

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **V. Š.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** Nad Štolou 936/3, poštovní přihrádka 21/OAM, 170 34, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2010, č. j. 11 Ca 317/2009 - 22,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2010, č. j. 11 Ca 317/2009 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla její žaloba pro nepřípustnost odmítnuta.

Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnosti vystěhování cizince podle ust. § 120a zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pobytu cizinců“), je úkonem předběžné povahy, a proto dle ust. § 70 písm. b) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) je vyloučeno z přezkoumání ve správním soudnictví.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že nesouhlasí s názorem městského soudu, že se v případě závazného stanovisko ministerstva vnitra o možnosti vycestování cizince jedná pouze o úkon správního orgánu předběžné povahy. Závazné stanovisko je často

explicitně zdůrazněné v konečném rozhodnutí. Reálnost a intenzita jeho dopadu do právní sféry osob již lze jasně vysledovat ze samotného názvu „závazné stanovisko“. Samotné rozhodnutí ve věci, jež je obsahem závazného stanoviska, závazně předurčuje konečné rozhodnutí ve věci, aniž by správní orgán mohl rozhodnout jinak, tedy v rozporu s takovýmto stanoviskem. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, jako příslušný správní orgán k vydávání předmětných stanovisek tak může rozhodovat a právech a povinnostech, tedy osudech účastníků řízení, aniž by sám o sobě byl ve svém rozhodování ohrožen jakýmkoli opravným prostředkem. Zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že závazné stanovisko má svým důsledkem zásadní zásah do základních práv a svobod účastníků řízení (právo na soukromý a rodinný život), jež jsou chráněny právními předpisy nejvyšší právní síly, jakož i mezinárodními dokumenty, nelze tak kategoricky souhlasit s názorem, že v případě předmětného závazného stanoviska se nejedná o rozhodnutí jako takové. Ustanovení § 65 s. ř. s. má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem je právě tvrzený zásah do subjektivních práv. V důvodové zprávě k vládnímu návrhu s. ř. s. je uvedeno, že ustanovení 65-67 s. ř. s. „poskytuje žalobní ochranu každému, kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl 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“. Žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště měla být svázána s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu musí být pokaždé v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká 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. K uvedenému viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 05. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197.

Ohledně přípustnosti žalobního návrhu odkazuje stěžovatelka dále také na další relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to konkrétně kupříkladu na usnesení rozšířeného senátu Nevyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, „Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ustanovení § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (ustanovení § 65 a následující 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 zřejmé, že soudnímu přezkumu v korelaci s ustanovením § 65 a následující s. ř. s. bezesporu podléhá i závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané dle ustanovení § 179 zákona č. 326/1999 Sb. žalovaným. Závazné stanovisko, které s konečnou platností určí, zda účastník řízení může nadále zůstat společně se svou nejbližší rodinou a přáteli na území České republiky, resp. které konečně posuzuje možný zásah do základních práv a svobod (práva na rodinný a soukromý život účastníků) garantujících

Listinou základních práv a svobod a dalších závazných mezinárodních dokumentů, zcela evidentně zasahuje do právní sféry účastníků, zejména takové, jehož obsahem jsou závažné nedostatky ve smyslu zásady materiální pravdy, legality apod.

K tvrzení Městského soudu v Praze, že závazné stanovisko o možnosti vycestování cizince je pouze rozhodnutím předběžné povahy, je nutno zdůraznit, že výše uvedeným rozhodnutím č. j. 8 As 47/2005 - 86 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že závazná stanoviska nejsou rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., již ze samotného názvu závazné stanovisko jasně vyplývá, že tato rozhodnutí jsou zcela direktivní pro následné rozhodnutí ve věci žádosti o vydání nového rozhodnutí dle ustanovení § 101 zákona č. 500/2004 Sb., tuto skutečnost často správní orgán také uvádí v odůvodnění samotného rozhodnutí ve věci. Je tedy nesporně způsobilé obligatorně rozhodnout o právech a oprávněných zájmech účastníků řízení. Navíc je nutno také zdůraznit, že standardní závazné stanovisko MV ČR, OAMP o možnosti vycestování účastníka řízení splňuje předpoklady pro rozhodnutí, jež jsou uvedeny v ustanovení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., tedy výrokovou část a odůvodnění, což též svědčí názoru, že se jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Správní orgán se dle současné aplikační praxe často ani neobtěžuje v konečném rozhodnutí ve věci jakkoliv odůvodnit, popsat a vysvětlit důvody, proč neshledal v konkrétním případě nemožnost vycestování účastníka řízení, což v případě, kdy konečné rozhodnutí je zcela vázáno názorem, jež je výrokem závazného stanoviska, nelze chápat jinak, než jako zcela nezákonné.

Další dle stěžovatelky neméně důležitou vadou usnesení o odmítnutí žaloby je její zřejmá nepřezkoumatelnost ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívá v naprostém neodůvodnění rozhodnutí ze strany příslušného soudu. Tento se nijak nevypořádal s námitkami stěžovatelky uvedenými v žalobě a zmiňovanou judikaturou, zejména ve svém odůvodnění neuvedl, jakými úvahami se řídil, když rozhodl o tom, že závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a ani se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje usnesení městského soudu v celém rozsahu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, je-li kasační stížností napadeno usneseni o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Námitky uvedené v kasační stížnosti shledává správní orgán jako neopodstatněné, neboť nejsou, podle jeho názoru, způsobilé důvodně zpochybnit rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby. Právní úpravu závazných stanovisek ve správním řízení obsahuje ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění. Toto ustanovení výslovně uvádí, že „závazné 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.“ Závazné stanovisko pro

účely správního řízení o vyhoštění vydává správní orgán na žádost Policie České republiky podle ustanovení § 120a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky; podle ustanovení § 168 zákona o pobytu cizinců se na předmětnou problematiku vztahuje ustanovení správního řádu o správním řízení a taktéž samotné ustanovení § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců odkazuje pro případ závazného stanoviska na ustanovení § 149 správního řádu.

Správní orgán je vzhledem k uvedené právní úpravě toho názoru, že závazné stanovisko vydávané podle § 120a zákona o pobytu cizinců pro účely správního řízení o vyhoštění není samostatným rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Námitka stěžovatelky, že se jedná o stanovisko „závazné“ pro orgán rozhodující ve věci samé, příp. že jeho forma splňuje náležitosti správního rozhodnutí, není relevantní, resp. nelze z něj vzhledem ke znění ustanovení § 149 správního řádu učinit závěr, který obsahuje kasační stížnost. Jde naopak toliko o podklad rozhodnutí, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí, a neplatí u něj zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu.

Závazným stanoviskem v předmětné věci se podle názoru správního orgánu nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují práva či povinnosti konkrétních osob, není tedy naplněn charakter správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s, které podléhá samostatnému přezkumu v oblasti správního soudnictví. Samotné závazné stanovisko, zda je vycestování cizince možné, totiž bez vydání konečného rozhodnutí ve věci vyhoštění zjevně do jeho sféry nijak nezasahuje (tj. bez navazujícího řízení nebo postupu nedochází k újmě na právech dané osoby), představuje jen nezbytný podklad pro vydání budoucího správního rozhodnutí o správním vyhoštění a jako takový správní úkon je, podle názoru správního orgánu, ve smyslu § 70 s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumávání. Přezkumné řízení závazného stanoviska jako úkonu podle části čtvrté správního řádu řeší správní řád podle ustanovení § 94 a násl. Konečné správní rozhodnutí o vyhoštění, včetně jeho podkladů, pak podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podléhá soudnímu přezkumu. V rámci soudního přezkumu tohoto správního rozhodnutí přezkoumá soud podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. i závazné podklady rozhodnutí. Je tedy plně v dispozici žalobce, zda nezákonnost podkladového úkonu namítne v žalobě a soudu pak přísluší zkoumat, zda tato nezákonnost má za následek nezákonnost finálního aktu žalobou napadeného.

K opakované argumentaci stěžovatelky rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, správní orgán uvádí, že v předmětné věci bylo rozhodováno ve věci závazného stanoviska ve věci ochrany přírody a krajiny podle právního stavu před účinností nového správního řádu. V této sous1osti správní orgán odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101 (věc byla předložena rozšířenému senátu), a na názor vyslovený již v rozhodnutí ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, že de lege lata může mít závazné stanovisko povahu samostatného, a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu“. K tomuto správní orgán uvádí, že zákon o pobytu cizinců v předmětné věci však takovou úpravu neobsahuje.

S odkazem na výše uvedenou argumentaci hodnotí žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou a navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Městský soud odmítl žalobu, kterou stěžovatelka směřovala proti závaznému stanovisku ministerstva vnitra ze dne 10. 10. 2009, č. j. CPPH.-145/ČJ-2009-OPK4-2007, pro potřeby řízení o správním vyhoštění; v něm se konstatuje, že nebyl shledán důvod znemožňující vycestování do země státního občanství podle § 179 zákona o pobytu cizinců a vycestování je možné. V žalobě se stěžovatelka domáhala meritorního přezkoumání obsahu předmětného stanoviska.

Městský soud věc odmítl s konstatováním, že předmětné závazné stanovisko není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., jedná se proto o úkon podle ust. § 70 písm.b) s. ř. s., který je vyloučen ze soudního přezkumu. Z ust. § 120a zákona o pobytu cizinců potom dovodil, že závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince je úkonem předběžné povahy, kterým se nezasahuje nikterak do subjektivních práv stěžovatelky a není proto přezkoumatelné ve správním soudnictví. Na tomto konstatování o povaze rozhodnutí bez dalšího městský soud ustal, aniž však reflektoval relevantní právní úpravu, která na věc dopadá.

Podle ust. § 120a zákona o pobytu cizinců policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a §120 je povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné. V případě závazného stanoviska je přitom odkazováno na § 149 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Závazné stanovisko je definováno v citovaném ustanovení jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení ve smyslu ust. § 67 odst. 1 správního řádu a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu s tím, že správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Závazné stanovisko tedy patří mezi podklady správního rozhodnutí. Z hlediska procesního je tedy závazné stanovisko určitým kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce (zde možnosti vycestování); toto vyjádření je přitom závazné pro meritorní správní rozhodnutí o správním vyhoštění, jehož je závazné stanovisko podkladem.

Závazné stanovisko mohou vydávat správní orgány jen v těch případech a v takovém rozsahu a k takovým účelům, který stanoví zákon; ze zákona rovněž musí vyplývat, že stanovisko je závazné pro správní orgán, který vydává správní rozhodnutí, jehož je toto stanovisko podkladem. V daném případě tak stanoví zákon o pobytu cizinců v § 120a odst. 1. Obsah závazného stanoviska je tedy závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, jemuž je závazné stanovisko určeno.

Správní řád rovněž stanoví mechanismus možného přezkoumání závazného stanoviska.

Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Jestliže odvolání fakticky 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 orgánem nadřízeným tomu, kdo závazné stanovisko vydal, neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení. I když tedy závazné stanovisko není správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67, resp. § 149 odst. 1 správního řádu a nenabývá tedy ani právní moci, připouští správní řád jeho přezkoumání v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud v Praze proto pochybil, nezabýval-li se vůbec a priori při posuzování kvalifikovaného důvodu pro odmítnutí návrhu samotnou povahou závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců, resp. § 149 správního řádu ve výše uvedených souvislostech a pominul relevantní právní úpravu. Bez dalšího toliko konstatoval, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, aniž by odůvodnil, na základě jakých právních úvah k tomuto závěru dospěl. Argumentoval- li městský soud tímto směrem, nevypořádal se potom ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu - viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dle kterého je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.; (dále též rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, v němž rozhodující senát NSS dospěl ke stanovisku, že závěry rozšířeného senátu lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu; dále viz rozsudek ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[d]e lege lata tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu“*.).

Z výše uvedených důvodů nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než napadené usnesení pro nepřezkoumatelnost zrušit. Pro další řízení upozorňuje Nejvyšší správní soud na skutečnost, že otázka možného soudního přezkumu závazného stanoviska, resp. dopadu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu v podmínkách nového správního řádu, byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu, a to usnesením č. j. 2 As 75/2009 – 102 ze dne 17. 3. 2010 (předkládající senát vyslovil nesouhlas se závěrem obsaženým v rozsudku č. j. 7 As 43/2009-52).

V novém řízení rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 3. března 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu