ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce: S. M., zastoupeného Mgr. Marcelou Valtrovou, advokátkou se sídlem Černošice, Školní 1238, proti žalovanému: Ministerstvo vnitra, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, pošt. schránka 21/OAM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, čj. 47 Az 288/2003 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 24. 9. 2002, čj. OAM-1974/AŘ-2002, o zamítnutí jeho rozkladu a potvrzení rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen žalovaný) ze dne 29. 6. 2001, čj. OAM-2559/VL-07-P16-2000. Tímto (posledně uvedeným) rozhodnutím bylo zastaveno řízení o udělení azylu stěžovateli podle ustanovení § 25 odst. 1 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), neboť se stěžovatel opakovaně ve stanovené lhůtě nedostavil k pohovoru za účelem objasnění důvodů své žádosti o udělení azylu. Rozsudek krajského soudu vycházel ze skutečnosti, že žalovaný postupoval v souladu se

zákonem, když řízení o udělení azylu zastavil a proto žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Konkrétně tvrdí, že správní orgán v řízení o udělení azylu porušil ustanovení § 24 zákona o doručování zásilek (ve znění účinném do 31. 1. 2002). Je přesvědčen, že změnu adresy svého pobytu z ubytovny v ulici N. B. 114 v P. na ubytovnu v ulici M. 1177 v P. hlásil na cizinecké policii již na přelomu měsíců března a dubna 2001, a tedy, že mu měly být zásilky doručovány na ubytovnu, kde se zdržoval, tj. na ubytovnu na ulici M. 1177 v P. Údaje na evidenční kartě dle jeho názoru neodpovídají skutečnosti. Je si vědom, že nemůže svá tvrzení prokázat, nicméně bez ohledu na otázku místa hlášeného pobytu došlo dle jeho názoru při doručování obou předvolání k pochybení správního orgánu. Dále cituje ustanovení § 24 odst. 1 a 3 zákona o azylu v rozhodném znění. Dodává, že pokud by správní orgán postupoval při doručování obou předvolání k pohovorům podle citovaného zákonného ustanovení, měl by stěžovatel možnost dozvědět se řádně o termínech některého z pohovorů, neboť pravidelně docházel do pobytového střediska pro prodloužení platnosti víza a mohl se tak s termínem pohovoru seznámit na vývěsce. Pokud by předvolání, resp. oznámení o jejich uložení byla řádně vyvěšena v příslušném pobytovém středisku po dobu 15 dní ode dne, kdy pošta zásilky s předvoláním vrátila, teprve potom by se jednalo o řádné doručení obou předvolání. Jestliže správní orgán tímto způsobem nepostupoval, je nutné dospět k závěru, že předvolání nebyla stěžovateli řádně doručena, a stěžovatel měl vážný důvod k nedostavení se k pohovoru. Vzhledem k tomu, že se jedná o pochybení, které ovlivnilo zákonnost rozhodnutí správního orgánu a že stěžovatel namítal nedostatek řádného doručení předvolání, měl soud rozhodnutí správního orgánu zrušit. Dále tvrdí, že jak rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak rozhodnutí soudu v jeho věci jsou nepřezkoumatelná, neboť z jejich odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem správní orgán I. stupně doručil předvolání k pohovorům stěžovateli. Správní orgán I. stupně pouze uvedl, že stěžovatel byl o termínech obou pohovorů řádně vyrozuměn. Na základě takového odůvodnění však nelze přezkoumat správnost rozhodnutí a postupu správního orgánu. Teprve z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu II. stupně alespoň okrajově vyplývá, že zásilky nebyly doručeny přímo stěžovateli, ale že byly poštou vráceny z adresy hlášeného pobytu stěžovatele s tím, že si je v úložní době nevyzvedl. Skutečnosti, které by svědčily o následném řádném postupu správního orgánu, tj. postupu podle § 24 odst. 3 zákona o azylu v rozhodném znění, však v odůvodnění správního orgánu II. stupně chybí a jeho závěr o tom, že v případě stěžovatele neshledal objektivní příčiny jeho nedostavení se k pohovoru, není proto dostatečně odůvodněn. Ani soud v napadeném rozsudku neuvedl skutečnosti, které by svědčily, o tom, že správní orgán postupoval při doručování předvolání k pohovorům řádným způsobem podle § 24 odst. 3 zákona o azylu. Závěr soudu, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zákonem, proto také

není dostatečně odůvodněn. V neposlední řadě tvrdí, že soud měl i bez návrhu stěžovatele přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu zrušit, protože rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpí vadou vyvolávající jeho nicotnost. Písemné vyhotovení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2001, které bylo stěžovateli doručeno nebylo podepsáno. Rozhodnutí správního orgánu tedy trpí nedostatkem formálních náležitostí, konkrétně podpisu osoby oprávněné k jednání za správní orgán. Domnívá se, že bez podpisu oprávněné osoby se nejedná o úkon správního orgánu. Vhledem k tomu, že pro stěžovatele a pro uplatňování jeho práv a ochranu jeho zájmů je podstatný den doručení rozhodnutí, musí mít jistotu o tom, že se skutečně jedná o rozhodnutí správního orgánu a nikoli listinu, kterou mohl kdokoli napsat a opatřit otiskem razítka. Na podporu svého tvrzení poukazuje na ustanovení § 46, § 47 odst. 5 správního řádu a § 31, § 32 odst. 1 zákona o azylu. Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, současně žádá o přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření popírá oprávněnost podané kasační stížnosti, neboť se domnívá, že jak jeho rozhodnutí, tak napadený rozsudek krajského soudu, byly vydány v souladu s právními předpisy. Kasační stížnost proto považuje za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde je o kasační stížnosti rozhodováno přednostně a kde je žadatel chráněn před důsledky rozsudku krajského 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.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

K tomu ze správního a soudního spisu vyplynulo, že dne 6. 11. 2000 podal stěžovatel návrh na zahájení řízení o udělení azylu, kde uvedl, že o azyl žádá proto,

že se tchyně podruhé vdala za třikrát odsouzeného člověka, se kterým měl normální vztahy. Když tento člověk zemřel, navštívili stěžovatele neznámí lidé s tím, že musí zaplatit dluhy zemřelého - chtěli 4000 USD. Vydírali ho a několikrát zbili; naposledy ho zavezli do lesa, přivázali za auto a vozili po lese. Stěžovatel pochopil, že jeho život je ohrožen a tak odjel do České republiky.

Žalovaný dopisem určeným do vlastních rukou vyzval stěžovatele, aby se dne 23. 5. 2001 dostavil k pohovoru za účelem objasnění důvodů pro které žádá o azyl. Stěžovateli bylo doručováno na adresu P., N. B. 114, kde se zdržoval. Vzhledem k tomu, že nebyl na uvedené adrese zastižen, byla zásilka dne 11. 5. 2001 uložena na poště a stěžovatel o tom vyrozuměn; zásilku si však nevyzvedl a k pohovoru se nedostavil. Opakovaně byl pozván k pohovoru na den 27. 6. 2001, avšak opět si zásilku uloženou na poště nevyzvedl a k pohovoru se nedostavil. Žalovaný dne 29. 6. 2001 vydal rozhodnutí čj. OAM-2559/VL-07-P16-2000, kterým bylo řízení o udělení azylu stěžovateli zastaveno podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu, neboť se stěžovatel opakovaně bez vážného důvodu ve stanovené lhůtě nedostavil k pohovoru za účelem objasnění důvodů své žádosti o udělení azylu. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, v němž sdělil, že výzvy na pohovor neobdržel v místě svého trvalého pobytu a vyslovil svůj nesouhlas s napadeným rozhodnutím. Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 24. 9. 2002, čj. OAM-1974/AŘ-2002 bylo napadené rozhodnutí žalovaného potvrzeno a rozklad zamítnut. Proti tomu stěžovatel podal žalobu, ve které uvedl, že se v době, kdy mu měly být doručeny obě výzvy k pohovoru, zdržoval na adrese, kde byl oficiálně hlášen a to v období únor až srpen 2001. Dodal, že přes tuto skutečnost mu nebyla žádná z obou výzev ke konání pohovoru doručena.

Podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona o azylu je žadatel o azyl povinen dostavit se na předvolání Ministerstva vnitra k pohovoru. Dle ustanovení § 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 zákoně o azylu se subsidiárně použijí pravidla stanovená zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). 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 ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu se řízení o udělení azylu zastaví, jestliže se účastník řízení 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 může podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu 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 ustanovení § 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 ustanovení § 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 stěžovatel v době doručování na doručovací adrese zdržoval, avšak nebyl zastižen a zásilku si nevyzvedl, neboť tato skutečnost vyplynula z doručenek, které byly vráceny s tím, že stěžovatel nebyl zastižen. Rovněž údaje evidenčního listu stěžovatele, vedeného Ministerstvem vnitra, potvrzují, že stěžovatel byl až do dne 13. 6. 2001 hlášen na adrese N. B. 114, P.

Doručenka, jako doklad o doručení písemnosti do vlastních rukou, je veřejnou listinou a potvrzuje, není-li dokázán opak, pravdivost toho, co je v ní osvědčeno. Povahu veřejné listiny má doručenka i tehdy, jsou-li údaje, jimiž musí být opatřena, obsaženy také na obalu zásilky, kterou pošta od doručenky neoddělila, a po uplynutí úložní lhůty vrátila správnímu orgánu spolu s doručenkou. K tomu, aby mohla být vyvrácena správnost údajů o doručení obsažených v doručence, která je veřejnou listinou, musí stěžovatel v řízení především tvrdit a prokázat skutečnosti, jež vedou k závěru, že údaje v doručence nejsou pravdivé. Jde-li o tzv. náhradní doručení písemnosti určené do vlastních rukou účastníka (o doručení uložením písemnosti na poště), jsou tvrzeními, v případě, že jsou prokázána, způsobilými vyvrátit závěr o doručení prokazovaném doručenkou, v podstatě jen tvrzení, že se nezastižený adresát v době pokusu o doručení písemnosti v místě doručení nezdržoval, případně tvrzení, že pošta při doručování zásilky nedodržela postup předepsaný správním řádem. Musí přitom jít o tvrzení konkrétní, vztahující se k údajům o doručení konkrétní písemnosti. Tvrdí-li stěžovatel opak, aniž by svá tvrzení jakkoli doložil, Nejvyšší správní soud k tomuto nemůže přihlížet.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že správní orgán pochybil, pokud se při doručování obou předvolání neřídil ustanovením § 24 odst. 3 zákona o azylu v rozhodném znění, nepřisvědčil.

Dále bylo třeba, aby se soud zabýval otázkou, zda stěžovateli v účasti na těchto pohovorech bránil vážný důvod ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Po zvážení všech okolností případu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak nebylo.

Nejvyšší správní soud vzal též 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 stěžovatelem proveden nebyl. Informace obsažené v návrhu na zahájení řízení přitom samy o sobě nejsou dostatečným podkladem pro řádné posouzení naplnění důvodů pro udělení azylu dle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona o azylu. Za dané situace Nejvyšší správní soud dovodil, že podmínky aplikace ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) cit. zákona byly naplněny, neboť stěžovatel se bez vážného důvodu opakovaně nedostavil k pohovoru, ke kterému byl řádně předvolán, a na základě dosud zjištěných skutečností nebylo možné rozhodnout.

Pokud stěžovatel tvrdí, že jak rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak rozhodnutí soudu v jeho věci jsou nepřezkoumatelná, neboť z jejich odůvodnění není zřejmé, jakým způsobem správní orgán I. stupně doručil předvolání k pohovorům stěžovateli, nemůže s ním Nejvyšší správní soud souhlasit a ztotožňuje se s názorem krajského soudu. Ten ve svém odůvodnění uvedl, že první předvolání k pohovoru ve věci řízení o azylu na den 23. 5. 2001 je datováno dnem 3. 5. 2001. Předvolání bylo zasláno žalobci na adresu žalobce N. B. 114, P. Zásilka byla uložena na poště dne 11. 5. 2001 s tím, že adresát nebyl zastižen; adresát si zásilku nevyzvedl. Druhé předvolání k pohovoru ve věci řízení o azylu na den 27. 6. 2001 je datováno dnem 25. 5. 2001; ani v tomto případě nebyl žalobce na stejné adrese zastižen. Zásilka mu byla dne 1. 6. 2001 uložena na poště a adresát si ji nevyzvedl. Podle čestného prohlášení žalobce, které vlastnoručně podepsal, se žalobce měl ode dne 4. 1. 2001 zdržovat na adrese: N. B. 114, P. Podle evidenční karty žalobce byl jmenovaný od 4. 1. 2001 hlášen na adrese ubytovny v ulici N. B. 114 v P., od 14. 6. 2001 na adrese ubytovny v ulici M. 1177 v P. a od 19. 10. 2001 na adrese J. 368.

Pokud stěžovatel namítá, že soud měl i bez návrhu stěžovatele přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu zrušit, protože rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpí vadou vyvolávající jeho nicotnost, je takový názor třeba odmítnout již s odkazem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 29. 1. 2004, čj. 2 Azs 64/2003 - 54, uveřejněného pod číslem 199/2004 Sb. NSS, judikoval : „*Není-li vyhotovení správního rozhodnutí, které je doručeno účastníkovi, opatřeno vlastnoručním podpisem oprávněné osoby, ale jen*

předtištěným jménem, příjmením a funkcí oprávněné osoby, úředním razítkem a doložkou „za správnost" podepsanou osobou, která stejnopisy písemného vyhotovení pořídila, pak takový postup neodpovídá § 47 odst. 5 správního řádu. Za situace, kdy je součástí správního spisu vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je jinak bezvadné, nezakládá tato vada nicotnost rozhodnutí, neboť je zřejmé, že rozhodnutí skutečně vydala k tomu oprávněná osoba." Za této situace nelze rozhodnutí žalovaného považovat za nicotné a tudíž krajský soud nepochybil, když žalobu zamítl.

Nejvyšší správní soud neshledal naplnění důvodů kasační stížnosti uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. a kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2005

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu