

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **L. Ch.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, 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 11. 11. 2010, č. j. 8 A 114/2010 – 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 11. 2010, č. j. 8 A 114/2010 – 27, odmítl jako nepřípustnou žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal přezkumu závazného stanoviska vydaného ministerstvem vnitra (dále jen „ministerstvo“) pro řízení o správním vyhoštění dne 20. 4. 2010, ev. č. ZS 13943, k možnosti stěžovatelova vycestování podle ust. § 120a zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že napadené závazné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., protože nezaložilo, nezměnilo, nezrušilo ani závazně neurčilo právo nebo povinnost stěžovatele. Svojí povahou je osvědčením správního orgánu o skutečnostech v něm uvedených. Ze soudního přezkumu je proto vyloučeno podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané ministerstvem podléhá soudnímu přezkumu a odkázal přitom 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 např. souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby, vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správním rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu 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 ust. § 179 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud sice v citovaném usnesení rozšířeného senátu připouští výjimku ze soudního přezkumu závazných stanovisek, ale tato výjimka je koncentrována pouze na stanoviska, která nejsou pro správní orgán závazná, přičemž navíc je nutno i tuto výjimku vykládat restriktivně. Stěžovatel poukázal na výslovné označení napadeného stanoviska jako „závazného“. Při vydávání tohoto závazného stanoviska je posuzováno také to, zda vycestování cizince nebrání mezinárodněprávní závazky České republiky. Je-li vydáno závazné stanovisko, nečiní již správní orgán ve věci fakticky žádné další úkony. Závazné stanovisko je tak zcela evidentně rozhodnutím, kterým je razantně zasahováno do právní sféry cizince. Stěžovatel rovněž 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 ve kterém krajský soud výslovně uvedl, že závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

Ministerstvo se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnilo se závěry městského soudu. 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, ve znění pozdějších předpisů. Toto jednoznačně není analogické s řízením o správním vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců. Navíc u závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince nejde o rozhodnutí konečné a může být přezkoumáváno jako podklad rozhodnutí o správním vyhoštění podle ust. § 172 zákona o pobytu cizinců. Proto ministerstvo navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Protože žaloba byla městským soudem odmítnuta pro její nepřípustnost, přichází v úvahu pouze posouzení naplnění kasačního 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, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod. č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny dostupné z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda městský soud postupoval správně, pokud odmítnutím žaloby vyloučil meritorní projednání věci.

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.

Podle ust. § 149 odst. 1 věta první zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), podle něhož 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.

Přezkum závazného stanoviska podle ust. § 149 správního řádu byl předmětem posouzení rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, dostupný na www.nssoud.cz, dospěl k tomuto 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 vycházel ze své dřívější judikatury a posuzoval, 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 mohou existovat závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, ale závazné stanovisko podle ust. § 149 správního řádu takovým stanoviskem není. Jedná se pouze o podklad pro konečné rozhodnutí. V případě závazného stanoviska vydávaného podle citovaného ustanovení nelze 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 vyslovenými v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, 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 podle ust. § 67 správního řádu, která naplňují definiční znak samostatně vymezeného předmětu řízení, v případě závazných stanovisek vydaných podle ust. § 149 správního řádu je objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého se tato stanoviska vydávají, výrazně širší. Podle rozšířeného senátu *„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 podle 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)."*

Otázkou, o jaký druh závazného stanoviska se jedná v případě závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince podle ust. § 120a zákona o pobytu cizinců, se Nejvyšší správní soud zabýval již např. v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 3 As 6/2011 - 56, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že *„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."*

V dané věci dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že veškeré teze vyslovené rozšířeným senátem v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113 jsou plně aplikovatelné

i na napadené stanovisko a neshledává důvod odchýlit se od vymezení závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince jako pouze jednoho z podkladů, které si musí správní orgán pro své rozhodnutí v řízení o správním vyhoštění opatřit. Stěžovatelem napadené usnesení městského soudu tedy netrpí tvrzenou vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou. 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 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 30. září 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu