



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **I. B.**, zast. Mgr. Alexandrem Vaškevičem, advokátem, se sídlem v Plzni, Františkánská 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2004, č. j. 6 Az 83/2003 – 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 10. 2001, č. j. OAM-6626/VL-11-P16-2001 rozhodlo Ministerstvo vnitra České republiky jako správní orgán prvního stupně, že se řízení o udělení azylu žalobci zastavuje podle § 25 odst. 1 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen zákon o azylu) proto, že se ač řádně vyrozuměn, na žádný ze dvou stanovených termínů pohovoru k objasnění důvodů svého návrhu na zahájení řízení o udělení azylu bez řádné omluvy nedostavil. Stav spisového materiálu neumožnil správnímu orgánu rozhodnout ve věci.

Rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 9. 2002, č. j. OAM-978/AŘ-2002 a rozhodnutí o zastavení řízení potvrdil. Ztotožnil se s důvody, na nichž spočívá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a dodal, že bez součinnosti žalobce (dostavení se k pohovoru) nemohl být vyslechnut, takže nebylo možné řádně zjistit skutkový stav věci a rozhodnout meritorně tj. ve věci. Předvolánky mu byly doručeny podle zákona náhradním způsobem. K jeho tvrzení v rozkladu,

že se v pobytovém středisku (místě evidovaného pobytu) nezdržoval od 9. 9. do 7. 11. 2001 uvedl, že z evidenční karty vyplývají údaje jiné, totiž že pobytové středisko opustil 5. 9. 2001, vrátil se 12. 9. 2001 a opět odešel, aniž oznámil, kam a na jak dlouho, dne 24. 9. 2001.

Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem. V odůvodnění uvedl, že se žalobce nezdržoval v pobytovém středisku a místo svého pobytu neoznámil, takže v době doručování předvolání k pohovorům nebyl správnímu orgánu znám jeho pobyt. Oprávněně proto doručoval předvolání uložením u pověřeného zaměstnance ministerstva, přičemž oznámení o uložení bylo vyvěšeno po stanovenou dobu na úřední desce. Bylo plně na žalobci, aby splnil své povinnosti žadatele o azyl a na předvolání se dostavil ve stanovené lhůtě k pohovoru. O termínech pohovorů byl vyrozuměn v souladu s tehdy platným § 24 odst. 3 zákona o azylu a není rozhodné, zda se o tom fakticky dozvěděl či nikoliv. Žalobce navíc porušení této své povinnosti dostavit se k pohovoru ani nezpochybnil, pouze uvedl, že porušení procedurálních pravidel nebylo z jeho strany vedeno snahou vyhnout se pohovoru. Ani na jeden z termínů pohovoru (24. 9. 2001, 10. 10. 2001) se nedostavil a svou přítomnost (zřejmě bylo míněno nepřítomnost) neomluvil. Bez součinnosti nemohl správní orgán žalobce vyslechnout, takže řízení podle § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu zastavil.

Včasnou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl tento rozsudek z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Namítal, že soud i žalovaný správní orgán nesprávně posoudily právní otázku, zda je možné na případ stěžovatele vztáhnout ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Má za to, že splňuje podmínky pro udělení azylu a zmíněné ustanovení nelze aplikovat, protože při odchodu z azylového střediska na propustku vždy řádně ohlásil místo svého pobytu. Předvolání k pohovoru mělo být tedy zasláno na tuto adresu nebo měl správní orgán vyčkat stěžovatelova příchodu do azylového střediska, kam se v souladu se zákonem pravidelně dostavoval. Přístup správního orgánu označil za diskriminační a vyjádřil názor, že žalovaný překroutil fakta o jeho pobytu v azylovém středisku. Dále je stěžovatel toho mínění, že žalovaný nedostatečně provedl dokazování a na základě takto zjištěného skutkového stavu nebylo možné ve správním řízení o udělení azylu spravedlivě rozhodnout. Žalovaný nerespektoval, že má stěžovatel jako účastník azylového řízení jen velmi omezené možnosti pro zajištění důkazů o perzekuci v domovské zemi a soud tuto skutečnost ponechal bez povšimnutí. Dále stěžovatel namítal, že soud byl povinen přezkoumat napadené rozhodnutí a řízení mu předcházející z hlediska dodržení procesních předpisů. Je přesvědčen o tom, že rozhodnutí žalovaného neodpovídá ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád, „s. ř.“), neboť jeho odůvodnění je nedostatečné. Jde o vadu, kterou nelze odstranit, takže je třeba správní řízení zopakovat. Stěžovatel také nesouhlasil se způsobem, jakým se soud vypořádal s tvrzením žalovaného o neexistenci překážek vycestování. Přehlíží stěžovatelovu situaci, díky níž nepovažuje svůj návrat do země původu vzhledem k chybějící ochraně policie za bezpečný. Domnívá se, že splňuje zákonné podmínky pro přiznání překážek vycestování podle § 91 zákona o azylu, kterými se žalovaný ani soud v odůvodnění svých rozhodnutí vůbec nezabývaly. Navrhl zrušení napadeného rozsudku a požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření popřel oprávněnost kasační stížnosti a odkázal na správní spis. Navrhl její zamítnutí a návrh na přiznání odkladného účinku nepodpořil.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že jeho úkolem je v tomto řízení přezkoumat, zda předchozí řízení naplňuje důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. specifikované stěžovatelem.

Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Stěžovatel v postavení žalobce před Městským soudem v Praze namítal pouze, že i přes to, že porušil pravidla a k pohovoru se nedostavil, má právo na věcné posouzení jeho žádosti o azyl správním orgánem z pohledu naplnění důvodů pro udělení azylu v České republice. Dodal, že nebylo jeho úmyslem vyhnout se objasnění důvodů podání žádosti, ale k pohovoru se nedostavil proto, že se o tom včas nedozvěděl.

Z obsahu žaloby a rovněž z rekapitulace podstatných částí rozhodnutí správních orgánů, která jsou soudně přezkoumávána, je zřejmé, že velká část důvodů kasační stížnosti tak, jak je formuloval stěžovatel, nemůže z pohledu výše citovaného ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. obstát. Výtky ohledně nedostatků v provádění dokazování a zjišťování skutkového stavu věci ve správním řízení ani ohledně náležitostí odůvodnění rozhodnutí správního orgánu podle § 47 odst. 3 s. ř. stěžovatel nevtělil do podané žaloby, takže se jimi Městský soud v Praze nemohl zabývat. Předmětem přezkumu rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem je na podkladě důvodů stěžovatelem v kasační stížnosti vymezených, podřaditelných pod některé z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., posoudit, zda se soud správně, v souladu se zákonem vyrovnal se všemi žalobními body. V této fázi řízení nelze zkoumat postup žalovaného správního orgánu a jeho rozhodnutí z pohledu otázek, které krajský soud neřešil proto, že nic takového žalobce v žalobě nepožadoval.

Z obsahu kasační stížnosti se naznačuje, že stěžovatel vytýkané nedostatky v dokazování spojuje s otázkou jeho perzekuce v zemi původu, kterou však správní orgány ani soud neřešily. Zda byl stěžovatel ve své vlasti pronásledován, tedy zda splňuje podmínky pro udělení azylu podle zákona o azylu, vůbec nebylo ve správním řízení zkoumáno, protože bylo v prvním stupni rozhodnuto o jeho zastavení podle § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Toto ustanovení umožňuje zastavit řízení, jestliže se účastník řízení bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout. Správní řízení bylo tedy skončeno jinak než rozhodnutím ve věci (tj. zda se stěžovateli azyl uděluje či nikoliv) právě proto, že stěžovatel tím, že se nedostavoval k pohovorům, které měly osvětlit motiv jeho odchodu z vlasti a důvody, proč požádal o azyl v České republice, znemožnil správnímu orgánu opatřit si dostatek zjištění k náležitému posouzení jeho žádosti o azyl. Výpověď žadatele o azyl je totiž tím nejdůležitějším pramenem poznatků o důvodech jeho žádosti o poskytnutí ochrany cizím státem a bez ní se ve většině případů v řízení o udělení azylu nelze obejít. Pokud tedy nebylo předmětem správního řízení zkoumání, zda byl stěžovatel ve své vlasti terčem perzekuce, nemůže být úspěšná námitka na nesprávný postup při dokazování

pronásledování, a to ani pokud by byla obsažena již v žalobě. Totéž lze říci i o námitkách stěžovatele týkajících se překážek vycestování ve smyslu § 91 zákona o azylu. Žalovaný (resp. správní orgán prvního stupně) ani soud se touto otázkou nezabývaly, protože podle § 28 zákona o azylu má její řešení své místo až vedle rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu, k čemuž však v posuzovaném případě nedošlo.

Jediným uplatněným kasačním důvodem, který je přípustný, je tedy ten, jímž stěžovatel namítal nesprávnou aplikaci ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud zkoumal, zda je správná úvaha Městského soudu v Praze, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nepochybily, když zjištěný skutkový stav posoudily podle tohoto ustanovení.

Ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu ve znění účinném v rozhodné době stanoví dvě podmínky, které musí být splněny, aby mohlo být řízení zastaveno: a) účastník řízení se bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru (§ 23 odst. 2 téhož zákona) a b) na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout. Podle § 23 odst. 2 zákona o azylu je účastník řízení povinen dostavit se na předvolání k pohovoru ve lhůtě, kterou stanoví ministerstvo; nedostaví-li se k pohovoru opakovaně bez vážných důvodů, rozhodne ministerstvo na základě spisového materiálu, pokud to jeho obsah umožní.

Všechny písemnosti (tedy i předvolání k pohovoru) se doručují účastníkovi řízení do vlastních rukou v místě, ve kterém je evidován jeho pobyt (§ 24 odst. 1 zákona o azylu). Pokud se účastník řízení v místě doručení písemnosti nezdržuje a jeho pobyt není znám, uloží se písemnost určená do vlastních rukou účastníka řízení u pověřeného zaměstnance ministerstva v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde má účastník evidován pobyt po dobu 15 dní a oznámení o jejím uložení se vyvěsí na místě obvyklém. Poslední den lhůty se považuje za den doručení písemnosti, i když se o jejím uložení nedozvěděl (§ 24 odst. 3 zákona o azylu).

Účastník řízení o udělení azylu je hlášen k pobytu v azylovém zařízení. Může být přihlášen k pobytu mimo pobytové středisko, místo pobytu je povinen oznámit ministerstvu (§ 77 zákona o azylu ve znění účinném v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o zastavení řízení, tj. do 31. 1. 2002, před novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb.). Azylovým zařízením se podle § 2 odst. 6 zákona o azylu rozumí mimo jiné i pobytové středisko.

Podrobnosti o způsobu oznámení úmyslu změnit místo pobytu byly do § 77 odst. 2 zákona o azylu vloženy až novelou provedenou zákonem č. 2/2002 Sb. V době, kdy bylo rozhodováno o zastavení azylového řízení správním orgánem prvního stupně, tato právní úprava, na niž ve svém rozsudku odkazoval Městský soud v Praze, neplatila. To však na právním posouzení celé věci nic nemění. Podstatným zůstává to, že místo pobytu mimo pobytové středisko je účastník řízení o udělení azylu povinen oznámit ministerstvu. Stěžovatel byl v době, kdy byl účastníkem řízení před správním orgánem prvního stupně, hlášen k pobytu v J. Toto středisko však, jak je patrné z evidenční karty, která je založena ve správním spise a rovněž přístupná v elektronické databázi ministerstva, svévolně opustil dne 5. 9. 2001, aniž nahlásil, jak bylo jeho povinností, kde se bude zdržovat, a na tomto místě se přihlásil k pobytu. První předvolání k pohovoru na den 24. 9. 2001 bylo postupem podle výše citovaného ustanovení § 24 odst. 3 zákona o azylu doručováno tak, že bylo uloženo u pověřeného zaměstnance ministerstva vnitra dne 6. 9. 2001 a oznámení o uložení bylo téhož dne vyvěšeno na úřední desce, odkud bylo sňato dne 21. 9. 2001. Stěžovatel se do pobytového střediska vrátil dne 12. 9. 2001, ale k pohovoru se nedostavil a znovu azylové zařízení dne

24. 9. 2001 opustil, opět bez toho, aby místo pobytu ministerstvu ohlásil. Druhé předvolání k pohovoru, tentokrát na den 10. 10. 2001, bylo stěžovateli doručováno stejným postupem, písemnost byla vyvěšena na úřední desce dne 24. 9. 2001 a odtud sňata dne 9. 10. 2001. Stěžovatel se vrátil dne 10. 10. 2001, ale k pohovoru se nedostavil. Obě předvolání se považují za doručená, a to 21. 9. 2001 a 9. 10. 2001, i když se o tom stěžovatel nedozvěděl (při splnění zákonem stanovených podmínek nastala tzv. fikce doručení).

Z těchto skutečností je zřejmé, že stěžovateli byla řádně (postupem podle § 24 odst. 3 zákona o azylu) doručena dvě předvolání k pohovorům, ale on se ani na jeden z nich nedostavil a svou nepřítomnost žádným způsobem neomluvil. Za situace, kdy správní orgán měl k dispozici pouze kusé informace o důvodech podání žádosti o azyl (návrh na zahájení řízení o udělení azylu), které nepostačovaly k náležitému zjištění skutkového stavu věci a řádnému rozhodnutí o tom, zda splňuje zákonné podmínky pro udělení azylu, byly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu v platném znění. Je tedy správný závěr soudu o tom, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud v tomto případě aplikovaly ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu.

K tvrzením stěžovatele uvedeným poprvé až v kasační stížnosti, že z azylového zařízení odcházel na propustku a vždy řádně místo svého pobytu ohlásil, nelze přihlídnout, neboť jde o skutečnosti nové, uplatněné poprvé až poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V řízení před Městským soudem v Praze nic takového netvrdil a sám připustil, že povinnost dostavit se k pohovoru porušil a toliko vysvětlil, že jeho pohnutkou nebylo vyhnout se pohovoru.

Zákon o azylu ve znění účinném v rozhodné době neukládal správnímu orgánu prvního stupně povinnost vyčkat stěžovatelova příchodu zpět do pobytového střediska, takže nelze její splnění požadovat. Taková námitka stěžovatele není v posuzované věci relevantní. Tvrzení o diskriminačním přístupu správního orgánu ke stěžovateli a o tom, že překroutil fakta o jeho pobytu v azylovém zařízení, nejsou ničím podložena a Nejvyššímu správnímu soudu se jeví jako účelová. Stěžovatel dosud netvrdil a tím méně dokázal, že by se správní orgán dopustil pochybení majících za následek jeho znevýhodnění v řízení o udělení azylu a ani včas nenamítal, že ve skutečnosti byla fakta o jeho pobytu v azylovém řízení jiná, než jaká vzaly za zjištěné oba správní orgány i soud.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že Městský soud v Praze věc po právní stránce posoudil správně a kasační stížností vytýkaných pochybení se nedopustil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde se o kasační stížnosti rozhoduje přednostně. Navíc je žadatel chráněn před důsledky rozsudku soudu režimem pobytu za účelem strpění podle § 78b odst. 1, 2 zákona o azylu (cizinec má nárok na udělení víza za účelem strpění pobytu, mj. pokud žádost doloží dokladem o podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci azylu a návrhu na přiznání odkladného účinku – takové vízum opravňuje cizince k pobytu na území po dobu platnosti víza, která je 365 dnů; na žádost cizince odbor cizinecké a pohraniční policie platnost víza prodlouží, a to i opakovaně) – ze zákona platnost uvedeného víza zaniká právní mocí rozhodnutí o kasační stížnosti. Pozitivní rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek by tedy nemělo z hlediska ochrany stěžovatele žádný význam,

negativní by před rozhodnutím o kasační stížnosti bránilo řádnému soudnímu řízení. Při rozhodnutí o kasační stížnosti pak je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 31. ledna 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu