



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **S. Y.**, zastoupené 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 22. 1. 2010, č. j. CPPH-22750/ČJ-2009-60-KP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2010, č. j. 6 A 37/2010 - 23,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2010, č. j. 6 A 37/2010 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení shora označeného pravomocného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba, kterou se domáhala zrušení závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince vydaného žalovaným dne 21. 5. 2010, pod č. j. CPPH-22750/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“).

Napadeným usnesením shledal městský soud žalobu podanou proti shora citovanému závaznému stanovisku – vydanému v rámci rozhodování o správním

vyhoštění stěžovatelky – jako nepřipustnou 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 městského soudu je totiž závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané podle § 120a zákona o pobytu cizinců svou povahou úkonem předběžné povahy, který náleží mezi obligatorní podkladové materiály, které je policie povinna si opatřit před vydáním vlastního rozhodnutí o správním vyhoštění, a nezakládá, nemění ani závazně neurčuje právo nebo povinnost stěžovatelky. 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 namítla stěžovatelka důvody, které podřadila pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. s tím, že se závěry městského soudu nelze v žádném případě souhlasit.

V tomto směru předně poukázala na závaznost napadeného stanoviska, jehož reálnost a intenzita dopadá do její právní sféry, neboť závazně předurčuje konečné rozhodnutí ve věci správního vyhoštění, v němž správní orgán (policie) nemůže rozhodnout jinak, resp. 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 stěžovatelky 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 stěžovatelky, nýbrž o to, zda se podle tvrzení v žalobě - negativně projevil v její právní sféře, k čemuž odkázala 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.

Současně stěžovatelka odkázala též 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 soubhlas či nesoubhlas 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 a následující s. ř. s. bezesporu podléhá i žalobou závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince vydané ve věci řízení o správním vyhoštění stěžovatelky. Obdobně Nejvyšší správní soud shledal závazné stanovisko soudně přezkoumatelným i v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52.

Závěrem stěžovatelka namítla, že není zřejmé, jakými úvahami se městský soud při svém rozhodování řídil, neboť pouze uvedl, jaký zastává názor, aniž by se ho dále

snažil jakkoli odůvodnit a vypořádat se s námitkami stěžovatelky, resp. jí 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 řízeních.

Dle stěžovatelky je tak nutno mít za to, 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 stěžovatelkou 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 stěžovatelky na druhé z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Současně žalovaný poukázal na to, 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 stěžovatelka je zastoupena 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 napadený rozsudek 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 a současně rozhodným důvodem kasační 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) totiž 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 stěžovatelkou spatřována v tom, že jím bylo odmítnuto věcné projednání její 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 stěžovatelky 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 policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a § 120 je 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, jehož 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 zákon o pobytu cizinců v § 120a odst. 1. 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 je navíc patrná tím spíše, že stěžovatelka v žalobě, konkrétně pod bodem III., výslovně odkázala 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; k tomu srov. usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 107, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný z <http://nalus.usoud.cz>, z něhož jednoznačně vyplývá, že soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou či tvrzením účastníka řízení nezabývaly a 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 ě n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. dubna 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu