

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **L. T.**, zastoupen Mgr. et Mgr Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2011, č. j. 3 A 92/2010 – 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Včas podanou kasační stížností se žalobce L. T. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2011, č. j. 3 A 92/2010 - 42, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) výrokem I. napadeného usnesení odmítl žalobu, kterou se žalobce L. T. domáhal zrušení závazného stanoviska žalovaného Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 14. 12. 2009, č. j. CPUL 9063/ČJ 2009-0461KP-HONS, podle něhož je vycestování žalobce do Čínské lidové republiky možné, výrokem II. zamítl návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě a výrokem III. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobou napadené závazné stanovisko vydal žalovaný pro potřeby řízení o správním vyhoštění podle ust. § 120 a zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2009 (dále jen

„zákon o pobytu cizinců“). Městský soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nikterak nezasahuje do subjektivních práv žalobce. Je úkonem, který náleží mezi obligatorní podkladové materiály, jenž je policie povinna si opatřit před vydáním vlastního rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle ust. § 119 a 120 zákona o pobytu cizinců. Tento úkon je vyloučen ze soudního přezkumu ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud proto žalobu podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž výslovně uplatnil důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané dle § 179 zákona o pobytu cizinců s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, podléhá soudnímu přezkumu. To vyplývá z explicitního zákonného označení stanoviska jako „závazné“, ale i z dikce § 179 zákona o pobytu cizinců a z konstantní aplikační praxe žalovaného, kdy je zcela zřejmé, že je povinností správního orgánu v korelaci s § 179 odst. 2 písm. d) při vydávání závazného stanoviska obligatorně posuzovat mimo jiné kupříkladu taktéž skutečnosti, zda vycestování cizince nebrání mezinárodně právní závazky (závazná stanoviska ze dne 3. 5. 2009, č. Zs 10802, nebo ze dne 31. 7. 2008, č. MV-343-1492/OAM-2008). Argumentem *a cotrario* ve spojení s dikcí § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) pak lze dovodit, že pokud správní orgán vydá stanovisko, že vycestování je možné, pak je tím nejen konstatováno, že je vycestování možné z hlediska mezinárodněprávních závazků (mimo jiné z hlediska případného zásahu do rodinného a soukromého života), ale i to, že toto stanovisko je povinen správní orgán respektovat a dovodit, že k zásahu do rodinného a soukromého života nedošlo. Správní orgán již skutečně nečiní ve věci fakticky žádné úkony a žádost zamítne. Závazné stanovisko je tak rozhodnutím, kterým je razantně zasahováno do právní sféry cizince. Stěžovatel v závěru kasační stížnosti odkázal na usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 6. 2010, sp.zn. 15 A 7/2010, kterým byla předmětná věc postoupena městskému soudu a v kterém je explicitně uvedeno, že dané závazné stanovisko podléhá samostatnému přezkumu, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu. Ust. § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců odkazuje na ust. § 149 správního řádu. Závazné stanovisko vydané podle ust. § 149 správního řádu není samostatným rozhodnutím podle § 67 správního řádu; jde o podklad rozhodnutí. Konečné správní rozhodnutí o vyhoštění, včetně jeho podkladů, pak podle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podléhá soudnímu přezkumu. V rámci soudního přezkumu přezkoumá soud podle ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. i závazné podklady rozhodnutí. Stěžovatelem zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týká právního stavu před účinností nového správního řádu; žalovaný naproti tomu z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odkázal na rozsudek ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, a usnesení o předložení věci rozšířenému senátu ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Přestože stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., v úvahu přichází pouze posouzení naplnění důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvodem speciálním, je-li žaloba odmítnuta (viz rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se závěrem, že žalobou napadený úkon správního orgánu nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Podle ust. § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle ust. § 119 a § 120 stejného předpisu povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné; to neplatí, rozhoduje-li policie o správním vyhoštění při vycestování cizince na hraničním přechodu a cizinec výslovně uvede, že jeho vycestování je možné.

Ust. § 120a odst. 1 přitom u pojmu „závazné stanovisko“ v poznámce pod čarou odkazuje na ust. § 149 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. 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.

Otázka přezkumu závazných stanovisek podle ust. § 149 správního řádu byla předmětem posouzení rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Ten ve svém rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, (dostupný na www.nssoud.cz) dospěl k následujícímu závěru:

„[50] Závazná stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků. Ustanovení, která určují, že má správní orgán vydat závazné stanovisko v konkrétním případě ve formě samostatného rozhodnutí, jsou obsažena především v některých zvláštních zákonech (např. § 44a odst. 3 památkového zákona). Tuto legislativní činnost lze chápat jako reflexi závěrů uvedených ve sjednocujícím rozhodnutí rozšířeného senátu.

[51] Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

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 ust. § 149 správního řádu naplněným.

Rozšířený senát nezpochybnil, že jistě existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu ovšem takovým stanoviskem není. Jedná se pouze o podklad pro konečné rozhodnutí. V případě závazného stanoviska vydávaného podle ust. § 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*“.

Rozšířený senát se rovněž vypořádal se závěry usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, na které odkazuje stěžovatel, když uvedl, že „[s]*právní řád z roku 1967 podrobnější úpravu vydávání a přezkumu závazných stanovisek neobsahoval. Názor rozšířeného senátu ve sjednocujícím rozhodnutí se tedy vztahoval na situaci, kdy zákonodárce ani ve správním řádu z roku 1967, ani v žádném tehdy platném zákonu uskutečnění garance soudního přezkumu v konkrétním případě závazného stanoviska dále neupravoval. Oproti tomu správní řád z roku 2004 již vydávání závazných stanovisek upravuje a dále zavedl zvláštní mechanismus jejich přezkumu instančním postupem. Závazná stanoviska dle správního řádu z roku 2004 ještě nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčují. Pokud se hovoří o jejich závaznosti, ta se týká jen správního řízení samotného a vztahu ke správnímu orgánu, který (po)vede „hlavní“ správní řízení, typicky územní řízení o umístění stavby.*“

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 ust. § 67 správního řádu, která naplňují definiční znak samostatně vymezeného předmětu řízení, v případě závazných stanovisek vydaných dle ust. § 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 ust. § 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).*“

Pokud pak jde o otázku, o jaký typ závazného stanoviska se jedná v projednávaném případě, je nutno vyjít jednak z právní úpravy, jednak ze samotného charakteru stanoviska žalovaného k možnosti vycestování stěžovatele.

Předně je třeba zdůraznit, že samotný zákon o pobytu cizinců ve svém § 120a odst. 1 u slovního spojení „závazné stanovisko“ výslovně odkazuje na § 149 správního řádu, čímž zcela jasně určuje vůli zákonodárce, jakým režimem by se jeho vydávání mělo řídit. Podřazení předmětného stanoviska pod ustanovení § 149 správního řádu však navíc vyplývá i z jeho materiální povahy. Ono „*jiné hlavní řízení*“, v jehož rámci je závazné stanovisko žalovaného vydáváno, je zde jednoznačně řízení o správním vyhoštění. Teprve rozhodnutím v tomto řízení může být cizinec dotčen ve svých subjektivních právech; závazné stanovisko žalovaného 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 nezasahuje do veřejných subjektivních práv cizince. Do jeho práv je způsobilé zasáhnout teprve případné rozhodnutí o správním vyhoštění.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., jeho soudní přezkum je podle

ust. § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen a žaloba je proto podle ust. § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná. Městský soud tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele proti tomuto úkonu žalovaného podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Jelikož kasační stížnost není důvodná, přistoupil Nejvyšší správní soud k jejímu zamítnutí podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. Ve věci pak rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 8. září 2011

JUDr. Jaroslav

H
u
b
á
č
e
k

předseda senátu