



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **P. H. C.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2006, č. j. OAM - 347/M - R2 - 2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2006, č. j. 8 Ca 186/2006 - 26,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2006, č. j. 8 Ca 186/2006 - 26, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Policie České republiky, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, dne 7. 7. 2004 uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), s dobou platnosti na tři roky od nabytí právní moci rozhodnutí (rozhodnutí o správním vyhoštění nabylo právní moci dne 13. 7. 2004).

Žalobce dne 17. 1. 2006 požádal o zrušení platnosti tohoto rozhodnutí ve smyslu § 122 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Tato žádost byla Policií České republiky, ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie, zamítnuta dne 28. 2. 2006. Proti tomuto rozhodnutí si žalobce podal odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 6. 6. 2006, č. j.: OAM - 347/M - R2 - 2006, tak, že odvolání zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo. K námitce žalobce, že správní orgán rozhoduje ve stejných či obdobných případech odlišně, uvedlo, že aplikační odklon ve věci, na kterou žalobce poukazoval, byl odůvodněn tím, že se nejednalo o stejný případ, neboť rozhodnutí trpělo nedostatky, které působily jeho nezákonnost. Námitka žalobce týkající se nejednoty správního orgánu při rozhodování totožných případů a jeho libovůli, byla hodnocena jako zcela neopodstatněná. V případě žalobce pak bylo zjištěno, že

nebyla splněna podmínka pominutí důvodů vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť jeho pobyt na území ve smyslu § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. ukončen nebyl. Podle názoru odvolacího správního orgánu nelze dojít k závěru, že pominuly důvody vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a zrušit tak uvedené platné správní opatření, pokud jeho účinky, ať již z jakýchkoliv důvodů, nenastaly.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, o níž rozhodl Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 10. 2006, č. j. 8 Ca 186/2006 - 26, tak, že žalobu odmítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podle § 122 odst. 5 písm. a), b) zákona o pobytu cizinců policie může na žádost cizince vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže pominuly důvody jeho vydání a uplynula polovina doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, nebo se jedná o cizince svěřeného do náhradní výchovy (§ 87), který dosáhl věku 18 let a podle vyjádření orgánu sociálně právní ochrany dětí tento cizinec projevuje snahu o integraci na území. Z citovaného ustanovení vyplývá, že právo na zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění neexistuje. Splnění podmínek uvedených v odst. 5 uvedeného zákonného ustanovení je nezbytným podkladem pro rozhodování správního orgánů o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Ani při jejich splnění však nevzniká žadateli nárok na vydání takového rozhodnutí, resp. povinnost správního orgánů platnost tohoto rozhodnutí zrušit. Správní orgán zde o žádném veřejném subjektivním právu žadatele nerozhoduje a s ohledem na neexistenci práva ani rozhodovat nemůže. Je tedy vyloučeno, aby důsledkem tohoto rozhodnutí bylo založení práva, popř. jeho změna, zrušení nebo jeho závazné určení. Městský soud v Praze uzavřel, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. rozhodnutí odvolacího orgánu, tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s., a proto žalobcovy podání odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a nemůže být tedy vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Poukazuje na to, že závěr městského soudu je v rozporu s platnou judikaturou, konkrétně s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, které se zabývá problematikou žalobní legitimace neúspěšného žadatele o udělení státního občanství; přezkum správního uvážení. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o žádosti o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění je svou formou rozhodnutím obdobným rozhodnutí o udělení či neudělení státního občanství, lze podle stěžovatele výše zmiňované rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu analogicky stáhnout i na projednávanou věc. V další části kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se vyjadřují k otázce správního uvážení a závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně namítl pravděpodobnou opožděnost kasační stížnosti pro absenci jejího důvodu v podání doručeném soudu dne 14. 12. 2006, když stěžovatel uvádí datum 28. 11. 2006 jako den doručení napadeného usnesení, po němž začala plynout dvoutýdenní propadná podací lhůta. V doplnění kasační stížnosti jsou její důvody sice už uvedeny, soudní řád správní však v § 106 odst. 3 připouští pouze rozšíření důvodů ve lhůtě jednoho, eventuálně dvou měsíců od doručení soudního usnesení s výzvou stěžovateli k doplnění podání o chybějící náležitosti, tj. v daném případě stěžovatel doplnil a nikoliv rozšířil chybějící důvod kasace až po marném uplynutí neprominutelné dvoutýdenní podací lhůty podle § 106 odst. 2 s. ř. s. Odmítnutí žaloby soudem pro kompetenční vyluku

podle § 70 písm. a) s. ř. s. považuje žalovaný za zákonné a v odůvodnění usnesení náležitě a logicky odůvodněné. Žalovaný se rozhodně ohrazuje proti tvrzení stěžovatele o jednoznačném průkazu libovůle v jeho rozhodování, jestliže rozhodl v obdobných cizineckých řízeních odlišně. Všechna cizinecká správní rozhodnutí jsou podložena dostatečně zjištěným skutkovým stavem, který je individuální u každého cizince a nikoli totožný, jak se domnívá stěžovatel. Stěžovatelem uváděný výčet správních rozhodnutí, kterými bylo vyhověno žádostem cizinců o zrušení platnosti vyhoštění, ačkoliv tito stejně jako stěžovatel z území České republiky nevycestovali, nijak neprokazuje nezákonnost těchto rozhodnutí ani překročení mezí správního uvážení ať již ve správním procesu stěžovatele či jiného účastníka cizineckého řízení. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnou, nebude-li odmítnuta pro opožděnost, eventuálně pro nepřijatelnost.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu je v ní namítán důvod odpovídající § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodu uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

Především nutno uvést, že stěžovatel podal proti usnesení městského soudu včas kasační stížnost ze dne 12. 12. 2006, v níž uvedl, že ji blíže zdůvodní ve lhůtě 14 dnů. Důvody kasační stížnosti pak uvedl ve svém doplňku kasační stížnosti ze dne 17. 1. 2007, jenž byl soudu doručen 28. 2. 2007, v němž v jednoměsíční lhůtě reagoval na usnesení městského soudu z 22. 1. 2007 na uvedení důvodů kasační stížnosti. Potřebné náležitosti kasační stížnosti tak byly ve smyslu § 106 odst. 3 s. ř. s. doplněny ve stanovené lhůtě jednoho měsíce. V této souvislosti lze poukázat na nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I ÚS 390/05, v němž se uvádí: „Lhůta pro podání kasační stížnosti není současně lhůtou pro vymezení rozsahu, v jakém může Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumat a v níž jedině může (s výjimkou stanovenou v § 106 odst. 3 s. ř. s.) stěžovatel kasační stížnost doplnit. Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo jí rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby, v řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentraci řízení nezakotvuje. Pokud Nejvyšší správní soud vůči stěžovateli nečiní výzvu podle § 106 odst. 3, nelze stěžovateli možnost doplnění kasační stížnosti omezit lhůtou uvedenou v druhé větě tohoto ustanovení. Tímto postupem by došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zakotvené v článku 36 Listiny základních práv a svobod.“

Nejvyšší správní soud jsa veden právním názorem zaujatým k možnosti či nemožnosti přezkumu správních rozhodnutí založených na volné úvaze správního orgánu rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 48 (publikováno pod č. 906/2006 Sb. NSS), o projednávané věci uvážil takto:

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny. Citovaný článek je sice oproti současným standardům soudní ochrany formulován úžeji (z judikatury Evropského soudu

pro lidská práva k č. 1. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále vyplývá požadavek plné jurisdikce; krom toho se správní soudnictví dnes již neomezuje toliko na přezkum rozhodnutí, ale poskytuje rovněž ochranu před nečinností i před nezákonnými zásahy); právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví z něj však bezevší pochybnosti vyplývá. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je tedy jedním z veřejných subjektivních zpráv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na ně i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mimo jiné kompetenční vyluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást otázku, proč zákon určitou kompetenční vyluku obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustně zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda stěžovateli svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

Na základě těchto interpretačních východisek se nelze ztotožnit se závěrem, že neúspěšný žadatel o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění není legitimován k žalobě, a to pro údajnou absenci rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 či 2 s. ř. s., tj. pro kompetenční vyluku vyplývající z § 70 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí ve věci o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění totiž rozhodnutím správního orgánu je. Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu (viz § 4 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určí práva nebo povinnosti stěžovatele. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).

Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Je nasnadě, že u řady správních aktů, které soudy již dnes běžně přezkoumávají, by při striktním doslovném výkladu tohoto ustanovení nebylo možno žádné takové subjektivní právo nalézt. Tato situace může nastat typicky tam, kde správní orgán rozhoduje o žádosti účastníka řízení o vydání konstitutivního rozhodnutí: pokud žádosti vyhoví, jeho konstitutivní rozhodnutí je z hlediska hmotného práva zároveň právní skutečností, tj. teprve jímž je založeno subjektivní hmotné právo, ovšem naproti tomu jestliže žádosti nevyhoví (zamítne ji), nemá takové zamítavé rozhodnutí z hlediska hmotného práva právotvornou povahu, tedy žádné subjektivní právo nebylo založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno. Je ovšem zjevné, že i takové rozhodnutí se právní sféry žalobce dotýká, a to zcela zásadním způsobem.

Rozhodnutí o žádosti o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění - ať již kladné či záporné - se beze sporu právní sféry žadatele dotýká: pokud správní orgán, jeho žádosti vyhoví, odpadne povinnost ukončení pobytu cizince na území České republiky i zákaz vstupu na toto území; jestliže žádosti nevyhoví, odepře tím žadateli možnost vstupovat, resp. pobývat na území České republiky. Není přitom rozhodné, zda se rozhodování ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění děje ve sféře volného uvážení správního orgánu či nikoliv; rozhodnutí založené na diskreci správního orgánu se může dotknout právní sféry zcela stejně

negativně jako rozhodnutí, u něž se diskrece neuplatňuje. Stejně tak může být zatíženo vadami nejen řízení předcházející vydání takového rozhodnutí, ale může se rovněž přihodit, že i samo rozhodnutí založené na volné úvaze nemůže pro zásadní porušení práva obstát (např. pro porušení principu rovnosti, překročení či zneužití pravomoci atd.).

To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze či nikoliv, má význam z hlediska rozsahu přezkumu, a nikoliv z pohledu žalobní legitimace. Žalobní legitimace musí být dána i pro případy přezkumu rozhodnutí založených na volném správním uvážení, neboť jinak by soud vůbec nemohl přezkoumat jeho použití ani z těch hledisek, která mu předepisuje § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Proti tomuto závěru nelze argumentovat ani tím, že v některých případech je správní uvážení absolutní, a nemá tedy meze, které by vůbec mohly být překročeny. Úvaha Městského soudu v Praze o tom, že správní orgán rozhodující ve věci zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu žadatele, z níž je zřejmé připuštění toho, že takové rozhodování správního orgánu se děje ve sféře absolutní volné úvahy, je v podmínkách materiálního právního státu neudržitelná. Správní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky, z nichž lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně ve stejných věcech stejně (různost rozhodování je ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. zejména principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl, dále principem proporcionality, principem legitimního očekávání, ochranou práv nabytých v dobré víře atd. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkajících se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskřizní pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení - i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní - tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v recentním právním státě neexistuje). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva stěžovatele.

V souzené věci stěžovatel v žalobě právě na porušení svých procesních práv poukazoval: správní orgán své správní uvážení zneužil, tj. jednal podle libovůle, když - podle stěžovatelova tvrzení - v obdobné věci rozhodl jinak, čímž by byl porušen procesní princip ochrany legitimního očekávání (tj. podle starší literatury princip materiální ekvity či rovnosti). Vzhledem k tomu, že napadené správní rozhodnutí se dotýká právní sféry stěžovatele, je legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Z vyložených důvodů bylo napadené usnesení zrušeno a věc byla vrácena Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. února 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu