

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **I. G.**, zastoupen advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2017, č. j. OAM-62/LE-LE05-LE05-R2-2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2018, č. j. 46 Az 21/2017 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Dne 2. 4. 2015 podal žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 5. 2016, č. j. OAM-62/LE-LE05-LE05-2015 nebyla žalobci mezinárodní ochrana udělena. Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalobou u krajského soudu, který napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 2. 9. 2016,

č. j. 46 Az 7/2016 - 85, zrušil v části, kterou žalobci nebyla udělena doplňková ochrana, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, přičemž ve zbytku žalobu zamítl. Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016 - 55, zamítl.

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 9. 2017, č. j. OAM-62/LE-LE05-LE05-R2-2015, (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo podle § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky, neboť se žalobce bez závažného důvodu nedostavil k pohovoru.

[3] Žalobce v žalobě namítl, že na jeho případ nelze aplikovat ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu, neboť nebyly splněny podmínky dotčeného ustanovení, a to jak nedostavení se k pohovoru bez závažného důvodu, tak předpoklad, že nelze ve věci rozhodnout na základě zjištěného stavu věci, přičemž obě v zákoně uvedené podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení musí být prokazatelně splněny kumulativně.

[4] Krajský soud v Praze (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 30. 1. 2018, č. j. 46 Az 21/2017 – 17 (dále „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud předně poukázal na to, že v období od 23. 1. 2017 do 27. 3. 2017 byl žalovaný opakovaně dotázán ze strany Vrchního soudu v Praze a ze strany Ministerstva spravedlnosti na stav řízení ve věci mezinárodní ochrany kvůli probíhajícímu extradičnímu řízení. Žalovaný sdělil, že doposud nebylo opětovně rozhodnuto, neboť je nezbytné doplnit podklady a provést úkony za účasti žalobce a jeho právního zástupce, přičemž termín vydání rozhodnutí zatím nelze odhadnout. Žalovaný si na počátku září 2017 zjistil od Vazební věznice Praha-Ruzyně adresu žalobce po propuštění, na kterou mu zaslal předvolání ze dne 4. 9. 2017 k pohovoru dne 25. 9. 2017 v 9:00 hod. na pracovišti Aviatická 16, Praha 6. Dne 7. 9. 2017 byl podniknut neúspěšný pokus o doručení a zásilka byla do 25. 9. 2017 uložena na poště. Právní zástupce žalobce žádostí ze dne 13. 9. 2017 žádal o nahlédnutí do spisu. Žalovaný mu přípisem ze dne 15. 9. 2017 sdělil, že spis bude připraven k nahlédnutí dne 25. 9. 2017 v 10:00 hod. na pracovišti Aviatická 16, Praha 6. Žalovaný dne 25. 9. 2017 umožnil právnímu zástupci nahlédnout do spisu. Mimo to žalovaný založil do spisu úřední záznam o tom, že se žalobce nedostavil k pohovoru s datem 25. 9. 2017.

[5] Krajský soud poznamenal, že smyslem institutu zastavení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany není jednoduché vyřízení věci, nýbrž neprotahování řízení, o jehož výsledek účastník nemá zájem, nebo ve kterém nelze pokračovat pro objektivní překážky. V situaci, kdy žalobce prostřednictvím žaloby dosáhl částečného zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení, je zájem žalobce na výsledku řízení evidentní. Obzvlášť pokud na výsledku tohoto řízení závisel do rozhodnutí Městského soudu v Moskvě výsledek extradičního řízení vedeného Vrchním soudem v Praze. Za objektivní překážku přitom soud nepovažoval jedinou neomluvenou neúčast žalobce u pohovoru, protože judikatura správních soudů opakovaně potvrdila ustálenou praxi žalovaného, že důvodem pro zastavení řízení je opakovaná neomluvená neúčast účastníka řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2004, č. j. 2 Azs 54/2003 - 57 a ze dne 31. 1. 2006, č. j. 4 Azs 104/2005 - 52). Pokud se žalovaný od této své praxe odchýlil, aniž by důvody odlišného postupu v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě popsal, porušil

ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[6] Krajský soud dále konstatoval, že žalovanému nic nebránilo konat ve věci mnohem dříve, a navzdory urgencím žalovaný mimo odpovědí na stav řízení neučinil od vrácení správního spisu Nejvyšším správním soudem (dne 13. 12. 2016) během 9 měsíců žádný úkon. Takový postup zcela zjevně odporuje požadavkům kladeným na správní orgán § 6 odst. 1 správního řádu. Podle soudu bylo s podivem, proč se žalovaný nepokusil u právního zástupce žalobce ověřit bydliště žalobce či jej neinformoval o svém záměru provést další pohovor s žalobcem, zvláště za situace, kdy byl žalovaný s právním zástupcem žalovaného v kontaktu kvůli snaze právního zástupce nahlédnout do spisu. Krajský soud za pochybení žalovaného považoval také to, že žalobci nebyla výzva k dostavení se k pohovoru odeslána s dostatečným předstihem ve smyslu § 4 odst. 3 správního řádu, neboť podle razítka na doporučené zásilce konec odběrní (úložní) lhůty připadl na den konání pohovoru, v důsledku čehož by žalobce i v případě vyzvednutí zásilky v poslední den úložní lhůty nebyl schopen se zachovat předpokládaným způsobem a k pohovoru se dostavit.

[7] Postup žalovaného tak byl v rozporu se základními zásadami správního řízení, neboť žalovaný v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu rozhodl odchylně od své rozhodovací praxe, aniž by důvody jiného postupu odůvodnil, a v rozporu s § 6 správního řádu bez objektivního důvodu nevyřídil věc bez zbytečných průtahů a nečinil úkony v přiměřené lhůtě, přestože bylo jeho rozhodnutí zrušeno pouze v části týkající se doplňkové ochrany. Žalovaný dále v rozporu s § 4 odst. 3 správního řádu nevyrozuměl žalobce o pohovoru s dostatečným předstihem a nevyrozuměl o konání pohovoru právního zástupce žalobce, ačkoliv (žalovaný) v přípisu Vrchnímu soudu v Praze uvedl, že hodlá doplnit podklady rozhodnutí i za jeho účasti. Krajský soud proto zrušil napadené rozhodnutí bez nařízení jednání, neboť žalovaný podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem způsobem majícím za následek nezákonné rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[8] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatel nejprve zrekapituloval skutkový stav věci, a dále uvedl, že zákon o azylu v platném znění považuje striktně byť jen jedinou neomluvenou účast žalobce u pohovoru za objektivní překážku, a judikatura, která za objektivní překážku považuje opakovanou neomluvenou neúčast účastníka řízení, již není aktuální. Podle stěžovatele je chybný závěr soudu, že o pohovoru nebyl informován právní zástupce, neboť ten žádal o právní úkon dle plné moci, a konkrétně věděl o stanoveném termínu na den 25. 9. 2017, dokonce se dostavil a seznámil s obsahem spisu, kde je rovněž založeno předvolání ke stanovenému pohovoru (č. listu 452 - 456). Žalobce byl předvolán k pohovoru na úředně stanovenou (udanou) adresu (č. listu 446) a nepřevzal si jak výzvu k pohovoru, tak následně ani předvolání k převzetí rozhodnutí, když jinou adresu neudal a v žalobě tuto adresu nezpochybnil. Žalobci byla výzva k pohovoru odeslána s dostatečným předstihem, resp. sepsána byla dne 4. 9. 2017, doručena 7. 9. 2017 a nakonec vrácena stěžovateli až dne 26. 9. 2017. Ani po tak dlouhé době se žalobce nesnažil o zásilku zajímat

a dostavit se tak k řádně stanovenému pohovoru na den 25. 9. 2017, nebo sám kontaktovat právního zástupce, a to ve svém evidentním zájmu na výsledku řízení. Podle stěžovatele se nejednalo o žádný přepjatý formalismus a nezbylo než dané řízení zastavit, přičemž osobní účast žalobce u pohovoru byla nezbytná a v jeho zájmu. Navíc vzniká důvodná obava, že pobyt žalobce není ani nadále znám, a žalobce ani nevysvětlil, kde se zdržoval.

[9] Stěžovatel se domnívá, že kasační stížnost je přijatelná, neboť krajský soud nerozhodl v souladu s aktuálně platným zněním zákona a jednotnou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel dále navrhuje i zrušení výroku II., neboť v případě zrušení rozsudku by se jednalo o bezdůvodné obohacení žalobce. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že napadený rozsudek se ruší a věc se vrací krajskému soudu k dalšímu řízení a aby rozhodl, že žalobce je povinen vrátit stěžovateli náklady řízení ve výši 8 228 Kč.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval žalobní námitky a doplnil, že odmítá argumentaci v kasační stížnosti, která by mohla evokovat dojem, že právní zástupce byl o termínu výslechu řádně a včas informován, resp. že z nahlédnutí do spisového materiálu mohl a měl dovodit konání inkriminovaného výslechu účastníka řízení. Tvrzení žalovaného se nezakládá na pravdě. Již od 12. 5. 2016, kdy krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil (správně 2. 9. 2016 – pozn. NSS), měl žalovaný činit ve věci úkony směřující k vydání nového rozhodnutí, protože kasační stížnosti žalovaného nebyl přiznán odkladný účinek. Žalovaný od 12. 5. 2016 až do 7. 9. 2017 neučinil ve věci v podstatě žádný úkon. Přitom avizovaný úkon – předvolání k výslechu – byl iniciován neprodleně 7. 9. 2017 poté, co se žalovaný dozvěděl, že žalobce byl dne 4. 9. 2017 propuštěn z vazební věznice. Žalobce prostřednictvím právního zástupce inicioval dne 10. 9. 2017 žádost o nahlížení do spisu. Žalovaný sice vyhověl žádosti, ale stanovil termín nahlížení nestandardně až na datum 25. 9. 2017, tedy na termín, kdy měl být realizován výslech žalobce. Žalovaný právního zástupce o výslechu neinformoval a nezaslal mu řádné předvolání k výslechu. Ani v rámci písemného sdělení, že je možné nahlédnout do spisu, nikterak neavizoval, že by jakýkoliv pohovor měl být realizován (viz kopie odpovědi na žádost o nahlédnutí do spisu ze dne 15. 9. 2017). Pracovník advokátní kanceláře, který se dne 25. 9. 2017 seznámil s obsahem spisového materiálu, veškerý spisový materiál nafotil, nicméně v inkriminované době nebylo v obsahu spisového materiálu založeno žádné předvolání k výslechu. Postup žalovaného byl nezákonný, v rozporu se základními zásadami správního řízení byl veden tendenčně s cílem zastavit řízení. Žalobce navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda význam posouzení kasačních námitek podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, tedy její přijatelností (§ 104a s. ř. s.).

[12] Zákonný pojem přesah vlastních zájmů, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem. Jeho interpretace byla podána například v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz). Nepřijatelnost je možno aplikovat i na kasační stížnosti podávané správním orgánem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016 - 55, či usnesení ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 435/2017 – 24). S ohledem na to, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud nerespektoval znění zákona a nerozhodl v souladu s jednotnou judikaturou, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je třeba projednat věcně.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody uplatňovanými stěžovatelem v kasační stížnosti, přičemž zároveň zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[14] Stěžovatel označil jako jeden z důvodů kasační stížnosti nepřezkoumatelnost rozsudku, Nejvyšší správní soud proto předně posoudil napadený rozsudek z tohoto hlediska a dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, nadto sám stěžovatel v kasační stížnosti dále rozporuje pouze právní posouzení krajského soudu.

[15] Podle § 25 písm. d) zákona o azylu ve znění do 20. 12. 2007 platilo, že řízení se zastaví, jestliže „*žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez závažného důvodu opakovaně nedostavuje k pohovoru (§ 23 odst. 2) nebo neposkytuje informace nezbytné pro zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout*“. K tomu se vztahovala i předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2006, č. j. 4 Azs 104/2005 - 52). Po novele provedené zákonem č. 379/2007 Sb. znělo citované ustanovení tak, že řízení se zastaví, jestliže „*žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez závažného důvodu nedostavil k pohovoru (§ 23 odst. 2) [...] a na základě dosud zjištěných skutečností nelze rozhodnout*“. Důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., ze dne 13. 4. 2007, PS tisk č. 191/0, k § 25 písm. d) uváděla, že povinností žadatele o udělení mezinárodní ochrany je dostavit se k pohovoru, a případná tvrdost postihu (zastavení řízení) je ošetřena formulací „bez vážného důvodu“. Další novelizace tohoto ustanovení proběhla zákonem č. 314/2015 Sb., a podle důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., ze dne 15. 4. 2015, PS tisk č. 463/0, „*[v] situaci, kdy osoba neposkytuje součinnost tím, že se nedostavuje k pohovoru nebo se dokonce nedostaví ani k poskytnutí prvotních údajů k žádosti či jinak se správním orgánem nekomunikuje, není pravděpodobné, že by bylo možné o žádosti věcně rozhodnout, protože informace od žadatele jsou jedním z klíčových podkladů pro vydání rozhodnutí. Má se za to, že se jedná o tzv. konkludentní zpětvzetí žádosti o udělení mezinárodní ochrany.*“ V rozhodném znění (ke dni napadeného rozhodnutí) tedy § 25 písm. d) zákona o azylu znělo: „*žadatel o udělení mezinárodní ochrany se bez závažného důvodu nedostavil k poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebo k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“.

[16] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že judikatura, na kterou odkázal krajský soud, se

skutečně vztahovala k předchozímu znění § 25 písm. d) zákona o azylu, které výslovně zmiňovalo opakované nedostavení se k pohovoru. Postupně došlo k novelizaci dotčeného ustanovení a s ohledem na rozhodné znění není vyloučené, aby jediné nedostavení se k pohovoru vedlo k zastavení řízení, za současného splnění všech podmínek, které § 25 písm. d) zákona o azylu vyžaduje. Důvodem, pro který krajský soud zrušil napadené rozhodnutí, však nebylo pouze to, že žalovaný vyhodnotil jediné nedostavení se k pohovoru jako důvod pro zastavení řízení. Krajský soud identifikoval vícero porušení zásad správního řízení způsobem, který měl za následek nezákonné rozhodnutí.

[17] Ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu vyžaduje, aby se jednalo o nedostavení se k pohovoru bez závažného důvodu. Smyslem ustanovení je umožnit zastavení řízení v případech, kdy je zřejmé, že žadatel se správním orgánem nechce spolupracovat, a bez této spolupráce není možné ve věci rozhodnout. V nyní posuzované věci z ničeho neplynulo, že by žalobce se žalovaným (stěžovatelem) spolupracovat nechtěl. Naopak stěžovatel byl několik měsíců nečinný, výzvu k pohovoru zaslal 5. 9. 2017, a jelikož žalobce nebyl zastižen, byla písemnost připravena k vyzvednutí dne 7. 9. 2017. Není tak pravdou tvrzení stěžovatele, že písemnost byla doručena 7. 9. 2017, neboť v tento den byla zásilka pouze připravena k vyzvednutí. Konec odběrné lhůty byl stanoven na den 25. 9. 2017. Ze spisu dále plyne, že dne 11. 9. 2017 byla stěžovateli doručena „urgentní žádost o nahlédnutí do spisu“ v nejbližším možném termínu a dne 13. 9. 2017 „urgence k žádosti o nahlédnutí do spisu“ odůvodněná tak, že právnímu zástupce nebylo telefonicky umožněno stanovení termínu k nahlížení do spisového materiálu. Z odpovědi právnímu zástupci ze dne 15. 9. 2017 vyplývá, že stěžovatel stanovil jako datum možného nahlédnutí do spisového materiálu den 25. 9. 2017 v 10:00 hod., nicméně v tomto přípisu žádným způsobem zástupce neupozornil na datum konání pohovoru, který se měl konat dle výzvy č. l. 448 dne 25. 9. 2017 v 9:00 hod. Ze správního spisu tak neplyne, že by právní zástupce věděl o stanoveném termínu pohovoru, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

[18] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem považuje za podivuhodné, proč stěžovatel právního zástupce o konání pohovoru neinformoval, když bylo zřejmé, že právní zástupce je ve věci aktivní a má zájem nahlížet do spisu, a dále proč mu určil termín nahlížení do spisu přesně hodinu po čase, kdy se měl uskutečnit pohovor, ačkoliv právní zástupce žádal již dne 11. 9. 2017 o nejbližší možný termín nahlížení. Z ničeho tak neplynulo, že by žalobce neměl zájem dál vést řízení o mezinárodní ochraně. Krajský soud stěžovateli nevytkl, že by doručoval na chybnou adresu. To, že si žalobce nevyzvedl ani následné předvolání k převzetí rozhodnutí, pouze poukazuje na to, že žalobce si na hlášené adrese poštu nepřebírá, nelze tím však zpětně argumentovat ve prospěch rozhodnutí o zastavení řízení pro nedostavení se k pohovoru. Pochybnosti o pobytu žalobce, které stěžovatel vyjádřil v kasační stížnosti, nejsou důvodem pro zastavení řízení podle § 25 písm. d) zákona o azylu, ačkoliv by neznámý pobyt žadatele mohl být důvodem pro zastavení řízení pouze podle § 25 písm. j) zákona o azylu. Nelze přitom vyloučit, že k zjištění aktuálního místa pobytu (pokud se lišilo od původně nahlášeného místa pobytu) by stačilo kontaktovat právního zástupce žalobce. Kasační námitky stěžovatele tak nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[20] Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu); celkem tedy 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Částka daně, vypočtená podle citovaného zákona, činí 714 Kč. Celkem tedy odměna advokáta činí částku ve výši 4 114 Kč. Žalovaný je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu