



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. Č.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 Ca 49/2005 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobci se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 17. 12. 2004, č. j. SCPP-793/C-228-2004.

Ve své kasační stížnosti stěžovatel namítá, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil aplikaci § 34 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“), ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb., tj. účinném do 31. 1. 2002. Podle tohoto ustanovení náklady spojené s azylovým řízením a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese Ministerstvo vnitra. Stěžovatel zastává názor, že poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Stěžovatel dále uvádí, že řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu není vedeno Ministerstvem vnitra, ale Policií České republiky. Aplikace zmíněného § 34 zákona o azylu by podle stěžovatele mohla vést k závěru, že Ministerstvo vnitra by bylo povinno Policii České republiky (dále jen „policie“) uhradit správní poplatek za žadatele o vízum (stěžovatel poukazuje na to, že státní orgány jsou

od správních poplatků osvobozeny). Pokud by udělení víza za účelem strpění pobytu nemělo být zpoplatňováno, regulérním řešením by bylo osvobození tohoto úkonu od poplatku, což však s příslušných právních předpisů nevyplývá.

Stěžovatel dále poukázal na to, že Městský soud v Praze rozhoduje v této otázce nejednotně. Rozsudkem č. j. 11 Ca 189/2005 ze dne 30. 5. 2006 byla žaloba v podobné věci zamítnuta, když soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že náklady, které vzniknou účastníku soudního řízení ve věci azylu, mezi nimi i povinnost uhradit poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu po dobu probíhajícího soudního řízení, jsou náklady, které sice s azylovým řízením souvisí, avšak nesouvisí s ním bezprostředně.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že podání žádosti o udělení víza za účelem strpění pobytu bezprostředně souvisí s právem tohoto žadatele domáhat se přezkoumání správního rozhodnutí ve věci azylu. Žalobce uvedl, že pobyt cizince, který podal správní žalobu proti azylovému rozhodnutí, je výhradně pobytem v rámci zákona o azylu a samotnou žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu tento cizinec může ze zákona podat pouze v době, kdy už samotnou žalobu podal a vstoupil zpět do azylového řízení. Podat tuto žádost před podáním správní žaloby právní řád ČR neumožňuje. Z toho pak podle žalobce přímo vyplývá, že pobyt cizince na vízum za účelem strpění pobytu udělené dle zákona o azylu je přinejmenším pobytem s azylovým řízením bezprostředně souvisejícím, ne-li přímo pobytem v rámci řízení o azylu, protože tento cizinec je po podání žaloby i nadále v postavení žadatele o azyl. Žalobce dále uvedl, že skutečnost, že o udělení víza za účelem strpění pobytu žádá, je zcela irrelevantní, protože stejně tak cizinec žádá o samotný azyl. Podání žádosti o azyl ani úkony, které v průběhu tohoto řízení činí, nesmí jít k jeho tíži. Žalobce také konstatoval, že řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu je vedeno tím samým orgánem, který vede řízení o udělení víza za účelem řízení o azylu, tedy policie, neboť tato je součástí resortu Ministerstva vnitra.

Skutečnost, že rozsudkem sp. zn. 11 Ca 189/2005 byla obdobná žaloba žalobce zamítnuta, je podle žalobce pravdivá, avšak žalobce proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost. Soudy musí podle názoru žalobce rozhodovat nejen jednotně, ale především v souladu se zákonem. Senát 6 Ca není vázán rozsudkem senátu 11 Ca, neboť sjednocování rozhodování správních soudů a jeho zákonnosti přísluší Nejvyššímu správnímu soudu, nikoliv jinému senátu téhož soudu.

Žalobce dále uvedl, že konstrukce, na jejímž základě se cizinec okamžikem podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva vnitra ve věci azylu stává znovu účastníkem řízení o azylu, nebyla do zákona o azylu zakotvena až novelou č. 217/2002 Sb., jak tvrdí žalovaný, ale byla obsažena již v zákoně o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 (v jeho § 73 odst. 1).

Žalobce též odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2003, č. j. 11 Ca 31/2003 - 45, kde bylo výslovně uvedeno, že žalobce je žadatelem o azyl i přesto, že na území ČR pobývá s vízem za účelem strpění pobytu uděleným dle § 73 zák. č. 325/1999 Sb. ve znění účinného do 1. 2. 2002. Žalobce k tomu uvádí, že pokud by nebyl v postavení

žadatele o azyl a výše uvedená konstrukce vznikla skutečně až od 1. 1. 2003 novelou č. 217/2002 Sb., není jasné, proč stěžovatel do dnešního dne nerozhodl o jeho žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu ze dne 30. 10. 2000 a svou nečinnost odůvodňuje právě tím, že je žalobce žadatelem o azyl i přesto, že na území ČR až do 27. 1. 2006 pobýval s vízum za účelem strpění pobytu uděleným podle § 73 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002. Skutečnost, že zákon o azylu a zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, byly projednány současně a oba nabyly účinnosti 1. 1. 2000, je pravdivá, ale pokud vízum za účelem strpění pobytu lze cizinci udělit jak dle zákona o azylu, tak podle zákona o pobytu cizinců, ale zavedení správního poplatku za udělení tohoto víza upravuje pouze zákon o pobytu cizinců, který se na žadatele o azyl nevztahuje, tak ani zaplacení správního poplatku podle tohoto zákona po žadateli o azyl být požadováno nesmí. Žalobce dále zdůraznil, že pobyt na území ČR je neúspěšnému žadateli o azyl zaručen po celou dobu soudního řízení ve věci azylu a že tento cizinec nesmí být vyhoštěn ani pobývat na území ČR bez platného víza, což znamená, že i když odmítne zaplatit správní poplatek, musí mu být požadované vízum stejně uděleno. Žalobce dále poukázal na platnou právní úpravu vybírání správních poplatků za udělení víza za účelem strpění pobytu podle zákona o azylu, který výslovně stanoví, že správní poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu se nevybírá.

Vzhledem k těmto skutečnostem žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel jednak namítá, že Městský soud v Praze posoudil nesprávně právní otázku, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu v jeho znění účinném do 31. 1. 2002 je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Dále stěžovatel namítá vadu řízení před Městským soudem v Praze, jež měla spočívat v tom, že soud rozhodl ve věci stěžovatele odlišně než v jiné obdobné věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Rozhodnutím Oblastního ředitelství cizinecké a pohraniční policie Ústí nad Labem, Oddělení cizinecké policie Most ze dne 6. 1. 2004, č. j. SCPP-16-2/UL-VII-03-2004, byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení správního poplatku ve výši 200 Kč, zaplaceného dne 5. 11. 2003 za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které stěžovatel svým rozhodnutím ze dne 27. 4. 2004, č. j. SCPP-793/C-228-2004, zamítl. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. 6 Ca 122/2004, rozhodnutí

zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2004, č. j. SCPP-793/C-228-2004, stěžovatel žalobcovo odvolání opětovně zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak především uvedl, že zaplacení správního poplatku za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu ve znění před účinností zák. č. 2/2002 Sb. není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Konstatoval, že pravomocné správní rozhodnutí ve věci azylu nebylo jedinou příčinou vzniku povinnosti zaplatit správní poplatek za udělení tohoto víza, tj. jako příčina přistoupila též vůle cizince nadále pobývat na území ČR po dobu řízení o žalobě, vyjádřená v samostatné žádosti o udělení tohoto víza. Podání žaloby proti správnímu rozhodnutí ve věci azylu lze požadovat za úkon bezprostředně související s řízením o azylu, v případě udělení víza za účelem strpění pobytu však přistupuje jako příčina též vůle cizince pobývat nadále na území ČR po dobu řízení o žalobě, vyjádřená v samostatné žádosti o udělení tohoto víza.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou a Městský soud v Praze je rozsudkem napadeným kasační stížností zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí pak především uvedl, že v daném případě žalobce v souladu s příslušnými právními předpisy požádal o udělení víza za účelem strpění pobytu, neboť podal žalobu proti rozhodnutí ve věci jeho žádosti o azyl. Podání žaloby proti rozhodnutí ve věci azylu i podle názoru stěžovatele lze považovat za úkon bezprostředně související s řízením o azyl. Jako nesprávný se však soudu jeví závěr stěžovatele, že zaplacení správního poplatku za vízum za účelem strpění pobytu není nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu, protože v tomto případě přistupuje jako příčina též vůle cizince pobývat nadále na území ČR. Městský soud v Praze dále uvedl, že vychází z toho, že cizinec, který podá žalobu proti rozhodnutí ve věci azylu, má právo, aby jeho věc byla soudem projednána v jeho přítomnosti. Vědomost soudu o místu pobytu cizince byla podmínkou, aby soud o žalobě rozhodoval věcně. Soud poukázal též na skutečnost, že žaloba proti rozhodnutí ve věci žádosti o udělení azylu má ze zákona odkladný účinek. Městský soud v Praze uzavřel, že byla-li žalobcem podána žádost o udělení víza za účelem strpění pobytu v souvislosti s žalobou proti rozhodnutí ve věci azylu, jedná se o náklad, který bezprostředně souvisí s azylovým řízením. Nelze dovodit, že vůle žalobce nadále pobývat na území ČR nesouvisí bezprostředně s právem domáhat se přezkoumání rozhodnutí ve věci jeho žádosti o udělení azylu.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

V. a)

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že Městský soud v Praze rozhodl ve věci stěžovatele odlišně než v jiné obdobné věci [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Obecně nutno poznamenat, že nejednota vyslovených právních názorů je jev imanentní v podstatě každému systému rozhodování o právech a povinnostech a častěji se projevuje tam, kde paralelně rozhodují o obdobných otázkách různé orgány. Tak tomu je i v obecném soudnictví a u správních soudů jako jejich součástí. Jak na úrovni prvoinstanční (tj. u krajských soudů), tak v řízení o kasační stížnosti jako v podstatě jediném oprávněném prostředku ve správním soudnictví se totiž může stát, že o obdobných případech budou rozhodovat různé orgány (různé senáty či různí samosoudci téhož soudu resp. – v první

instanci – i různých soudů), takže nelze zajistit, aby vždy rozhodnutí v obdobných věcech byla shodná.

Systém rozhodování o právech a povinnostech se vždy pohybuje mezi Scyllou jednotnosti, a tedy předvídatelnosti budoucího rozhodování v případech obdobných těm, které již v minulosti byly rozhodnuty, a Charybdou potřeby neustrnout na minulých názorech a možnosti judikatorních obrátů a revizí. Základním prostředkem k hledání rovnováhy mezi oběma potřebami je víceinstanční rozhodování. V něm se přirozeně, ve střetu názorů soudů různých instancí i různých soudů téže instance, usměrňovaném a tlumeném opravnými prostředky a mechanismem řešení názorových střetů i uvnitř nejvyšší soudní instance, nalezne rovnováha mezi stabilitou a změnou v náhledech na sporné právní otázky.

Rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů v obdobných věcech je proto potud nežádoucí (a může způsobit nezákonnost příslušného soudního rozhodnutí pro porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod publikované pod č. 209/1992 Sb.; srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68, www.nssoud.cz), děje-li se nereflektovaně – pokud ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, se argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu nebo samosoudce, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004 - 83, publikovaný pod č. 398/2004 Sb.NSS). Je-li však názorový střet reflektován, tj. jsou-li protichůdné dříve vyslovené argumenty uváženy a vyvráceny či jinak relevantně odmítnuty pozdějším rozhodnutím, funguje takovýto názorový střet zcela v souladu s mechanismem víceinstančního rozhodování, neboť iniciuje – podá-li některý z účastníků příslušného soudního řízení opravný prostředek – rozhodování vyšší instance o sporné otázce (v rámci něhož budou zváženy všechny relevantní vzájemně si konkurující názory na daný problém), a tím i sjednocení judikatury, neboť napříště bude právní názor vyšší instance vázat senáty či samosoudce krajských soudů ve všech obdobných případech, ledaže by se objevily další zásadní argumenty, jež vyšší instance nevážíla (ať již z nejrůznějších důvodů) a o nichž se lze rozumně domnívat, že mohou změnit právní náhled na věc (srov. k tomu podobně ohledně závaznosti judikatury Ústavního soudu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, www.nssoud.cz; k metodice řešení rozporů v judikatuře Ústavního soudu, již lze obdobně užít i pro řešení rozporů v judikatuře Nejvyššího správního soudu, pak viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, č. j. 2 Afs 37/2005 - 82, www.nssoud.cz).

Na okraj poznamenejme, že dalším – zcela samozřejmým – případem zjevně nežádoucího rozhodování v rozporu s prejudikaturou by bylo její vědomé ignorování, ať již z nejrůznějších důvodů; takový případ by však již mohl hraničit v některých případech s kárnou odpovědností soudce. Pro účely posouzení věci stěžovatele není žádného důvodu se jím zabývat, neboť s tímto typem případu se skutkové okolnosti projednávané věci zcela míjejí.

V případě, v němž podal kasační stížnost stěžovatel, tj. ve věci sp. zn. 6 Ca 49/2005, rozhodoval Městský soud v Praze rozsudkem dne 27. 9. 2006. V obdobném, avšak odlišně posouzeném případě, na který poukazuje stěžovatel, a sice ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, rozhodl Městský soud v Praze dne 31. 5. 2006 (stěžovatel nesprávně uvádí datum o měsíc pozdější, tj. 30. 6. 2006). Městský soud v Praze ovšem dřívější judikaturu jiného svého senátu

v rozsudku, přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele, vůbec nezmiňuje a nevypovídá se s ní.

Obecně lze mít za to, že senát, který rozhodl ve věci stěžovatele, měl a mohl vědět, že v obdobné věci rozhodl jiný senát téhož soudu zhruba o tři měsíce dříve, neboť bylo bez větších obtíží možné zjistit lustraci rejstříku správního úseku Městského soudu v Praze, že žalobce a stěžovatel vedou i další spory, mezi nimi i spor obdobné právní podstaty jako nyní projednávány. Jinak by tomu jistě bylo, pokud by (v ostatních ohledech *ceteris paribus*) v obdobném i větším časovém odstupu rozhodovali senáty či samosoudci různých krajských soudů, neboť za neexistence celostátní strukturované databáze věcí vedených v rejstřících soudů nelze očekávat, že by se soudce jednoho krajského soudu o prejudikatuře jiného krajského soudu mohl dozvědět, ledaže by byla zveřejněna v obecně užívaných právních informačních systémech (např. ASPI) či obsažena v běžně dostupných publikovaných sbírkách rozhodnutí (např. Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) a tam při vynaložení běžného úsilí a pozornosti, kterých lze spravedlivě požadovat od profesionála v oboru práva, dohledatelná.

Na druhé straně však je řada důvodů které ostrost závěru, že Městský soud v Praze v přezkoumávaném rozsudku mohl a měl reflektovat prejudikaturu jiného svého senátu, zásadním způsobem zmírňují:

Platí sice zásada, že *iura novit curia*, tj. že soud zná právo (jakkoli je tato zásada v moderním světě kvůli přebujelosti právní regulace ještě daleko více efemérní nežli v minulosti), přičemž právem v širším slova smyslu jsou i argumenty a interpretace vyslovené v relevantní judikatuře, takže po soudech lze spravedlivě požadovat i jejich znalost. Ovšem má-li být judikatura soudy reflektována, vyžaduje to, zejména kvůli množství vydávaných soudních rozhodnutí a obtížím s vyhledáváním relevantních názorů v takové mase pramenného materiálu, úzkou součinnost účastníků řízení, a to zvláště tehdy, jedná-li se o judikaturu jiných než nejvyšších soudních instancí. Stěžovatel namítá, že Městský soud v Praze rozhodl v jiné obdobné věci dříve jinak. Toto rozhodnutí však v předmětné věci soudu nepředestřel a neargumentoval jeho obsahem, třebaže mu písemné vyhotovení rozhodnutí bylo již 31. 5. 2006, tedy téměř čtyři měsíce před vydáním nyní přezkoumávaného rozsudku, doručeno, takže jím argumentovat nepochybně mohl, neboť je měl dostatečnou dobu k dispozici. V daném případě tedy lze v podstatné míře přičítat i stěžovateli, že právní názor obsažený v dřívějším rozsudku jiného senátu Městského soudu v Praze nebyl v přezkoumávaném rozsudku reflektován.

Dále nutno ve speciálním případě žalobce, který vede se stěžovatelem řadu soudních sporů, zohlednit, že v tomto množství případů lze stěží úplně vyloučit, přehlédne-li jeden soudní senát, že jiný senát téhož soudu v obdobné věci již zaujal určitý právní názor.

Konečně je pak nutno zmínit, že – jak je podrobně vyloženo dále – Městský soud v Praze se v přezkoumávaném rozsudku v určitém ohledu zabýval podstatou právního názoru, z něhož vycházel jiný jeho senát v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, jakkoli výslovně neuvedl, že se jedná o názor vyslovený soudem (soud se ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005 totiž ztotožnil s právním názorem žalovaného, kterým byl stěžovatel). Uvedený právní názor soud odmítl, ovšem bez hlubšího rozboru.

K tomu, aby nereflektování prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by navíc zásadně musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup

by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany, a to zejména tehdy, lze-li nedostatek spočívající v chybějící reflexi prejudikatury napravit doplněním této argumentace vyšší soudní instancí. Vzhledem k tomu, že – jak bude dále podrobně vyloženo – rozsudek Městského soudu v Praze je věcně správný a reflexi právního názoru judikatury, na který poukazuje stěžovatel, lze provést i v rozhodnutí kasační instance, není důvodu jen pro toto pochybení rozsudek Městského soudu v Praze zrušovat, a to i s přihlédnutím k dalším výše zmíněným specifickým okolnostem projednávaného případu.

Stížní námitka tedy, jakkoli jí nelze upřít v obecné argumentační rovině trefnost, není v posuzovaném případě důvodná.

V. b)

Ani další stížní námitka, a sice že Městský soud v Praze posoudil nesprávně právní otázku, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu v jeho znění účinném do 31. 1. 2002 je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], není důvodná.

Zákon o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 v § 34 říkal, že *náklady spojené s řízením* (o azylu – pozn. NSS) *a náklady s tímto řízením bezprostředně související nese ministerstvo*. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé téhož zákona pak stanovilo, že *vízum se udělí na žádost cizince, který předloží doklad o podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu nebo o zastavení řízení o udělení azylu; to neplatí, pokud cizinec na území pobývá na základě víza nebo povolení k pobytu podle zvláštního právního předpisu*.

Podmínky vrácení správního poplatku, jež jsou relevantní pro věc žalobce, jsou stanoveny v § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, účinném ke dni rozhodování stěžovatele (dále jen „zákon o správních poplatcích z roku 1992“). To říkalo, že *správní orgán, který poplatek vybral, jej vrátí v plné výši, nedošlo-li vůbec k provedení úkonu bez viny poplatníka anebo poplatek byl zaplacen, aniž byl k tomu poplatník povinen, anebo byl-li poplatek na žádost prominut*. Uvedené ustanovení tak implicitně předepisuje, že pro posouzení zákonnosti vybrání vyměřeného poplatku a výše, v jaké byl vybrán, je pro účely rozhodnutí o vrácení poplatku rozhodný právní stav ke dni jeho vybrání, tj. v případě žalobce ke dni 5. 11. 2003.

Městský soud v Praze vycházel ve svém rozhodnutí z právního názoru, že na věc žalobce se vztahuje zákon o azylu ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., tj. ve znění účinném do 31. 1. 2002. Tento právní názor je nesprávný. Přechodná ustanovení zák. č. 2/2002 Sb., konkrétně jejich čl. II. bod 4., stanoví, že *řízení ve věci přezkumu zákonnosti rozhodnutí ministerstva zahájené před nabytím účinnosti tohoto zákona (...) se dokončí podle dosavadní právní úpravy*, a v bodě 5. téhož článku se stanoví, že *právní postavení cizince, který je účastníkem azylového řízení podle bodu 4, se řídí podle dosavadní právní úpravy*. Žalobu ve věci přezkumu zamítavého rozhodnutí o azylu podal žalobce k Vrchnímu soudu v Praze dne 19. 2. 1999. V době, kdy správní poplatek, o jehož vrácení následně požádal, žalobce zaplatil (5. 11. 2003), totiž již byl účinný zákon č. 217/2002 Sb., jímž byl změněn mj. i zákon o azylu (ustanovení tohoto zákona měnící zákon o azylu nabyla účinnosti 1. 1. 2003). Ve vztahu k novelizaci zákona o azylu nemá zákon č. 217/2002 Sb. přechodná ustanovení, takže v těch částech, v nichž je jím zákon o azylu měněn (mj. mění i § 34 zákona o azylu, který je v případě žalobce klíčový), vyžaduje aplikaci zákona o azylu v jím novelizovaném znění i na skutkové stavy mající původ před účinností novely, neboť pro ně nezavádí žádné

zvláštní pravidlo. Zákon č. 217/2002 Sb. tak právě tím, že ve vztahu k zákonu o azylu nemá přechodná ustanovení, provedl nepřímou derogaci uvedených přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. a vyloučil pro případy správních poplatků za udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky vybraných od 1. 1. 2003 použitelnost přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. (v důsledku jejich obsahu i § 34 a § 73 odst. 1 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002) na žalobce.

Od 1. 1. 2003 se proto i na žalobce v plném rozsahu vztahoval zákon o azylu ve znění jeho novely č. 217/2002 Sb., tj. režim udělování a prodlužování víza za účelem strpění pobytu na území České republiky podle jím nově vložených ustanovení § 78b až § 78d zákona o azylu. Tato nová ustanovení představují novou komplexní úpravu, která ve spojení s novým zněním § 2 odst. 3 zákona o azylu (podle něho *žadatelem o udělení azylu se pro účely tohoto zákona rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o ochranu formou azylu. Postavení žadatele má po dobu správního řízení o udělení azylu a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu.*) dává i tomu, v jehož případě již bylo ve správním řízení o jeho žádosti o azyl pravomocně rozhodnuto tak, že byla zamítnuta, který však proti tomuto rozhodnutí brojí žalobou (resp. kasační stížností) ve správním soudnictví, status opravňující jej požívat benefity osoby žádající o udělení azylu. Nejvyšší správní soud ostatně v rozsudku ze dne 15. 9. 2006, č. j. 2 Ans 7/2005 - 61, publikovaném na www.nssoud.cz, konstatoval, že *cizinec má postavení žadatele o udělení azylu ode dne podání žádosti o udělení azylu až do doby, než je rozhodnuto o jeho žalobě proti zamítavému rozhodnutí ministerstva vnitra v jeho azylové věci; do té doby je také pod ochranou zákona o azylu a zároveň je vyňat z působnosti zákona o pobytu cizinců (vyjma ustanovení, na která odkazuje zvláštní právní předpis, zejména právě zákon o azylu, nebo pokud zákon o pobytu cizinců nestanoví něco jiného).*

Komplexní úprava v § 78b až § 78d zákona o azylu nově – a jinak než úprava účinná do 31. 1. 2002 (k úpravě účinné mezi 1. 2. 2002 a 31. 12. 2002 není pro účely posouzení této kasační stížnosti důvodu se vyjadřovat) – upravila otázku placení správních poplatků za udělování a prodlužování víza za účelem strpění pobytu na území České republiky. Předně byl změněn § 34 zákona o azylu a bylo jednoznačně stanoveno, že Ministerstvo vnitra nese *náklady správního řízení ve věci azylu* (viz § 34 odst. 1 zákona o azylu ve znění zákona č. 217/2002 Sb.) a *náklady vzniklé poskytováním služeb a kapesného (...) žadatelům o udělení azylu*. (viz jeho odst. 2), zatímco žadatel o udělení azylu si ve fázi soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí zásadně hradí *náklady spojené s pobytem na území* (České republiky – pozn. NSS) *z vlastních prostředků* (viz § 78d odst. 1 zákona o azylu ve znění zákona č. 217/2002 Sb.), ovšem lze mu *s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho nebo jeho rodiny poskytnout na jeho žádost finanční příspěvek až do výše životního minima* (§ 78d odst. 2 zákona o azylu ve znění zákona č. 217/2002 Sb.).

Znamená to tedy, že od účinnosti zákona č. 217/2002 Sb. se na žalobce jako žadatele o udělení azylu žádajícího o udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky vztahují ustanovení právních předpisů o správních poplatcích bez modifikace, kterou představovalo do ustanovení § 34 zákona o azylu ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., aplikovatelné zásadně do 31. 1. 2002 a na osoby, na něž se vztahovala přechodná ustanovení čl. II. bodu 4. a 5. zákona č. 2/2002 Sb., použitelné do 31. 12. 2002. Podle položky č. 101 písm. c) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona o správních poplatcích z roku 1992) *udělení průjezdního víza jednosměrného, výjezdního víza, víza za účelem strpění pobytu na území České republiky* bylo zpoplatněno částkou 200 Kč. Stejnou částkou bylo podle písm. f) téže položky zpoplatněno *prodloužení platnosti víza za účelem*

strpění pobytu. Od poplatků podle této položky bylo osvobozeno: a) Udělení, prodloužení platnosti nebo doby pobytu na české vízum z důvodů zdravotnické pomoci. b) Udělení nebo prodloužení platnosti českého víza cizinci mladšímu 15 let. Za udělení českého víza se považuje i zapsání dítěte mladšího 15 let narozeného na území České republiky do víza zákonného zástupce. Od poplatku podle této položky je osvobozeno i prodloužení doby pobytu na české vízum pro cizince mladšího 15 let. c) Udělení českého víza na hraničním přechodu České republiky cizinci, který požádal o dočasnou ochranu, a udělení českého víza opravňujícího cizince k pobytu za účelem dočasné ochrany, o které požádal na území České republiky, včetně prodloužení jeho platnosti. Dále se v poznámce k položce č. 101 uvádí, že správní orgán nevybere poplatek, pokud provádí zpoplatňovaný úkon podle této položky z moci úřední. Z žádného z ustanovení citované položky Sazebníku správních poplatků nevyplývá osvobození žadatelů o udělení azylu od správního poplatku za udělení nebo prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky. Neplacení správního poplatku by tak u žalobce podle této úpravy připadalo v úvahu toliko za předpokladu, že by mu byl poplatek na žádost prominut podle § 8 odst. 1 písm. a) in fine zákona o správních poplatcích z roku 1992; k tomu však u žalobce nedošlo.

Existenci finančního příspěvku podle § 78d odst. 2 zákona o azylu ve znění zákona č. 217/2002 Sb. spolu s možností prominutí správního poplatku je zajištěno, že správní poplatek nebude mít pro žadatele o azyl podstatnější negativní finanční důsledky. Povinnost zásadně takový poplatek platit, která vyplývá ze zákona o azylu ve znění zákona č. 217/2002 Sb., tak pro žadatele o azyl rozhodně nepředstavuje překážku, která by zasahovala do jeho práva na spravedlivý proces před správními úřady a soudy a která by nepřípustným způsobem omezovala jeho právo domáhat se udělení azylu prostřednictvím soudní ochrany.

Výše uvedené úvahy o časové působnosti jednotlivých znění zákona o azylu a o právních důsledcích plynoucích z toho na věc žalobce ovšem nejsou relevantní pro posouzení stížní námitky stěžovatele podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž nesprávně posouzení právní otázky, jaké znění zákona o azylu je rozhodné pro posouzení žádosti žalobce o vrácení správního poplatku za prodloužení víza za účelem strpění pobytu na území České republiky, zaplaceného dne 5. 11. 2003, ve své kasační stížnosti nenamítal; jeho stížnost se obsahově omezila toliko na námitku nesprávného posouzení právní otázky, zda poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu v jeho znění účinném do 31. 1. 2002 je nákladem bezprostředně souvisejícím s řízením o azylu. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. *Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.* Nesprávné posouzení právní otázky časové působnosti relevantních právních předpisů nelze považovat za žádný z taxativně a z věcného hlediska relativně úzce vymezených důvodů, pro které by měl Nejvyšší správní soud přezkoumat rozhodnutí Městského soudu v Praze nad rámec stížních námitek. Proto se Nejvyšší správní soud musí omezit na konstatování, že pokud by stěžovatel uvedenou námitku vznesl, byla by důvodná a vedla by ke zrušení přezkoumávaného rozsudku. Vzhledem k absenci takové stížní námitky však Nejvyšší správní soud jen pro tuto nezákonnost není oprávněn rozsudek Městského soudu v Praze zrušit.

Na uvedeném závěru nemění nic ani okolnost, že již jednou se Městský soud v Praze otázkou časové působnosti různých znění zákona o azylu – přinejmenším

implicitně – zabýval. Rozsudkem ze dne 3. 12. 2004 ve věci sp. zn. 6 Ca 122/2004 předchozí správní rozhodnutí stěžovatele v téže věci zrušil sice pro nepřezkoumatelnost, nicméně v souvislosti s ním měl za nesporné, že na věc stěžovatele je třeba aplikovat zákon o azylu ve znění před účinností zákona č. 2/2002 Sb. Stěžovatel byl nepochybně i tímto právním názorem Městského soudu v Praze v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a musel podle něho postupovat, nicméně proti tomuto rozsudku mohl tehdy podat kasační stížnost, měl-li za to, že nosné důvody rozhodnutí (tj. nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů) nejsou správné, a v souvislosti s tím mohl namítat i nesprávnost právního závěru o tom, jaké znění zákona o azylu je na věc žalobce aplikovatelné. I kdyby se ovšem s nosnými důvody, a tedy i s výrokem zmíněného zrušovacího rozsudku Městského soudu ztotožnil, takže by nepodával kasační stížnost (kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná, viz § 104 odst. 2 in fine s. ř. s.), mohl stížní námitku uplatnit ve své nynější kasační stížnosti, která je předmětem tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; neučinil-li tak stěžovatel, důsledky toho jdou k jeho tíži.

Žádný další důvod ke zrušení, opírající se o vznesenou stížní námitku nebo takovou nezákonnost, ke které by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, však není dán, neboť právní otázku, již stěžovatel učinil předmětem své stížní námítky, posoudil Městský soud v Praze samu o sobě zcela správně.

Ustanovení § 34 zákona o azylu v jeho znění účinném do 31. 1. 2002 nelze než chápat jako jakési základní pravidlo o nákladech procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu (těmito procedurami nutno rozumět řízení o azylu, jakož i soudní přezkum rozhodnutí v takovém řízení vydaného). Smyslem a účelem poskytnutí azylu je poskytnout útočiště těm, kdo ze zákonem vymezených důvodů, jež jsou ve své podstatě povahy politické, jsou závažným způsobem ohroženi v zemi původu. Cizinec, který podal návrh na zahájení řízení o udělení azylu (dále označován za „žadatele o azyl“), obvykle tvrdí existenci nebezpečí spojeného s jeho návratem do země původu. Zásadně tedy je třeba pro naplnění účelu procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, aby se žadatel o azyl nacházel v České republice a nevracel se v průběhu řízení do země původu; jinak hrozí, že účel uvedených procedur, tj. poskytnutí ochrany tomu, kdo ji potřebuje, bude zmařen následky jeho pronásledování v zemi původu. I s ohledem na takto specifikovaný smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu zákonodárce v podstatě jakékoli úřední úkony s těmito procedurami spojené nezpłatňuje a naopak poskytuje žadateli o azyl dobrodiní všemožných bezplatných plnění od ubytování a stravy v azylovém středisku přes tlumočnicka až po právní či psychologické poradenství. Prismatem výše uvedeného smyslu a účelu azylu a procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu je nutno nahlížet i otázku, zda je žadatel o azyl, jehož žádost byla zamítnuta a který se proti takovémuto zamítavému rozhodnutí brání žalobou ve správním soudnictví, povinen platit správní poplatek za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002.

Udělením uvedeného víza je po administrativní stránce legalizován pobyt žadatele o azyl na území České republiky do rozhodnutí správního soudu v jeho věci. Ustanovení § 73 odst. 1 věty druhé zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 je formulováno tak, že vízum je nutno udělit, jsou-li současně splněny dvě jednoznačné a velmi konkrétní (a ve své podstatě „jednoduché“) podmínky – žadatel o azyl podal žádost a předložil předepsaný dokument (žalobu proti rozhodnutí o neudělení azylu).

Městský soud v Praze v rozsudku ve věci sp. zn. 11 Ca 189/2005, na kterou poukazoval stěžovatel, opřel své rozhodnutí o zamítnutí žaloby žalobce v skutkově a právně obdobné věci o právní názor, podle něhož sice správní poplatek za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu je nákladem souvisejícím s řízením o udělení azylu, ovšem nikoli bezprostředně. Za kritérium pro posouzení bezprostřednosti či ne-bezprostřednosti souvislosti určitého nákladu a řízení o udělení azylu zde soud vzal ve své podstatě to, zda mezi nákladem a řízením o udělení azylu je dostatečně těsný vztah příčiny a následku. Fakticky zde Městský soud v Praze vycházel z koncepce tzv. adekvátní příčiny - bezprostřední souvislost nákladu a řízení o udělení azylu je dána jen tehdy, je-li mezi nimi dostatečně intenzivní vztah příčiny a následku, přičemž v pojetí Městského soudu nestačí, je-li řízení o udělení azylu jen jednou z vícero společně existujících příčin vzniku nákladu. Soud zde argumentuje, že k tomu, aby náklad vznikl, musela vedle toho, že se řízení o udělení azylu konalo, přistoupit ještě další příčina, a sice podání žaloby proti rozhodnutí vzešlému z tohoto správního řízení. V takovémto pojetí je pak nerozhodné, že žalobce má podle zákona v případě, že podal správní žalobu, právo (splní-li relativně jednoduché podmínky) po dobu trvání soudního řízení pobývat na území ČR na základě periodicky prodloužovaného víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu.

V rozsudku, jenž je předmětem kasační stížnosti, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl tímto rozsudkem, Městský soud v Praze naopak vyšel z teze, že okolnost, že k tomu, aby vznikl náklad v podobě správního poplatku za prodloužení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu, musí vedle samotné existence řízení o udělení azylu přistoupit i to, že proti správnímu rozhodnutí, ve které toto řízení vyústilo, je podána správní žaloba, není okolností rozhodnou pro závěr, že souvislost takového nákladu a řízení o udělení azylu není bezprostřední, nýbrž méně úzká. Soud se přiklonil k závěru, že rozhodná je zde realizace práva žadatele o azyl na soudní projednání jeho žaloby v jeho přítomnosti, k čemuž je nutno, aby taková osoba legálně pobývala na území České republiky; ostatně i k tomu podle soudu slouží fakticky automatické odkladné účinky různých opravných prostředků v různých fázích procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu.

Z výše nastíněných výkladových alternativ sporné právní otázky se Nejvyšší správní soud, veden zejména ohledem na smysl a účel procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, jak byly výše nastíněny, přiklání k té, k níž se přihlásil Městský soud v Praze v rozsudku přezkoumávaném nyní ke kasační stížnosti stěžovatele. Procedury spojené s rozhodováním o azylovém statutu, jakkoli se člení do různých fází, v nichž rozhodují různé orgány (dokonce orgány dvou státních mocí), mohou naplnit svůj smysl a účel jen tehdy, bude-li zvrat v názoru těchto orgánů na azylový status žadatele o azyl mít svůj efekt i tehdy, dojde-li k němu v některé z velmi pozdních fází těchto procedur, typicky v řízení o kasační stížnosti, v němž dojde ke zrušení zamítavého rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti správnímu rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o azyl. Vzhledem k fatální hrozbě, kterou může pro žadatele o azyl představovat návrat do země původu, je proto v daném případě nutno, jakkoli jde ve správním soudnictví o výjimku, dát přednost tomu, že „skutečné“ účinky zamítavého správního rozhodnutí nastanou ve věcech azylových až tehdy, jsou-li neúspěšně vyčerpány všechny dostupné prostředky soudní ochrany proti nim (resp. uplynou-li marně lhůty pro jejich uplatnění). Toho lze dosáhnout pouze tehdy, umožní-li se žadateli o azyl pobyt na území ČR po celou dobu trvání soudního řízení. V této logice je pak absurdní uvažovat o správních poplatcích vynaložených v souvislosti se zajištěním legálního pobytu žadatele o azyl na území ČR po dobu trvání řízení ve správním soudnictví jako o poplatcích majících k řízení o žádosti o azyl vzdálenější vztah nežli správní poplatky, jejichž placení by připadalo v úvahu po dobu trvání správního řízení o žádosti o azyl.

Ustanovení § 34 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 proto nelze chápat jinak než jako generelní osvobození žadatele o azyl od všech správních poplatků, které by měly být po dobu jeho pobytu na území ČR, včetně pobytu v průběhu soudního řízení ve věci přezkumu zamítavého správního rozhodnutí o jeho žádosti o azyl, od něho požadovány za účelem zajištění zákonnosti tohoto pobytu podle předpisů cizineckého práva. V tomto smyslu bylo uvedené ustanovení zvláštním předpisem ve vztahu k položce č. 101 písm. c) a f) Sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích) a doplňovalo výluky z placení správních poplatků tam uvedené. Znamená to tedy, že poplatek za udělení či prodloužení víza za účelem strpění pobytu se u žadatele o azyl vůbec nevybere, z čehož přirozeně vyplývá i to, že Ministerstvo vnitra není povinno žádnému dalšímu orgánu takový poplatek uhradit.

Městský soud v Praze tedy posoudil rozhodnou právní otázku v případě přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele zcela správně. Stížní námitka není důvodná.

VI.

Další důvod pro zrušení rozsudku Městského soudu v Praze není proto dán, neboť žádná z obou vznesených stížních námitek nebyla důvodná. Nesprávné posouzení jiné právní otázky, ke kterému v rozhodnutí soudu objektivně došlo, nemá pro účely řízení o kasační stížnosti relevanci, jelikož toto nebylo namítáno v kasační stížnosti a nejde ani o nezákonnost, ke které by Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalobce měl ve věci úspěch, nevznikly mu však žádné náklady řízení o kasační stížnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. září 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu