ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně a žalobce: **a) S. K.**, **b) nezl. A. K.**, oba zastoupení Mgr. Andrejem Perepečenovem, advokátem se sídlem Veronské nám. 590, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2018, čj. OAM-1064/ZA-ZA11-VL16-2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2020, čj. 2 Az 42/2018-48,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2020, čj. 2 Az 42/2018-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím žalobkyni a) ani žalobci b) neudělil mezinárodní ochranu dle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

[2] Žalobci napadli rozhodnutí žalované žalobou. Namítli, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav k otázce bezpečnostní situace na Ukrajině, kde měla být žalobkyně a) i se svou rodinou pronásledována kvůli svým politickým názorům. Informace, ze kterých žalovaný vycházel, nejsou aktuální. Zároveň namítli nepravdivost tvrzení žalovaného v napadeném rozhodnutí, že si žalobkyně a) převzala výzvu k seznámení s podklady, naopak se jí žádné písemnosti nedostalo.

[3] Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalovaný zjistil skutkový stav dostatečně, obstaral si dostatek aktuálních, objektivních

a relevantních informací a detailně se zabýval bezpečnostní situací na Ukrajině. Žalobci navíc nejsou nuceni se vrátit do Doněcké oblasti, ale mohou se usadit i v jiné části země původu nebo si legalizovat pobyt na území ČR za pomocí institutů upravených v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítli, že v řízení před městským soudem žádali o ustanovení zástupce a projednání žaloby za své účasti, aby mohli svůj postoj soudu osobně vysvětlit. Městský soud ale veškeré výzvy určené žalobcům zasílal na špatnou adresu. Stěžovatelé na začátku azylového řízení bydleli na adrese V Š. ú. X, P., odkud se 18. 6. 2018 přestěhovali na adresu H. X, P.(pozn. NSS: stěžovatelé v kasační stížnosti i jejím doplnění v adrese opakovaně chybovali, jednou uvedli adresu H. X a podruhé H. X; podle evidence žadatelů o mezinárodní ochranu však adresou jejich hlášeného pobytu byla adresa H. X, P.). Tuto skutečnost také nahlásili žalovanému a novou adresu uvedli i v žalobě. Svým pochybením městský soud žalobce zkrátil na možnosti se v soudním řízení bránit, což spolu s projednáním bez účasti jejich zástupce vedlo k jednostrannému hodnocení věci. To se promítlo i při hodnocení skutkového stavu. O vydání napadeného rozsudku se stěžovatelé dozvěděli teprve při nahlížení do spisu dne 2. 12. 2020.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí případně odmítnutí pro nepřijatelnost. Uvedl, že již ve svém vyjádření k žalobě z 19. 2. 2019 čj. 2 Az 42/2018-38 žalovaný soudu uvedl adresu pobytu stěžovatelky H. X, X P. Žalovaný nadále trvá na správnosti vydaného rozhodnutí, neboť podle jeho názoru správní orgán zjistil skutečný stav věci, případ posuzoval ve všech souvislostech, zabýval se všemi skutečnostmi, které stěžovatelé v průběhu správního řízení uvedli, opatřil si potřebné podklady a objektivní informace pro rozhodnutí (viz spisový materiál ve věci stěžovatelů).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se v rámci hodnocení formálních předpokladů projednatelnosti kasační stížnosti musel nejprve zabývat její včasností. Z předloženého spisu městského soudu v této souvislosti ověřil, že soud napadený rozsudek stěžovatelce a) doručoval na adresu V Š. ú. X, P., která byla uvedena též v záhlaví rozsudku. Z obálky založené ve spisu plyne, že zásilka s rozsudkem byla doručována dne 23. 9. 2020. Na doručence připojené k obálce je zatrženo prohlášení doručovatelky, podle níž adresát „*nebyl zastižen*“ a zásilka uvedeného dne „*byla uložena a připravena k vyzvednutí … a adresátu byla zanechána výzva, aby si zásilku (písemnost) vyzvedl*“, na druhé straně obálky je zatrženo prohlášení, podle něhož „*protože adresát nebyl zastižen a nebylo možné mu zanechat výzvu, zásilka (písemnost) se vrací soudu dne 7. 10. 2020*“. Obálka rovněž obsahuje informaci, podle níž „*adresát nemá domovní schránku.*“ Originál rozsudku městského soudu je opatřen doložkou, podle níž nabyl právní moci 3. 10. 2020. Vzhledem k tomu, že si adresátka danou písemnost (rozsudek) nevyzvedla a nebylo možno ji vhodit do žádné schránky, vyvěsil o tom dne 9. 10. 2020 městský soud na úřední desce sdělení dle § 49 odst. 4 o. s. ř. Součástí spisu je dále úřední záznam ze dne 2. 12. 2020, podle něhož se uvedeného dne stěžovatelka dostavila k soudu a byl jí předán „*ze závady*“ rozsudek s vyznačenou doložkou právní moci. Lze dodat, že kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla Nejvyššímu

správnímu soudu doručena dne 7. 12. 2020 a dle připojené obálky podána k poštovní přepravě 4. 12. 2020.

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je včasná. Pro posouzení této otázky je určující právní úprava doručování plynoucí z § 46b písm. a) a § 49 o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s. Podle § 46b písm. a) o. s. ř. soud doručuje fyzické osobě písemnosti primárně na adresu, kterou tato osoba uvedla ve svém podání, a jestliže ji neuvedla, pak na adresu evidovanou dle daného ustanovení. V nyní projednávané věci stěžovatelé v žalobě uvedli jako své bydliště adresu H. X, P. V adrese podobně jako v kasační stížnosti, ale zjevně chybovali, neboť jako místo jejich hlášeného pobytu v evidenci žadatelů o mezinárodní ochranu je uvedena adresa H. X, P., což jsou dva různé bytové domy. Toto pochybení ale nemění nic na tom, že jedině ve vztahu k těmto adresám by bylo možno daný rozsudek považovat za doručený stěžovatelce, resp. stěžovatelům fikcí dle § 49 odst. 4 o. s. ř. Městský soud ovšem rozsudek doručoval výlučně na adresu V Š. ú. X, P.(dřívější pobytová adresa dle evidence žadatelů). Účinky fikce doručení soudní písemnosti dle § 49 odst. 4 o. s. ř. však mohou nastat jen v případě zásilek, které byly doručovány na adresu dle § 46b o. s. ř. Připustit doručení fikcí na jinou adresu by představovalo porušení práva na spravedlivý proces [viz nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15 (N 179/79 SbNU 25)]. Vzhledem k tomu, že ze spisu městského soudu neplyne, že by stěžovatelce byl daný rozsudek jinou formou doručen dříve, je třeba vyjít z toho, že jí byl doručen až osobně dne 2. 12. 2020, a kasační stížnost podanou dne 4. 12. 2020 je proto třeba považovat za včasnou.

[8] Vzhledem k tomu, že v případě nyní projednávané věci jde o věc mezinárodní ochrany, zabýval se zdejší soud následně tím, zda je kasační stížnosti přijatelná ve smyslu § 104a odst. 3 s. ř. s. K tomu, kdy je kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany přijatelná, existuje již ustálená judikatura (viz zejm. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Podle té bude kasační stížnost přijatelná mimo jiné tehdy, pokud „[k]*rajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné.*“

[9] Přestože stěžovatelé v nynější věci žádnou výslovnou argumentaci ve vztahu k přijatelnosti kasační stížnosti neuplatnili, je třeba tuto kasační stížnost za přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s. považovat. Stěžovatelé vznesli námitky týkající se vad doručování v řízení před městským soudem, které vedly k tomu, že neměli žádné informace o průběhu řízení, nevěděli, jak soud naložil s jejich návrhem na ustanovení zástupce, a proto se nemohli řízení aktivně účastnit. Již v žalobě avizovali, že nesouhlasí s projednáním věci bez jednání a žalobu hodlají dále doplnit za pomoci ustanoveného zástupce. Pokud by byla tato argumentace stěžovatelů pravdivá, jednalo by se o tak závažné pochybení, že by mohlo být důvodem zrušení napadeného rozsudku. Vzhledem k tomu, že oprávněnost této námitky nelze *a priori* vyloučit, je kasační stížnost přijatelná (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2021, čj. 1 Azs 360/2020-54, bod 8).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatnili kasační námitky, které lze podřadit pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Konkrétně namítají, že městský soud po celou dobu řízení o žalobě zasílal veškeré písemnosti adresované stěžovatelům na nesprávnou adresu, což jim znemožnilo se aktivně účastnit řízení.

[12] Jak již kasační soud nastínil výše, úprava doručování písemností ve správním soudnictví obsažená v soudním řádu správním není úplná, a v souladu s § 42 odst. 5 s. ř. s. se proto obdobně použijí ustanovení o. s. ř. Pravidla pro určení adresy, na kterou má být v soudním řízení adresátům doručováno, stanoví § 46a o. s. ř. a především výše již zmiňovaný § 46b písm. a) o. s. ř. podle něhož *neuvedl-li adresát ve svém podání nebo jiném úkonu učiněném vůči soudu adresu místa v České republice, na kterou mu mají nebo mohou být doručovány písemnosti, je adresou pro doručování u písemnosti doručované prostřednictvím doručujícího orgánu, účastníka řízení nebo jeho zástupce u fyzické osoby adresa evidovaná v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti; není-li taková adresa evidována, adresa místa trvalého pobytu vedená podle zvláštního právního předpisu nebo adresa místa pobytu cizince na území České republiky podle druhu pobytu cizince*.

[13] Nejvyšší správní soud výše již rovněž poukázal na to, že stěžovatelé v žalobě jako místo svého pobytu uvedli adresu H. X, P. Z předloženého spisu městského soudu dále plyne, že se soud na uvedenou adresu pokoušel doručit výzvu ke sdělení a doložení skutečností rozhodných pro posouzení jeho návrhu na ustanovení zástupce, a to jak běžnou zásilkou (obálka typu III), tak následně do vlastních rukou stěžovatelky a) obálkou typu I. V obou případech se zásilka soudu vrátila s tím, že adresát je neznámý a zásilku nebylo možné vložit do schránky. Městský soud následně požádal Polici ČR o prošetření pobytu stěžovatelů na uvedené adrese. Obvodní ředitelství policie Praha III k tomu soudu sdělilo, že dne 18. 10. 2018 provedli policisté šetření, při kterém hovořili s ostrahou bytového domu, která má k dispozici seznam všech osob, které v bytovém domě bydlí, přičemž stěžovatelka a) v něm nebyla uvedena, dále nebyl zjištěn ani zvonek a poštovní schránka stěžovatelky. Stěžovatelku se nepodařilo zastihnout. Stěžovatelé prochází informačními systémy policie pouze jako osoby žádající o azyl. Jak dále ze spisu plyne, městský soud místo hlášeného pobytu stěžovatelů ověřoval i v evidenci žadatelů o mezinárodní ochranu. Z té mj. plyne, že měli od 10. 1. 2018 nahlášen pobyt na adrese V Š. ú. X, P., a následně od 18. 6. 2018 na adrese H. X, P. Městský soud, který si zjevně nevšiml, že stěžovatelé byli hlášeni na adrese H. X, P., a nikoli H. X, P., v návaznosti na výše uvedená zjištění veškeré písemnosti zasílal již pouze na adresu V Š. ú. X, P. (výzvu ke sdělení a doložení skutečností podstatných pro rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce, usnesení o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce, výzvu ke sdělení souhlasu s rozhodnutím bez jednání, vyjádření žalovaného na vědomí a napadený rozsudek). Ve dvou případech je na doručenkách uvedeno, že písemnosti byly doručeny vhozením do schránky, v případě usnesení o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce doručenka obsahuje prohlášení *„o dodání (odevzdání)“* dne 24. 1. 2019, aniž by však byla podepsána příjemcem či alespoň obsahovala informaci o tom, jaké osobě byla předána. Podrobnosti týkající se doručování napadeného rozsudku byly již popsány v souvislosti s posouzením včasnosti kasační stížnosti a pro stručnost lze odkázat na bod [6] výše.

[14] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že městský soud se pokoušel doručovat na adresu uváděnou stěžovateli v jejich podání pouze úvodní výzvu na doplnění skutečností podstatných pro rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce. Při této příležitosti zjistil, že

stěžovatelé v daném místě nemají žádnou schránku, nikdo (ani ostraha nemovitosti) je nezná a ani Polici ČR se je nepodařilo v objektu dohledat. Ač stěžovatelé v adrese na žalobě udělali patrně chybu, nelze městskému soudu vytknout, že doručoval právě na uvedenou adresu. Následkem dalších zjištění o pobytu stěžovatelů však nemohlo být doručování dalších soudních písemností na předchozí evidovanou adresu stěžovatelů, a to tím spíše, že ze žádné vrácené doručenky není zřejmé, že by si stěžovatelka a) danou zásilku osobně převzala, resp. že by měl městský soud jakékoliv indicie o změně adresy stěžovatelů (návratu na původní adresu). Pokud přesto městský soud uvedené (pro soudní řízení zcela zásadní) písemnosti stěžovatelům doručoval na jejich předchozí hlášenou adresu, nezbývá než uzavřít, že postupoval v rozporu s § 46b o. s. ř. Doručoval-li stěžovatelům písemnosti na adresu, která neodpovídala evidenci žadatelů a stěžovatelé ji ani soudu v řízení o žalobě neuvedli jako svoji (doručovací) adresu, není takové doručení účinné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, čj. 10 Azs 204/2014-48). To platí i pro situaci, mají-li stěžovatelé případně na nesprávné adrese schránku, do které lze zásilku vhodit dle § 50 odst. 1 o. s. ř. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016, čj. 6 Ads 142/2015-35). Stejně tak doručení fikcí spolu s vyvěšením na úřední desce (ať už podle § 50 odst. 2 o. s. ř. při doručování „běžných" či „ostatních" písemností nebo podle § 49 odst. 4 o. s. ř. při doručování do vlastních rukou) je možné pouze za předpokladu doručování na doručovací adresu v souladu s § 46b o. s. ř. (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 Azs 24/2021-16, nebo ze dne 15. 10. 2020, čj. 6 Azs 210/2020-20). Zdejší soud nepřehlédl (a výše již také bylo zmíněno), že usnesení o zamítnutí návrhu na ustanovení zástupce mělo být dle doručenky na zmíněné adrese doručeno odevzdáním dne 24. 1. 2019. Doručenka ale neobsahuje žádné údaje o tom, jaké osobě byla zásilka předána a není ani nikým podepsána. Ani v tomto případě nelze za těchto okolností učinit jednoznačný závěr o zákonnosti doručení. Podle judikatury Ústavního soudu totiž v řízeních před soudy nelze připustit stav, který by byť jen vzbuzoval pochybnosti o tom, zda byla soudní písemnost účastníkům řízení doručena či nikoli [srov. např. nález ze dne 13. 12. 2001, sp. zn. III. ÚS 473/01 (N 198/24 SbNU 491)]. Takové pochybnosti tedy s ohledem na výše uvedené vystávají i v případě této písemnosti.

[15] Lze proto shrnout, že v situaci, kdy se soudu nedařilo stěžovatelům doručovat na jimi uvedenou adresu, bylo na místě, aby se pokusil adresu pobytu stěžovatelů (žadatelů o mezinárodní ochranu) zjistit dalšími způsoby (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, čj. 7 Azs 271/2004-58, č. 707/2005 Sb. NSS, či ze dne 24. 3. 2004, čj. 7 Azs 34/2004-65, č. 261/2004 Sb. NSS, a ze dne 16. 3. 2004, čj. 2 Azs 41/2003-42, č. 729/2005 Sb. NSS). Pokud by tento postup nebyl úspěšný a adresa (pobyt) stěžovatelů nebyla zjištěna, pak bylo třeba stěžovatelům, jejichž pobyt by v takovém případě nebyl znám, ustanovit opatrovníka (§ 29 odst. 3 o. s. ř.) a dále v řízení jednat s ním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 210/2020-20). Jinak řečeno, pokud se zásilky adresované na stěžovatelům uváděnou adresu vrátily s informací, že adresát je neznámý, bylo na místě zahájení procesních kroků směřujících až k případnému zastavení řízení v souladu s § 33 písm. b) zákona o azylu (k tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2008, čj. 3 Azs 40/2008-67, nebo usnesení ze dne 18. 1. 2021, čj. 8 Azs 238/2020-49). Je třeba připomenout, že dikce daného ustanovení zákona o azylu soudu neposkytuje možnost volby procesního postupu v případě existence některé z předpokládaných okolností (*nelze zjistit místo pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany*). Je třeba zdůraznit, že smysl takového postupu není jen formální, neboť jeho součástí je právě též ustanovení opatrovníka hájícího práva jím zastupovaného

účastníka. Kasační námitky stěžovatelů týkající se vad řízení před krajským soudem jsou tedy důvodné, neboť nesprávné doručování výše zmiňovaných soudních písemností nepochybně mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[16] Nejvyšší správní soud nad rámec posouzení vznesených námitek dodává, že se v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. zabýval i tím, zda řízení před městským soudem nebylo zatíženo i jinými vadami, které by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nepřehlédl zejména stěžovateli v žalobě jasně formulovaný požadavek na projednání věci za jejich osobní účasti. Městský soud jim i přesto zaslal výzvu, aby vyjádřili svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelé na tuto výzvu (jak plyne z výše uvedených závěrů k doručování) nijak nereagovali a městský soud rozhodl věc bez jednání. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na svoji judikaturu, dle které *„výslovné vyjádření požadavku, aby ve věci bylo nařízeno jednání, nemůže být anulováno tím, že následná výzva podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. zůstane bez jakékoliv odezvy. Pokud tedy stěžovatelka v žalobách uvedla, že 'žádá o nařízení jednání' a následně nereagovala na výzvu krajského soudu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., pak nelze dovodit její konkludentní souhlas s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez jednání"* (viz rozsudek ze dne ze dne 12. 3. 2015, čj. 7 Afs 185/2014-27). I tato vada představuje sama o sobě naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 29. dubna 2021

Petr Mikeš
předseda senátu