

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: **O. P.,** zastoupené Mgr. Danielem Krajčem, advokátem se sídlem Nám. Přemysla Otakara II. 36, 370 01, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7 (dříve Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, se sídlem Olšanská 2, 130 51, Praha), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010, čj. 8 A 36/2010 - 114,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2010, čj. 8 A 36/2010 - 114 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna advokáta Mgr. Daniela Krajča, se sídlem Nám. Přemysla Otakara II. 36, 370 01, České Budějovice, **se určuje** částkou 5760 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2006, č. j. SCPP-1538/C-214-2006; tímto bylo rozhodnuto o jejím odvolání a o odvolání podaném panem V. Y. proti usnesení Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie České Budějovice, Oddělení cizinecké policie Jindřichův Hradec ze dne 28. 2. 2006,

č. j. SCPP-95/CB-IV-CI-2006, kterým bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o povolení k pobytu na území České republiky pana V. Y. a jímž bylo uvedené prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že odvolací orgán uvedl náležité označení účastníků řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že by měla být k podání žaloby oprávněna, protože s ní bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení. Dále pak odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 2 As 51/2008, kde je mj. uvedeno, 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. Pro splnění podmínky aktivní legitimace k podání správní žaloby není potřeba, aby v každém jednotlivém případě došlo k porušení subjektivního hmotného práva. Postačí, když se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. ...Nejde o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě negativně projevil v jeho právní sféře.“*

Stěžovatelka se domnívá, že shora uvedená rozhodnutí žalovaného se v její právní sféře negativně projevila. Především poukazuje na skutečnost, že shora označenými rozhodnutími žalovaného došlo k porušení jejího práva na rodinný život. Její syn neměl od roku 2003 trvalý pobyt na území ČR, ale ani se nemohl vrátit do Kazachstánu, odkud pochází. V době, kdy se synem přesídlila do ČR, nebyl plnoletý, neměl oprávnění vyřídit si doklady týkající se trvalého pobytu v ČR. Uvádí, že svého syna podporuje, finančně ho zabezpečuje a živí ho. Shora popsanou situaci týkající se trvalého pobytu jejího syna v ČR řeší již 7 let. Domnívá se, že právní názor městského soudu není správný, když uvádí, že rozhodnutími žalovaného nebyla dotčena na svých právech, resp. o nich nebylo rozhodováno.

Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

Dne 28. 2. 2006 Oddělení cizinecké policie Jindřichův Hradec vydalo rozhodnutí, kterým podle ustanovení § 169 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, zastavilo řízení ve věci žádosti o povolení k pobytu, podané dne 3. 2. 2006, když bylo konstatováno, že žadatel pan V. Y. je starší 21 let a není nezaopatřenou osobou a v době podání žádosti pobýval na území České republiky neoprávněně, neboť dne 30. 7. 2003 nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení platnosti jeho povolení k pobytu na území České republiky bez víza. Proti tomuto rozhodnutí podal pan V. Y. dne 22. 3. 2006 odvolání a dne 20. 3. 2006 podala odvolání i stěžovatelka.

O odvolání rozhodl žalovaný tak, že rozhodnutí správního orgánu změnil ve výroku tak, že uvedl jako účastníka řízení také stěžovatelku a potvrdil zastavení řízení. Rovněž v odůvodnění výslovně uvedl, že ke změně výroku přistoupil v souladu s ustanovením § 27 odst. 1 správního řádu, dle kterého se ve výroku uvedou účastníci řízení (stěžovatelka ve výroku rozhodnutí 1. stupně nebyla uvedena – pozn. soudu).

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud usnesením č. j. 8 Ca 246/2006-49 ze dne 18. listopadu 2008 odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) s tím, že stěžovatelka zjevně není a nikdy nebyla v postavení opravňujícím ji k podání žaloby, protože napadeným rozhodnutím žádné její veřejné subjektivní právo nebylo a nemohlo být dotčeno, žaloba tedy byla podána osobou, která je k jejímu podání zjevně neoprávněná.

Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 63/2009 - 81, zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Městský soud žalobu stěžovatelky poté zamítl, tento jeho rozsudek napadla stěžovatelka řádně a včas kasační stížností.

Stěžovatelka namítala v kasační stížnosti pouze nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán, to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jak je uvedeno výše, Nejvyšší správní soud již jednou v dané věci rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 63/2009 - 81, v němž mimo jiné uvedl:

„Stěžovatelka podala odvolání podle ust. § 71 správního řádu, o tomto odvolání rozhodl žalovaný nikoli např. postupem dle ust. § 92 správního řádu, tudíž nepovažoval podání stěžovatelky za nepřípustné, nepovažoval ji ani za osobu, která nemá oprávnění je podat, apod.

Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Z odůvodnění žalovaného, který nadto oproti rozhodnutí správního orgánu I. stupně právě doplnil stěžovatelku, jakožto účastníka řízení, však již nevyplývá, z jakého důvodu tak učinil a jaké procesní postavení stěžovatelce přisoudil, resp. o jakých jejích právech bylo rozhodováno, resp. na jakých právech byla dotčena. Z tohoto pohledu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Nezrušil-li městský soud rozhodnutí žalovaného pro tuto vadu řízení, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své vlastní rozhodnutí.

Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v

rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.] (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, příst. na www.nssoud.cz).

Dospěl-li městský soud k závěru, že stěžovatelka není legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (přitom nezkoumal ani legitimaci podle odst. 2 cit. ustanovení), neboť nebyla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv, tedy nebyla v postavení opravňujícím ji k podání žaloby, protože napadeným rozhodnutím žádné její veřejné subjektivní právo nebylo a nemohlo být dotčeno, resp. o jejich právech nebylo ve správním řízení rozhodováno, učinil tak v rozporu s obsahem správního spisu.“

Podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský (městský) soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Městský soud měl v intencích názoru jej zavazujícím přezkoumat, zda stěžovatelce nesvědčí žalobní legitimace dle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., když ze spisu vyplývalo, že účastnicí správního řízení minimálně ve formálním smyslu byla.

Jak totiž zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 16. 7. 2004, č. j. 7 As 36/2003 - 48: *„Vycházel-li krajský soud při posuzování žalobní legitimace pouze z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a zcela bez povšimnutí ponechal možnost či nemožnost aplikace § 65 odst. 2 s. ř. s., je jeho usnesení o odmítnutí žaloby nepřezkoumatelné. Otázka aktivní legitimace se totiž nevyčerpává toliko posouzením (ne)existence splnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Judikatura správních soudů důsledně rozlišuje aktivní žalobní legitimaci dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (materiální pojetí) a § 65 odst. 2 s. ř. s. (pojetí založené na předchozím procesním účastenství). Zde lze zmínit například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, ze kterého se podává, že „[ž]alobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením o porušení hmotného práva, byť i tím, že k tomuto porušení došlo nepřímo, cestou porušení procesních předpisů. (Úspěšným) žalobcem podle tohoto odstavce tedy může být jen ten, kdo skutečně může tvrdit, že se mu nedostalo subjektivního oprávnění, pro které je opora v právu hmotném.“ Naproti tomu „[ž]alobce, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř .s., nicméně může žalovat podle § 65 odst. 2 s. ř. s., a to tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Toto ustanovení tak zaručuje právo na soudní ochranu i tomu, kdo není zamítnutím žádosti ukrácen na žádném hmotném právu (a to ani prostřednictvím toho, že by mu bylo upřeno právo procesní); i tento účastník řízení má totiž právo na to, aby o jeho žádosti bylo vedeno řádné řízení s dodržením všech procesních pravidel.“*

V této souvislosti lze odkázat rovněž na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud řešil problematiku žalobní legitimace dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. i dle odst. 2 tohoto ustanovení. Ve vztahu k ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát přitom konstatoval, že *„žalobce musí tvrdit zkrácení na svých vlastních subjektivních právech,*

tj. musí jít o subjektivní práva náležející žalobci, a nikoli osobě třetí." K žalobní legitimaci dle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. pak konstatoval, že toto ustanovení „*rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s . ř . s . – neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného – pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*" Na rozdíl od žalobní legitimace podle odstavce prvého tak je základním předpokladem aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. předchozí účastenství ve správním řízení. „*Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvého. Tyto osoby se však účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem.*"

Dospěl-li tedy městský soud k závěru, že správní rozhodnutí nemohla zasáhnout sféru hmotných práv stěžovatelky, měl se vyjádřit k tomu, zda stěžovatelce nesvědčí aktivní legitimace opírající se o její předchozí účastenské postavení ve správním řízení, které správní orgán ve svém rozhodnutí vyjádřil, nicméně ve vztahu ke stěžovatelce postrádá rozhodnutí odůvodnění.

Zde je vhodné připomenout, že pojem účastník řízení před správním orgánem (užitý v ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.) je nutno vykládat tak, že jím je ten, s kým správní orgán měl podle zákona jako s účastníkem jednat; je jím tedy (mimo jiné) i ten, s kým jako s účastníkem jednáno nebylo, ač mu zákon takové postavení přiznává; není jím naopak ten, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal, ačkoli mu takové postavení ze zákona neplyne (k tomu viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 379/2004, www.nssoud.cz).

Důvodem pro nerespektování závazného právního názoru může být pouze změna skutkového nebo právního stavu, která by mohla mít za následek vyslovení jiného právního názoru ze strany soudu. Pokud by podle názoru správního soudu k takové změně došlo, musel by vymezit, v čem přesně spočívala a jak se odrazila na posouzení dané věci, tj. proč již v důsledku této změny není možné respektovat původní závazný právní názor soudu. Městský soud se však ničím takovým nezabýval. Ve svém rozhodnutí pouze „nahradil" ve výroku slovo „odmítá" slovem „zamítá" a setrval na svém původním odůvodnění.

Městský soud pochybil, když se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, a zatížil své rozhodnutí vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Byť Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ruší a věc mu vrací k dalšímu řízení, je povinen zároveň rozhodnout o odměně a úhradě hotových výdajů ustanoveného advokáta stěžovatelky, které dle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Odměna a hotové výdaje ustanoveného advokáta sice totiž patří mezi náklady řízení ve smyslu ustanovení § 57 s. ř. s., nejde však o náhradu nákladů řízení mezi jeho účastníky ve smyslu ustanovení § 60 s. ř. s., o níž má dle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. - v případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti po zrušení napadeného rozsudku krajského soudu - rozhodovat v dalším řízení krajský soud.

Soud určil odměnu advokáta částkou 2 x 2100 Kč za dva úkony právní služby – převzetí a přípravy zastoupení a doplnění kasační stížnosti a 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů, v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f), ustanovením § 7, ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů; celkem tedy odměna advokáta činí 4800 Kč. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená dle ustanovení § 37 odst. 1 a ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., činí 960 Kč. Ustanovenému zástupci se tedy přiznávají náhrady nákladů v celkové výši 5760 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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 19. srpna 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu