

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **H. H.,** zastoupen Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 1. 6. 2009, čj. CPUL-10445-25/ČJ-2008-81PM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2010, čj. 11 Ca 157/2009 - 26,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**
II. Kasační stížnost **se zamítá.**
III. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
IV. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný vydal dne 1. 6. 2009 závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince čj. CPUL-10445-25/ČJ-2008-81PM, podle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"). Závazné stanovisko bylo vydáno v rámci rozhodování o správním vyhoštění žalobce. Žalovaný v něm neshledal žádný důvod, který by znemožňoval vycestování žalobce do Vietnamu.

II.

[2] Žalobce napadl závazné stanovisko žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) v níž uvedl, že tento akt, s ohledem na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, podléhá soudnímu přezkumu. K obsahu samotného závazného stanoviska žalobce namítl, že žalovaný nezjistil skutečný stav věci ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a v daném případě se v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu odchýlil od své konstantní aplikační praxe. Závazné stanovisko je nedostatečně odůvodněné, pročež nesplňuje nároky stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaný nesprávně aplikoval § 179 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na toto ustanovení byl žalovaný povinen posoudit i tu skutečnost, zda vycestování cizince nebrání čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či příslušné články Úmluvy o právech dítěte. Žalobce odkázal na některá závazná stanoviska vydaná žalovaným, jež tyto mezinárodní úmluvy zohlednila. Ačkoliv si byl žalovaný vědom toho, že zde žalobce má nezletilé dítě, otázkou jeho rodinného a soukromého života se vůbec nezabýval a zaměřil se toliko na to, zda žalobci nehrozí v zemi původu nebezpečí vážné újmy. Tato argumentace je navíc nedostatečná a nepřezkoumatelná, neboť žalovaný nespecifikoval žádné konkrétní listiny či argumenty, na základě kterých rozhodoval. Nedostatečné je i tvrzení žalovaného, že skutečnosti uvedené žalobcem nelze podřadit pod výčet obsažený v § 179 zákona o pobytu cizinců. Žalobce uzavřel, že správní orgán rozhodující o vydání správního vyhoštění v aplikační praxi již převážně nezkoumá dopady správního vyhoštění na rodinný a soukromý život cizince, a to právě s odkazem na skutečnost, že žalovaný ve svém závazném stanovisku určil, že vycestování cizince je možné i z hlediska mezinárodních závazků České republiky.

[3] Městský soud usnesením ze dne 28. 1. 2010, čj. 11 Ca 157/2009 - 26, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování cizince není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž úkonem předběžné povahy, obligatorním podkladovým materiálem, které je policie povinna si opatřit před vydáním vlastního rozhodnutí o správním vyhoštění cizince podle § 119 a § 120 zákona o pobytu cizinců. Nikterak se jím nezasahuje do subjektivních práv žalobce a takový úkon je proto podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu.

III.

[4] Žalobce (stěžovatel) brojil proti odmítavému usnesení městského soudu kasační stížností opírající se o § 103 odst. 1 písm. a), resp. e) s. ř. s. Stěžovatel zejména poukázal na právní závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, podle kterého je závazné stanovisko 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 je dána tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě nemohlo dojít. Závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané žalovaným podle § 179 zákona o pobytu cizinců proto podléhá soudnímu přezkumu. Tento druh závazného stanoviska je nepochybně rozhodnutím, které razantně zasahuje do právní sféry cizince. Pokud správní orgán vydá stanovisko, že vycestování je možné, pak tím nejenom konstatuje, že vycestování je možné z hlediska mezinárodněprávních závazků, ale zároveň že je toto stanovisko povinen dle §

149 správního řádu respektovat a dovodit z něj, že k zásahu do rodinného a soukromého života cizince z hlediska mezinárodněprávních závazků nedošlo, a to se všemi konsekvencemi z tohoto faktu pro řízení o správním vyhoštění vyplývajícími.

[5] Nad rámec této právní argumentace stěžovatel zdůraznil, že přestože si byl správní orgán vědom toho, že stěžovatel požádal o sloučení rodiny s nezletilým dítětem - občanem České republiky, s touto skutečností se nevypořádal a v odůvodnění se zaměřil pouze na otázku, zda stěžovateli hrozí či nehrozí v zemi původu nebezpečí vážné újmy ve smyslu mučení nebo jiného nelidského zacházení. Navíc odůvodnění je v tomto směru bezobsažné a fakticky nepřezkoumatelné, neboť nespecifikuje žádné konkrétní listiny či argumenty, na základě kterých žalovaný rozhodoval.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popřel její oprávněnost. Má za to, že závazné stanovisko i usnesení městského soudu byly vydány v souladu s právními předpisy. Stěžovatelem citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se na projednávaný případ nevztahuje, neboť se dotýká řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které není analogické s řízením o správním vyhoštění. Závazné stanovisko vydané v rámci řízení o správním vyhoštění není rozhodnutím konečným a může být přezkoumáno coby podklad rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný v podrobnostech odkázal na své vyjádření k žalobě.

V.

[7] Zdejší soud řízení o kasační stížnosti stěžovatele usnesením ze dne 20. 10. 2010, čj. 8 As 43/2010 - 74, přerušil podle § 48 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 120 s. ř. s. Učinil tak z důvodu, že druhý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 17. 3. 2010, čj. 2 As 75/2009 - 101, předložil na základě § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu tohoto soudu k posouzení právní otázku, zda závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86, na které stěžovatel odkazoval v žalobě i v kasační stížnosti, se vztahovalo ke stanoviskům, která byla vydána ještě za účinnosti zákona č. 71/1967, o správním řízení, jenž neobsahoval žádnou speciální úpravu týkající se závazných stanovisek a jejich povahy. V nyní posuzovaném případě vydal žalovaný žalobou napadené závazné stanovisko v dikci zákona o pobytu cizinců již za účinnosti nového správního řádu.

[8] Rozšířený senát v předložené věci rozhodl rozsudkem ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113. S ohledem na to, že odpadla překážka, kvůli níž bylo řízení přerušeno, Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl o pokračování v řízení o kasační stížnosti.

[9] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Rozšířený senát v citovaném rozsudku poukázal na to, že současný právní řád umožňuje, aby závazné stanovisko bylo vydáno ve formě správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu (např. § 44a odst. 3 památkového zákona, podle kterého *„Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“)*, i podle § 149 správního řádu. Jednotlivé, tzv. složkové zákony výslovně stanoví, kterou formou se má konkrétní závazné stanovisko vydat. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je podle rozšířeného senátu to, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Pro samotný soudní přezkum je pak rozhodné hledisko dle § 65 s. ř. s., a v něm obsažená kritéria.

[12] Rozšířený senát v předmětné věci dospěl k závěru, že závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť samo o sobě nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ve zbytku odkazuje na celé odůvodnění předmětného rozsudku.

[13] Podle § 120a zákona o pobytu cizinců je Policie České republiky v rámci rozhodování o správním vyhoštění cizince podle § 119 a § 120 tohoto zákona povinna si vyžádat závazné stanovisko Ministerstva vnitra, zda vycestování cizince je možné (§ 179 téhož zákona). Ustanovení § 120a prostřednictvím poznámky pod čarou odkazovalo na § 149 správního řádu.

[14] Skutečnost, že závazné stanovisko žalovaného o tom, že vycestování cizince je nebo není možné, je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu, pročež v souladu se závěry rozšířeného senátu nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu, lze dovodit z výslovného odkazu na § 149 správního řádu i ze skutečnosti, že zákon o pobytu cizinců nestanoví, že by se zde mělo jednat o samostatné správní rozhodnutí.

[15] Ke stejnému závěru lze dospět i na základě faktu, že závazné stanovisko k vycestování cizince je skutečně toliko podkladem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto stanovisko samo o sobě nikterak autoritativně nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti stěžovatele a není ani rozhodnutím konečným. Do práv stěžovatele zasahuje až následné samotné rozhodnutí o správním vyhoštění. Kdyby závazné stanovisko zakládalo, měnilo nebo rušilo práva a povinnosti přímo, nebylo by vydání konečného rozhodnutí o správním vyhoštění v podstatě již zapotřebí. Řízení o správním vyhoštění cizince ovšem není zaměřeno jen na otázky, které jsou předmětem posuzovaného závazného stanoviska, tedy zda v daném případě nastaly důvody znemožňující vycestování cizince do země jeho původu. Předmět tohoto řízení je širší. Jeho podstatou je především posouzení toho, zda byly v daném případě naplněny důvody pro vyhoštění cizince stanovené v § 119 a § 120 zákona o pobytu cizinců, tedy že cizinec např. porušil zákonem stanovené povinnosti, jeho přítomnost na území České republiky

představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo může závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Právě jednotlivé situace vymezené v předmětných ustanoveních zákona o pobytu cizinců jsou zásadní pro rozhodnutí o správním vyhoštění. O nich ovšem žalovaný v závazném stanovisku nerozhoduje ani je nehodnotí. Posouzení žalovaného, zda je vycestování možné, je pak předpokladem pro realizaci rozhodnutí o vyhoštění.

[16] Z uvedeného je tak podle Nejvyššího správního soudu zjevné, že závazné stanovisko žalovaného vydávané na základě § 120a zákona o pobytu cizinců, zda vycestování cizince je možné, není samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., ale naopak je závazným stanoviskem vydaným dle § 149 správního řádu. Proto je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu. Stěžovateli přitom není odepřena obrana, neboť takové stanovisko je přezkoumatelné v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince a jako podklad správního rozhodnutí o vyhoštění podléhá i soudnímu přezkumu.

[17] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že je mu známo, že rozsudky zdejšího soudu ze dne 3. 3. 2011, čj. 5 As 41/2010 - 52, ze dne 10. 3. 2011, čj. 5 As 81/2010 - 64, ze dne 21. 4. 2011, čj. 9 As 102/2010 - 59, ze dne 27. 4. 2011, čj. 9 As 103/2010 - 61, byla pro nepřezkoumatelnost zrušena usnesení městského soudu vztahující se k posuzování téže právní otázky. Nejvyšší správní soud tak učinil z důvodu, že se městský soud nezabýval samotnou povahou závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců, resp. § 149 správního řádu a nevypořádal se ani s relevantní judikaturou, zejména s usnesením rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86. Současně městský soud upozornil na řízení ve věci sp. zn. 2 As 75/2009, vedené před rozšířeným senátem.

[18] O nyní posuzované věci je rozhodováno v době, kdy již rozšířený senát závazně vyjádřil svůj názor na samotnou přezkoumatelnost závazných stanovisek ve správním soudnictví. Jeho závazným názorem se musí řídit jak Nejvyšší správní soud při posuzování této věci, tak i městský soud. Za dané procesní situace by bylo nadbytečné a v rozporu se zásadou procesní ekonomie, aby se Nejvyšší správní soud nyní nejprve zabýval tím, zda je odůvodnění městského soudu přezkoumatelné, když je zjevné, že v dané věci není splněna samotná podmínka existence rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[19] Se zřetelem ke shora uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Přitom neshledal jiné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 23. září 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu