



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. Č.**, zast. Mgr. Janem Hejdou, advokátem, se sídlem Litvínov, nám. Míru 212, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2006, č. j. 11 Ca 189/2005 – 32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2006, č. j. 11 Ca 189/2005 – 32 **se z r u š u j e** a věc **se** tomuto soudu **v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhal zrušení výše citovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství cizinecké a pohraniční policie ze dne 27. 6. 2005, č. j. SCPP-2169/C-228-2005. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Oddělení cizinecké policie Most ze dne 5. 1. 2004, č. j. SCPP-1135-3/UL-VIII-01-2003, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o vrácení zaplaceného správního poplatku ve výši 200 Kč, protože tento správní orgán nepovažuje správní poplatek za udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona č. 325/199 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, za bezprostředně související s azylovým řízením.

Městský soud vyslovil v napadeném rozsudku názor, že v případě předmětného správního poplatku za udělení víza za účelem strpění pobytu podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 31. 1. 2002, nejde o úkon bezprostředně související s azylovým řízením. Toto své rozhodnutí odůvodnil tím, že podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí o azylu soudem není součástí azylového řízení, neboť řízení o azylu upravené § 5 – § 31a zákona o azylu je ukončeno nabytím právní moci rozhodnutí o azylu. Není ani jeho obligatorním následkem. Soudní přezkoumání rozhodnutí o azylu není jeho jedinou příčinou. K ní přistupuje i vůle žadatele o azyl podat návrh na zahájení soudního řízení a samotné podání tohoto návrhu. Z toho městský soud uzavřel, že mezi azylovým řízením správním a následným řízením soudním je sice vztah příčiny a následku, avšak nikoli natolik těsný, aby bylo možno následné soudní řízení označit za bezprostředně související s řízením azylovým. Přitom je nerozhodné, že žadatel o azyl má v případě, že podal správní žalobu, právo (splní-li relativně jednoduché podmínky) po dobu trvání soudního řízení pobývat na území ČR na základě periodicky prodlužovaného víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu.

V kasační stížnosti podané z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení popsané právní otázky v souladu s § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) stěžovatel právní názor vyslovený výše citovaným rozsudkem městského soudu popírá. Uvádí, že provedenou aplikaci zákona (o správních poplatcích) považuje za svévolné uplatnění práva a vyměřený poplatek za rozporný s § 34 zákona o azylu. Trvá na svém názoru, že žaloba proti rozkladu ministerstva vnitra je úkonem bezprostředně souvisejícím s azylovým řízením, ne-li s ním přímo spojen, protože pobyt na území ČR je mu zaručen zákonem o azylu. Jedná se o právo nárokové a podání žaloby má navíc odkladný účinek (§ 33 zákona o azylu ve znění do 31. 1. 2002) a žalobce je i po podání žaloby nadále žadatelem o azyl.

Podle stěžovatele je možné nevidět bezprostřední souvislost mezi žádostí o udělení víza za účelem strpění pobytu s azylovým řízením jen na první pohled. Poukaz na rozsudek Nejvyššího soudu Rc 22/2001 považuje za nepřipadný, neboť v dané věci šlo o věc občanskoprávní, nikoli správní, a obecné závěry nelze přenést jako celek na správní rozhodování (mohlo by tím dojít i k porušování ústavních práv žadatele). Skutečnost, že stěžovatel je žadatelem o azyl, je zcela nesporná a dokládá ji i odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu (viz § 33 zákona o azylu; pobyt cizince se řídí po podání žaloby ve věci azylu i nadále zákonem o azylu). Tvrzení městského soudu o ukončení azylového řízení je proto irelevantní pro jeho obecnost. Podání žaloby ve věci azylu je totiž základním právem cizince a nesmí jít k jeho tíži, následné soudní řízení je ve věci azylu fakticky pokračováním řízení správního. Navíc případný úspěch žalobce v azylové věci jej vrací zpět do azylového řízení, a to bez ohledu na jeho souhlas. To uvedenou argumentaci ještě podtrhuje.

Z hlediska systematického výkladu stěžovatel podotýká, že položka 101 písm. f) sazebníku správních poplatků, podle které byl předmětný správní poplatek vybrán, k zákonu o azylu nemá patřičný vztah a tuto skutečnost městský soud ve svém rozsudku opomenul. Podotýká, že uvedená položka sazebníku byla včleněna do zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v souvislosti se zavedením víza za účelem strpění pobytu. Zákon o pobytu cizinců se však na pobyt žadatele o azyl po dobu azylového řízení nevztahuje, řídí se zákonem o azylu.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. O sporné otázce rozhodoval již ve věcech 2 As 94/2006, resp. 2 As 95/2006 a neshledal důvod, proč se od závěrů těchto rozsudků a argumentace v nich uvedené v souzené věci odchýlit.

V rozsudku č. j. 2 As 94/2006 - 51 ze dne 20. 9. 2007 Nejvyšší správní soud uvedl následující: Na věc žalobce se vztahuje zákon o azylu ve znění před novelou č. 2/2002 Sb., tj. ve znění účinném do 31. 1. 2002. 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, takže na žalobce se uvedená přechodná ustanovení vztahovala v době, kdy správní poplatek, o jehož vrácení následně požádal, zaplatil (ve věci sp.zn. 5 As 58/2006, tedy v souzené věci, jej stěžovatel uhradil dne 11. 12. 2002). Skutečnost, že o vrácení správního poplatku rozhodoval stěžovatel dne 5. 1. 2004, tj. již za účinnosti zákona č. 217/2002 Sb., jímž byl změněn mj. zákon o azylu, není pro věc žalobce rozhodná, i když ve vztahu k novelizaci zákona o azylu nemá zákon č. 217/2002 Sb. přechodná ustanovení a nabyl účinnosti ve vztahu k němu již 1. 1. 2003. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích (dále jen „zákon o správních poplatcích z roku 1992“) totiž 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 výslovně předepisovalo, že pro posouzení zákonnosti vybrání vyměřeného poplatku je pro účely rozhodnutí o vrácení poplatku rozhodný právní stav ke dni jeho vybrání, tj. v případě žalobce ke dni 11. 12. 2002. A tehdy ještě byl zákon o azylu účinný toliko ve znění novely č. 2/2002 Sb., jejíž přechodná ustanovení v případě žalobce odkazovala na právní úpravu účinnou před účinností této novely. Zákon č. 217/2002 Sb. provedl nepřímou derogaci uvedených přechodných ustanovení zákona č. 2/2002 Sb. tím, že ve vztahu k zákonu o azylu nemá přechodná ustanovení, takže v těch částech, v nichž zákon o azylu mění (mj. mění i § 34 zákona o azylu, který je v případě žalobce klíčový), vyžaduje aplikaci zákona o azylu v novelizovaném znění i na skutkové stavy mající původ před účinností novely. Zákon č. 217/2002 Sb. byl však ke dni 11. 12. 2002 pouze platný, ne však ještě účinný (jak bylo již řečeno, ve vztahu k zákonu o azylu nabyla jeho novelizační ustanovení účinnosti 1. 1. 2003).

Zákon o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 v § 34 říká, 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 říká, 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.“*

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 mj. uvádělo, že správní orgán nevybere poplatek, pokud provádí zpoplatňovaný úkon podle této položky z moci úřední.

Ustanovení § 34 zákona o azylu v jeho znění účinném do 31. 1. 2002 je základní pravidlo o nákladech procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu a těmito procedurami je nutno rozumět řízení o azylu, jakož i soudní přezkum rozhodnutí v takovém řízení vydaného. Smyslem a účelem poskytnutí azylu je totiž 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. Zpravidla tedy je třeba pro naplnění účelu procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu, aby se žadatel o azyl nacházel v České republice a v průběhu řízení se do země původu nevracel; 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 dobrodinné všemožných bezplatných plnění od ubytování a stravy v azylovém středisku přes tlumočnicka až po právní či psychologické poradenství. Z hlediska výše uvedeného smyslu a účelu azylu a procedur spojených s rozhodováním o azylovém statutu je nutno nahlížet i na 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 rozsudku č. j. 11 Ca 189/2005 - 50, proti kterému brojí v tomto řízení stěžovatel, opřel své rozhodnutí o 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 vycházel z koncepce tzv. adekvátní příčiny - bezprostřední souvislosti 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 prodlužovaného víza za účelem strpění pobytu podle § 73 zákona o azylu.

Ve věci, ve které Nejvyšší správní soud svůj právní názor na předmětnou otázku vyslovil a ve které zamítl kasační stížnost žalovaného (sp. zn. 2 As 94/2006), se přiklonil k názoru městského soudu, vyslovenému v jeho rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 Ca 50/2005 - 23. Ten 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 rozsudku sp. zn. 6 Ca 50/2005 – 23, přezkoumávaném ve věci pod sp. zn. 2 As 94/2006. Podle Nejvyššího správního soudu 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 zvrát v náhledu 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, kterým 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 obecné 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 o správních poplatcích z roku 1992) 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.

Dále podáním ze dne 29. 9. 2006 adresovaným Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím městského soudu stěžovatel požádal o zrušení části usnesení městského soudu ze dne 21. 6. 2006, č. j. 11 Ca 189/2005 - 45, kterým bylo pro řízení o kasační stížnosti stěžovateli přiznáno osvobození od soudních poplatků a byl mu ustanoven advokát, a to v části o ustanovení advokáta. Tuto svou žádost stěžovatel odůvodňuje tím, že sám má vzdělání požadované ustanovením § 105 odst. 2 s. ř. s. Poukazuje na protokol mezi SSSR a ČSSR z roku 1972 a vyhlášku Ministerstva zahraničních věcí č. 123/1973 Sb., o Protokolu o rovnocennosti dokumentů o vzdělání, vědeckých hodnostech a titulech, které jsou vydávány nebo udělovány v Československé socialistické republice a ve Svazu sovětských socialistických republik. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněného ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 119/2002 Česká republika uvedený protokol ze dne 6. 6. 1972 vypověděla ve vztahu k Ruské federaci dne 30. října 2001. Protokol pozbyl platnosti v souladu s článkem 56 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (ze dne 23. května 1969, vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.) dne 30. října 2002. Nová dvoustranná smlouva uzavřena nebyla. Ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že stěžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Vzdělání, které je třeba pro výkon advokacie, popisuje zákon o advokacii č. 85/1996 Sb. v § 5 – musí jít o vysokoškolské vzdělání v rámci magisterského studijního programu v oblasti práva získané studiem na vysoké škole v České republice, nebo vzdělání získané v oblasti práva na vysoké škole získané v zahraničí, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, anebo je toto vzdělání uznáno podle zvláštních právních předpisů. Podle § 89 zákona č. 111/1998 Sb. (o vysokých školách), na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice buď ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, nebo v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program. Přímé uznání vzdělání mnohostrannými smlouvami (zejména Lisabonská úmluva, č. 60/2000 Sb. m. s.) z nich nevyplývá. Stěžovatel byl městským soudem vyzván dne 1. 11. 2006 k tomu, aby doložil doklady o tom, že splňuje podmínku vzdělání podle § 105 odst. 2 s. ř. s. V této výzvě byl na důsledky nedoložení upozorněn. Stěžovatel doložil tlumočnickem přeložený diplom o udělení kvalifikace právníka Leningradskou státní univerzitou v roce 1993, avšak osvědčení o uznání svého vzdělání se studijním programem obdobným požadovanému českému vzdělání nedoložil. Tím podmínku vzdělání podle § 105 odst. 2 s. ř. s. sám nesplňuje a tedy musí být v souladu s tímto ustanovením zastoupen advokátem.

Městský soud v Praze tedy posoudil rozhodnou právní otázku v případě přezkoumávaném ke kasační stížnosti stěžovatele opačně, proto jeho rozsudek Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. října 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu