



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 **O. Ch.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Slavíkem, advokátem se sídlem Bělehradská 92, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, proti rozhodnutí ze dne 21. 11. 2002, č. j. OAM-5339/VL-07-P16-2001, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 47 Az 880/2003-28,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, č. j. 47 Az 880/2003-28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2002 zastavil žalovaný řízení o udělení azylu žalobci podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce opakovaně vyzval, aby se dostavil k pohovoru (ty se měly konat dne 7. 3. 2002 a 20. 11. 2002); žalobce však výzev nedbal, ačkoli byl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce – kromě obecného poukazu na ustanovení správního řádu, která žalovaný údajně porušil – namítal, že se v době, kdy mu žalovaný podle svého vyjádření doručoval výzvy k pohovorům, zdržoval na adrese v H., D. O. 119, kde žije od listopadu 2001. Oznámení o uložení zásilky od žalovaného však ve schránce neměl. Proto žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 19. 12. 2003. Jak uvedl v odůvodnění, při doručování první výzvy k pohovoru správní orgán sice zaslal výzvu na adresu, kde již žalobce nebyl hlášen k pobytu; i žalobce však porušil svou povinnost, protože neohlásil nové místo pobytu na poště, a správnímu orgánu tak nezbylo než považovat

třetí den od uložení zásilky za den doručení v souladu s § 24 odst. 2 správního řádu. Zásilku obsahující druhou výzvu k pohovoru, při jejímž doručování nebyl žalobce zastížen, si pak žalobce nevyzvedl, ač byl o jejím uložení na poště prokazatelně vyrozuměn. Podmínky ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu tak byly splněny a žalovaný rozhodl správně.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce včas kasační stížnost, kterou posléze doplnil prostřednictvím advokáta ustanoveného soudem; uplatnil zde důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního, tedy vady řízení před správním orgánem a vady řízení před soudem. Vadu řízení před správním orgánem spatřoval žalobce v tom, že přinejmenším první výzva k pohovoru mu nebyla řádně doručena. Místem hlášeného pobytu žalobce byla do 24. 1. 2002 adresa L. 405, P. 9 (u J. V.), od 25. 1. 2002 pak adresa D. O. 119, H. První výzva, ač byla datována až dnem 25. 1. 2002 a na poště uložena dokonce až 1. 2. 2002 s tím, že žalobce nebyl v místě doručování zastížen, však byla zaslána na adresu již neaktuální. To bylo v rozporu s poučením žadatele o udělení azylu, podle něž měly být veškeré písemnosti od žalovaného doručovány žalobci na adresu hlášeného pobytu. Krom toho není žadatel o azyl povinen zdržovat se v místě hlášeného pobytu, jak se chybně uvádí v citovaném poučení, ani není povinen hlásit místo svého pobytu poště, jak se mylně domnívá krajský soud. Naopak žalovaného stíhá povinnost doručovat žadatelům do vlastních rukou, a především tedy na adresu místa hlášeného pobytu; tuto povinnost však žalovaný porušil.

Co se týče vad řízení před soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, upozornil žalobce na to, že byl v řízení před soudem opakovaně tázán, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. K první výzvě, učiněné Městským soudem v Praze, sdělil žalobce dne 28. 5. 2003, že žádá ve věci nařídit jednání; na druhou výzvu, kterou mu adresoval Krajský soud v Praze, pak žalobce již nereagoval. Jeho mlčení následující po druhé výzvě však nelze vykládat jako souhlas s rozhodováním bez jednání: žalobce totiž jednoznačně vyjádřil svou vůli osobně se účastnit jednání již v řízení před Městským soudem v Praze a není důvodu o tomto jeho vyjádření pochybovat. Opakovaně vyzývat podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud účastníka jen tehdy, jestliže od předchozí výzvy, která zůstala bez odezvy, uplynula delší doba; jinak však opakované výzvy nejsou přípustné. K tomu žalobce poukázal též na nutnost vykládat presumovaný souhlas účastníka s rozhodováním bez nařízení jednání restriktivně (čl. 4 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádal též o to, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek; tato žádost se však - s ohledem na zamítnutí kasační stížnosti - stala bezpředmětnou.

Kasační stížnost je důvodná.

Žalobce správně poukázal na to, že žalovaný pochybil při doručování výzev k pohovorům. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce byl od 21. 6. 2001 hlášen k pobytu na adrese L. 9/405, P. 9, u J. V. (resp. J. V.), od 25. 1. 2002 pak na adrese D. O. 119, H. Žalovaný, ač vyhotovil první výzvu k pohovoru dne 25. 1. 2002 a odeslal ji až 31. 1. 2002, uvedl na obálce již neaktuální adresu a zaslal výzvu na místo, kde se žalobce při doručování už nejen nezdržoval, ale dokonce tam ani nebyl hlášen. Údaj vyznačený na obálce a stvrzený podpisem poštovního doručovatele o tom, že adresát nebyl při doručování zastížen, a zásilka byla proto uložena na poště, tak nevyjadřuje skutečný stav věcí: nezastížen totiž pojmově

může být jen takový adresát, jehož zdržování se v místě může odesílatel důvodně očekávat. Takovým místem je u žadatele o azyl místo hlášeného pobytu, popřípadě místo, které žadatel jinak označil jako místo, kde se bude zdržovat (např. při krátkodobém odchodu z pobytového střediska tzv. „na propustku“). Žalobce však řádně ohlásil své nové místo pobytu, neměl tak proč se zdržovat v místě původního pobytu a žalovaný mu tam doručoval bezdůvodně. Učinil tak jen v důsledku vlastního pochybení: žalobce totiž svou zákonnou povinnost hlásit žalovanému změnu místa pobytu splnil; oznamovací povinnost vůči poště pak v rozporu s názorem krajského soudu nemá. Takové chybné doručování pochopitelně ani nemohlo mít žádné právní následky v podobě fikce, jak se domnívá krajský soud.

Již jen takto nesprávný postup zakládá důvodnost první stížní námitky: prvou z podmínek pro zastavení řízení o udělení azylu podle § 25 písm. d) zákona o azylu je totiž to, že žadatel se bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru. I kdyby tedy doručení druhé výzvy bylo řádné, nebylo by možno řízení v žalobcově věci zastavit, protože by byl k pohovoru obeslán toliko jednou, nikoli opakovaně.

Žalovaný však – což žalobce výslovně nezdůrazňuje – pochybil i při doručování druhé výzvy, adresované do nového místa hlášeného pobytu: přehlédl totiž, že ustanovení o doručování obsažená v zákoně o azylu jsou úpravou speciální k obecné úpravě doručování podle správního řádu. Doručování v azylovém řízení je upraveno v § 24 zákona o azylu, a to tak, že podle § 24 odst. 1 tohoto zákona, ve znění zákona č. 2/2002 Sb. (účinného od 1. 2. 2002 do 12. 10. 2005), se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu; podle § 24 odst. 2 cit. zákona se písemnost, kterou se nepodařilo doručit, uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo v ministerstvu určeném azylovém zařízení, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti se vyvěsí v přijímacím nebo pobytovém středisku na úřední desce, a nevyzvedne-li si adresát zásilku do deseti dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Ze spisu je zřejmé, že v posuzované věci takto předepsaným způsobem doručováno nebylo. Obě zásilky obsahující výzvy k pohovoru, jež byly žalobci zaslány na adresu v soukromí, byly po nezastižení žalobce uloženy na poště, odkud byly po uplynutí úložní lhůty odeslány zpět žalovanému. Citovaná ustanovení zákona o azylu však v takové situaci, kdy je adresát hlášen k pobytu mimo azylové zařízení, ukládají uložit písemnosti, které se nepodařilo doručit, v ministerstvu určeném azylovém zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti mělo být v takovém azylovém zařízení vyvěšeno na úřední desce, a teprve pokud by si adresát zásilku do deseti dnů od uložení nevyzvedl, mohl by být poslední den této lhůty považován za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Ani jedna ze zásilek obsahujících výzvy k pohovorům tak nebyla doručována postupem podle § 24 zákona o azylu, ve znění účinném v době doručování, a proto nebylo možno vycházet z fikce doručení těchto písemností ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o azylu. Takto chybné doručování nemohlo vést k řádnému předvolání k pohovoru podle § 23 odst. 2 zákona o azylu; jelikož pak žalobce nebyl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn, nebyly splněny ani podmínky pro zastavení řízení podle § 25 písm. d) zákona o azylu. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tak neměl oporu ve správním spise a krajský soud měl napadené rozhodnutí pro tuto vadu zrušit.

Důvodná je i druhá námitka, jíž žalobce zpochybňuje právní následky výzvy k vyjádření podle § 51 s. ř. s., kterou mu zaslal Krajský soud v Praze. Řízení v žalobcově věci

probíhalo u dvou soudů: nejprve u Městského soudu v Praze, k němuž byla žaloba nesprávně podána, a poté u Krajského soudu v Praze, jemuž byla věc postoupena jako soudu místně příslušnému. To však nemůže mít vliv na právní následky vyjádření účastníka k možnosti rozhodovat bez jednání: toto vyjádření se totiž vztahuje k řízení o žalobě směřující proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí a jeho právní následky nejsou o nic slabší jen proto, že vyjádření nebylo poskytnuto soudu, který o věci skutečně bude rozhodovat, nýbrž bylo učiněno k výzvě soudu místně nepříslušného.

Vyzývá-li soud žalobce k vyjádření podle § 51 s. ř. s., musí vždy brát zřetel na to, zda se již žalobce vyslovil (popř. s právními účinky mlčel) ohledně možnosti jednání v téže věci, vymezené totožnými účastníky a totožným předmětem řízení: účinky takového vyjádření, resp. mlčení, totiž nezavazují jen ten soud, jehož předseda senátu žalobce k vyjádření vyzval a jenž se později ukázal být místně nepříslušným, ale i soud místně příslušný, který bude o věci po jejím postoupení rozhodovat. Soud místně příslušný, jemuž byla věc postoupena soudem místně nepříslušným, se tedy bez dalšího řídí vyjádřením žalobce (popř. jeho právně relevantním mlčením) učiněným k výzvě místně nepříslušného soudu. Místně příslušný soud jistě nepochybí tím, že vyzve žalobce k vyjádření podle § 51 s. ř. s. opětovně; jak však žalobce správně poznamenává, domněnku souhlasu s rozhodováním bez nařízení jednání je třeba – s ohledem na ústavní zásadu veřejnosti jednání – vykládat restriktivně. V daném případě to znamená, že výslovné vyjádření dříve učiněné nemůže být popřeno pozdějším mlčením, neboť žalobce se k možnosti rozhodovat bez jednání již v téže věci jednou vyjádřil. Z tohoto vyjádření vychází i soud místně příslušný, a musí tedy ve věci nařídit jednání, pokud žalobce v řízení před ním výslovně neudělí souhlas k rozhodování bez nařízení jednání nebo pokud nenastane situace předvídaná v § 76 odst. 1 s. ř. s. Totéž platí i v opačném případě: udělil-li žalobce v řízení před místně nepříslušným soudem souhlas s rozhodováním bez nařízení jednání, popř. nastala-li domněnka takového souhlasu, i místně příslušný soud může rozhodnout bez nařízení jednání, aniž by se předem musel ujistovat, zda si žalobce věc v mezidobí nerozmyslel.

K žalobcově úvaze o tom, zda vyzývat účastníky podle § 51 s. ř. s. opakovaně, po uplynutí „delší doby“ od „fikce“ souhlasu s rozhodováním bez jednání (pozn.: zde nejde, jak se žalobce domnívá, o fikci, nýbrž o nevyvratitelnou domněnku), se tak sluší poznamenat, že soud není nikdy povinen vyzývat účastníka k takovému vyjádření opakovaně – ať už řízení bylo zahájeno a od počátku běží u místně příslušného soudu, nebo řízení bylo zahájeno u místně nepříslušného soudu a poté v něm pokračoval soud místně příslušný - a to bez ohledu na délku probíhajícího řízení. K opakovaným výzvám bude docházet zpravidla v případech, jako je ten žalobcův, tzn. tehdy, je-li žalobce po podání žaloby vyzván k vyjádření místně nepříslušným soudem a teprve pak se jeho věc octne u soudu místně příslušného. I taková opakovaná výzva je však jen výrazem uvážení soudu, nikoli projevem jeho povinnosti, neboť účinky žalobcova vyjádření k prvé výzvě zásadně přetrvávají i v řízení před místně příslušným soudem.

V tomto konkrétním případě navíc nelze k tíži žalobce přičítat postup místně nepříslušného Městského soudu v Praze, který žalobce vyzval k vyjádření podle § 51 s. ř. s., aniž si předem ujasnil, zda je skutečně soudem místně příslušným k rozhodování ve věci. Je pak pochopitelné, že žalobce – navíc coby právní laik a cizinec – považoval druhou výzvu k témuž, učiněnou Krajským soudem v Praze, za nadbytečnou a již se k ní výslovně nevyjádřil, neboť měl svá práva za zachována dřívějším vyjádřením.

I otázka způsobu rozhodování soudu – tedy s jednáním či bez jednání – tak závisí na procesní dispozici žalobce (s výjimkami podle § 51 odst. 2 a § 76 odst. 1 s. ř. s.): dokud žalobce výslovně nevyjádří jinou vůli, musí i místně příslušný soud, jemuž byla věc postoupena, vycházet z jeho již vysloveného nesouhlasu s rozhodováním bez nařízení jednání. Může se stát, že u žalobce dojde ke změně okolností, které měly vliv na jeho předchozí nesouhlasné vyjádření, a on se již nebude chtít či moci případného jednání zúčastnit (např. při předběžné konzultaci věci s osobou práva znalou nebo tehdy, jestliže by doprava k místně příslušnému soudu byla pro žalobce obtížnější či nákladnější); v takovém případě však žalobce může informovat soud o tom, že na nařízení jednání netrvá, případně se z již nařízeného jednání omluvit.

Pouhým zasláním výzvy k vyjádření podle § 51 s. ř. s. tedy Krajský soud v Praze nijak nezkrátil žalobce na jeho právech; pochybil ovšem tím, že nepřihlížel k výslovnému nesouhlasu s rozhodováním bez nařízení jednání, který žalobce vyjádřil již v řízení před Městským soudem v Praze, a navzdory žalobcovu dřívějšímu nesouhlasnému vyjádření dovodil vznik nevyvratitelné domněnky podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *in fine*. Tento postup založil tzv. jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Žalobce se svými stížními námitkami plně uspěl; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. prosince 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu