

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **J. K. Z.**, zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2009, č. j. CPOV - 5731 - 4/ČJ - 2009 - 0764PF, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Ca 314/2009 - 25,

takto:

I. V řízení **se pokračuje**.

II. Kasační stížnost **se zamítá**.

III. 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. 326/1996 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. b) s. ř. s., neboť napadené závazné stanovisko není podle 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 úkon předběžné

povahy. Přezkum stanoviska je tedy možný, ovšem teprve v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Z ustanovení § 120a cizineckého zákona vyplývá, že závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince je úkonem předběžné povahy náležejícím mezi obligatorní podkladové materiály, které je policie povinna si opatřit před vydáním vlastního rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 a § 120 cizineckého zákona, popř. před vydáním nového rozhodnutí ve věci podle § 120a odst. 2 tohoto zákona. Závazné stanovisko tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nikterak nezasahuje do veřejných subjektivních práv či povinností žalobce. Jedná se o úkon předběžné povahy předcházející rozhodnutí ve věci samé, který je podle § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Stanovisko je podle něj zcela evidentně rozhodnutím, kterým je zcela razantně zasahováno do právní sféry cizince, v daném případě stěžovatele. Stěžovatel opětovně odkázal na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 8 As 47/2005, 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. Nejvyšší správní soud tedy podle stěžovatele připouští výjimku ze soudního přezkumu závazných stanovisek, ovšem tato výjimka je podle něj koncentrována pouze na stanoviska, která nejsou pro správní orgán závazná. Navíc je nutno i tuto výjimku vykládat restriktivně. Analogicky poléhá podle stěžovatele soudnímu přezkumu i závazné stanovisko vydané žalovaným v předmětné věci.

Týž závěr vyplývá již z explicitního zákonného označení stanoviska jako „závazné“ (správní orgány jsou povinny se jím řídit), z dikce § 179 cizineckého zákona, jakož i z konstantní aplikační praxe žalovaného. V této souvislosti odkázal stěžovatel na konkrétní závazná stanoviska, v nichž byly konstatovány důvody znemožňující vycestování cizinců. Pokud naopak ministerstvo vnitra vydá stanovisko, že vycestování cizince je možné, nečiní již správní orgán ve věci žádné další úkony. Závazné stanovisko je tak podle stěžovatele zcela evidentně rozhodnutím, kterým je razantně zasahováno do právní sféry cizince. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti přípisem ze dne 30. 8. 2010. Plně se ztotožnil se závěry soudu. Odkázal na svoji argumentaci k žalobě, v níž se zabýval právním hodnocením závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince s tím, že podle § 149 odst. 1 správního řádu není závazné stanovisko samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Dále uvedl, že 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 usnesením ze dne 5. 4. 2011, č. j. 6 Ads 34/2010 - 53, přerušil řízení o kasační stížnosti do rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“) o otázce předložené mu usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101. O této otázce rozhodl rozšířený senát rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, a proto se v řízení o této kasační stížnosti pokračuje.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), 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*“.

Dále rozšířený senát konstatoval (ve vztahu k závaznému stanovisku podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, o které v dané věci šlo), že „*tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími (rozsudek NSS č. j. 9 As 21/2009 - 150 ze dne 22. 10. 2009)*“. 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.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. října 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu