

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **O. P.,** právně zastoupené Mgr. Danielem Krajčem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, Nám. Přemysla Otakara II. 36, 370 01, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem v Praze, náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, 140 21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2012, č. j. 8 A 36/2010 - 180,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odměna advokáta Mgr. Daniela Krajča, advokáta se sídlem v Českých Budějovicích, Nám. Přemysla Otakara II. 36, **se určuje** částkou 2840 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) navrhuje zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2006, č. j. SCPP-1538/C-214-2006, kterým bylo rozhodnuto o jejím odvolání a o odvolání jejího syna V. Y. proti usnesení Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie České Budějovice, Oddělení cizinecké policie Jindřichův Hradec ze dne 28. 2. 2006, č. j. SCPP-95/CB-IV-CI-2006, kterým bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o povolení pobytu na území České republiky pro jejího syna, a jímž

bylo uvedené prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že žalovaný uvedl náležité označení účastníků řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že byla ve správním řízení považována za účastníka řízení a měla by být podle platných právních předpisů účastníkem řízení i nadále. Proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o povolení pobytu na území České republiky jejího syna jako účastník správního řízení, podala řádné odvolání, o kterém žalovaný rozhodl postupem dle ustanovení § 92 správního řádu. Nerozhodl tedy o jejím podání jako o podání osobou, která nemá oprávnění jej podat. Proto i nadále, i přes rozhodnutí městského soudu, stěžovatelka nevidí žádný důvod, proč by nebyla oprávněna proti předmětnému rozhodnutí žalovaného podat správní žalobu.

V této věci pak opakovaně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 As 51/2008, kde je uvedeno, že *„v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva. Pro splnění podmínky aktivní legitimace k podání správní žaloby není potřeba, aby v každém jednotlivém případě došlo k porušení subjektivního hmotného práva. Postačí, když se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil.“*

Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že nebylo dotčeno žádné její subjektivní právo, neboť, dle názoru městského soudu, se o jejím právním statusu vůbec nerozhodovalo. Soud podle ní nijak neprověřil a ani se nijak podstatněji nevyjádřil k její námitce, že byla porušena její práva na rodinný život zahrnující vazby mezi stěžovatelkou a jejím synem, přičemž zamítnutím žádosti došlo k porušení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 4, čl. 7, čl. 32 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Soud se touto námitkou takřka nezabýval, ač právě tato námitka je dle stěžovatelky pro rozhodnutí věci relevantní, a pokud soud její žalobu zamítl, měl se dle jejího názoru s touto námitkou vypořádat, k čemuž nedošlo.

Stěžovatelka dále uvádí, že svého syna podporuje, finančně ho zabezpečuje a živí. Shora popsanou situaci, týkající se trvalého pobytu jejího syna v České republice, řeší již sedm let. Domnívá se, že právní názor městského soudu není správný, když uvádí, že rozhodnutím žalovaného nebylo rozhodováno i o jejích právech. Stěžovatelka uvádí, že si přeje, aby její syn mohl žít s ní v České republice, aby s ní mohl bydlet, a proto odmítá názor městského soudu, že rozhodnutím nebylo do jejích subjektivních práv zasaženo.

Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný svého práva podat vyjádření ke kasační stížnosti nevyužil.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 3. 2. 2006 podal pan V. Y., nar. X, státní příslušnost Kazachstán, žádost o povolení trvalého pobytu na území České republiky. Dne 28. 2. 2006 Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby

cizinecké a pohraniční policie České Budějovice, Oddělení cizinecké policie Jindřichův Hradec vydala rozhodnutí, kterým podle ustanovení § 169 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/l999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon pobytu cizinců"), zastavila řízení ve věci této žádosti, když správní orgán I. stupně konstatovat, že žadatel je starší 21 let a není nezaopatřenou osobou a v době podání žádosti pobýval na území České republiky neoprávněně, neboť dne 30. 7. 2003 nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení platnosti jeho povolení k pobytu a dne 12. 11. 2005 skončila doba pobytu, po kterou byl žadatel oprávněn pobývat na území české republiky bez víza.

Proti tomuto rozhodnutí podal pan V. Y. dne 22. 3. 2006 odvolání a dne 20. 3. 2006 podala odvolání též stěžovatelka, odvolání nebylo vyhověno. Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou Městský soud v Praze usnesením č. j. 8 Ca 246/2006 - 49, ze dne 18. listopadu 2008 žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) „s. ř. s., s tím, že stěžovatelka zjevně není a nikdy nebyla v postavení opravňujícím ji k podání žaloby, protože napadeným rozhodnutím žádné její veřejné subjektivní právo nebylo a nemohlo být dotčeno; žaloba tedy byla podána dle soudu osobou, která je k jejímu podání zjevně neoprávněná.

Toto usnesení bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 63/2009 - 81, ze dne 22. 1. 2010, když soud dospěl k závěru, že odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb a okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného; pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat a vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem.

Městský soud ve věci znovu jednal a rozsudkem č. j. 8 A 36/2010 - l14, ze dne 23. 11. 2010 žalobu jako nedůvodnou zamítl; proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka opět kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 5 As 58/2011 - 141, ze dne 19. 8. 2011 výše označený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud přitom ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že již ve svém předchozím rozsudku uvedl, že *„dospěl-li městský soud k závěru, že stěžovatelka není legitimována k podání žaloby podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (přitom nezkoumal ani legitimaci podle odst. 2 cit. ustanovení), neboť nebyla na svých právech zkrácena přímo nebo v důsledku porušení svých práv, teda nebyla v postavení opravňujícím ji k podání žaloby, protože napadeným rozhodnutím žádné její veřejné subjektivní právo nebylo a nemohlo být dotčeno, resp. o jejich právech nebylo ve správním řízení rozhodováno, učinil tak v rozporu s obsahem správního spisu."* Městský soud měl v intencích názoru Nejvyššího správního soudu jej zavazujícího přezkoumat, zda stěžovatelce nesvědčí žalobní legitimace dle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., když ze spisu vyplývalo, že účastnicí správního řízení minimálně ve formálním smyslu byla. Dospěl-li tedy městský soud k závěru, že správní rozhodnutí nemohlo zasáhnout sféru hmotných práv stěžovatelky, měl se vyjádřit k tomu, zda stěžovatelce nesvědčí aktivní legitimace opírající se o její předchozí účastenské postavení ve správním řízení, které správní orgán ve svém rozhodnutí vyjádřil, nicméně ve vztahu ke stěžovatelce postrádá rozhodnutí odůvodnění.

Městský soud v intencích právního názoru, který Nejvyšší správní soud vyslovil, opět přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, když konstatoval, že z obsahu napadeného rozhodnutí, jakož i z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že ve správním řízení bylo rozhodováno o veřejném subjektivním právu pana V. Y., nikoliv o veřejném subjektivním právu žalobkyně. V době, kdy řízení probíhalo, byl žalobce starší 18 let, tedy byl osobou zcela způsobilou k právům i k právním úkonům, a stěžovatelka tedy nemohla jednat za něj; takovou skutečnost v podané žalobě ani netvrdila.

Městský soud konstatoval, že k podání žaloby podle ustanovení § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. je oprávněna jen osoba, která byla napadeným rozhodnutím správního orgánu dotčena ve svých právech, tedy které byla tímto rozhodnutím založena, změněna, zrušena nebo závazně určena práva nebo povinnosti. Stěžovatelkou napadeným rozhodnutím žádné její veřejné subjektivní právo nebylo a nemohlo být dotčeno, neboť se jím o právním statusu stěžovatelky vůbec nerozhodovalo. Jestliže napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o právech V. Y., pak mohl žalobu proti tomuto rozhodnutí podat pouze on, nikoliv stěžovatelka. Z hlediska ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy byla žaloba podána neoprávněnou osobou.

Městský soud rovněž zkoumal, zda stěžovatelce svědčila aktivní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Soud rovněž zkoumal, zda v projednávané věci byl splněn základní předpoklad pro aplikaci tohoto ustanovení, resp. zda stěžovatelka ve své žalobě ze dne 21. 8. 2006 tvrdila, že byla postupem správního orgánu zkrácena na právech, která jí přísluší, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou, která tímto rozhodnutím nebyla a nemohla být zkrácena na svých právech, a to ani ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ani ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., a proto konstatoval, že žaloba byla podána nedůvodně.

Nejvyšší správní soud se se závěrem městského soudu ztotožnil.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. K podání žaloby podle odstavce prvního je legitimován ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím přímo zkrácen na právu nebo, že byl zkrácen nepřímo, v důsledku porušení svých práv v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Musí tak žalobci svědčit právo, o němž bylo rozhodováno ve správním řízení, a to hmotné (namítá pak zkrácení práva v důsledku nezákonnosti rozhodnutí), anebo může namítat i porušení procesních práv v řízení (vady řízení) s tím, že tyto vady řízení ovlivnily výrok rozhodnutí o jeho právech. Žalobce podle tohoto

ustanovení musí být osobou, které se rozhodnutí dotýká přímo, nemůže se odvolávat ochrany práv cizích. Takovou osobou stěžovatelka zjevně nebyla.

Podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Podle tohoto ustanovení je tedy oprávněn podat žalobu tzv. zájemník, který je dotčen toliko v právem chráněných zájmech (nepřímo), neboť jako účastník řízení před správním orgánem může podat žalobu a namítat, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu příslušejí v tomto řízení (tj. na procesních právech, která v tomto řízení má), a to v takovém rozsahu, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Lze v této souvislosti odkázat např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 50, v němž soud konstatoval: *„Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. tedy rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle § 65 odst. 1 s. ř. s. - neboť předmět správního řízení se nedotýkal jejich právní sféry, ale právní sféry někoho jiného –, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí .... Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz č. 162/2004 Sb. NSS). Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvého. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“*

Jak správně uvedl městský soud ve svém rozsudku, žalobní body se všechny svou podstatou týkají hmotněprávní stránky rozhodnutí, které bylo předmětem žaloby. Žalovanému tu není vytýkáno porušení práv stěžovatelky, a pokud jde o porušení jejích práv, stěžovatelka pouze uvedla, že cizinecká policie porušuje její práva na rodinný život. Stěžovatelka netvrdila, že by byla zkrácena na svých procesních právech, její námitky byly pouze hmotněprávní. Navíc stěžovatelka rovněž netvrdila, že by byla zkrácena postupem správního orgánu takovým způsobem, že by to mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

Jakkoli z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, proč považoval stěžovatelku za účastníka řízení, když její syn, nar. dne 23. 8. 1980, byl ke dni podání žádosti (3. 2. 2006) již zcela zjevně zletilý (26 let), stěžovatelka tedy nemohla být ani v postavení jeho zákonného zástupce, s nímž by byl povinen správní orgán řízení vést, tato skutečnost, při absenci jakéhokoli dotčení na hmotných, resp. procesních právech stěžovatelky, však ještě

neznamená, že je zde přímo založena (a to jen tím, že ji správní orgán označil za účastníka řízení a rozhodnutí jí doručil) její aktivní legitimace k podání správní žaloby.

Na základě uvedeného neshledal Nejvyšší správní sud kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalovanému. Protože však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalovanému, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Nejvyšší správní soud je povinen rozhodnout o odměně a úhradě hotových výdajů ustanoveného advokáta stěžovatelky, které dle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Soud určil odměnu advokáta částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby - sepsání kasační stížnosti a 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů, v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f), ustanovením § 7, ustanovením § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů; celkem tedy odměna advokáta činí 2400 Kč. Ostatní advokátem uplatňované náklady řízení (uplatněné cestovné České Budějovice – Praha a zpět) s řízením o kasační stížnosti nesouvisejí. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok vůči státu o částku odpovídající dani; kterou je povinen advokát odvést. Ustanovenému zástupci se tedy přiznávají náhrady nákladů v celkové výši 2840 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. července 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu