

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **T. T.H.**, zastoupené JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Žitná 45, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 Az 21/2003 - 22 ze dne 24. 7. 2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen stěžovatelka) napadla včas podanou kasační stížností nadepsaný rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. OAM-3112/CU-02-P16-2001 ze dne 30. 9. 2002. Tímto rozhodnutím bylo správní řízení o udělení azylu zastaveno s odkazem na ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., neboť stěžovatelka se bez vážného důvodu opakovaně nedostavila k pohovoru a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout. Městský soud v Praze se ve svém rozsudku ztotožnil se závěrem žalovaného, že v daném případě byly podmínky pro zastavení řízení ve smyslu ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb. splněny. Stěžovatelka byla podle soudu poučena o následcích nedostavení se k pohovoru a vyrozuměna o uložených zásilkách, tyto si však řádně nevyzvedla. V důsledku této skutečnosti došlo k doručení obou zásilek na základě zákonné fikce uvedené v ust. § 24 odst. 2 správního řádu. Důsledky, které vyplývají z nastalé zákonné fikce doručení, nese adresát. Na tom dle soudu nic nemění skutečnost tvrzená stěžovatelkou, že jí nebyly zásilky poštou vydány, neboť ztratila osobní doklady a nemohla tedy prokázat svoji totožnost.

Za situace, kdy stěžovatelka věděla, že listovní zásilky, které si měla vyzvednout, jsou zásilkami od Ministerstva vnitra, a současně věděla, že je účastna azylového řízení vedeného orgány Ministerstva vnitra, se dle soudu jevilo tvrzení stěžovatelky o ztrátě dokladů zcela účelovým, neboť stěžovatelka ztrátu osobních dokladů ničím neprokázala a, jak vyplynulo ze správního spisu, ani nevyužila možnost v příslušném azylovém zařízení Ministerstva vnitra zjistit obsah doručovaných listovních zásilek. Z těchto důvodů soud žalobu v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

V kasační stížnosti, resp. jejím doplnění stěžovatelka výslovně neoznačila důvod kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., nicméně z obsahu lze zjistit, že dovozuje důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle stěžovatelky se soud zabýval pouze skutečností jejího nedostavení se k pohovorům, ale nezkoumal důkladně důvody, proč tomu tak bylo. Dále soud dle stěžovatelky nezkoumal důvody, které ji vedly k odchodu z vlasti a k žádosti o azyl v ČR. Nezjišťoval tak okolnosti, které svou podstatou mohou zakládat právo na zachování práva azylu stěžovatelky. K posouzení těchto okolností navrhla stěžovatelka provedení výslechu sebe a svého manžela. Stěžovatelka žádala, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek a napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že návrh na zahájení řízení o udělení azylu byl stěžovatelkou podán 28. 8. 2001. Ve správním spise je založeno prohlášení stěžovatelky, že se po dobu azylového řízení bude zdržovat na adrese P. 4, M. 593. Žalovaný zaslal stěžovatelce na tuto adresu dvě předvolání k pohovoru ve věci řízení o udělení azylu, přičemž v obou případech byla písemnost zaslána doporučeně do vlastních rukou stěžovatelky. Předvolání k pohovoru, jenž se měl konat 21. 8. 2002, bylo uloženo u držitele poštovní licence 22. 7. 2002, předvolání k pohovoru plánovanému na 25. 9. 2002 bylo uloženo 23. 8. 2002. V obou případech byla zásilka vrácena stěžovateli s poznámkou, že adresát nebyl zastižen, že uložení zásilky bylo oznámeno, avšak zásilka nebyla vyžádána. Ze soudního spisu pak Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka v opravném prostředku (žalobě) proti rozhodnutí žalovaného uvedla, že v minulém období ztratila všechny doklady, mj. průkaz z azylového střediska a vízum, které ji vystavila Policie ČR. Dále stěžovatelka uvedla, že ve dnech 21. 8. 2002 a 25. 9. 2002 dostala oznámení pošty o uložení doporučených dopisů zaslaných žalovaným. Vzhledem k tomu, že neměla žádné doklady, nevydala pošta stěžovatelce dopisy zaslané žalovaným. Stěžovatelka se tak nemohla dozvědět obsah těchto zásilek.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodu uplatněného kasační stížností. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Po přezkoumání rozsudku Městského soudu v Praze dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 23 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb. je žadatel o azyl povinen se dostavit na předvolání Ministerstva vnitra k pohovoru. Dle ust. § 24 odst. 1 cit. zákona se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu. Z důvodu absence speciálních pravidel o postupu doručování písemností do vlastních rukou v cit. zákoně se subsidiárně použijí pravidla stanovená správním řádem. Nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastižen, ačkoliv se v místě bydliště zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů

od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl (§ 24 odst. 2 správního řádu). Podle ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb. se řízení o udělení azylu zastaví, jestliže se žadatel bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutkového stavu věci a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout.

Z uvedených ustanovení vyplývá, že žalovaný je podle ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb. povinen zastavit správní řízení o udělení azylu tehdy, jestliže se žadatel o azyl opakovaně nedostavuje k pohovoru bez vážného důvodu a zároveň nelze na základě dosud zjištěných skutečností rozhodnout. Obě tyto podmínky musejí být splněny kumulativně, přičemž z požadavku opakovanosti je nutno vyvodit, že se vyžaduje přinejmenším dvojí nedostavení se k pohovoru bez vážného důvodu.

Nezbytným předpokladem postupu podle tohoto ustanovení je řádné doručení předvolání k pohovoru, které se musí uskutečnit v souladu s pravidly stanovenými v ust. § 24 správního řádu. Pokud si adresát písemnost zaslanou do vlastních rukou nepřevezme při doručování, je zásilka považována za řádně doručenou v případě uplatnění zákonné fikce uvedené v ust. § 24 odst. 2 věta druhá správního řádu. Předpokladem nastoupení zákonné fikce dle tohoto ustanovení je skutečnost, že se adresát v daném místě zdržuje, že nebyl při doručování zastižen, že byl o uložení zásilky v provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu vhodným způsobem vyrozuměn a že si do tří dnů od uložení zásilku nevyzvedl. V daném případě má Nejvyšší správní soud za prokázané, že se stěžovatelka v době doručování na doručovací adrese zdržovala a že byla vhodným způsobem o uložení zásilky vyrozuměna, neboť v této věci není mezi účastníky řízení sporu. Rovněž není sporu o tom, že zásilky obsahující předvolání k pohovorům nebyly stěžovatelkou vyzvednuty. Podstatou námitky obsažené v kasační stížnosti a rovněž uplatňované v řízení před Městským soudem v Praze je stěžovatelkou tvrzená skutečnost, že v době doručování uvedených zásilek neměla doklady, kterými by prokázala svou totožnost, a z tohoto důvodu jí nebyly zásilky poštou vydány.

Při posouzení této námitky vyšel Nejvyšší správní soud z následujících úvah. Soud má předně za to, že byly splněny všechny podmínky aplikace ust. § 24 odst. 2 správního řádu a že tedy nastoupila fikce náhradního doručení vzhledem ke skutečnosti, že si stěžovatelka nevyzvedla uloženou zásilku do 3 dnů od jejího uložení. Správní řád totiž v tomto ustanovení žádným způsobem nerozlišuje důvody, pro něž si nezastižený, avšak v místě doručování zdržující se adresát uloženou zásilku nevyzvedne, když postačí samotná skutečnost, že si ji nevyzvedl, ačkoliv byl o jejím uložení řádně vyrozuměn. Jinými slovy, právní úprava nepočítá s tím, že by právní fikce náhradního doručení nenastala v případě jakýchkoliv jiných kvalifikovaných důvodů na straně adresáta, např. překážek bránících bezprostřednímu převzetí zásilky. Naopak, je nutno vycházet z toho, že právní konstrukce ust. § 24 odst. 2 s těmito obtížemi počítá a zohledňuje je, když stanoví, že fikce doručení nastává až marným uplynutím lhůty 3 dnů od uložení. Tato lhůta má adresátovi zásilky umožnit, aby případné překážky, jež brání převzetí zásilky při doručení nebo v provozovně držitele poštovní licence, byly adresátem odstraněny. To pak platí konkrétně i pro situaci, kdy držitel poštovní licence odmítl v souladu se správním řádem a poštovním řádem zásilku určenou do vlastních rukou adresátovi vydat za situace, když se tento adresát nemohl prokázat platnými osobními doklady. Lhůta 3 dnů totiž umožňuje, aby si adresát v takovém případě obstaral osobní doklady nové, resp. náhradní. Vzhledem k tomu, že byly splněny všechny podmínky aplikace ust. § 24 odst. 2 správního řádu, má Nejvyšší správní soud za to, že zásilky, jimiž žalovaný zval stěžovatelku k oběma pohovorům, lze považovat za řádně doručené.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda stěžovatelce, ačkoliv byla řádným způsobem vyrozuměna o konání obou pohovorů k žádosti o udělení azylu, v účasti na těchto pohovorech bránil vážný důvod ve smyslu ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb. Po zvážení všech okolností případu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak nebylo. Předně je nutno vyjít ze skutečnosti, že stěžovatelka věděla, že odesílatelem zásilek, které ji nebyly pro nemožnost prokázání totožnosti vydány, je Ministerstvo vnitra. Rovněž si musela být vědoma, že je účastníkem správního řízení o udělení azylu, které vede stejný správní orgán a v rámci něhož je nositelem procesních povinností, a to přinejmenším povinnosti poskytnout správnímu orgánu přiměřenou součinnost. Nic nebránilo stěžovatelce, aby se při vědomí těchto skutečností obrátila na žalovaného, resp. na příslušné pobytové středisko se žádostí o sdělení obsahu nevydaných zásilek. Vážnost důvodu je dle Nejvyššího správního soudu třeba nahlížet rovněž z hlediska pravidel stanovených pro vydávání, nakládání a hlášení ztrát průkazu žadatele o azyl. Z ust. § 49 písm. b) cit. zákona vyplývá povinnost žadatele o udělení azylu neprodleně hlásit policii poškození, zničení, ztrátu, odcizení nebo zneužití průkazu žadatele o udělení azylu. Stěžovatelka však v řízení před Městským soudem v Praze ani v kasační stížnosti neprokazovala a ani netvrdila, že by této své povinnosti dostála. Přitom kdyby tak učinila, byla by policie povinna vystavit ji nový průkaz žadatele o azyl, resp. přinejmenším potvrzení o jeho ztrátě, které by sloužilo jako náhradní doklad k prokazování totožnosti stěžovatelky ve smyslu ust. § 49 písm. a) cit. zákona. Kdyby tak učinila neprodleně po ztrátě průkazu, nebo alespoň neprodleně po zjištění skutečnosti, že bez tohoto průkazu jí nebudou přípisy zasílané žalovaným na poště vydávány, mohla by předejít nevydání přinejmenším předvolání k druhému pohovoru, jež bylo uloženo více než měsíc po uložení prvního předvolání. Pokud by se tak stalo, mohla by se stěžovatelka k pohovoru k žádosti o udělení azylu dostavit, a v takovém případě by žalovaný bez dalšího nemohl postupovat podle ust. § 25 písm. d) cit. zákona, nýbrž by s největší pravděpodobností musel posoudit žádost stěžovatelky věcně, co do naplnění kritérií pro udělení azylu ve smyslu ust. § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 cit. zákona. Stěžovatelka tak neučinila, resp. vůbec netvrdí, že by své povinnosti podle ust. § 49 písm. b) cit. zákona dostála, když zároveň ani žádným způsobem soudu neprokazuje, že by osobní doklady skutečně ztratila. Ze všech uvedených důvodů nelze důvody tvrzené stěžovatelkou považovat za důvody vážné ve smyslu ust. § 25 písm. d) cit. zákona. Proto Nejvyšší správní soud ani nepovažoval za nezbytné provést důkazy navržené stěžovatelkou (§ 120 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.), neboť tyto důkazy byly navrženy za účelem prokázání skutečností tvrzených stěžovatelkou, které však nebyly soudem shledány skutečnostmi relevantními z hlediska aplikace cit. ustanovení. Nejvyšší správní soud vzal dále v úvahu, že v daném případě měl žalovaný jako podklad pro rozhodnutí pouze návrh na zahájení řízení a že žádný jiný pohovor k žádosti o udělení azylu, standardně v řízeních o udělení azylu prováděný, se stěžovatelkou nebyl proveden. Informace obsažené v návrhu na zahájení řízení přitom samy o sobě nejsou dostatečným podkladem pro řádné posouzení naplnění důvodů pro udělení azylu dle ust. § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 cit. zákona. Za dané situace Nejvyšší správní soud vyvodil, že podmínky aplikace ust. § 25 odst. d) cit. zákona byly naplněny, neboť stěžovatelka se bez vážného důvodu opakovaně nedostavila k pohovoru, ke kterému byla řádně předvolána, a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout.

K druhé stížnostní námitce stěžovatelky, že se soud nezabýval důvody, které ji vedly k odchodu z vlasti a žádosti o azyl, Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud v Praze nepochybil, když se zabýval pouze zákonností a správností rozhodnutí žalovaného zastavit správní řízení o udělení azylu ve smyslu ust. § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb. Proti nezákonnosti tohoto rozhodnutí totiž směřovala žaloba podaná stěžovatelkou. Soud navíc

nemohl přezkoumávat existenci důvodů pro udělení azylu v situaci, kdy se jimi žalovaný v rozhodnutí vůbec nezabýval, neboť v souladu s cit. ustanovením zastavil řízení bez meritorního rozhodnutí ve věci, tedy postupoval tak, jak mu zákon ukládá právě v případě, kdy není možné pro absenci podkladů pro rozhodnutí způsobenou jednáním žadatele o azyl vůbec zhodnotit naplnění případných důvodů pro udělení azylu.

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů nezjistil naplnění důvodu kasační stížnosti, když naopak shledal, že Městský soud v Praze nepochybil, jestliže žalobu jako nedůvodnou zamítl. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost proti napadenému rozsudku podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Vzhledem k neprodlenému rozhodnutí ve věci samé nerozhodoval již o žádosti o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně 6. 4. 2004

JUDr. Petr Příhoda,
předseda senátu