



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **V. B.**, zastoupena Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Oveňecká 78/33, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2020, č. j. OAM-639/ZA-ZA11-LE05-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2021, č. j. 2 Az 2/2021 - 20,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2021, č. j. 2 Az 2/2021 - 20, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 23. 9. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany, neboť má karcinom žaludku, je Svědkyní Jehovovou a v její zemi původu, na Ukrajině, není možné se léčit v souladu s její vírou, tj. bez transfuze krve, zatímco v České republice to možné je. Žalovaný tuto žádost napadeným rozhodnutím zamítl jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neboť žalobkyně pochází ze státu považovaného za bezpečnou zemi původu, a současně neprokázala, že v jejím případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.

[2] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) odmítl podle § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žaloba obsahovala pouhou citaci ustanovení právních předpisů, což nelze považovat za žalobní body. Takový nedostatek podmínek řízení může být odstraněn jedině ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí lhůty se chybějící žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Soud je povinen žalobce vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. pouze za situace, je-li pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu ve lhůtě pro její podání doplnit. Žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno v souladu s § 24a odst. 2 zákona

o azylu dne 30. 12. 2020, kdy se nedostavila k převzetí rozhodnutí, ačkoli ji k tomu žalovaný vyzval. V souladu s § 24a odst. 3 téhož zákona nastaly tento den právní účinky rozhodnutí. Posledním dnem pro podání žaloby byl proto dle § 32 odst. 1 zákona o azylu čtvrtek 14. 1. 2021. Teprve v tento den žalobkyně žalobu podala. Nebyl zde proto již časový prostor pro doplnění žaloby ve lhůtě pro její podání.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá usnesení městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Důvodnost i přijatelnost kasační stížnosti spatřuje ve čtyřech základních kasačních námitkách.

[4] Stěžovatelka má za prvé za to, že městský soud nesprávně odmítl její žalobu s odůvodněním, že ta neobsahovala žádný žalobní bod. Ačkoliv si je stěžovatelka vědoma stručnosti žaloby, má za to, že v žalobě uvedla konkrétní žalobní body, na jejichž základě mohl soud žalobu projednat. Městský soud nadto pouze konstatoval nepřítomnost žalobních bodů v žalobě, aniž by však tento názor blíže vysvětlil.

[5] Dále má stěžovatelka za to, že v případě, že by žaloba skutečně neobsahovala všechny náležitosti, měl městský soud stěžovatelku vyzvat k jejich doplnění. Stěžovatelka uvádí, že žalovaný chybně vyznačil právní moc rozhodnutí dnem 30. 12. 2020. Žalovaný doručil rozhodnutí do datové schránky jejího právního zástupce dne 4. 1. 2021, tento den byl rovněž prvním dnem, kdy se stěžovatelka mohla s rozhodnutím seznámit. Posledním dnem pro podání žaloby tak nebyl den 14. 1. 2021, ale až 19. 1. 2021. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala žalobu 14. 1. 2021, měl ji městský soud vyzvat k doplnění, a to prostřednictvím datové schránky jejího právního zástupce, což by zajistilo rychlé doručení výzvy. Právní zástupce stěžovatelky ve své praxi v minulosti zaznamenal výzvu k doplnění náležitostí podání, která byla vyměřena v délce jednoho dne. V řízení podle zákona o azylu je lhůta pro podání žaloby velmi krátká (15 dnů). Stěžovatelka také ve svém podání jasně uvedla, že podání v přiměřené lhůtě doplní. Městský soud stěžovatelce naopak dne 21. 1. 2021 doručil výzvu ke sdělení adresy, na kterou stěžovatelka reagovala v rámci několika málo dní. Je tedy zjevné, že k přezkumu procesních podmínek pro řízení (ověření místní příslušnosti) soud přistoupil až později a na výzvu k odstranění vady podání se rozhodl zcela rezignovat.

[6] Stěžovatelka spatřuje nezákonnost usnesení městského soudu a přijatelnost kasační stížnosti rovněž v nesprávném právním výkladu podmínek řízení a žalobního bodu, které městský soud označil za totožné, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-34).

[7] Čtvrtým tvrzeným důvodem přijatelnosti i důvodnosti kasační stížnosti je dle stěžovatelky procesní pochybení žalovaného. Žalovaný vyzval stěžovatelku k převzetí rozhodnutí dne 16. 12. 2020. Výzva jí byla doručena dne 18. 12. 2020 na její adresu, aniž by jí bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka se vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebyla schopna osobně pro rozhodnutí dostavit. Právní zástupce stěžovatelky kontaktoval žalovaného a požádal o nahlížení do spisu. To má být účastníku umožněno před samotným vydáním rozhodnutí a účastníku má být dán prostor pro vyjádření se k podkladům ve spise. Z tohoto vyjádření by mělo následně rozhodnutí vycházet. Dne 28. 12. 2020 se právní zástupce stěžovatelky seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a na místě požádal pracovníka žalovaného ke stanovení lhůty alespoň 7 dní, ve které by stěžovatelka zaslala své vyjádření k podkladům. V protokolu o seznámení se s podklady je však uvedeno, že vyjádření bude zasláno do následujícího dne. Právnímu zástupci stěžovatelky nezbylo, než protokol podepsat, neboť

se jednalo o důkaz, že k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí vůbec došlo. Proto i samotné rozhodnutí neobsahuje posouzení věci, ale pouze rekapituluje stěžovatelkou dodávané podklady a odkazuje na Ukrajinu jako na bezpečnou zemi původu. Není tak pravdou, že se právní zástupce v jím požadované lhůtě k podkladům nijak nevyjádřil. Stěžovatelka zaslala prostřednictvím právního zástupce vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí dne 30. 12. 2020. Přesto je napadené rozhodnutí datováno ke dni 29. 12. 2020.

[8] Nadto se stěžovatelka domnívá, že její zdravotní, sociální a osobní situace naplňuje důvody hodné zvláštního zřetele podle § 14 zákona o azylu, při jejichž shledání žalovaný rozhodne o udělení humanitárního azylu žadateli. Stěžovatelka trpí rakovinou v pokročilém stádiu se zásahem do několika životně důležitých orgánů. Stěžovatelčin zdravotní stav je velmi vážný, není schopna se sama o sebe starat, je trvale na lůžku a vyžaduje celodenní péči jiné osoby. V ČR má dva syny s jejich rodinami, zatímco její manžel, žijící na Ukrajině, je nemocný a není schopen se o nikoho jiného starat.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popřel její důvodnost a ztotožnil se s postupem městského soudu. Námitky k nesprávnému zhodnocení skutkového stavu v napadeném rozhodnutí považuje za neprojednatelné, uvedené zcela účelově. Právní zástupce měl dané námitky uplatnit již v žalobě, stěžovatelku zastupoval v průběhu celého řízení. Jeho neaktivitu nelze žalovanému klást k tíži. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, podaná včas a oprávněnou osobou. Jelikož se jedná o věc mezinárodní ochrany, soud se dále zabýval otázkou přijatelnosti kasační stížnosti.

[11] Podle § 104a s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech mezinárodní ochrany pro nepřijatelnost, jestliže svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“ soud v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, vyložil tak, že kasační stížnost bude posouzena jako přijatelná v případě, že (1) vznáší ne plně prejudikovanou právní otázku; (2) obsahuje právní otázku, která je dosavadní judikaturou řešena rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[12] Kasační soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je přijatelná** ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť se soud dosud ve své judikatuře nezabýval otázkou doručování předvolání k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. Tato otázka má přitom zásadní vliv na účinnost doručení samotného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, a tedy i určení posledního dne lhůty k podání žaloby v projednávaném případě, jak soud vysvětlí níže.

[13] Soud proto přistoupil k meritornímu posouzení kasační stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[14] Stěžovatelka namítá, že usnesení městského soudu, kterým žalobu odmítl, neboť neobsahovala žádný žalobní bod a současně již nebyl časový prostor ji vyzvat k doplnění podle § 37 odst. 5 s. ř. s., je nezákonné. Tvrzeným důvodem nezákonnosti je stěžovatelčina domněnka, že žaloba ve skutečnosti žalobní bod obsahovala, resp. pokud by neobsahovala, bylo nicméně povinností městského soudu vyzvat ji k jeho doplnění. Lhůta k podání žaloby dle ní počala běžet až dne, kdy bylo rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany doručeno zástupci stěžovatelky,

tedy dne 4. 1. 2021. Stěžovatelka podala žalobu dne 14. 1. 2021, byl zde tedy dostatečný časový prostor pro to ji vyzvat. Dle stěžovatelky městský soud také pojem podmínek řízení nesprávně zaměňuje za skutečnost, zda žaloba obsahuje žalobní body.

III.A Absence žalobního bodu

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda žaloba vůbec obsahovala žalobní bod.

[16] Ze soudního řádu správního vyplývá, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí kromě obecných náležitostí podání podle § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s. obsahovat rovněž zvláštní náležitosti stanovené v § 71 odst. 1 s. ř. s. Pod písmenem d) tohoto ustanovení je jako jedna z nutných náležitostí žaloby uvedena identifikace žalobních bodů. Z nich musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí správního orgánu za nezákonné nebo nicotné. Význam co nejpřesnější formulace žalobních bodů v žalobě vyplývá ze zásady dispoziční, kterou je řízení o žalobách ve správním soudnictví ovládáno a dle které se soud při přezkumu správního rozhodnutí (s výjimkou taxativně stanovených případů) omezuje pouze na posouzení existence důvodů nezákonnosti správního rozhodnutí, které žalobce tvrdí. Soud tak není povinen, ale ani oprávněn, tyto důvody za účastníka řízení domýšlet či doplňovat (k tomu např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2020, č. j. 4 Azs 206/2020-38).

[17] Otázkou náležitého vymezení žalobních bodů se Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích již opakovaně zabýval. Rozšířený senát např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, vyjádřil, že „*[I]učení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. [...] Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami.*“

[18] Na tyto závěry navázal rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že je nutné „*za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejbrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymežit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.*“

[19] K uvedené dvojici rozsudků rozšířeného senátu lze doplnit usnesení ze dne 23. 2. 2010, č. j. 2 Azs 10/2009-61, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že formulace „*[d]omnívám se, že žalovaný v předchozím řízení o udělení azylu porušil mj. § 12 zákona č. 325/1999 Sb. o azylu; domnívám se, že žalovaný měl posuzovat mou žádost podle § 12 zákona o azylu, neboť splňuji podmínky pro udělení azylu, resp. doplňkové ochrany, neboť jsem v zemi původu pronásledován a moje ekonomické problémy jsou jen důsledkem. Navíc mám v České republice rodinné vazby, a to jednak manželku, ale také sestru*“, odpovídá žalobnímu bodu, u něhož je třeba pokusit se o jeho doplnění a upřesnění (tzv. zárodek

žalobního bodu, který se nachází na pomezí řádně formulovaného žalobního bodu a tvrzeními, která za žalobní bod vůbec nelze považovat).

[20] Naopak v rozsudku ze dne 24. 5. 2016, č. j. 4 Azs 47/2016-41, Nejvyšší správní soud nepovažoval za žalobní bod „*pouhý výčet ustanovení správního řádu a zákona o azylu, které měl žalovaný porušit, a obecné tvrzení, že žalovaný nedostál zásadám správního řízení, zjištěný skutkový stav nesprávně právně kvalifikoval a neposoudil jej podle § 12 zákona o azylu*“. Rovněž dle usnesení ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017-83, neobstála citace ustanovení správního řádu a zákona o azylu, aniž by citovaná ustanovení stěžovatel alespoň v minimální míře spojil s popisem skutkového děje, eventuálně jinak v minimální míře žalobu individualizoval, ani jako tzv. zárodek žalobního bodu. Takto formulovanou žalobu by mohl dle soudu podat jakýkoliv žalobce ve věcech mezinárodní ochrany (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2017, č. j. 2 Azs 346/2016-24, či ze dne 20. 6. 2019, č. j. 2 Azs 391/2018-34).

[21] V projednávaném případě žaloba obsahovala toliko výčet ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), zákona o azylu, jejich parafrázi a také odkaz na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 12 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Je tedy zřejmé, že takto formulovanou žalobu by mohl podat jakýkoli žalobce ve věci mezinárodní ochrany. Stěžovatelčina žaloba tedy neobsahovala žádný žalobní bod a ani jeho zárodek.

III.B Povinnost městského soudu vyzvat stěžovatelku k doplnění žalobních bodů

[22] Stěžovatelka správně poukázala na skutečnost, že městský soud chybějící žalobní bod označil za nedostatek podmínek řízení. Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Městský soud pak nicméně zvolil správný zákonný podklad pro odmítnutí návrhu; žalobu odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Ve stejném rozsudku totiž rozšířený senát vyjasnil, že absence takovéto náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývajícím částem lhůty pro podání žaloby. Výzvu k doplnění žaloby však musí poslat co nejdříve, neměl by tedy čekat na předložení správního spisu, neboť jinak se snižuje šance na včasné doplnění žaloby o žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby, to zejména v situaci velmi krátkých lhůt (kterou lhůta k podání žaloby v řízení ve věcech mezinárodní ochrany bezesporu je).

[24] Pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat způsobem upraveným v § 37 odst. 5 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 7 As 15/2010-56). Objektivní možností je myšlena technická proveditelnost a smysluplnost. Taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků, může být učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po podání žaloby (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má zákonem stanovené náležitosti (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 As 50/2014-18).

[25] Z výše uvedeného tedy plyne, že pro zodpovězení otázky, zda bylo ještě objektivně možné, aby stěžovatelka žalobu doplnila, je nutné stanovit, kolik dní ještě zbývalo k podání žaloby. Dle § 32 odst. 1 zákona o azylu *žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí*. Den 14. 1. 2021 by proto skutečně byl posledním dnem lhůty k podání žaloby, pokud by rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 30. 12. 2020, jak tvrdí městský soud na základě správního spisu. Tato otázka je však v projednávaném případě sporná.

[26] Ustanovení § 24a zákona o azylu obsahuje speciální pravidla při doručování rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Dle § 24a odst. 1 tohoto zákona *stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí se účastníku řízení ve věci mezinárodní ochrany doručí v místě a čase stanoveném v písemné výzvě k převzetí rozhodnutí*.

[27] Podle § 24a odst. 2 zákona o azylu *nedostaví-li se účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany k převzetí rozhodnutí v den a čas ve výzvě uvedený, ač mu výzva byla doručena, je den k převzetí rozhodnutí ve výzvě uvedený považován za den, kdy je rozhodnutí doručeno*.

[28] Dle § 24a odst. 3 *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*.

[29] Stěžovatelka byla vyzvána, aby se dne 30. 12. 2020 dostavila k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (č. l. 85 správního spisu). K převzetí rozhodnutí se v tento den nedostavila, jak vyplývá z úředního záznamu založeného ve správním spise (č. l. 87); jak plyne z § 24a odst. 2 zákona o azylu, důsledkem nedostavení se je fikce doručení rozhodnutí. Právní účinky, včetně počátku běhu lhůty k podání žaloby, se dle § 24a odst. 3 zákona o azylu vážou právě k tomuto dnu, nikoli ke dni, kdy je rozhodnutí doručeno právnímu zástupci cizince, jak se mylně domnívá stěžovatelka.

[30] Předpokladem toho, aby mohla nastat fikce doručení rozhodnutí, nedostaví-li se žadatel k jeho převzetí, je řádné doručení výzvy k převzetí rozhodnutí. Doručování písemností v řízení o mezinárodní ochraně, tedy včetně předvolání k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, upravuje § 24 zákona o azylu. Nestanoví však žádná pravidla pro doručování za situace, kdy je žadatel zastoupen advokátem.

[31] Dle § 9 zákona o azylu se v řízení ve věcech mezinárodní ochrany použije správní řád, s výjimkami v tomto ustanovení uvedenými. Za takové situace je nutno vyjít z obecného pravidla stanoveného v § 34 odst. 2 věta první s. ř., dle kterého *s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci*. Okamžikem oznámení zastoupení doručuje správní úřad písemnosti pouze a jenom zástupci. Pouze v těch případech, kdy je zastoupený osobně povinen něco vykonat, jako například dostavit se na předvolání či k místnímu šetření, doručuje písemnost jak zástupci, tak zastoupenému.

[32] Použití tohoto ustanovení nebrání ani usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 8. 2006, č. j. 6 Azs 184/2005-93, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že § 24 zákona o azylu, ve znění zákona č. 2/2002 Sb., představovalo speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití tehdy účinného § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Rozšířený senát se v odkazovaném usnesení vyjádřil k možnosti použití úpravy správního řádu ve vztahu k postupu při doručování, což vyloučil, nevyločil však možnost použití ustanovení správního řádu o zastoupení a s tím související otázky, zda jsou písemnosti doručovány žadateli, jeho zástupci či jim oběma, popř. za jaké situace.

[33] Stěžovatelka byla zastoupena od počátku řízení o její žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Z toho důvodu také žalovaný doručoval všechny písemnosti jejímu právnímu zástupci, a to včetně vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ze dne 16. 12. 2020 (kterýmžto dnem je datováno i předvolání k převzetí rozhodnutí doručované stěžovatelce), dne 22. 12. 2020 a dne 28. 12. 2020 (den před vydáním samotného napadeného rozhodnutí).

[34] Výzvu (předvolání) k převzetí rozhodnutí ze dne 16. 12. 2020 však žalovaný doručoval pouze stěžovatelce, která si zásilku převzala osobně dne 18. 12. 2020 na adrese pro doručování, nikoli také jejímu zástupci. Žalovaný tak postupoval v rozporu s pravidlem stanoveným v § 34 odst. 2 s. ř., dle kterého v případě, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat (dostavit se k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany), doručuje písemnost jak zastoupenému (což žalovaný učinil), tak jeho zástupci (což neučinil).

[35] Toto ustanovení není pouze odrazem zásady hospodárnosti řízení (kvůli úspoře se doručuje pouze zástupci, leda že má zastoupený něco vykonat), ale i samotného významu institutu zastoupení advokátem ve správním řízení. Zastoupený se rozhodl být zastoupen advokátem a platit mu za jeho služby pro jeho orientaci v právním řádu; přenáší tedy břemeno, které pro něj mnohdy správní řízení činí, na právního profesionála. Právní zástupce - advokát se tedy v průběhu řízení stává jakýmsi *procesním alter egem* zastoupeného. Zastoupený očekává, že jej zástupce upozorní na všechna rizika, která mohou vést k negativním důsledkům, neboť zástupce by měl být těchto důsledků znalý. Za tímto účelem však musí být právní zástupce informován o všem, co se v řízení děje. Zvláště to pak platí o skutečnostech, které mají pro řízení zásadní význam. Tím je nepochybně i výzva k dostavení se k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, neboť při nedostavení se nastává fikce doručení žadateli a s tím i právní účinky tohoto rozhodnutí. Mimo jiné počíná běžet velmi krátká, patnáctidenní lhůta k podání žaloby.

[36] Doručení výzvy 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. Skutečnost, že účastník řízení je právně zastoupen pro celé správní řízení, nemůže žalovaný na jeho samém konci ignorovat.

[37] V projednávaném případě se právní zástupce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí dne 28. 12. 2020. Existovala tedy možnost seznámit se i s obsahem předvolání k převzetí rozhodnutí, které bylo datováno již dnem 16. 12. 2020. V takovém případě by se právní zástupce mohl dozvědět, že stěžovatelka, jím zastoupená, se má za dva dny dostavit k převzetí rozhodnutí, či se alespoň omluvit, že se z vážného důvodu dostavit nemůže. Ze správního spisu však vyplývá, že v den, kdy se právní zástupce seznamoval s podklady pro vydání rozhodnutí, tedy měl možnost nahlédnout do spisu, v něm výzva založena nebyla. Zatímco protokol o seznámení se s podklady rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je číslován č. l. 79, předvolání k převzetí rozhodnutí se nachází na č. l. 85 a doručenka stěžovatelce na č. l. 86. Tyto dva listy byly tedy evidentně do spisu založeny později. Absence řádného doručení výzvy tedy nemohla být zhojena ani skuteností, že byl právní zástupce seznámen s výzvou k převzetí rozhodnutí při nahlížení do správního spisu.

[38] Výzva k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany tedy nebyla doručena řádně, neboť ji žalovaný adresoval pouze stěžovatelce, nikoli jejímu právnímu zástupci. Nemohla tak nastat fikce doručení ke dni 30. 12. 2020, kdy se stěžovatelka bez omluvení nedostavila, aby si rozhodnutí převzala. K doručení rozhodnutí stěžovatelce tedy dosud nedošlo, nemohly

tak ve smyslu § 24a odst. 3 zákona o azylu nastat právní účinky doručení, včetně počátku běhu patnáctidenní lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o azylu.

[39] Městský soud proto postupoval nezákonně, neboť nepřihlédl ke skutečnosti, že žaloba je ve skutečnosti předčasná, a namísto toho žalobu odmítl pro absenci žalobních bodů s ohledem na jeho domněnku, že je podána v poslední den lhůty.

III.C Zbylé kasační námitky

[40] Zbylé kasační námitky pak nesměřují do důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) [nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby], ale proti pochybení samotného žalovaného (nesprávnost jeho postupu při umožnění seznámení se s podklady, nesprávné posouzení možnosti udělení humanitárního azylu). Nejvyšší správní soud tedy není oprávněn se jimi zabývat. Stěžovatelka může tyto námitky uplatnit v žalobě a v dalším řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[42] V novém řízení městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu