ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **G. K.,** **z**astoupeného JUDr. Davidem Černým, advokátem se sídlem Praha 2, Vinohradská 343/6, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 11. 2003, č. j. OAM-324/AŘ-2003, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2004, č. j. 10 Az 16/2004-7,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2002, č. j. OAM-1920/AŘ-2001, ministr vnitra zamítl žalobcův rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2001, č. j. OAM-7361/VL-02-03-2001. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcův návrh na zahájení řízení o udělení azylu jako zjevně nedůvodný podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).

K rozkladu žalobce Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 6. 2003, č. j. 9 Az 42/2003-43, rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2003, č. j. OAM-324/AŘ-2003, pak ministr vnitra žalobcův rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2001, č. j. OAM-7361/VL-02-03-2001, opět zamítl.

V žalobě ze dne 26. 2. 2004 proti tomuto rozhodnutí ministra vnitra žalobce citoval řadu ustanovení správního řádu (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 34 odst. 1, 5, § 46, § 47), která správní orgán v řízení porušil. Ke skutkovým důvodům odkázal na spisový materiál. Dodal, že napadené rozhodnutí obsahuje vadné poučení („*Proti tomuto rozhodnutí nelze podat odvolání.*“), a proto je vzhledem k § 54 odst. 3, § 55 odst. 1 správního řádu, žaloba podána včas. Navrhl, aby soud rozhodnutí ministra vnitra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Usnesením ze dne 12. 10. 2004 městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou. V odůvodnění konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 12. 1. 2004, třicetidenní lhůta k podání žaloby (§ 32 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002, ve spojení s čl. II zákona č. 2/2002 Sb.) uplynula dnem 11. 2. 2004. Absence poučení o možnosti podání žaloby v napadeném rozhodnutí nemá vliv na délku nebo běh lhůty k jejímu podání. Rozhodnutí ministra o rozkladu je v instančním pořadu správního řízení rozhodnutím konečným, nelze ho napadnout řádným opravným prostředkem. Stávající právní úprava správního řízení stojí na principu poučovací povinnosti jen o tzv. řádných opravných prostředcích. Informování účastníků řízení o možnosti využití případných dalších právních prostředků nápravy je ponecháno na vůli správního orgánu, žádným obecně závazným právním předpisem mu není uloženo. Žaloba podaná u soudu dne 5. 3. 2004 je tedy podána opožděně, soudu tak nezbylo, než ji odmítnout.

Proti odmítavému usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost založenou na důvodu uvedeném v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedl, že v rozhodnutí správního orgánu nebyl poučen o možnosti podat proti rozhodnutí žalobu s odkladným účinkem podle § 32 zákona o azylu. Azylové řízení se řídí nejen správním řádem, ale též zejména zvláštním zákonem o azylu. Podání žaloby s odkladným účinkem má pro účastníky v zásadě stejné účinky jako odvolání dle správního řádu, které zde možné není. Tím dochází k diskriminaci osob v řízeních, kde je namísto odvolání možno podat pouze žalobu k soudu se stejnými odkladnými účinky, neboť v těchto případech se o této možnosti účastníci řízení nedozví, zejména když jde o cizince. Postupem správního orgánu tak došlo k porušení práva na spravedlivý proces zaručeného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce dále označil napadené rozhodnutí ministra vnitra za nicotné. Rekapituloval průběh správního a soudního řízení v dané věci s tím, že v listopadu 2003 již ministr vnitra neměl kompetenci ve věci rozhodovat v rozkladovém řízení. Tato kompetence zanikla účinností zákona č. 2/2002 Sb., tj. dnem 1. 2. 2002; podle přechodných ustanovení k tomuto zákonu mohl ministr vnitra pouze dokončit řízení o rozkladu podle dosavadních předpisů, o kterém nerozhodl do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. V žádném případě však nemohl zahajovat nová řízení. Ministr vnitra tak v roce 2003 rozhodoval o věci, o které již dle zákona rozhodovat neměl, čímž porušil minimálně čl. 2 odst. 2 Listiny.

Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce též požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť rozhodl přímo ve věci samé.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost nedůvodnou.

K tvrzení stěžovatele, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, protože rozhodnutí o rozkladu výslovně neobsahovalo poučení o možnosti podat žalobu s odkladným účinkem, soud uvádí:

Podle článku II. bodu 2. zákona č. 2/2002 Sb. se řízení o rozkladu, o kterém ministr vnitra nerozhodl do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadní právní úpravy. Rozklad proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal dne 19. 9. 2001. Ke dni účinnosti zákona č. 2/2002 Sb. (k 1. 2. 2002), ministr vnitra o jeho rozkladu nerozhodl, na věc se tedy vztahuje znění zákona o azylu účinné do 31. 1. 2002. Podle jeho § 9 se v řízení postupuje podle správního řádu, není-li dále stanoveno jinak.

Poučením o možnosti opravných prostředků jakožto náležitostí rozhodnutí ve věci azylu se zákon o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002 nezabývá, nutno tedy aplikovat správní řád.

V základních pravidlech řízení podle § 3 správního řádu je zakotvena i povinnost správního orgánu poskytovat pomoc a poučení účastníkům řízení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Toto základní pravidlo a povinnost z něho plynoucí nachází pak odraz v konkrétních procesních ustanoveních správního řádu, mimo jiné i v § 47 odst. 1, 4, který stanoví, že obligatorní náležitostí rozhodnutí je poučení o odvolání (rozkladu), tj. uvedení údaje, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat (podat rozklad). Uvedený zákon rovněž řeší postup pro případy chybějícího nebo nesprávného poučení o odvolání (rozkladu). Protože jde o řízení před správním orgánem, vztahuje se poučovací povinnost - a zákon tak výslovně stanoví - jen na toto řízení, které je v zásadě, a to i v daném případě, dvouinstanční, a tedy toliko na povinnost poskytnout poučení o řádných opravných prostředcích (odvolání, rozkladu). Výjimku, kdy poučení musí obsahovat údaj o možnosti obrany před jiným než správním orgánem může tvořit odchylná úprava zvláštních předpisů. Nejde-li však o takový případ, a před správními orgány probíhá dvouinstanční řízení, přičemž rozhodnutí orgánu II. stupně je konečné (řízení před správním orgánem je skončeno a rozhodnutí nabývá právní moci), není povinností správního orgánu poučovat účastníky o škále dalších možných právních prostředků (prostředcích dozorčího práva, mimořádných opravných prostředcích, stížnosti, žalobě a dalších), které právní úprava zná, jimiž se zahajuje jiné řízení (nebo šetření) před státními orgány nebo soudy. Takto široce pojatou poučovací povinnost správnímu orgánu nelze uložit.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Pro realizaci tohoto práva je v daném případě stanoven postup v s. ř. s. Je tak na vůli fyzické nebo právnické osoby, která se cítí být zkrácena rozhodnutím správního orgánu, aby po skončení řízení před ním, sama zvolila mezi prostředky, které právní úprava připouští, ten, který považuje za vhodný.

Lze uzavřít, že obecná právní úprava správního řízení stojí na principu poučovací povinnosti o tzv. řádných opravných prostředcích. Využití dalších právních prostředků obrany (po právní moci rozhodnutí ve věci) ponechává na vůli účastníků řízení, když obecná znalost

jejich výčtu je předpokládána a konkrétní možnost jejich podání v každém jednotlivém případě je odlišná. Speciální úprava v zákoně o azylu pak nestanoví jinak.

Pokud v rozhodnutí ministra vnitra bylo uvedeno, že proti němu nelze podat odvolání, odpovídá takto formulované poučení § 47 odst. 4 správního řádu.

Otázka odkladného účinku podané žaloby na vykonatelnost rozhodnutí (§ 33 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002) je pak v daném případě irelevantní; nelze z ní vyvodit, že by soudní přezkum pravomocného správního rozhodnutí, který se svou povahou od opravného správního (odvolacího, rozkladového) řízení podstatně liší, alespoň v tomto případě takové řízení nahrazoval či byl jeho dalším stupněm. Odkladný účinek je žalobě ve věci azylu přiznán ze zákona především z důvodu procesní ekonomie, neboť výkon rozhodnutí o neudělení či odnětí azylu nebo o zamítnutí návrhu na zahájení řízení o udělení azylu pro zjevnou nedůvodnost, by mohl vzhledem ke své povaze (povinnost ukončit pobyt a vycestovat) vést ke vzniku nenahraditelné újmy pro žalobce (srov. překážky vycestování dle § 91 zákona o azylu). Zákonná úprava tak předchází četným soudním rozhodnutím o přiznání odkladného účinku žalobám podaným ve věci azylu.

Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěrem městského soudu, který konstatoval, že absenci poučení o možnosti podat žalobu k soudu nelze považovat za formální vadu napadeného rozhodnutí, která by mohla mít vliv na délku nebo běh lhůty pro podání žaloby. Stěžovatelovo právo na spravedlivý proces tak v tomto ohledu porušeno nebylo.

Rozhodnutí o rozkladu bylo stěžovateli doručeno dne 12. 1. 2004. Lhůta třiceti dnů pro podání žaloby (§ 32 zákona o azylu ve znění účinném do 31. 1. 2002) uplynula dnem 11. 2. 2004. Stěžovatelova žaloba, podaná osobně u městského soudu dne 5. 3. 2004, tak byla opožděná. Městský soud ji proto důvodně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V jeho procesním postupu neshledal za této situace Nejvyšší správní soud žádnou nezákonnost.

Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že se městský soud nezabýval nicotností napadeného rozhodnutí ministra vnitra, ač mu to ukládá § 76 odst. 2 s. ř. s. Se stěžovatelem je třeba souhlasit v tom, že trpí-li rozhodnutí správního orgánu tak závažnou právní vadou, jež vyvolává jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), vysloví soud rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. K vadám způsobujícím nicotnost správního aktu tudíž soud za uvedených podmínek přihlíží z úřední povinnosti, bez ohledu na to, zda žaloba na takové vady poukazovala. Na druhé straně však aplikace uvedeného ustanovení soudem přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující, je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat. Jinými slovy řečeno, zjistí-li soud, že žaloba byla podána opožděně, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako nezpůsobilou aktivace soudního přezkumu. Otázka včasnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad napadeného rozhodnutí. Až po splnění všech podmínek řízení se totiž soud může zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tedy zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní. Ani této kasační námitce tak soud nemohl přisvědčit.

Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny stěžovatelovy námitky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 7. září 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu