



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: V. A.**, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní příhrádka 21/OAM, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 59 Az 92/2003 - 53 ze dne 14. 1. 2005,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 59 Az 92/2003 - 53 ze dne 14. 1. 2005, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí č. j. OAM - 8124/VL - 20 - P16 - 2001 ze dne 17. 5. 2002 o zastavení řízení o udělení azylu podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť krajský soud, který ve věci rozhodoval, nesprávně posoudil právní otázku splnění podmínek pro zastavení řízení o udělení azylu. Stěžovatel uvádí, že postupoval podle § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zásilky obsahující předvolání k pohovoru na dny 22. 4. 2002 a 16. 5. 2002 doručoval žalobci na adresu jeho hlášeného pobytu v P., K. 16. Obě zásilky pošta žalobci doručila náhradním způsobem, a to uložením. Žalobce se tedy o konání pohovorů fakticky nedozvěděl

a nedostavil se k nim. Stěžovatel má za to, že šlo o postup správný a s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Azs 30/2003 uvádí, že „... nelze v daném případě dovodit, že by bylo hodnověrně zjištěno, že místo pobytu žalobce nebylo známo, neboť ani žalobce nezpochybnul, že by se nezdržoval v místě, kde byl hlášen k pobytu, nelze proto pro doručování použít § 24 zákona o azylu, nýbrž § 24 odst. 2 správního řádu, neboť zákon o azylu pro tento případ speciální ustanovení nemá.“. Z tohoto důvodu navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci témuž soudu k dalšímu řízení.

Žalobce své vyjádření k obsahu kasační stížnosti nepodal.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud skutečnosti, které stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, tj. že zásilky obsahující předvolání k pohovoru na dny 22. 4. 2002 a 16. 5. 2002 doručoval žalobci na adresu jeho hlášeného pobytu v P., K. 16, přitom obě zásilky pošta žalobci poté, co jej nezastihla, doručila uložením a marným uplynutím úložní doby. Žalobce se k pohovorům nedostavil. O tuto skutečnost stěžovatel opřel rozhodnutí o zastavení řízení. Z obsahu soudního spisu pak Nejvyšší správní soud zejména zjistil, že žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou, k níž krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek o zrušení rozhodnutí stěžovatele o žádosti žalobce o udělení azylu krajský soud opřel o výklad, podle něhož § 24 odst. 2 zákona o azylu řeší případy náhradního doručení písemnosti, kdy je místo žadatelova pobytu známo, žadatel se tam zdržuje, ale nepodařilo se mu písemnost doručit. Naproti tomu právní úprava vyjádřená v § 24 odst. 3 zákona o azylu upravuje případy náhradního doručení písemností tehdy, pokud se žadatel v místě hlášeného pobytu dlouhodobě nezdržuje. Nebylo-li tedy žalobci předvolání k pohovoru doručeno, bylo povinností stěžovatele postupovat podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, tj. uložit písemnost v přijímacím (pobytové) středisku a oznámení o uložení této nedoručené písemnosti vyvěsit na úřední desce. Teprve pokud by si žalobce uvedenou zásilku nevyzvedl do 10 dnů od jejího uložení, považoval by se poslední den této lhůty za den jejího doručení, i když by se žalobce o uložení zásilky nedozvěděl. Rozsudek krajského soudu byl stěžovateli doručen dne 19. 1. 2005, stěžovatel jej napadl kasační stížností dne 31. 1. 2005.

Stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je tak podána osobou oprávněnou. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel vytýká krajskému soudu nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky splnění podmínek pro zastavení řízení; jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost je přípustná.

Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek krajského soudu přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněného kasačního důvodu (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Je-li namítána nezákonnost pro nesprávné posouzení právní otázky, jež byla pro rozhodnutí ve věci klíčovou, pak Nejvyšší správní soud předesílá, že nesprávným posouzením právní otázky, jež by přivodilo důvodnost kasační stížnosti, by mohl být omyl soudu při aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav, přitom o mylnou aplikaci právní normy by šlo tehdy, pokud by soud na zjištěný skutkový stav použil jiný právní předpis, než který měl správně použít, nebo jinou právní normu (jiné konkrétní pravidlo) jinak správně použitého právního předpisu, než kterou měl za daného skutkového stavu správně použít, anebo pokud by aplikoval správný právní předpis (správnou právní normu), ale dopustil by se nesprávnosti při výkladu.

Jak již bylo v rekapitulaci kasační stížnosti uvedeno, stěžovatel implicitě odmítá závěr krajského soudu o tom, že by použití ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu bylo vyloučeno komplexní speciální úpravou zákona o azylu, neboť odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, sp. zn. 4 Azs 30/2003, z něhož podle stěžovatele vyplývá, že k doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu je možné přistoupit pouze tehdy, jsou-li naplněny podmínky odstavce třetího téhož ustanovení (místo pobytu žadatele o azyl není známo a žadatel se prokazatelně nezdržuje v místě, kde byl hlášen k pobytu). Jakkoliv ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citované stěžovatelem neobsahuje explicitní vyjádření myšlenky možnosti subsidiárního použití ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 24 zákona o azylu, přesto lze z kontextu celého rozhodnutí dovozovat, že z tohoto právního názoru Nejvyšší správní soud vycházel. Rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě ve věci ovšem dospěl k závěru, že se hodlá v rozhodné otázce od tohoto názoru dosud Nejvyšším správním soudem (byť spíše implicitě) zastávaného odchýlit.

Rozhodnou otázku rozhodující šestý senát definuje tak, že jde o určení, zda bylo při doručování písemností žadateli o udělení azylu v době od 1. 2. 2002 do 13. 10. 2005 (tedy v době účinnosti zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb.) možné subsidiárně použít úpravu doručování obsaženou v ustanovení § 24 správního řádu, nebo zda ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění účinném ve výše vymezeném období představovalo komplexní speciální úpravu doručování v azylovém řízení, která subsidiární použití správního řádu zcela vylučuje. Právní názor, že v případě doručování ve vymezené situaci se subsidiárně použije ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, jak šestý senát zjistil, nebyl explicitně obsažen v žádném judikátu Nejvyššího správního soudu, nicméně implicitě z něho vycházela převažující část dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu. Ve skutkově obdobných případech, jako je věc projednávaná, je možné odkázat především na rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 4 Azs 30/2003 - 47, ze dne 6. 4. 2004, č. j. 2 Azs 90/2003 - 53, ze dne 16. 11. 2004, č. j. 4 Azs 278/2004 - 58 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Tato rozhodnutí potvrzují rozhodnutí jak žalovaného, tak krajských soudů, která vycházela z toho, že účastníkům řízení o udělení azylu, jejichž pobyt byl znám a kteří se v místě pobytu zdržovali, leč nebyli zastiženi, bylo doručováno náhradním způsobem podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, a považují tento způsob doručování za zákonný. Rozhodující šestý senát ovšem dospěl k názoru opačnému. Proto věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. usnesením ze dne 8. 6. 2006, č. j. 6 Azs 184/2005 - 82, postoupil rozšířenému senátu. Ten se ve svém usnesení ze dne 15. 8. 2006, č. j. 6 Azs 184/2005 - 93, přiklonil k názoru šestého senátu a rozhodl, že „*ustanovení § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., představovalo speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*.“ S tímto závazným právním názorem vrátil věc zpět k dalšímu projednání a rozhodnutí šestému senátu.

Jádrem argumentace rozšířeného senátu, jakož i senátu šestého, je skutečnost, že při posouzení výše definované sporné právní otázky je třeba vycházet z obecných právně teoretických východisek pro výklad vztahu dvou kolidujících právních norem. V případě úpravy doručování podle správního řádu a úpravy doručování podle zákona o azylu jde o úpravu správního procesu, která je vzájemně rozdílná. Při aplikaci té které normy je tak třeba přistoupit k využití interpretačních právně logických zásad, které případný konflikt norem řeší. Jedním z takových teoretických principů je zásada *lex specialis derogat legi generali*. K její aplikaci v případě zákona o azylu nutí ostatně sám tento zákon v ustanovení § 9. V době účinnosti úpravy doručování, která je jádrem sporu, toto ustanovení znělo:

„*V řízení se postupuje podle správního řádu, není-li dále stanoveno jinak.*“ Šlo tedy o zjevný poukaz na to, že procesní režim správního řízení podle správního řádu může být zákonem o azylu jako zákonem speciálním prolomen. V případě aplikace zásady *lex specialis derogat legi generali* je pak nutné zjišťovat, do jaké míry speciální úprava tvoří úpravu úplnou, tj. jinými slovy, do jaké míry obecný režim nahrazuje.

Při použití uvedené zásady pak je třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu posoudit spornou právní otázku takto:

Podle § 24 zákona o azylu účinného v době doručování písemností v azylovém řízení v projednávaném případě, tj. ve znění zákona č. 2/2002 Sb., se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu (odstavec 1). Písemnost, kterou se nepodařilo doručit, se uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo v ministerstvem 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. Nevyzvedne-li si adresát zásilku do 10 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl (odstavec 2). Po hodnověrném zjištění, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, se v případě, že místo jeho pobytu není známo, doručení provede podle odstavce 2, jak vyplývá z odstavce 3. V případě § 24 zákona o azylu jde tedy nesporně o úpravu speciální k úpravě obsažené v ustanovení § 24 správního řádu. Jde tedy pouze o to, v jakém rozsahu je speciální úprava s to vyloučit úpravu obecnou.

Pokud § 24 odst. 1 zákona o azylu uvádí, že písemnosti se doručují předně do vlastních rukou žadatele o udělení azylu, jde o základní pravidlo, které je třeba aplikovat vždy, nestanoví-li zákon výjimku. Tou je situace předvídaná toliko v § 24 odst. 3 zákona o azylu. Pokud však § 24 odst. 2 zákona o azylu stanoví postup doručení pro případ, že se písemnost nepodařilo doručit, aniž by toto ustanovení blíže vyjadřovalo, jakou formu doručení má na mysli, pak vzhledem k systematické návaznosti § 24 odst. 2 zákona o azylu na § 24 odst. 1 téhož zákona získává toto ustanovení smyslu toliko za předpokladu, že doručením je tu myšleno pouze faktické doručení, jež se nezdařilo při postupu podle § 24 odst. 1 zákona o azylu.

Pokud by se totiž doručením podle odstavce 1 mělo rozumět doručení jakékoli, tj. i doručení uložení a marným uplynutím úložní doby podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, potom případy, kdy se nepodařilo doručit, a tedy kdy se postupuje podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by ve skutečnosti nemohly nastat, neboť situace, kdy by žadateli nebylo možno doručit, by se kryly s případy, kdy by se žadatel nezdržoval tam, kam mu bylo doručováno. Tyto situace by se však zároveň kryly s případy podávanými z § 24 odst. 3 zákona o azylu, jež je třeba vyložit v tom smyslu, že za podmínek tam stanovených není třeba činit pokus podle § 24 odst. 1 zákona o azylu a lze ihned, tj. bez takového marného pokusu, postupovat přímo podle § 24 odst. 2 zákona o azylu. Konstrukce, podle níž by se nejprve podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vyjma případů podávaných z § 24 odst. 3 téhož zákona při doručování vždy postupovalo podle správního řádu, a to včetně doručení uložení a marným uplynutím úložní doby, a teprve za předpokladu, že by se ani takové doručení nezdařilo, by stěžovatel přistoupil k doručení podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by postrádala jakéhokoli smyslu. Pokud by se měl § 24 odst. 2 zákona o azylu aplikovat výlučně v případech uvedených v § 24 odst. 3 zákona o azylu, pak samotné ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu, systematicky zařazené mezi odstavce 1 a 3, by postrádalo jakéhokoli

významu. Je tedy nutné připustit jeho samostatnou aplikaci i v jiných případech, než které přicházejí v úvahu aplikací § 24 odst. 3 zákona o azylu.

Ve světle výše uvedené úvahy proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze považovat za udržitelný výklad směřující k tomu, že se v případě doručování podle ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb. použije subsidiárně správní řád. Je třeba se totiž přiklonit k výkladu respektujícímu mimo jiné i zásady právní logiky, podle něhož § 24 odst. 2 zákona o azylu skutečně řeší případy náhradního doručení písemnosti, kdy je místo žadatelova pobytu známo, žadatel se tam zdržuje, byl uskutečněn pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu, avšak písemnost se nepodařilo fakticky (nikoli tedy marným uplynutím úložní doby po jejím uložení) doručit. Právní úprava podávaná z § 24 odst. 3 zákona o azylu se pak vztahuje na případy náhradního doručení písemností tehdy, pokud se žadatel v místě hlášeného pobytu dlouhodobě nezdržuje. V takovém případě by totiž byl pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vždy marný. Jinými slovy lze uzavřít, že postup podle § 24 odst. 2 zákona o azylu přichází v úvahu nikoli pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky podle § 24 odst. 3 zákona o azylu, ale též tehdy, pokud se postupem podle § 24 odst. 1 zákona o azylu nepodařilo zásilku fakticky doručit. Ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb. tedy představuje speciální úpravu doručování, která je natolik komplexní, že subsidiární použití správního řádu jako předpisu obecného vylučuje.

Jelikož tedy § 24 odst. 2 zákona o azylu dopadá na situace, kdy se nepodařilo fakticky podle § 24 odst. 1 zákona o azylu doručit, měl stěžovatel poté, kdy se mu vrátila zásilka, jež fakticky doručena nebyla, postupovat podle § 24 odst. 2 zákona o azylu. Pokud by měl stěžovatel hodnověrně zjištěno, že se žalobce v místě, kde je hlášen k pobytu, nezdržuje, přitom místo jeho skutečného pobytu není známo, pak by k postupu podle § 24 odst. 2 zákona o azylu přistoupil okamžitě, aniž by činil pokus podle § 24 odst. 1 zákona o azylu, předem odsouzený k neúspěchu.

Nebylo-li tedy žalobci předvolání k pohovoru fakticky doručeno, bylo povinností stěžovatele postupovat podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, tj. uložit písemnost v přijímacím (pobytovém) středisku a oznámení o uložení této nedoručené písemnosti vyvěsit na úřední desce. Pokud nebylo předvolání k pohovoru adresované žadateli o azyl hlášenému mimo pobytové středisko, jenž nebyl zastížen, doručováno v souladu s § 24 odst. 2 zákona o azylu uložení v určeném azylovém zařízení a vyvěšením oznámení o uložení na úřední desce v takovém zařízení, ale podle správního řádu, nelze učinit závěr, že se žadatel o azyl opakovaně nedostavil bez vážných důvodů k pohovoru. Nejsou tak splněny podmínky pro zastavení řízení podle ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu.

Pokud tedy krajský soud opřel nyní napadený rozsudek o závěr, podle něhož bylo za situace, kdy žalobci předvolání k pohovoru nebylo fakticky doručeno, povinností stěžovatele postupovat podle § 24 odst. 2 zákona o azylu a teprve pokud by si žalobce uvedenou zásilku nevyzvedl do 10 dnů od jejího uložení, považoval by se poslední den této lhůty za den jejího doručení, i když by se žalobce o uložení zásilky nedozvěděl, pak aplikoval správný právní předpis, správnou právní normu a nedopustil se nesprávnosti ani při jejím výkladu.

Ze shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalovaný) neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalobci. Protože však žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalobci, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 11. října 2006

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu