšem ustanovení obdobné tehdejšímu § 248 odst. 2 písm. i) o. s. ř. neobsahuje a koneckonců ani pozdější judikatura ze soudního přezkumu rozhodnutí založená na absolutně volné úvaze správního orgánu nevylučuje, což dokládá např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 94/2002. Další stížností námitky nesměřují proti napadenému usnesení Městského soudu v Praze, ale týkají se již případného budoucího posuzování věci samé městským soudem, čehož si je ostatně sám stěžovatel dobře vědom, když výslovně konstatuje, že tyto námitky uvádí „nad rámec“ důvodů. Proto se jimi zdejší soud dále nezabýval.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se zdržuje návrhu na způsob rozhodnutí o kasační stížnosti s ohledem na podloženou námitku stěžovatele o posunu v právních názorech vysokých soudů. Správní orgán však dále konstatuje, že vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Azs 12/2003 a ve shodě s ním tvrdí, že soudu nepřísluší přezkoumávat, zda v případě stěžovatele byly dány či nikoli důvody ke zrušení platnosti správního vyhoštění podle § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť to je věcí diskrečního oprávnění správního orgánu a soud by mohl napadené správní rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska dodržení příslušných procesních předpisů. Této možnosti však podle názoru správního orgánu v daném případě brání jednak nepřípustnost žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s., jednak kompetenční výluka podle § 70 písm. f) s. ř. s. ve spojení s § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Přestože stěžovatel uvádí, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud podle obsahu kasační stížnosti došel k závěru, že je uplatněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný připadá v úvahu v procesní situaci, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí návrhu. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud jsa veden právním názorem zaujatým k možnosti či nemožnosti přezkumu správních rozhodnutí založených na volné úvaze správního orgánu rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 48, o projednávané věci uvážil takto:

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však beze vší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční výluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřípustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Na základě těchto interpretačních východisek se nelze ztotožnit se závěrem, že neúspěšný žadatel o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění není legitimován k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 či 2 s. ř. s., tj. pro kompetenční výluku vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí ve věci o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění totiž rozhodnutím správního orgánu je.

Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jím je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva pravotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žadatele dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

Rozhodnutí o žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění – ať již kladné či záporné – se bezesporu právní sféry žadatele dotýká: pokud správní orgán jeho žádosti vyhoví, odpadne povinnost ukončení pobytu cizince na území České republiky i zákaz vstupu na toto území; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost vstupovat, resp. pobývat na území České republiky. Není přitom rozhodné, zda se rozhodování ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění děje ve sféře volného uvážení správního orgánu či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně negativně, jak rozhodnutí, u nějž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení či zneužití pravomoci atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, která mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha Městského soudu v Praze o tom, že správní orgán rozhodující ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu žadatele, z níž je zřejmé připuštění toho, že takové rozhodování správního orgánu se děje ve sféře absolutní volné úvahy, je v podmínkách materiálního právního státu neudržitelná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nichž lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech

může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. zejména principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl, dále principem proporcionality, principem legitimního očekávání, ochranou práv nabytých v dobré víře atd. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v recentním právním státě neexistuje). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.

V souzené věci stěžovatel v žalobě právě na porušení svých procesních práv poukazoval: správní orgán své správní uvážení zneužil, tj. jednal podle libovůle, když – podle stěžovatelova tvrzení – v obdobné věci rozhodl jinak, čímž by byl porušen i procesní princip ochrany legitimního očekávání (tj. podle starší literatury princip materiální ekvity či rovnosti); rovněž žalovanému vytýkal, že na jeho případ chybně aplikoval, resp. neaplikoval ústavní právní normu a v důsledku toho i chybně aplikoval zákon o pobytu cizinců, čímž by byla porušena procesní zásada legality. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel domáhal přezkumu procesního postupu žalovaného, jemuž vytýkal porušení svých práv účastníka řízení, je stěžovatel k žalobě nepochybně legitimován a vzhledem k tomu, že napadené správní rozhodnutí se dotýká právní sféry stěžovatele, je legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (podle § 65 odst. 2 s. ř. s. jsou k žalobě legitimováni tzv. zájemníci, tj. ti, kteří se správního řízení účastnili z toho důvodu, že v něm uplatňovali nějaký zájem a rozhodnutí se přitom nedotýkalo jejich právní sféry – k rozlišení těchto legitimačních titulů lze v podrobnostech odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 48).

Co se týče názoru žalovaného o výluce rozhodnutí o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění ze soudního přezkumu podle § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nutno připomenout text celého tohoto zákonného ustanovení. Podle něho jsou z přezkumu vyloučena a) rozhodnutí o neudělení víza, b) o odepření vstupu, c) rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení cizinec zdržoval na území nebo v tranzitním prostoru letiště neoprávněně, d) rozhodnutí o ukončení pobytu, pokud se cizinec před zahájením takového řízení na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště zdržoval neoprávněně. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku sp. zn. 4 Azs 419/2005 uvedl, že v případě § 171 písm. c) [nyní § 171 odst. 1 písm. c)] zákona o pobytu cizinců je třeba vycházet z toho, že toto ustanovení tvoří

výjimku z jinak pravidelného soudního přezkumu rozhodování veřejné správy. Je tedy třeba při aplikaci této výluky dbát zásady, že v případě pochybností je zapotřebí jakékoli výluky ze soudního přezkumu interpretovat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu; jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti. Přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 28/2005 a na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 393/2000. Z uvedeného tedy plyne, že § 177 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nutno interpretovat s využitím argumentu per eliminationem, tj. pokud v tomto ustanovení je výslovně uvedeno, že za tam stanovených podmínek jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí o správním vyhoštění, jimiž zákon o pobytu cizinců stricto sensu rozumí rozhodnutí, kterými se rozhoduje o udělení správního vyhoštění [srov. např. § 9 odst. 5, § 62 odst. 1, § 92 písm. a), § 119 až § 120a, § 154 odst. 3 písm. b), § 167 odst. 1 písm. h)], a zároveň zde nejsou výslovně uvedena rozhodnutí ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, nelze na posledně řečená rozhodnutí tuto kompetenční výluku vztahovat.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze uvážil chybně, pokládal-li napadené správní rozhodnutí za vyloučené z přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rovněž vážil nezbytnost rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 107 s. ř. s. a dospěl k závěru, že o něm není třeba samostatně rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl bez zbytečného odkladu. Při rozhodnutí o kasační stížnosti je pak rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti. Ostatně rozhodoval-li by zdejší soud v souzené věci o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti samostatně, musel by návrh na jeho přiznání zamítnout, neboť jednak by jeho přiznání nijak nemohlo změnit právní postavení stěžovatele (platnost rozhodnutí o správním vyhoštění by přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nemohla být dotčena, a to ani v případě, že by zdejší soud přiznal odkladný účinek nejen vůči rozhodnutí městského soudu, ale i vůči napadenému správnímu rozhodnutí či až vůči rozhodnutí prvoinstančnímu) a jednak nebyl návrh na jeho přiznání náležitě zdůvodněn konkrétnímu skutkovými okolnostmi. Na těchto úvahách nic nemůže měnit ani to, že vyhovět stěžovatelovu návrhu na přiznání odkladného účinku dokonce doporučil ve vyjádření ke kasační stížnosti i žalovaný.

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

V Brně dne 28. února 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu