ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobce M. M.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kubíkem, advokátem se sídlem Americká 18, 120 00 Praha 2, proti **žalovanému Ministerstvu vnitra** se sídlem Nad Štolou 3, poštovní schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 13. 5. 2002, č. j. OAM-1052/VL-11-P16-2002, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003, č. j. 47 Az 166/2003-48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003, č. j. 47 Az 166/2003-48, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2002, č. j. OAM-1052/VL-11-P16-2002, zastavil žalovaný řízení o udělení azylu žalobci 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 (zákon o azylu), neboť žalobce se opakovaně bez omluvy nedostavil k pohovoru za účelem objasnění své žádosti o udělení azylu.

V opravném prostředku k Vrchnímu soudu v Praze žalobce namítl, že v době, kdy mu byly zasílány výzvy, aby se dostavil k pohovoru, se zdržoval v soukromí na základě propustky. Domníval se, že písemnosti mu budou doručovány na adresu v soukromí, kterou zanechal v pobytovém středisku; žádný dopis mu tam však doručen nebyl, a po návratu do pobytového střediska nebyl žalobce ani informován o tom, že mu byly zaslány nějaké výzvy. Žalobce tedy, jak soudí, pochopil věc chybně, a proto požádal, aby jeho záležitost byla přezkoumána.

Jelikož Vrchní soud v Praze o opravném prostředku (po 1. 1. 2003 posuzovaném jako žaloba) nerozhodl do 31. 12. 2002, postoupil věc Krajskému soudu v Praze jako soudu

věcně a místně příslušnému na základě ustanovení § 32 odst. 4 zákona o azylu a ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 519/2002 Sb., kterým se mění zákon 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).

Krajský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 11. 12. 2003, č. j. 47 Az 166/2003-48. Jelikož se – jak konstatoval – správnímu orgánu dne 19. 4. 2002 nepodařilo doručit žalobci předvolání k pohovoru do vlastních rukou, bylo předvolání uloženo v pobytovém středisku v souladu s § 24 odst. 2 zákona o azylu a doručeno fikcí uplynutím desetidenní lhůty od vyvěšení oznámení o tomto postupu na úřední desce pobytového střediska dne 29. 4. 2002. Ani další pokus o doručení do vlastních rukou dne 30. 4. 2002 nebyl úspěšný; správní orgán tak usoudil, že žalobce se dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, a místo jeho pobytu není známo. S ohledem na § 24 odst. 3 zákona o azylu tak bylo i druhé oznámení o uložení předvolání k pohovoru vyvěšeno tohoto dne na úřední desku a svěšeno dne 10. 5. 2002. Jak dále vyplynulo ze správního spisu, žalobce svévolně odešel z pobytového střediska dne 18. 4. 2002 a vrátil se dne 7. 5. 2002; žádost o povolení k odchodu na privát přitom nepodal. Krajský soud proto přisvědčil žalovanému v tom, že se žalobce bez vážného důvodu opakovaně nedostavil k pohovoru, ač byl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn; důvod k zastavení řízení o udělení azylu byl tedy dán.

Proti zamítavému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu vady správního řízení s vlivem na zákonnost [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“]. Poukázal na to, že z pobytového střediska se vzdálil na základě řádně udělené propustky, která jej opravňovala k pobytu mimo středisko na dobu třiceti dnů. Před odchodem oznámil pracovníkům pobytového střediska adresu, na níž se hodlal zdržovat, a o tom byl učiněn záznam; odchod tedy nelze považovat za svévolné opuštění pobytového střediska. Žalovaný i krajský soud pochybili, neboť se touto argumentací nezabývali. Stěžovatel proto navrhl provedení důkazu evidencí a záznamy o propustkách k pobytu mimo pobytové středisko J. udělených v měsících březnu, dubnu a květnu 2002. V této souvislosti stěžovatel namítl, že v jeho případě nebyly naplněny podmínky náhradního doručení ve smyslu § 24 odst. 2 zákona o azylu. Od 18. 4. do 7. 5. 2002 se totiž zdržoval na adrese, kterou oznámil při žádosti o propustku; na tuto adresu mu proto mohlo být současně doručováno a také řádně doručeno. Jelikož místo jeho pobytu bylo žalovanému známo, nemohla se uplatnit fikce doručení.

Stěžovatel se navíc dne 7. 5. 2002 – tedy ještě před uplynutím doby, na niž mu byla vystavena propustka – vrátil do pobytového střediska, kde si vyzvedl druhé předvolání k pohovoru; k náhradnímu doručení předvolání tak nedošlo. Dne 13. 5. 2002 se stěžovatel skutečně dostavil k pohovoru; namísto pohovoru mu však bylo oznámeno rozhodnutí o zastavení azylového řízení podle § 25 písm. d) zákona o azylu.

Je tedy zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nemá oporu v zákoně, neboť nebyla splněna podmínka opakovaného porušení stěžovatelovy povinnosti dostavit se k pohovoru. Stěžovatel proto 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 – s ohledem na věcné rozhodnutí o kasační stížnosti – stala bezpředmětnou.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta. Dotazem na příslušné pobytové středisko zjistil, že stěžovateli byla řádně vydána propustka na období od 6. 3. 2002 do 6. 4. 2002 a od 8. 5. 2002 do 5. 6. 2002. Ke dni 18. 4. 2002 stěžovateli propustka vydána nebyla; stěžovatel tedy opustil pobytové středisko svévolně a správní orgán měl důvod postupovat při doručování písemností náhradním způsobem podle § 24 odst. 2 a 3 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost důvodnou; k některým skutečnostem v ní uváděným však nepřihlížel.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že po návratu do pobytového střediska si vyzvedl druhé předvolání k pohovoru a v určené datum se k pohovoru dostavil, avšak místo toho mu bylo oznámeno rozhodnutí o zastavení řízení; o této skutečnosti se však v řízení před krajským soudem nezmínil, a to ani v opravném prostředku, ani později. V opravném prostředku naopak uvedl, že po návratu do pobytového střediska nebyl ani informován o tom, že mu byly zaslány výzvy. Jelikož zmíněnou skutečnost uplatnil stěžovatel až v kasační stížnosti – tedy poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí krajského soudu – Nejvyšší správní soud k ní nepřihlíží (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K tomu soud na okraj podotýká, že stěžovatelovo tvrzení je podle všeho pouze účelové: ze správního spisu je zřejmé, že dne 13. 5. 2002 byla teprve vyvěšena první výzva k převzetí rozhodnutí ve věci řízení o udělení azylu; stěžovatel však rozhodnutí o zastavení řízení na základě této výzvy nepřevzal a učinil tak až na základě druhého předvolání dne 12. 6. 2002.

Druhé stížnostní námitce, jíž stěžovatel vytýkal žalovanému správnímu orgánu to, že mu nezasílal písemnosti na adresu v soukromí a že bezdůvodně užil institutu náhradního doručení, Nejvyšší správní soud přisvědčil; přitom však zpřesnil právní kvalifikaci důvodu, na němž stěžovatel svou kasační stížnost založil. Stěžovatel namítl existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; k nesprávnému posouzení právní otázky soudem ovšem v jeho věci nedošlo. Dále poukázal na vadu řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívající v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost; obsahově však jeho tvrzení naplňuje jiný důvod obsažený v tomto ustanovení a založený na tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech. Nejvyšší správní soud shledal krom toho i další důvod ke zrušení napadeného rozsudku, k němuž je třeba přihlédnout nezávisle na kasačních námitkách, a to nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu záležející v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

K doručení prvého předvolání k pohovoru došlo fikcí dne 29. 4. 2002: správnímu orgánu se totiž dne 19. 4. 2002 nepodařilo doručit stěžovateli předvolání do vlastních rukou, a proto je téhož dne uložil v pobytovém středisku J., kde byl stěžovatel v této době hlášen k pobytu, a oznámení o uložení vyvěsil na úřední desce střediska. Druhé předvolání k pohovoru vydal žalovaný dne 30. 4. 2002. V tomto předvolání je za razítkem a podpisem zaměstnance žalovaného uvedeno: „Vzhledem k tomu, že se jmenovaný dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, a místo jeho pohybu není známo, byla písemnost

doručena podle § 24 odst. 2 a 3 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), v platném znění. Písemnost byla uložena v azylovém zařízení OAMP MV ČR J.“ Za tímto textem poté stojí: „Oznámení o uložení písemnosti bylo vyvěšeno dne: 30. 4. 2002, svěšeno dne: 10. 5. 2002“ a následují dva podpisy. Formulace užitá v druhém předvolání, jíž správní orgán zdůvodnil zvolený způsob doručování, je převzata z ustanovení § 24 odst. 3 zákona o azylu; zde se však kromě toho, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, a místo jeho pobytu není známo, vyžaduje, aby právě uvedené skutečnosti byly hodnověrně zjištěny. Ze správního spisu však nijak neplyne, jak správní orgán tyto skutečnosti zjišťoval či zda je vůbec zjišťoval. Jediným dokumentem svědčícím o pohybu stěžovatele, který je součástí spisu, je třístránkový výpis z počítačové databáze žalovaného nazvaný „MV ČR OAMP – Uprchlík“ (tzv. evidenční karta), kde jsou v rubrice „Popis pohybu“ zaznamenána data stěžovatelových příchodů do přijímacího střediska a do pobytových středisek, data odchodů z nich a též data vymezující stěžovatelův pobyt ve věznici. Z těchto údajů ovšem není zřejmé, zda se stěžovatel v mezidobí ohraničeném vždy příchodem do pobytového střediska a odchodem z něj ve středisku skutečně zdržoval či nikoliv. Soudu je z úřední činnosti známo, že v rubrice „Popis pohybu“ se může vyskytovat i údaj „odchod na privát“; takové opuštění pobytového střediska se však zaznamenává pouze v případě, že žadatel o azyl získá souhlas ke změně místa hlášeného pobytu na soukromou adresu. Kromě toho ale mohou žadatelé o azyl opouštět pobytové středisko v souladu s § 82 zákona o azylu i na kratší dobu, a to na základě oznámení, v němž jsou povinni uvést adresu, na níž se budou zdržovat, a dobu, po niž budou z pobytového střediska vzdáleni. Při takovém opuštění pobytového střediska nejvýše po dobu 30 dnů se pak běžně hovoří o „opuštění na propustku“, resp. o „pobývání mimo pobytové středisko na základě propustky“.

Skutečnost, zda žadatel o azyl krátkodobě opustil pobytové středisko či nikoliv, případně kdy se tak stalo, nicméně z rubriky „Popis pohybu“ nelze zjistit. Tak je tomu i ve stěžovatelově případě; tato skutečnost není uvedena ani jinde ve spisu. Žalovaný přitom ve vyjádření ke kasační stížnosti poznamenal, že stěžovateli byla řádně vydána propustka jen na období od 6. 3. 2002 do 6. 4. 2002 a od 8. 5. 2002 do 5. 6. 2002, nikoli k 18. 4. 2002, jak tvrdí stěžovatel. Z toho dovodil, že žadatel k tomuto dni opustil pobytové středisko svévolně, jak ostatně plyne i z evidenční karty. Sdělení o tom, ke kterému dni byla stěžovateli udělena propustka a ke kterému nikoli, jež je obsaženo až ve vyjádření ke kasační stížnosti, je však poněkud opožděné. I když kasační soud nemá důvod toto tvrzení zpochybňovat, nepovažuje správní spis za úplný, chybí-li v něm stěžovatelova oznámení o krátkodobém opuštění střediska, případně záznamy střediska o udělených propustkách: právě ony jsou totiž nutné pro zjištění, zda se stěžovatel k určitému datu zdržoval v pobytovém středisku či nikoli, a pokud ne, zda žalovanému sdělil místo svého přechodného pobytu. Žalovaný ostatně ani ve svém rozhodnutí o zastavení řízení nezdůvodnil, z čeho vzal za prokázané, že stěžovatel se dlouhodobě nezdržoval v místě, kde byl hlášen k pobytu. Konstatoval toliko, že stěžovatel se bez omluvy nedostavil ve lhůtě stanovené prvou výzvou k pohovoru a že nedbal ani druhé výzvy, ač byl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn. “Hodnověrné zjištění“ skutečností nezbytných pro doručování uložením podle § 24 zákona o azylu však žalovaný nedoložil. Údaje ve správním spisu by mohly v soudu vyvolat přesvědčení, že stěžovatel se zdržoval v pobytovém středisku i v celém průběhu doby od 27. 2. 2002 do 18. 4. 2002 a od 7. 5. 2002 do 12. 7. 2002, ač tomu tak nebylo. V evidenční kartě lze nalézt pouze záznam o příchodu 27. 2. 2002 a svévolném odchodu 18. 4. 2002, a dále o příchodu 7. 5. 2002 a svévolném odchodu 12. 7. 2002, nikoli však to, že stěžovatel se během těchto časových úseků po dva měsíce zdržoval na propustku mimo pobytové středisko, jak plyne z vyjádření žalovaného v kasační stížnosti. Z opačného pohledu

tedy nelze mít jistotu o tom, že stěžovatel se mezi 18. 4. 2002 a 7. 5. 2002 v pobytovém středisku nezdržoval, nejsou-li doložena všechna stěžovatelova oznámení podle § 82 odst. 2 zákona o azylu, resp. všechny propustky jemu udělené: pouze v takovém případě by správní orgán mohl usoudit, že stěžovatel ve zmíněné době skutečně pobýval mimo pobytové středisko bez předchozího oznámení, že mu nebylo možno doručovat na adresu v soukromí, že doručování uložením výzev v pobytovém středisku bylo v jeho případě na místě, a že tedy lze stěžovateli přičítat k tíži, pokud se ani na jeden z pohovorů nedostavil.

Je tedy patrné, že evidenční karta s rubrikou „Popis pohybu“ neumožňuje spolehlivě zjistit, kdy žadatel o azyl ve středisku pobýval a kdy se zdržoval se svolením správního orgánu jinde. Skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, tak nemá oporu ve spisu a krajský soud měl jeho rozhodnutí pro tuto vadu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Sám krajský soud však pochybil rovněž. Stěžovatel již v žalobě poukázal na to, že v době, kdy mu bylo doručováno uložením podle § 24 zákona o azylu, pobýval na propustce v soukromí a v pobytovém středisku zanechal adresu svého dočasného pobytu. Soud jeho žalobu zamítl, avšak tímto jediným žalobním důvodem se řádně nezabýval. Do odůvodnění svého rozsudku mechanicky převzal obsah správního spisu, aniž zkoumal jeho úplnost, a poté v souladu se záznamy v evidenční kartě konstatoval, že stěžovatel dne 18. 4. 2002 svévolně odešel z pobytového střediska a dne 7. 5. 2002 se vrátil. Z toho soud dovodil, že stěžovatel nepodal žádnou žádost o povolení k odchodu na privát, a lze tedy podle něj přisvědčit žalovanému v tom, že stěžovatel se bez vážného důvodu opakovaně nedostavil k pohovoru, ač byl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn. Soud výslovně uvedl: “Tvrzení žalobce, že by v azylovém zařízení Jezová nahlásil jakoukoli adresu k odchodu na privát, je nepodložené. Naopak je zcela zřejmé, že žalobce pobytové středisko Jezová svévolně opustil.“ Jinou argumentaci rozsudek neobsahuje. Soud se tedy spokojil s údaji obsaženými v evidenční kartě, ačkoliv ty samy o sobě nemohly zcela vyvrátit stěžovatelovo žalobní tvrzení. V řízení o kasační stížnosti ostatně sám žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel pobýval po dobu dvou měsíců mimo pobytové středisko Jezová na základě propustky, i když to ze správního spisu nebylo patrné. Je zřejmé, že správní spis je neúplný; krajský soud měl tuto výtku ze stěžovatelovy žaloby dovodit a doplnit dokazování. Neučinil tak však a žalobu zamítl, aniž své úvahy řádně podložil. Jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), projedná žalobu v rozsahu a v mezích stěžovatelem vymezených a v novém rozhodnutí o žalobě rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. 11. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu