

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **K. F.,** zast. Mgr. Alenou Holubkovou, advokátkou se sídlem Revoluční 762/13, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR,** pošt. schr. 21/OAM, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2017, č. j. 1 Az 9/2017 - 24,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2017, č. j. 1 Az 9/2017 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla pro opožděnost odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2016, č. j. OAM-800/ZA-ZA11-ZA04-2016; tímto rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb. o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Stěžovatel v žalobě mimo jiné uvedl, že dne 8. 2. 2017 se s právní zástupkyní dozvěděli o tom, že dne 16. 12. 2016 bylo vydáno rozhodnutí žalovaného; toto bylo doručeno podle § 24a odst. 1 a 2 zákona o azylu; stěžovatel údajně nepřevzal výzvu k převzetí rozhodnutí, a proto se nedostavil k převzetí rozhodnutí v den a čas ve výzvě uvedený, ač mu výzva nebyla fakticky doručena. Rozhodnutí tak bylo doručeno dnem, který byl ve výzvě uveden. V žalobě stěžovatel namítal, že rozhodnutí nebylo doručeno jeho právní zástupkyni Mgr. Aleně Holubkové, přestože je ve spise založena neomezená plná moc. S ohledem na uvedené požádal o prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí podle § 41 správního řádu.

[3] Městský soud žalobu odmítl pro opožděnost; konstatoval, že žalovaný předvolal stěžovatele k převzetí rozhodnutí dne 9. 1. 2017, ten si zásilku nepřevzal, neboť na evidované adrese nebyl zastižen, a proto mu byla zásilka uložena u poskytovatele doručovací služby a připravena k vyzvednutí dne 22. 12. 2016, o čemž byl stěžovatel písemně vyrozuměn. Jelikož v této lhůtě nebyla zásilka vyzvednuta, byla vrácena žalovanému. V souladu s § 24 odst. 3 zákona o azylu byla písemnost stěžovateli doručena 10. dne ode dne jejího uložení. Dne 9. 1. 2017 bylo napadené rozhodnutí doručeno ve smyslu § 24 a § 24a zákona o azylu; dne 10. 1. 2017 začala běžet 15-denní lhůta k podání žaloby. Stěžovatel však žalobu podal dne 11. 2. 2017, tedy až po marném uplynutí stanovené lhůty. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána opožděně a tento nedostatek nebylo možno ani prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.), soud ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[4] V kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na to, že napadené rozhodnutí dle žalovaného, potažmo krajského soudu nabylo právní moci dne 9. 1. 2017, kdy bylo doručeno způsobem podle § 24a odst. 1 a 2 zákona o azylu, a to v důsledku toho, že stěžovatel údajně nepřevzal výzvu k převzetí rozhodnutí a proto se nedostavil k převzetí rozhodnutí v den a čas ve výzvě uvedený, ač mu výzva nebyla fakticky doručena, rozhodnutí tak bylo doručeno dnem, který byl ve výzvě uveden. Dle § 24a odst. 3 zákona o azylu platí, že je-li účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany zastoupen, doručuje se rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany zástupci a zastoupenému. S ohledem na to, že stěžovatel měl po celou dobu správního řízení právního zástupce s procesní plnou moci, rozhodnutí mělo být podle § 24a odst. 3 zákona o azylu doručeno tomuto právnímu zástupci, což se do dnešního dne nestalo. Stěžovatel a jeho právní zástupce se o vydání tohoto rozhodnutí dozvěděli teprve dne 8. 2. 2017, kdy stěžovateli byl předán cestovní doklad. Téhož dne právní zástupkyně stěžovatele kontaktovala příslušného pracovníka žalovaného, paní J. B. (pracoviště Kostelec nad Orlicí), která potvrdila, že došlo k administrativnímu pochybení. Stěžovatel má za to, že se jedná o vadu řízení a o procesní pochybení, která měla vliv na právní moc napadeného rozhodnutí. Stěžovatel poukazuje rovněž na to, že dle § 41 odst. 3 správního řádu správní orgán může na požádání o prominutí zmeškání úkonu přiznat odkladný účinek, pokud podateli hrozí vážná ujma a nevznikne-li přiznáním odkladného účinku újma způsobení dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu převyšující ujmu hrozící podateli. S ohledem na výše uvedené stěžovatel žádal Městský soud v Praze o prominutí zmeškání lhůty pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí a o přiznání postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že zruší rozsudek krajského soudu a věc mu vrátí zpět k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že předložená žaloba byla podána opožděně, proto bylo nutné ji odmítnout. Lhůtu pro podání žaloby nelze prominout a zákon neumožňuje v tomto ohledu žádné výjimky. Stěžovateli bylo rozhodnutí doručeno, proto neobstojí ani námitka, že nebylo doručeno právní zástupkyni stěžovatele, neboť právní účinky podle zákona o azylu nastávají doručením právě stěžovateli. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[8] Výklad zákonného pojmu „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publikovaném pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:
1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.
2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.
3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[9] Nejvyšší správní soud shledal v kasační stížnosti relevantní argumenty svědčící pro její přijatelnost. Posouzení opožděného podání žaloby žadatelem o mezinárodní ochranu, kdy bylo rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany doručeno pouze jemu a nebylo doručeno jeho právnímu zástupci, je dle přesvědčení zdejšího soudu zásadní z hlediska závěru o možném zásahu do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se již speciální úpravou doručování podle zákona o azylu zabýval např. v rozsudku ze dne 15. 8. 2006, č. j. 6 Azs 184/2005 - 93, dostupném na www.nssoud.cz a publikovaném ve Sb. NSS pod č. 1748/2009, v němž uvedl, že 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 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. V tomto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že § 24 zákona o azylu představuje speciální úpravu doručování, která je natolik komplexní, že subsidiární použití správního řádu jako předpisu obecného vylučuje.

[12] Lze tak konstatovat, i s ohledem na výše uvedený judikatorní závěr (byť se týká § 24 zákona o azylu ve vztahu k již neúčinnému zákonu č. 71/1967 Sb., správní řád), že zákon o azylu upravuje způsob doručování ve věcech mezinárodní ochrany zvláštním a komplexním způsobem, a to i v případě doručování písemností určených do vlastních rukou, tedy písemností, jejichž způsob doručování je upraven v § 24a zákona o azylu. Takový úmysl zákonodárce ostatně vyplývá i z obsahu § 9 zákona o azylu, který výslovně pro doručování písemností do vlastních rukou a pro ustanovení zástupce pro doručování, vyloučil aplikaci správního řádu.

[13] Podle § 24a odst. 3 zákona o azylu je-li účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany zastoupen, doručuje se rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany zástupci i zastoupenému. Právní účinky doručení nastávají doručením zastoupenému. Důvodová zpráva k danému ustanovení (věta první) uvádí: *„Specifikuje se postup při doručování rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany v případě, že je žadatel o udělení mezinárodní ochrany zastoupen.“* Dle názoru Nejvyššího správního soudu se tak vylučují negativní důsledky případné absence komunikace právního zástupce s jeho klientem, kdy je to hlavně žadatel, který by měl být informován o výsledku řízení a jeho důsledcích. Důvodová zpráva však již nikterak neřeší větu druhou třetího odstavce, kterým de facto dochází k zúžení práva stěžovatele na právní pomoc v řízení. Nelze pominout, že z 15 denní lhůty k podání žaloby u krajského soudu část lhůty uplyne pouze tím, než se žadatel z azylového zařízení spojí se svým právním zástupcem (kterému nebylo rozhodnutí, resp. předvolání k jeho převzetí, doručeno).

[14] Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že zákon o azylu je potřeba vykládat tak, že ve výše uvedeném ustanovení se stanoví, že právní účinky doručení sice nastávají doručením zastoupenému; k podmínce doručení zastoupenému však vyžaduje zároveň doručení rozhodnutí i zástupci účastníka řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pokud nebude splněna podmínka doručení zástupci stěžovatele, nedochází tak k řádnému doručení rozhodnutí a nezačne běh lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Pokud žalovaný nedoručí své rozhodnutí i právnímu zástupci účastníka řízení, mohlo by dojít k nepřiměřenému omezení jeho práva na právní pomoc, která by mohla znamenat porušení jeho práva na spravedlivý proces.

[15] Dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu doručení rozhodnutí právnímu zástupci je v řízení o udělení mezinárodní ochrany o to významnější, že žadatelé o mezinárodní ochranu zpravidla neovládají jazyk a neznají právní řád země, v níž o mezinárodní ochranu žádají. Bylo by v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a hodnotami, na nichž je založen moderní právní stát, aby ve fázi doručování meritorního rozhodnutí, které má podstatný dopad na status žadatele o mezinárodní ochranu, a také se od něj odvíjí počítání lhůty k případné přípravě a podání žaloby proti rozhodnutí, byla skutečnost, že účastník řízení je právně zastoupen pro celé správní řízení, na jeho samém konci ignorována.

pokračování

[16] Vzhledem k výše uvedenému je žalovaný povinen respektovat podmínku uvedenou ve větě první třetího odstavce a je povinen rozhodnutí doručit nejen účastníku řízení, ale také jeho právnímu zástupci. V dané věci se tak nestalo, čímž došlo k zásahu do hmotněprávní sféry stěžovatele. Odmítl -li městský soud žalobu pro opožděnost, aniž by přihlédl k výše uvedenému pochybení žalovaného, postupoval nezákonně.

[17] Nejvyšší správní soud k stěžovatelově námitce týkající se prominutí lhůty zmeškání úkonu, pouze poznamenává, že dle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze lhůtu k podání žaloby prominout, tento institut lze použít pouze ve správním řízení, resp. v řízení, v němž se postupuje podle správního řádu; v řízení o žalobě tomu tak není, neboť se postupuje dle soudního řádu správního.

[18] Městský soud zatížil své usnesení nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, když nesprávně dospěl k závěru, že pro začátek běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o mezinárodní ochraně dle § 24a zákona o azylu, není potřeba rozhodnutí doručit právnímu zástupci žadatele o mezinárodní ochranu. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť ta jej má ve smyslu § 32 odst. 5 zákona o azylu, přímo ze zákona.

P o u č e n í :
Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. října 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu