ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **D. A.,** zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 12. 8. 2009, č. j. CPPH-16656/ČJ-2009-60-KP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2010, č. j. 8 Ca 224/2009 - 28,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2010, č. j. 8 Ca 224/2009 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného pravomocného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba podaná proti závaznému stanovisku žalovaného k možnosti vycestování cizince vydanému dne 12. 8. 2009, č. j. CPPH-16656/ČJ-2009-60-KP, podle § 120a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Závazné stanovisko bylo vydáno v rámci rozhodování o správním vyhoštění stěžovatele.

Městský soud shledal žalobu nepřípustnou a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podle závěrů uvedených v napadeném usnesení městského soudu je závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané podle § 120a zákona o pobytu cizinců svou povahou osvědčením správního orgánu o skutečnostech v něm uvedených a nezakládá, nemění ani závazně neurčuje právo nebo povinnost stěžovatele. Není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je ze soudního přezkumu vyloučeno [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

V kasační stížnosti namítl stěžovatel důvody, které podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. s tím, že se závěry městského soudu nelze v žádném případě souhlasit.

Předně poukázal na závaznost napadeného stanoviska, jehož reálnost a intenzita dopadá do jeho právní sféry, neboť závazně předurčuje konečné rozhodnutí ve věci správního vyhoštění, v němž správní orgán (policie) nemůže rozhodnout v rozporu s tímto stanoviskem. S přihlédnutím ke skutečnosti, že závazné stanovisko svým důsledkem zásadně zasahuje do základních práv a svobod účastníků řízení (právo na soukromý a rodinný život), jež jsou chráněny právními předpisy nejvyšší právní síly, jakož i mezinárodními dokumenty, pak dle stěžovatele nelze kategoricky souhlasit s názorem, že v případě předmětného závazného stanoviska se nejedná o rozhodnutí jako takové. Ustanovení § 65 s. ř. s. má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu přímo založil, změnil či zrušil práva a povinnosti stěžovatele, nýbrž o to, zda se negativně projevil v jeho právní sféře, k čemuž odkázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako všechna další citovaná rozhodnutí zdejšího soudu.

Stěžovatel dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dle kterého: „*závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ustanovení § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (ustanovení § 65 a následující 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*“. Analogicky je tak zřejmé, že soudnímu

přezkumu v korelaci s ustanovením § 65 s. ř. s. bezesporu podléhá i žalobou závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané ve věci řízení o správním vyhoštění stěžovatele. Obdobně Nejvyšší správní soud shledal závazné stanovisko jako soudně přezkoumatelné i v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52.

Závěrem stěžovatel namítl, že není zřejmé, jakými úvahami se městský soud při svém rozhodování řídil, neboť pouze uvedl, jaký zastává názor, aniž by se ho dále snažil odůvodnit a vypořádat se s námitkami stěžovatele, resp. s jím zmiňovanou judikaturou, konkrétně s výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Soudy rozhodující ve správním soudnictví přitom mají postupovat podle právního názoru zaujatého rozšířeným senátem, a to ve všech probíhajících i v budoucnu zahájených řízení.

Dle stěžovatele je tak nutno mít zato, že napadené usnesení je nejen nezákonné, ale také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto navrhl, aby ho Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení městskému soudu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný popřel její oprávněnost s tím, že se plně ztotožňuje se závěrem městského soudu a odkazuje na svou argumentaci ve vyjádření k žalobě, kde se zabýval právním hodnocením závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince. Podle jeho názoru se stěžovatelem citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na projednávaný případ nevztahuje, neboť se dotýká řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které jednoznačně není analogické s řízením o správním vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců. Totéž platí i pro odkaz stěžovatele na druhé z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího právního soudu. Současně žalovaný poukázal na skutečnost, že závazné stanovisko není konečné povahy a může být přezkoumáno jako podklad rozhodnutí o správním vyhoštění. V závěru pak připomněl, že ke stejným závěrům jako v nyní projednávaném případě dospěl městský soud též v obdobné věci vedené pod sp. zn. 11 Ca 162/2009, a že otázka závazných stanovisek je nyní opět předmětem posuzování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 75/2009 - 101).

S ohledem na výše uvedené považuje žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jediným relevantním důvodem stížnosti je důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ve shodě s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 27. 5. 2004, č. j. 3 Azs 32/2003 - 92) platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nezákonnost napadeného usnesení je stěžovatelem spatřována v tom, že jím bylo odmítnuto věcné projednání jeho žaloby proti závaznému stanovisku žalovaného podle § 120a zákona o pobytu cizinců, kterým nebyl shledán důvod znemožňující vycestování do země státního občanství podle § 179 zákona o pobytu cizinců a v návaznosti na to bylo konstatováno, že vycestování stěžovatele je možné.

Podle městského soudu se v případě uvedeného stanoviska nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a proto není způsobilé přezkumu ve správním soudnictví. Na tomto kusém negativním konstatování ohledně povahy a charakteru závazného stanoviska však městský soud bez dalšího ustal, aniž by jakkoli reflektoval relevantní právní úpravu, která na věc dopadá.

Podle ustanovení § 120a zákona o pobytu cizinců je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a § 120 povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva vnitra, zda vycestování cizince je možné. V případě závazného stanoviska je přitom odkazováno na ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Závazné stanovisko je definováno v citovaném ustanovení správního řádu jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu s tím, že správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Závazné stanovisko tedy patří mezi podklady správního rozhodnutí. Z hlediska procesního je tedy závazné stanovisko určitým kvalifikovaným vyjádřením správního orgánu k určité otázce (zde možnosti vycestování cizince z území České republiky). Toto vyjádření je přitom závazné pro meritorní správní rozhodnutí o správním vyhoštění, pro které je závazné stanovisko podkladem.

Závazné stanovisko mohou vydávat správní orgány jen v těch případech, v takovém rozsahu a k takovým účelům, který stanoví zákon. Ze zákona rovněž musí vyplývat, že stanovisko je závazné pro správní orgán, který vydává správní rozhodnutí, jehož je toto stanovisko podkladem. V daném případě tak stanoví

ustanovení 120 a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Obsah závazného stanoviska je tedy závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, jemuž je závazné stanovisko určeno.

Správní řád rovněž stanoví mechanismus možného přezkoumání závazného stanoviska.

Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Jestliže odvolání fakticky 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 orgánem nadřízeným tomu, kdo závazné stanovisko vydal, neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení. I když tedy závazné stanovisko není správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67, resp. § 149 odst. 1 správního řádu a nenabývá tedy ani právní moci, připouští správní řád jeho přezkoumání v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud v Praze proto pochybil, nezabýval-li se vůbec a priori při posuzování kvalifikovaného důvodu pro odmítnutí žaloby samotnou povahou závazného stanoviska dle § 120a zákona o pobytu cizinců, resp. § 149 správního řádu ve výše uvedených souvislostech a pominul relevantní právní úpravu. Bez dalšího toliko konstatoval, že se nejedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., aniž by odůvodnil, na základě jakých právních úvah k tomuto závěru dospěl.

Nevypořádal se přitom ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, dle kterého je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (dále též s rozsudkem ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, v němž rozhodující senát Nejvyššího správního soudu dospěl k názoru, že závěry rozšířeného senátu lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu, či s rozsudkem ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*de lege lata tedy může mít závazné stanovisko povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k správnímu řádu*“.). Absence vypořádání se s uvedenou judikaturou může mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí tím spíše, že stěžovatel v žalobě, konkrétně pod bodem III., výslovně odkázal z důvodu právní opatrnosti na shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu s tím, že v návaznosti na jeho

závěry analogicky soudnímu přezkumu podléhá též závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince.

Lze proto shrnout, že se městský soud nevypořádal nejen s relevantní právní úpravou a související judikaturou, ale též pominul konkrétní žalobní tvrzení (námitku) týkající se toho, proč je v daném případě žaloba přípustná a měla být věcně projednána. V důsledku toho je nutno označit napadené usnesení městského soudu za nezákonné, a to z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Shodně se k této otázce vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 107, v němž odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný z http://nalus.usoud.cz, a z něhož jednoznačně vyplývá, že soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit a vysvětlit, proč se určitou námitkou či tvrzením účastníka řízení nezabývaly, pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí. V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, na kterou ve svém vyjádření upozornil žalovaný, a sice, že otázka možného soudního přezkumu závazného stanoviska, resp. dopadu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu v podmínkách nového správního řádu, byla předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu, a to usnesením č. j. 2 As 75/2009 - 102 ze dne 17. 3. 2010 (předkládající senát vyslovil nesouhlas se závěrem obsaženým v rozsudku č. j. 7 As 43/2009 - 52).

V novém řízení rozhodne městský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu