

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci **žalobce: V. A.**, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, poštovní přihrádka 21/OAM, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni č. j. 59 Az 92/2003 - 53 ze dne 14. 1. 2005, o návrhu šestého senátu Nejvyššího správního soudu na posouzení vztahu ustanovení § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., a ustanovení § 24 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu,

t a k t o :

- I. Ustanovení § 24 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., představovalo speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.).
- II. Věc **se vrací** šestému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Krajský soud v Plzni rozhodl výše uvedeným rozsudkem o žalobě žalobce proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 17. 5. 2002, č. j. OAM-8124/VL-20-P16-2001. Stěžovatel napadeným rozhodnutím podle ustanovení § 25 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném k datu rozhodování, (dále jen „zákon o azylu“), zastavil řízení o udělení azylu žalobci. Učinil tak proto, že se podle jeho názoru žalobce nedostavil, ač řádně vyzván, opakovaně k pohovoru ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 zákona o azylu. Žalobci byla podle stěžovatele totiž dvakrát zaslána výzva, aby se k pohovoru dostavil. Na adrese, kterou žalobce stěžovateli sdělil jako adresu pro doručování, ale k doručení do vlastních rukou nedošlo, zásilky byly proto uloženy (29. 3. 2002 a 30. 4. 2002) u držitele poštovní licence, ani tam si je žalobce však nevyzvedl, proto stěžovatel dospěl k závěru, že uplynutím 3 dnů úložní lhůty u držitele poštovní licence došlo k náhradnímu doručení ve smyslu § 24 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu vycházel z názoru, že stěžovatel nebyl oprávněn zastavit řízení ve věci návrhu žalobce na udělení azylu podle ustanovení § 25 písm. d) zákona o azylu, neboť nedošlo k naplnění hypotézy tohoto ustanovení, tedy že žalobce, ač stěžovatelem řádně vyzván, se opakovaně nedostavil k pohovoru ve smyslu ustanovení § 23 odst. 2 zákona

o azylu. Krajský soud dospěl ve svém hodnocení k závěru, že stěžovatel nedoručil žalobci řádně předvolání k pohovoru, a skutečnost, že se žalobce k pohovoru nedostavil, mu tak nelze přičítat k tíži. V odůvodnění svého rozhodnutí vyšel krajský soud z toho, že zákon o azylu v ustanovení § 24 ve znění účinném od 1. 2. 2002 do 13. 10. 2005 upravuje doručování v azylovém řízení jako *lex specialis*, a nelze proto použít právní režim doručování zakotvený ve správním řádu, jak učinil stěžovatel. Ustanovení § 24 zákona o azylu tvoří logicky jednotný celek, který doručování upravuje komplexně. Jeho odstavec první stanoví, že se písemnosti v řízení o udělení azylu doručují do vlastních rukou žadatele o azyl. Stejně ustanovení pak upravuje i náhradní doručení, stanoví-li v odstavci druhém, že se písemnost, kterou se nepodaří uložit, uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo ve správním orgánem určeném azylovém zařízení, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti se vyvěsí v přijímacím nebo pobytovém středisku na úřední desce. Nevyzvedne-li si adresát zásilku do 10 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Odstavec třetí citovaného ustanovení § 24 zákona o azylu pak upravuje situace, kdy bylo hodnověrně zjištěno, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, a místo jeho faktického pobytu není známo. V takovém případě se doručení rovněž provede podle ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu. Z této povahy ustanovení § 24 zákona o azylu krajský soud vyvozuje, že právní úprava obsažená v § 24 odst. 2 zákona o azylu řeší případy náhradního doručení písemnosti, kdy je místo žadatelova pobytu známo, žadatel se tam zdržuje a „pouze“ se mu nepodařilo písemnost doručit.

Veden tímto právním názorem krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel pochybil, konstatoval-li v řízení, z něhož vzešlo jeho napadené rozhodnutí, že se žalobce bez sdělení důvodu dvakrát nedostavil k pohovoru přesto, že mu byla výzva doručena, pokud považoval skutečnost, že mu byla obě předvolání držitelem poštovní licence vrácena s tím, že žalobce nebyl na udané adrese zastížen a po dobu tzv. úložní lhůty si zásilku nevyzvedl, za naplnění fikce doručení ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu. Podle krajského soudu bylo za této situace povinností stěžovatele postupovat ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu. Teprve při splnění hypotézy této normy by došlo k nastoupení fikce doručení.

II.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností, přičemž v ní uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s.ř.s.“), tedy že je rozhodnutí krajského soudu nezákonné pro nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Stěžovatel v odůvodnění své kasační stížnosti uvedl, že vytýkaný způsob doručení použil v souladu s ustanovením § 24 odst. 2 správního řádu, přičemž implicitě odmítá závěr krajského soudu o tom, že by použití tohoto ustanovení bylo vyloučeno komplexní speciální úpravou zákona o azylu, neboť odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, sp. zn. 4 Azs 30/2003, z něhož podle stěžovatele vyplývá, že k doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu je možné přistoupit pouze tehdy, jsou-li naplněny podmínky odstavce třetího téhož ustanovení (místo pobytu žadatele o azyl není známo a žadatel se prokazatelně nezdržuje v místě, kde byl hlášen k pobytu). Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

III.

Rozhodující šestý senát Nejvyššího správního soudu při předběžné poradě zjistil, že se hodlá v rozhodné otázce odchýlit od názoru dosud Nejvyšším správním soudem (byť spíše implicity) zastávaného. Rozhodnou otázkou je, zda bylo při doručování písemností žadateli o udělení azylu v době od 1. 2. 2002 do 13. 10. 2005 (tedy v době účinnosti zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb.) možné subsidiárně použít úpravu doručování obsaženou v ustanovení § 24 správního řádu, nebo zda ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění účinném ve výše vymezeném období představovalo komplexní speciální úpravu doručování v azylovém řízení, která subsidiární použití správního řádu zcela vylučuje. Právní názor, že v případě doručování ve vymezené situaci se subsidiárně použije ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, není explicitně obsažen v žádném judikátu Nejvyššího správního soudu, nicméně implicity z něho vychází převažující část dosavadní judikatury. Ve skutkově obdobných případech, jako je věc projednávaná, se konkrétně jedná o rozsudek ze dne 5. 12. 2003, č. j. 4 Azs 30/2003-47, ze dne 6. 4. 2004, č. j. 2 Azs 90/2003-53, ze dne 16. 11. 2004, č. j. 4 Azs 278/2004-58 (www.nssoud.cz). Tato rozhodnutí potvrzují rozhodnutí jak Ministerstva vnitra, tak krajských soudů, která vycházela z toho, že účastníkům řízení o udělení azylu, jejichž pobyt byl znám a kteří se v místě pobytu zdržovali, leč nebyli zastížení, bylo doručováno náhradním způsobem podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, a považují tento způsob doručování za zákonný.

IV.

Při posouzení předložené sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z obecných právně teoretických východisek pro výklad vztahu dvou kolidujících právních norem. 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 době účinnosti úpravy doručování, která je jádrem sporu, toto ustanovení znělo: „*V řízení se postupuje podle správního řádu, není-li dále stanoveno jinak.*“ Šlo tedy o zjevný poukaz na to, že procesní režim správního řízení podle správního řádu může být zákonem o azylu jako zákonem speciálním prolomen. 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.

Rozšířený senát předloženou věc posoudil na základě aplikace uvedené zásady takto:

Podle § 24 zákona o azylu účinného v době doručování písemností v azylovém řízení v projednávaném případě, tj. ve znění zákona č. 2/2002 Sb., se písemnosti doručují do vlastních rukou žadatele o udělení azylu (odstavec 1). Písemnost, kterou se nepodařilo doručit, se uloží v přijímacím nebo pobytovém středisku, kde je žadatel o udělení azylu hlášen k pobytu, nebo v ministerstvem určeném azylovém zařízení, je-li hlášen k pobytu mimo azylové zařízení. Oznámení o uložení nedoručené písemnosti se vyvěsí v přijímacím nebo pobytovém středisku na úřední desce. Nevyzvedne-li si adresát zásilku do 10 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl (odstavec 2). Po hodnověrném zjištění, že se žadatel o udělení azylu dlouhodobě nezdržuje v místě, kde je hlášen k pobytu, se v případě, že místo jeho pobytu není známo, doručení provede podle odstavce 2, jak vyplývá z odstavce 3. V případě § 24 zákona o azylu jde tedy nesporně o úpravu speciální k úpravě obsažené v ustanovení § 24 správního řádu. Jde tedy pouze o to, v jakém rozsahu je speciální úprava s to vyloučit úpravu obecnou.

Při posouzení této otázky rozšířený senát vyšel z toho, že pokud § 24 odst. 1 zákona o azylu uvádí, že písemnosti se doručují předně do vlastních rukou žadatele o udělení azylu, jde o základní pravidlo, které je třeba aplikovat vždy, nestanoví-li zákon výjimku. Tou je situace předvídaná toliko v § 24 odst. 3 zákona o azylu. Pokud však § 24 odst. 2 zákona o azylu stanoví postup doručení pro případ, že se písemnost nepodařilo doručit, aniž by toto ustanovení blíže vyjadřovalo, jakou formu doručení má na mysli, pak vzhledem k systematické návaznosti § 24 odst. 2 zákona o azylu na § 24 odst. 1 téhož zákona získává toto ustanovení smyslu toliko za předpokladu, že doručením je tu myšleno pouze faktické doručení, jež se nezdařilo při postupu podle § 24 odst. 1 zákona o azylu.

Pokud by se totiž doručením podle odstavce 1 mělo rozumět doručení jakékoli, tj. i doručení uložením a marným uplynutím úložní doby podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu, potom případy, kdy se nepodařilo doručit, a tedy kdy se postupuje podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by ve skutečnosti nemohly nastat, neboť situace, kdy by žadateli nebylo možno doručit, by se kryly s případy, kdy by se žadatel nezdržoval tam, kam mu bylo doručováno. Tyto situace by se však zároveň kryly s případy podávanými z § 24 odst. 3 zákona o azylu, jež je třeba vyložit v tom smyslu, že za podmínek tam stanovených není třeba činit pokus podle § 24 odst. 1 zákona o azylu a lze ihned, tj. bez takového marného pokusu, postupovat přímo podle § 24 odst. 2 zákona o azylu. Konstrukce, podle něhož by se nejprve podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vyjma případů podávaných z § 24 odst. 3 téhož zákona při doručování vždy postupovalo podle správního řádu, a to včetně doručení uložením a marným uplynutím úložní doby, a teprve za předpokladu, že by se ani takové doručení nezdařilo, by stěžovatel přistoupil k doručení podle § 24 odst. 2 zákona o azylu, by postrádala jakéhokoli smyslu. Pokud by se měl § 24 odst. 2 zákona o azylu aplikovat výlučně v případech uvedených v § 24 odst. 3 zákona o azylu, pak samotné ustanovení § 24 odst. 2 zákona o azylu, systematicky zařazené mezi odstavce 1 a 3, by postrádalo jakéhokoli významu. Je tedy nutné připustit jeho samostatnou aplikaci i v jiných případech, než které přicházejí v úvahu aplikací § 24 odst. 3 zákona o azylu.

V.

Ve světle výše uvedené úvahy proto rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že nelze považovat za udržitelný výklad směřující k tomu, že se v případě doručování podle ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb. použije subsidiárně správní řád. Podle názoru rozšířeného senátu je třeba se přiklonit k výkladu respektujícímu mimo jiné i zásady právní logiky, podle něhož § 24 odst. 2 zákona o azylu skutečně řeší případy náhradního doručení písemnosti, kdy je místo žadatelova pobytu známo, žadatel se tam zdržuje, byl uskutečněn pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu, avšak písemnost se nepodařilo fakticky (nikoli tedy marným uplynutím úložní doby po jejím uložení) doručit. Právní úprava podávaná z § 24 odst. 3 zákona o azylu se pak vztahuje na případy náhradního doručení písemností tehdy, pokud se žadatel v místě hlášeného pobytu dlouhodobě nezdržuje. V takovém případě by totiž byl pokus o doručení podle § 24 odst. 1 zákona o azylu vždy marný. Jinými slovy lze uzavřít, že postup podle § 24 odst. 2 zákona o azylu přichází v úvahu nikoli pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky podle § 24 odst. 3 zákona o azylu, ale též tehdy, pokud se postupem podle § 24 odst. 1 zákona o azylu nepodařilo zásilku fakticky doručit. Ustanovení § 24 zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb. tedy představuje speciální úpravu doručování, která je natolik komplexní, že subsidiární použití správního řádu jako předpisu obecného vylučuje.

S tímto právním názorem se věc vrací šestému senátu Nejvyššího správního soudu – jemuž věc dále náleží v souladu s rozvrhem práce – k dalšímu řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. srpna 2006

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu