ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. N. S.,** zast. Mgr. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2020, č. j. MV-93242-42/OAM-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, č. j. 9 A 115/2020-29,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, č. j. 9 A 115/2020-29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Soudem ustanovenému opatrovníkovi žalobce, Mgr. Filipovi Schmidtovi, LL.M., advokátovi, se sídlem Přemyslovská 848/2, Praha 3, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 8.228 Kč. Tato částka bude opatrovníkovi žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím rozhodl o žádosti žalobce ze dne 20. 2. 2018 o určení statusu osoby bez státní příslušnosti tak, že žalobce není osobou bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, a žádost zamítl.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu.

[3] Městský soud v Praze nadepsaným usnesením žalobu odmítnul. Konstatoval, že žaloba byla podána opožděně. Napadené rozhodnutí bylo žalobci oznámeno dne 8. 9.

2020, žalobce však podal žalobu prostřednictvím svého zmocněnce až dne 24. 9. 2020, tj. 16. den od doručení napadeného rozhodnutí. Žalobce tedy podal žalobu až po uplynutí 15denní lhůty k podání žaloby, tj. opožděně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl nadepsané usnesení městského soudu kasační stížností. Namítl, že z usnesení není zřejmé, z čeho soud dovodil, že lhůta pro podání žaloby v této věci byla 15 dní. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl nesprávné poučení, že žalobu proti tomuto rozhodnutí je možné podat ve lhůtě 15 dnů dle § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V daném případě nebylo vydáno rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, nýbrž ve věci žádosti o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti. V takovém případě se měla uplatnit obecná úprava lhůty pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Odlišná lhůta než dva měsíce pro podání žaloby by musela být výslovně stanovena ve zvláštním zákoně. Dovozovat analogicky kratší lhůtu pro podání žaloby s odkazem na § 8 písm. d) zákona o azylu v neprospěch stěžovatele je v rozporu s čl. 2 odst. 2 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Městský soud v Praze měl tedy žalobu stěžovatele posoudit meritorně a zabývat se jeho žalobními námitkami.

[5] Stěžovatel dále namítnul, že žalovaný při zjišťování a vyhodnocování skutkové podstaty porušil zákon, zejména v tom smyslu, že nezajistil dostatek podkladů. Stěžovatel tvrdil a také v řízení prokázal, že v průběhu let se nepodařilo ani jemu, ani státním orgánům České republiky zajistit jakoukoliv komunikaci se zastupitelským úřadem Angoly. Žalovaný přitom v řízení neobstaral jediný relevantní podklad například týkající se právních předpisů Angoly upravujících otázky státního občanství a jeho ztráty, vydávání cestovních dokladů apod. Důkazní břemeno tak žalovaný přenesl výhradně na stěžovatele, což je v rozporu s principy, které formuluje příručka UNHCR o ochraně osob bez státní příslušnosti.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen opatrovníkem, kterým je advokát. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Soud nejprve konstatuje, že jediným důvodem kasační stížnosti relevantním pro nyní posuzovanou věc je důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť kasační stížností je napadeno usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu (žaloby). Tento důvod kasační stížnosti v sobě zároveň zahrnuje i případné důvody dle písm. a) (nesprávný názor vyjádřený v napadeném rozhodnutí krajského soudu) a d) (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nesrozumitelnost či jinou vadu řízení před krajským soudem).

[10] V posuzované věci je podstatou sporu nesouhlas stěžovatele s posouzením otázky včasnosti podání jeho žaloby. Jinými slovy klíčové pro vyřešení nyní souzené věci je zodpovězení otázky, jak dlouhá lhůta se uplatní v případě podání žaloby proti rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, k jehož vydání byla stanovena působnost ministerstva dle § 8 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného.

[11] Podle § 8 písm. a) zákona o azylu ve spojení s § 1 písm. d) zákona o azylu Ministerstvo vnitra rozhoduje ve věci mezinárodní ochrany.

[12] Podle § 8 písm. d) zákona o azylu ve spojení s § 1 písm. d) zákona o azylu Ministerstvo vnitra rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

[13] Podle § 32 odst. 1 zákona o azylu *žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.*

[14] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu *pro účely tohoto zákona se rozumí mezinárodní ochranou ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany.*

[15] Podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o azylu *pro účely tohoto zákona se rozumí rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany.*

[16] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*

[17] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že v případě podání žaloby proti rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti se neuplatní zvláštní lhůta pro podání žaloby upravená pro řízení ve věci mezinárodní ochrany [32 odst. 1 zákona o azylu]. Řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti totiž není řízením ve věci mezinárodní ochrany, ze kterého by vzešlo rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, jak má na mysli § 32 odst. 1 zákona o azylu. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým byla mimo jiné zavedena působnost žalovaného v oblasti rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti: „*Písmeno d) zakotvuje působnost ministerstva i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci*

mezinárodní ochrany. Pro takto vzácné žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení; (...) pro tato řízení se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení správního řádu, jak předpokládá § 9, základem je nicméně použití správního řádu jakožto obecného předpisu" (podtržení doplněno). Jak dále uvádí komentářová literatura k působnosti ministerstva vymezené v § 8 zákona o azylu v rozhodném znění: „*Písm. a) výslovně upravuje působnost ministerstva k vedení řízení a rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany. Řízením ve věci mezinárodní ochrany se rozumí řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany [§ 2 odst. 1 písm. c)]. Rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jsou taxativně vyjmenovaná v § 2 odst. 1 písm. e). (...) Působnost ministerstva je v tomto ustanovení stanovena i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (...), pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany, s nímž má řadu společných znaků. Jelikož jde v praxi v ČR o vzácné žádosti, není vhodné vytvářet speciální řízení. Podle uvedené Úmluvy je možné požádat o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti*" (viz Chmelíčková N., Votočková V. *Zákon o azylu. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 8 zákona o azylu, dostupný v právním informačním systému ASPI; podtržení doplněno). K pojmu mezinárodní ochrany a rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 písm. a) ve spojení s písm. e) zákona o azylu pak odborná literatura uvádí, že „*termín ‚mezinárodní ochrana' je pojmem unijního práva a zahrnuje v sobě ochranu formou azylu a ochranu formou doplňkové ochrany (...) rozhodnutími ve věci mezinárodní ochrany jsou všechny typy rozhodnutí, kterými může končit řízení o azylové žádosti, dále jsou sem zařazena i rozhodnutí o odnětí či neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany, která jsou vydávána z moci úřední, ve výčtu nechybí ani rozhodnutí ohledně ne/prodloužení doplňkové ochrany*" (viz Chmelíčková N., Votočková V. *Zákon o azylu. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 2 zákona o azylu, dostupný v právním informačním systému ASPI; podtržení doplněno).

[18] Z výše uvedeného i z dikce výše citovaných ustanovení zákona o azylu je patrné, že zákonodárce jasně odlišil řízení ve věci mezinárodní ochrany a z něj vzešlá rozhodnutí na jedné straně a další řízení, k jejichž vedení je příslušné ministerstvo podle § 8 zákona o azylu na straně druhé. Jedním z těchto „dodatečných" řízení je také řízení o žádosti podané podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Rozhodnutími ve věci mezinárodní ochrany, tak jak je má na mysli § 32 odst. 1 zákona o azylu stanovící speciální lhůtu pro podání žaloby, jsou dle § 2 odst. 1 písm. e) rozhodnutí vydaná podle § 15 nebo 15a a rozhodnutí o udělení azylu, rozhodnutí o udělení, prodloužení nebo neprodloužení doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení včetně usnesení o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí nebo neodnětí azylu nebo doplňkové ochrany, nikoli tedy rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, o které jde v nyní souzené věci. Nejvyšší správní soud souzní s názorem stěžovatele, že pokud by zákonodárce zamýšlel speciální lhůtu pro podání žaloby dle § 32 odst. 1 zákona o azylu vztáhnout též na rozhodnutí ve věci státní příslušnosti, musel by tak učinit výslovně. Odlišnost uvedených řízení a z nich vzešlých rozhodnutí je ostatně patrná též z diferenciace působnosti ministerstva vyjádřené v § 8 zákona o azylu.

[19] Kasační soud si je vědom skutečnosti, a ostatně to potvrzuje též výše citovaná důvodová zpráva k novele zákona o azylu, že řízení ve věci státní příslušnosti dle Úmluvy

o právním postavení osob bez státní příslušnosti bylo do zákona o azylu integrováno jako zvláštní typ řízení, pro které se však použije procesní úprava dle zákona o azylu. Tento závěr ostatně potvrzuje též rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2019, č. j. 4 Azs 365/2018-74, ve kterém soud dovodil povinnost žalovaného v řízení o přiznání statutu osoby bez státní příslušnosti postupovat podle zákona o azylu a analogicky ve smyslu jeho § 57 vydat stěžovateli identifikační průkaz žadatele. Jak k tomu dále soud poznamenal, „*bylo by značně nelogické, aby zákonodárce v zákoně o azylu na jednu stranu zmocnil žalovaného k projednávání určitého druhu žádostí a na druhou stranu tím měl v úmyslu zcela vyloučit možnost žalovaného při posuzování takovéto žádosti využít procesní postupy podle zákona o azylu.*“ Tento závěr ostatně potvrzuje již výše nastíněné, a sice že procesní postupy správních orgánů upravené v zákoně o azylu bylo dle dříve účinné právní úpravy zákona o azylu možné uplatnit též v rámci řízení o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti (s přihlédnutím k specifické povaze řízení ve věci státní příslušnosti). Nicméně procesní postup, tj. postup správního orgánu při vedení řízení, je nutno odlišovat od úpravy soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, včetně lhůty pro podání žaloby. Právo na soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu je součástí práva na spravedlivý proces (viz zejm. čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Toto základní právo nelze omezovat extenzivním výkladem zákona, resp. nepřípustnou analogií v neprospěch stěžovatele. Znamenalo by to, že stěžovatel i přesto, že zde existuje obecná úprava lhůty pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, by byl zkrácen na svém právu na soudní ochranu tím, že by se v jeho případě aplikovala lhůta pro podání žaloby dle § 32 odst. 1 zákona o azylu, která však je výslovně vyhrazena pro žaloby proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, nikoli tedy proti rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti.

[20] Takový postup ovšem není možný. Především je třeba zdůraznit, že pro použití analogie není žádný důvod, neboť zde není žádná mezera v právu. Pro řešenou situaci, tj. lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, zde existuje na věc dopadající právní úprava obsažená v § 72 odst. 1 s. ř. s. Nadto, jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu, např. z nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, „*lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení.*“ Totéž vyjádřil ve svých rozhodnutích i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku z 14. 3. 2007, č. j. 2 Aps 3/2006–53, se uvádí, že „*Nejvyšší správní soud totiž vychází ze skutečnosti, že použití analogie legis je v zásadě přípustné toliko ve prospěch účastníka správního řízení, nikoliv v jeho neprospěch*“. Zákaz analogie v neprospěch účastníka je rezolutněji dán tam, kde je právní úprava nedokonalá, nepřesná a umožňující více výkladů (srov. Mates, P.: Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. In: Správní právo 1/2014, s. 42; též rozsudek rozšířeného senátu 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS).

[21] Za situace, kdy se na žalobu proti rozhodnutí ve věci státní příslušnosti nemohla vztahovat speciální lhůta pro její podání dle § 32 odst. 1 zákona o azylu (viz výše), bylo proto na místě aplikovat obecně stanovenou lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 72 s. ř. s. *Obiter dictum* zdejší soud poznamenává, že nedostatečná právní úprava ve věci rozhodování ministerstva ve věcech státní příslušnosti obsažená

v zákoně o azylu byla novelou provedenou zákonem č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nahrazena novou úpravou v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Lhůta pro podání žaloby přitom podle aktuálně účinné právní úpravy činí 30 dní [§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců].

[22] Ze správního spisu zdejší soud ověřil, že stěžovatel se dne 8. 9. 2020 dostavil k převzetí napadeného rozhodnutí, čímž napadené rozhodnutí nabylo v souladu s § 31a zákona o azylu právní moci (viz Protokol o předání rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky MV ČR ve věci žádosti dle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti). Ze soudního spisu pak vyplývá, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného dne 22. 9. 2020. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že stěžovatel podal žalobu ve lhůtě předvídané v § 72 odst. 1 s. ř. s., tedy včas. Městský soud pochybil, pokud žalobu stěžovatele odmítl jako opožděnou a odvolával se na nesprávné poučení žalovaného ohledně délky lhůty pro podání žaloby. Nesprávné poučení, které žalovaný vtělil do rozhodnutí o žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, totiž nemůže stěžovatele krátit v jeho právu na podání žaloby proti napadenému rozhodnutí v zákonné lhůtě. V dalším řízení tedy bude na městském soudu, aby se meritorně zabýval žalobou stěžovatele a (za splnění dalších podmínek řízení) podrobil rozhodnutí žalovaného řádnému soudnímu přezkumu.

[23] Námitkami týkajícími se merita věci, tedy toho, zda rozhodnutí žalovaného je zákonné, či nikoli, a zda žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav věci, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť se jimi ani zabývat nemohl. V řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumává pravomocné rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.); zkoumá tedy, zda rozhodnutí krajským soudem vydané a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda krajský soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Městský soud napadeným usnesením odmítl žalobu pro opožděnost, neposuzoval tudíž její důvodnost. Za této procesní situace Nejvyšší správní soud může toliko přezkoumat správnost závěru městského soudu o opožděnosti žaloby, nemůže se zabývat její důvodností, kterou městský soud dosud nehodnotil.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Ze shora uvedeného plyne, že byl naplněn důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. NSS proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[26] Stěžovateli byl ustanoven usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2022, č. j. 4 Azs 253/2022–14, opatrovník Mgr. Filip Schmidt, LL.M., advokát, jemuž platí

odměnu a náhradu hotových výdajů stát. Odměna byla stanovena za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 11. 2022, podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“), ve výši 2 x 3.100 Kč (podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 advokátního tarifu). Opatrovníku se dále za tyto úkony přiznává dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se tedy zvyšuje o částku odpovídající této dani (21 %). Celkem tady náleží zástupci stěžovatele odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 8.228 Kč.

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

V Brně dne 31. května 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu