

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **A. A.**, zastoupeného opatrovníkem: Organizace pro pomoc uprchlíkům, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2005, č. j. OAM-3227/VL-07-BE01-2003, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2005, č. j. 10 Az 5/2005 - 35,

t a k t o :

- I. Řízení **se zastavuje**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Usnesením ze dne 30. 3. 2005, č. j. 10 Az 5/2005 - 35, Městský soud v Praze odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost žalobu stěžovatele proti shora specifikovanému správnímu rozhodnutí žalovaného. Městský soud v Praze své usnesení odůvodnil tím, že ve správním řízení před žalovaným byla žalobci výzva k převzetí rozhodnutí žalovaného doručena fikcí podle § 24 odst. 2 tehdejšího zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „spr. ř.“). Proto samotné rozhodnutí žalovaného bylo žalobci v souladu s § 24a odst. 2 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), ve znění účinném od 1. 2. 2002 do 12. 10. 2005 (dále jen „zákon o azylu“), doručeno dnem 14. 2. 2005. Jestliže tedy žalobce podal žalobu osobně u Městského soudu v Praze až dne 7. 3. 2005, učinil tak podle mínění tohoto soudu opožděně, neboť zákonná patnáctidenní lhůta pro její podání nebyla dodržena.

[2] V kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze žalobce namítl vady při doručování správního rozhodnutí ve správním řízení. Uvedl, že bydlel v soukromí na adrese R. P., u pana L.0 a na tuto adresu běžně dostával poštu. Podle jeho tvrzení mu však „rozhodnutí žalovaného nebylo žádným způsobem, ani jedinkrát, avizováno, že je uloženo na poště“ (tím žalobce zjevně míní, že mu nebylo avizováno, že mu je doručována výzva k převzetí správního rozhodnutí ve věci azylu – pozn. NSS). Soud podle žalobce neměl důkaz od pošty, že zásilku na uvedené adrese řádně avizovala. Díky tomu byla

žalobci podle jeho přesvědčení odejmuta možnost, aby jeho žaloba byla řádně a spravedlivě projednána.

[3] Při předběžné poradě dospěl první senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že při doručování písemností žadateli o udělení azylu (§ 24 zákona o azylu) je na místě subsidiární užití správního řádu, a tedy připadá v úvahu možnost náhradního doručení podle § 24 odst. 2 spr. ř. První senát v této souvislosti poukázal příkladmo na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 4 Azs 30/2003 - 47, a ze dne 6. 4. 2004, č. j. 2 Azs 90/2003 - 53, oba dostupné na www.nssoud.cz, v nichž je tento právní názor zastáván. První senát však shledal, že uvedený právní názor je v rozporu s právním názorem vysloveným v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2005, č. j. 3 Azs 26/2004 - 66, a ze dne 13. 1. 2005, č. j. 4 Azs 161/2004 - 58, oba rovněž dostupné na www.nssoud.cz. Podle druhého ze zmíněných právních názorů komplexní úprava doručování žadateli o azyl podle § 24 zákona o azylu vylučuje subsidiární užití obecné úpravy doručování ve správním řízení podle spr. ř.

[4] První senát se od druhého ze zmíněných právních názorů, s nímž se neztotožnil, nemohl odchýlit, a proto věc podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou vůbec dány podmínky pro to, aby se mohl zabývat spornou právní otázkou, pro kterou mu věc předložil první senát.

[6] Podle § 21 odst. 1 s. ř. s. „*předseda Nejvyššího správního soudu vydává po projednání v plénu jednací řád Nejvyššího správního soudu.*“ Podle odst. 2 zmíněného ustanovení pak „*v jednacím řádu Nejvyšší správní soud upraví zejména podrobněji postup při výkonu soudnictví, při jednání kolegií a pléna, při vytváření senátů a rozšířených senátů, při tvorbě rozvrhu práce, při prověrkách rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu, při sledování a vyhodnocování pravomocných rozhodnutí soudů, při přijímání zásadních usnesení, při zaujímání stanovisek, při vydávání Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a vnitřní organizaci Nejvyššího správního soudu.*“

[7] Procesní postup při jednání a rozhodování rozšířeného senátu, tedy jedné z forem výkonu soudnictví, je na základě shora uvedeného zákonného zmocnění uvedeného v § 21 odst. 1 a 2 s. ř. s. upraven především v § 71 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu (dostupný na www.nssoud.cz, dále jen „jednací řád“). Podle odst. 4 tohoto ustanovení jednacího řádu, „*jestliže byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí věc, v níž měl být odmítnut návrh nebo zastaveno řízení, aniž tyto otázky byly uvedeny postupujícím senátem jako sporné, rozhodne o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení rozšířený senát. Rozšířený senát zastaví řízení rovněž tehdy, nastanou-li důvody pro takový postup teprve poté, kdy mu byla věc postoupena.*“ Uvedené ustanovení jednacího řádu nutno vykládat tak, že rozšířený senát je oprávněn zabývat se spornou právní otázkou (viz § 71 odst. 1 jednacího řádu) resp. spornou věcí samotnou (viz § 71 odst. 2 jednacího řádu) teprve tehdy a jen tehdy, není-li dán důvod k odmítnutí návrhu nebo k zastavení řízení, a to jak tehdy, byl-li tu již tento důvod v době vydání usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu, aniž by právní či skutkové otázky, na nichž je důvod k odmítnutí

návrhu či zastavení řízení založen, byly předkládajícím senátem identifikovány jako sporné, tak tehdy, nastal-li tento důvod později. Zkoumání, zda nejsou dány důvody k odmítnutí návrhu či zastavení řízení, provede rozšířený senát z úřední povinnosti a v průběhu řízení před ním probíhajícím k nim přihlédne kdykoli, kdy vyjdou najevo, tedy případně i poté, co se spornou právní otázkou či meritem sporné věci již začal zabývat. V tomto ohledu i pro rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a pro řízení o kasační stížnosti obecně platí obdobně závěry, k nimž již Nejvyšší správní soud dospěl stran odmítnutí návrhu krajským soudem v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 11/2005 - 72, dostupném na www.nssoud.cz, a sice že zjistí-li krajský soud důvod k odmítnutí žaloby, je povinen v každé fázi řízení o ní (samozřejmě pouze do vydání rozhodnutí, jímž se řízení o věci končí) tuto skutečnost zohlednit a se žalobou naložit způsobem, který zákon předvídá, tedy ji podle příslušného ustanovení zákona odmítnout.

[8] Podle § 47 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. platí, že Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastaví, stanoví-li tak s. ř. s. nebo zvláštní zákon.

[9] Podle § 33 zákona o azylu platilo od 1. 1. 2002 do 12. 10. 2005, že „*soud řízení (o přezkumu rozhodnutí ve věci azylu – pozn. NSS) zastaví, jestliže nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení azylu (žalobce) a tato skutečnost brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci.*“ Zmíněné ustanovení bylo s účinností od 13. 10. 2005 novelou provedenou zákonem č. 350/2005 Sb. nahrazeno restriktivnější úpravou, která již nevyžadovala, aby nezjištěné místo pobytu žadatele o udělení azylu bránilo po určitou minimální dobu rozhodnutí ve věci. Na věc žalobce je nicméně aplikovatelné ustanovení § 33 ve znění účinném od 1. 1. 2002 do 12. 10. 2005. Přejícné ustanovení v čl. II zákona č. 350/2005 Sb. totiž stanoví, že „*právní postavení cizince, o jehož kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, vydanému do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nebylo dosud rozhodnuto, se po dobu řízení o kasační stížnosti řídí dosavadními právními předpisy.*“ Kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo vydáno 30. 3. 2005, tedy před účinností zákona č. 350/2005 Sb., a proto se zastavení řízení o kasační stížnosti ve věci žalobce řídí (což je právní institut ovlivňující postavení žalobce v procesněprávní rovině, a to zcela zásadně) i v současnosti právní úpravou ve znění před účinností této novely.

[10] Ustanovení § 33 zákona o azylu ve znění účinném od 1. 1. 2002 do 12. 10. 2005 bylo schváleno a nabylo účinnosti v době existence jednoinstančního soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu formou rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů (viz § 32 odst. 1 zákona o azylu a § 250l a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002, zejména pak jeho § 250s odst. 1), tedy ještě před schválením a nabytím účinnosti s. ř. s., který tuto úpravu nepřímou novelizoval zejména v ustanovení svého § 129 odst. 1. Nutno proto uvážit, zda se po zavedení dvojinstančního správního soudnictví ustanovení § 33 zákona o azylu vztahovalo i na řízení o kasační stížnosti. Kladná odpověď na uvedenou otázku se opírá v první řadě o teleologické argumenty. Ustanovení § 33 zjevně má za účel umožnit skončení soudního řízení o přezkumu rozhodnutí ve věci azylu a neprodlovňovat je zbytečně tehdy, lze-li mít vzhledem k chování žadatele o udělení azylu rozumné důvody pro závěr, že již na dalším konání soudního řízení nemá opravdový zájem, a existují-li současně důvody, další postup v řízení relevantním způsobem komplikují. Uvedené

podmínky jsou naplněny, jak zákon stanoví, tehdy, nelze-li místo pobytu žadatele o udělení azylu zjistit a brání-li skutečnost, že místo pobytu žadatele je neznámé, po určitou nikoli zcela krátkou dobu (nejméně 90 dní) rozhodnutí ve věci. Po žadateli o udělení azylu, který se na českém státu domáhá dobrodiní v podobě poskytnutí útočiště před pronásledováním nebo jinými azylově relevantními nebezpečími, lze spravedlivě požadovat přiměřenou míru kooperace s českými správními a soudními orgány. Její součástí je nepochybně povinnost zdržovat se přiměřeně stabilně na určitém místě na území České republiky tak, aby byl – nezřídka i osobní přítomností – k dispozici k úkonům v rámci správního a následně i soudního řízení; přinejmenším je však zcela nezbytné, aby žadatel o udělení azylu bez komplikací přebíral úřední písemnosti a v adekvátních časových odstupech na ně reagoval, je-li toho třeba. Neplní-li žadatel o udělení azylu tyto povinnosti, je dána první ze dvou kumulativních podmínek pro uplatnění případné „sankce“ v podobě zastavení soudního řízení o přezkum rozhodnutí ve věci azylu. Druhou z oněch podmínek je objektivní nemožnost dalšího postupu ve věci, přičemž tato nemožnost musí existovat po určitou zákonem stanovenou minimální dobu. Uvedený smysl a účel ustanovení § 33 zákona o azylu se vztahuje jak na řízení před krajským soudem, tak na řízení o kasační stížnosti. Jakkoli se v druhém z uvedených případů jedná – doktrinálně vzato – o mimořádný opravný prostředek, široké mantinely, v rámci nichž je (zejména podle právní úpravy účinné do 12. 10. 2005, tedy před zavedením institutu přijatelnosti kasační stížnosti v azylových věcech) rozhodnutí krajského soudu (a skrze ně fakticky i rozhodnutí správního orgánu) v řízení o kasační stížnosti podrobena soudnímu přezkumu, činí i z druhé instance správního soudnictví proceduru, která spadá do zákonem o azylu v nadpise jeho hlavy IV užitého pojmu „přezkumu rozhodnutí ve věcech azylu soudem“. Ostatně není náhodou, že ustanovení § 33 zákona o azylu ve znění účinném od 1. 1. 2002 do 12. 10. 2005 je dle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu aplikováno i v řízení o kasační stížnosti (viz např. jeho usnesení ze dne 21. 7. 2005, č. j. 3 Azs 196/2005 - 50, či usnesení ze dne 15. 2. 2006, č. j. 3 Azs 375/2005 - 67, obě dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Žalobce podal kasační stížnost dne 17. 6. 2005, přičemž v ní uvedl, že se nachází na adrese P.4. – K., Š. 1701/55. Na tuto adresu se mu však nepodařilo doručit bezprostředně poté (29. 6. 2005) soudem zasílanou písemnost (formulář ohledně osobních a majetkových poměrech v souvislosti se žádostí o ustanovení advokáta) a podařilo se ji doručit až 1. 8. 2005 na dříve žalobcem uváděnou adresu na P. 8, B. 1962, b. č. 3. Posléze však přestalo být úspěšné i doručování na tuto adresu – zásilku na tuto adresu (usnesení o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce žalobci a výzva k doložení zastoupení advokátem) odeslanou soudem 10. 10. 2005 se nepodařilo fyzicky doručit. Při následném pátrání zjistil Městský soud v Praze na Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky (z jeho sdělení ze dne 2. 1. 2006), že žalobce podle evidence tohoto správního úřadu dne 9. 6. 2005 svévolně opustil pobytové středisko Stráž pod Ralskem a že jeho další pobyt nebyl správnímu úřadu znám. Policie ČR, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, evidenční odbor, sdělila Městskému soudu v Praze přípisem z 9. 1. 2006, že žalovaný v té době disponoval vydaným vízem za účelem strpění pobytu platným do 26. 6. 2006 a že poslední policii známá adresa jeho pobytu byla P. 4, Š. 1701/55, u pana M. F.. Při následném zasílání pošty žalobci na uvedenou adresu (dne 26. 1. 2006) bylo poštou zjištěno, že žalobce je na této adrese neznámý. Na opakovaný dotaz Městského soudu v Praze následně dne 1. 3. 2006 sdělila Policie ČR, ředitelství služby cizinecké a pohraniční

policie, evidenční odbor, že jí není žádná jiná adresa žalobce nežli adresa P. 4, Š. 1701/55, u pana M. F., známa. Městský soud v Praze požádal o prověření pobytu žalobce na uvedené adrese Policii ČR, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, odbor pátrání a kontroly pobytu, oddělení kontroly pobytu Praha, která přípisem z 25. 5. 2006 sdělila, že šetřením na místě samém bylo zjištěno, že žalobce na této adrese nebydlí a není ani znám jeho současný pobyt. Na základě toho, že přes uvedené pátrání zůstal pobyt žalobce neznámý, mu Městský soud v Praze usnesením ze dne 24. 7. 2006, č. j. 10 Az 5/2005 - 72, ustanovil opatrovníka, a sice Organizaci pro pomoc uprchlíkům. Od té doby nevyšly ohledně pobytu žalobce najevo žádné nové skutečnosti – žalobce nekontaktoval soud ani žalovaného, stejně tak ustanovený opatrovník (specialista v oboru poskytování pomoci uprchlíkům) soudu nesdělil, že by žalobce kontaktoval přímo jej. Ani při opětovném prověřování údajů o pobytu stěžovatele, které Nejvyšší správní soud provedl dne 4. 12. 2008 v evidenci Ministerstva vnitra, nebylo zjištěno cokoli nového.

[12] Na základě výše uvedeného velmi pečlivého a ústavním kautelám, jak je zformuloval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, nepochybně zcela vyhovujícího prověřování místa pobytu žalobce, které zůstalo neúspěšné, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že místo pobytu žalobce není známo. První z podmínek, jež musí být kumulativně splněny, aby bylo lze postupovat podle § 33 zákona o azylu, je tedy dána.

[13] Dána je i druhá podmínka, a sice že skutečnost, že místo pobytu žalobce je neznámé, brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci. Podle § 105 odst. 2 s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti „*stěžovatel* (tedy v projednávaném případě žalobce) *musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.*“ V řízení prvoinstančním před krajskými soudy je ve správním soudnictví ve věcech mezinárodní ochrany (kterou je i věc žalobce) podle § 35 odst. 5 přípustné i zastoupení právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří poskytování právní pomoci uprchlíkům. Takovou právnickou osobou je nepochybně i Organizace pro pomoc uprchlíkům. V řízení o kasační stížnosti však podmínka zastoupení advokátem (resp. podmínka, že za stěžovatele jako zaměstnanec či člen jedná či jej zastupuje osoba předepsaným způsobem právnicky kvalifikovaná) platí bezvýjimečně; důvody k tomu jsou nepochybně ústavně legitimní, vycházející z požadavku patřičné odborné úrovně jednání účastníka v právně složitém řízení o kasační stížnosti i z požadavku, aby odborně erudovaný zástupce (zaměstnanec, člen) účastníka či účastník samotný byl – právě pro své právnické vzdělání – schopen určitého emocionálního odstupu od své kauzy a určité míry objektivity při posuzování nadějí na úspěch v ní.

[14] V případě žalobce padá s největší pravděpodobností v úvahu pouze zastoupení advokátem, neboť není nic známo o tom, že by žalobce disponoval právnickým vzděláním či zaměstnával právnický vzdělané osoby.

[15] Městský soud v Praze zamítl žádost žalobce o ustanovení zástupce z řad advokátů soudem a vyzval jej, aby si advokáta sám zvolil a toto zastoupení ve stanovené lhůtě doložil. Žalobce samotný je neznámého pobytu a kvůli této skutečnosti se o potřebě zvolit

si advokáta vůbec nedozvěděl, neboť příslušné usnesení Městského soudu v Praze se mu již nepodařilo doručit; proto na ně ani nereagoval. Ustanovený opatrovník, kterého se Nejvyšší správní soud dotázal, zda advokáta žalobci opatří, uvedl v přípise z 10. 12. 2008, že nemá finanční prostředky na uhrazení služeb advokáta, který by žalobce zastupoval. Dodal, že za funkci opatrovníka nedostává náhradu nákladů s tím spojených a nenáleží mu ani žádná odměna. V rámci výkonu této dobrovolné funkce proto nemůže a nebude hradit žalobci právní služby v hodnotě několika tisíc Kč z vlastních zdrojů.

[16] Ani žalobce samotný, ani jeho opatrovník tedy advokáta, který by žalobce zastupoval, nezvolili. Bez zastoupení žalobce advokátem však není možno dále pokračovat v řízení ve věci samé, neboť toto zastoupení je jednou z podmínek řízení o kasační stížnosti. Skutečnost, že pobyt žalobce není znám, brání tedy rozhodnutí ve věci, neboť znemožňuje předepsaným způsobem vyřešit otázku povinného zastoupení stěžovatele podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Doba, po kterou tato skutečnost brání rozhodnutí ve věci, nepochybně trvá nejméně 90 dní, neboť usnesení vyzývající žalobce k doložení zastoupení advokátem bylo vydáno Městským soudem v Praze již 27. 9. 2005 a od té doby nebyla otázka zastoupení vyřešena. Uplynutím dne 26. 12. 2005 tedy uplynulo 90 dní, po které skutečnost, že pobyt žalobce nebyl znám, bránila rozhodnutí ve věci. Uvedený nežádoucí stav trval i poté, a to až do současné doby.

[17] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poznamenává, že takovýto náhled na splnění podmínky, že skutečnost, že místo pobytu žalobce je neznámé, brání nejméně po dobu 90 dnů rozhodnutí ve věci, byl již v judikatuře tohoto soudu zaujat, a sice ve shora již zmíněném usnesení ze dne 15. 2. 2006, č. j. 3 Azs 375/2005 - 67.

[18] Lze tedy konstatovat, že obě kumulativně formulované podmínky pro zastavení řízení o kasační stížnosti podle § 33 zákona o azylu jsou splněny a že zde byly dány již dne 13. 2. 2008, kdy první senát Nejvyššího správního soudu vydal usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Zároveň lze konstatovat, že neznámý pobyt žalobce v době poté, co podal kasační stížnost, nesouvisí s právní otázkou, pro kterou první senát věc předložil rozšířenému senátu – ta se totiž týkala doručování písemností žalobci v průběhu správního řízení, tedy podstatně dříve než v době podání kasační stížnosti a v době poté následující. Navíc se netýkala doručování osobě neznámého pobytu, nýbrž osobě, která nezpochybňovala, že by se v místě doručování zdržovala (naopak dokonce uváděla, že na této adrese běžně přebírala poštu), avšak zároveň tvrdila, že nebyla poštou vyrozuměna o doručování zásilky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto podle § 33 zákona o azylu ve spojení s § 47 písm. c) a § 120 s. ř. s. a § 71 odst. 4 věty první jednacím řádu Nejvyššího správního soudu řízení o kasační stížnosti žalobce zastavil.

[19] Samotnou spornou právní otázkou, kvůli níž první senát věc rozšířenému senátu předložil, ani tím, zda vůbec taková sporná otázka ještě existuje anebo již byla vyřešena (a případně jak), se rozšířený senát nezabýval, neboť k tomu by byl oprávněn teprve tehdy, nebyl-li by dán důvod k odmítnutí návrhu nebo – jako tomu bylo zde – k zastavení řízení.

[20] O nákladech řízení rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu podle § 60 odst. 3 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s.

„žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta“.

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

V Brně dne 16. prosince 2008

senátu

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného