

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ch. A.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské nám. 21, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2009, ev. č. ZS11764, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2010, č. j. 10 Ca 306/2009 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

V řízení před Městským soudem v Praze se žalobce domáhal přezkumu závazného stanoviska vydaného žalovaným k možnosti žalobcova vycestování podle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon"). Soud žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť napadené závazné stanovisko není dle jeho názoru rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stanovisko nezasahuje s konečnou platností do hmotných práv cizince. Tento akt mu ještě nezakládá žádné konkrétní povinnosti ani mu neuděluje či neodnímá práva. Povinnost může být cizinci založena teprve rozhodnutím o správním vyhoštění. Podle soudu se jedná o subsumovaný správní akt, nikoli o akt řetězící se či akt zcela samostatný. Přezkum stanoviska je tedy možný, ovšem teprve v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. Stanovisko je podle něj zcela závazným úkonem určujícím výsledek konečného rozhodnutí, bez možnosti správního orgánu se od něj odchýlit. Ministerstvo vnitra tak rozhoduje o osudech účastníků řízení, aniž by bylo ve svém rozhodování ohroženo jakýmkoli opravným prostředkem.

Stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu k návrhu soudního řádu správního, podle které §§ 65 až 67 s. ř. s. poskytují žalobní ochranu každému, kdo tvrdí, že byl jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech. Jen takové vymezení zajišťuje beze zbytku naplnění požadavků Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, musí být totiž založena již samotným tvrzením. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne, to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé. Z toho důvodu podle stěžovatele Nejvyšší správní soud dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by měla být svázána s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu přímo založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197.

K otázce přípustnosti odkázal dále stěžovatel na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005 - 86, podle kterého je závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

Analogicky je tak podle stěžovatele zřejmé, že soudnímu přezkumu bezesporu podléhá i závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané žalovaným podle § 179 cizineckého zákona. Stěžovatel odkázal rovněž na rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, který rovněž jeho názor potvrzuje. Z uvedeného podle stěžovatele vyplývá, že vydání závazného stanoviska o možnosti vycestování cizince podle § 120a ve spojení s § 179 odst. 2 písm. d) cizineckého zákona nesporně je způsobilé citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce.

Pokud Městský soud v Praze v napadeném usnesení dovodil, že stanovisko je pouze rozhodnutím podmiňující (předběžné) povahy, je takový závěr v rozporu s citovaným usnesením rozšířeného senátu. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že závazná stanoviska nejsou rozhodnutími předběžné povahy, resp. osvědčením správního orgánu o skutečnostech v něm tvrzených ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Již ze samotného názvu „závazné“ stanovisko podle stěžovatele jasně vyplývá, že jsou tato rozhodnutí zcela

direktivní pro následné rozhodnutí. Je tedy způsobilé rozhodnout o právech a oprávněných zájmech účastníků řízení.

Podpůrně stěžovatel poukázal na to, že standardní závazné stanovisko OAMP o možnosti vycestování účastníka řízení splňuje formálně předpoklady pro správní rozhodnutí, uvedené v § 68 správního řádu, tj. výrokovou část a odůvodnění, což také svědčí názoru, že se jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Napadené usnesení je podle stěžovatele rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti přípisem ze dne 21. 1. 2011. Plně se ztotožnil se závěry soudu. Dle § 149 odst. 1 správního řádu není závazné stanovisko samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Stěžovatelem citované usnesení rozšířeného senátu se na projednávaný případ nevztahuje, neboť se týká řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto jednoznačně není analogické s řízením o správním vyhoštění podle cizineckého zákona. Navíc u závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince nejde o rozhodnutí konečné a může být přezkoumáváno jako podklad rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 172 cizineckého zákona). Závěrem správní orgán podotkl, že otázka závazných stanovisek je aktuálně předmětem posuzování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101). Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněných stížních bodů, avšak po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 120a odst. 1 cizineckého zákona je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 povinna vyžádat si 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.

Odkaz u „závazného stanoviska“ směřuje na § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle tohoto ustanovení je závazné stanovisko 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. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Jak již upozornil žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, byla otázka přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu předmětem posouzení rozšířeným senátem. Ten ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, dospěl k závěru, že „[z]*ávazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*“. Soudní přezkum jejich obsahu je tak „*v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s*“.

Rozšířený senát vyšel ze své dřívější judikatury a posoudil, zda jsou v případě závazného stanoviska splněny základní materiální znaky rozhodnutí, tj. definice předmětu řízení a vymezení subjektivních práv, která by byla takovým rozhodnutím dotčena. Ani jedno z uvedených hledisek neshledal v případě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu naplněným.

Rozšířený senát nezpochybnil, že jistě existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, závazné stanovisko podle § 149 správního řádu ovšem takovým stanoviskem není. Jedná se pouze o podklad pro konečné rozhodnutí. V případě závazného stanoviska vydávaného podle § 149 správního řádu nelze podle rozšířeného senátu pomíjet skutečnost, že „*pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společně reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle*“. Příliš úzkým vymezením předmětu řízení by správní orgán „*fakticky přišel o možnost v rámci hlavního řízení jednotlivá stanoviska vzájemně koordinovat*“.

Byť ve vztahu k závaznému stanovisku podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (o které v dané věci šlo) dále rozšířený senát konstatoval, že „*tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150)*“. Také „*nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno*“.

Rozšířený senát proto uzavřel, že „*závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení*“. Jedná se o „*podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného* ‚hlavního' *řízení*“.

Také pokud jde o druhý materiální znak správního rozhodnutí, tj. dotčení subjektivních práv účastníků řízení, dospěl rozšířený senát k negativnímu závěru.

V porovnání se závaznými stanovisky vydanými dle § 67 správního řádu, která naplňují definiční znak samostatně vymezeného předmětu řízení, v případě závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu je objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. *„Toto vyplývá i z toho, že pro vydání konečného rozhodnutí je obvykle zapotřebí větší počet závazných stanovisek a až jejich souhrn tvoří východisko pro rozhodování správního orgánu. V takto vymezeném předmětu řízení není závazné stanovisko s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až rozhodnutím konečným.“*

Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se pak podle rozšířeného senátu týká *„samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí“*. *„Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Kdyby je závazné stanovisko zakládalo přímo, nebylo by vydání rozhodnutí konečného zapotřebí. Procesní úprava uvedená v § 149 odst. 3 správního řádu... je jen projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3).“*

Rozšířený senát tedy uzavřel, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

Při úvaze, o jaký typ závazného stanoviska se jedná v projednávaném případě, vyšel Nejvyšší správní soud jednak z právní úpravy, jednak ze samotného charakteru stanoviska Oddělení azylové a migrační politiky MV ČR v řízení o správním vyhoštění.

Předně je třeba zdůraznit, že samotný cizinecký zákon ve svém § 120a odst. 1 u slovního spojení *„závazné stanovisko“* výslovně odkazuje na § 149 správního řádu, čímž zcela jasně a jednoznačně určuje režim jeho vydávání. Podřazení předmětného stanoviska ustanovení § 149 správního řádu však podle Nejvyššího správního soudu vyplývá také z jeho materiální povahy. Ono „jiné hlavní řízení“, v jehož rámci je závazné stanovisko žalovaného vydáváno, je řízení o správním vyhoštění. Teprve rozhodnutím v tomto řízení může být cizinec dotčen ve svých subjektivních právech; závazné stanovisko Oddělení azylové a migrační politiky MV ČR je pouze jedním z podkladů, které si musí správní orgán pro své rozhodnutí opatřit.

O vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince se nevede samostatné správní řízení, stanovisko není vydáváno na žádost účastníka řízení a cizinec není ani jeho přímým adresátem. Neexistuje zde samostatný předmět řízení v podobě práv a povinností, které by byly stanoviskem zakládány, měněny či rušeny (tj. o kterých by bylo stanoviskem „rozhodováno“) a samotné závazné stanovisko tedy ještě žádným způsobem neingeruje do cizincových subjektivních práv. Způsobilým zasáhnout do práv účastníka řízení je teprve případné rozhodnutí o správním vyhoštění.

Jak vyplývá z výše uvedeného, veškeré teze vyslovené rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 2 As 75/2009 jsou plně aplikovatelné i na projednávanou věc, a důvody kasační stížnosti tudíž nejsou opodstatněné. Usnesení Městského soudu v Praze tedy netrpí tvrzenou vadou podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. září 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu