



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobkyně: **T. M. L. N.**
bytem T. 235/144, B.
zastoupena Mgr. Radimem Strnadem, advokátem
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21.3.2018, č.j. MV-14814-4/SO-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně napadá rozhodnutí žalované ze dne 21.3.2018, č.j. MV-14814-4/SO-2018, jímž žalovaná zamítla její odvolání a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“), ze dne 1.12.2017, č.j. OAM-13035-31/PP-2017, jímž bylo podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu

cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu podané podle § 87b zákona o pobytu cizinců, neboť se žalobkyně bez vážného důvodu nedostavila k výsledku.

I. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobkyně namítá, že předvolání k (druhému) výsledku na 20.11.2017 obsahovalo nad rámec standardního poučení i text, že prvostupňový orgán nebude akceptovat její omluvu z důvodu jejího pobytu mimo území České republiky, absence zmocněného zástupce či tlumočníka; takové poučení je podle žalobkyně nezákonné, neboť překračuje rozsah předpokládaný § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Jelikož prvostupňový orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vycházel z tohoto nezákonného poučení, je nezákonné také jeho rozhodnutí.
3. Žalobkyně dále namítá, že prvostupňový orgán pochybil, pokud neuznal omluvu zástupce žalobkyně z neúčasti u výsledku. Podle žalobkyně tímto postupem vybočil ze své dosavadní procesní praxe; prvostupňový orgán tak postupoval v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.
4. Žalobkyně rovněž namítá, že písemnost, kterou byla předvolána k výsledku na 20.11.2017, byla s ohledem na to, že žalobkyně nebyla v době doručování zastižena v místě bydliště, uložena u držitele poštovní licence a po uplynutí lhůty k jejímu vyzvednutí byla vrácena zpět prvostupňovému orgánu. Tato písemnost tedy nebyla vhozena do poštovní schránky žalobkyně; z obálky u doručované zásilky plyne, že tuto možnost prvostupňový orgán vyloučil. Podle žalobkyně tak nebyly splněny podmínky pro doručení předvolání fikcí, což podle žalobkyně plyne ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25.8.2011, č.j. 7 As 53/2011-77. Tímto nesprávným postupem byla žalobkyni odňata možnost dostavit se k výsledku. Pokud žalovaná uvedený postup aprobovala, odchýlila se od svého postupu ve věci ev. pod sp. zn. MV-82818-4/SO-2014, týkajícího se totožné procesní situace; i tímto došlo k porušení § 2 odst. 4 správního řádu.
5. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhla, aby zdejší soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení. Na svém procesním postoji žalobkyně setrvala po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí procesního stanoviska žalované

6. Žalovaná nesouhlasí se žalobou, napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Věcně setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí.
7. Taktéž žalovaná setrvala na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem. Žalovaná navrhla, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“, ve spojení s § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
9. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalované (§ 75 odst. 1

s.ř.s.) a bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.

10. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně podala dne 22.8.2017 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců, aby rodinný příslušník občana EU, L. R., který je jejím druhem. Jako doklad ke své žádosti žalobkyně doložila čestné prohlášení společně s fotografiemi a nájemní smlouvou.
11. Předvoláním ze dne 22.9.2017, č.j. OAM-13035-11/PP-2017, prvostupňový orgán předvolal žalobkyni na 30.10.2017 k výsledku podle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle úředního záznamu ze dne 30.10.2017, č.j. OAM-13035-21/PP-2017, se žalobkyně dne 30.10.2017 dostavila k výsledku společně se svým druhem a svým zástupcem, nicméně z toho důvodu, že si nepřivedla tlumočníka, výslech žalobkyně nemohl být proveden.
12. Předvoláním ze dne 30.10.2017, č.j. OAM-13035-22/PP-2017, prvostupňový orgán opět předvolal žalobkyni k výsledku, a to na 20.11.2017. V předvolání žalobkyni poučil o tom, že pokud si žalobkyně na toto předvolání nezajistí u výsledku přítomnost tlumočníka splňujícího podmínky zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, bude řízení o její žádosti podle § 169 písm. l) zákona o pobytu cizinců zastaveno. Zdejší soud poznamenává, že se zjevně mělo jednat o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, podle něhož správní orgán usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec prohlásil, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, a neobstaral si na své náklady ve lhůtě stanovené správním orgánem tlumočníka nebo osobu, která splňuje podmínky pro ustanovení tlumočnickem uvedené v § 24 zákona o znalcích a tlumočnících, ačkoli správní orgán o této povinnosti cizince prokazatelně poučil.
13. V rámci poučení dále prvostupňový orgán uvedl, že nemůže-li se žalobkyně v uvedený termín dostavit ze závažných důvodů, je povinna se bezodkladně omluvit s uvedením důvodu, a to písemně nebo ústně do protokolu; závažným důvodem je například pracovní neschopnost či plánovaná zahraniční pracovní cesta, závažný důvod je třeba správnímu orgánu doložit. Prvostupňový orgán dále v poučení uvedl, že nebude akceptovat omluvu žalobkyně z důvodu jejího pobytu mimo území České republiky a absence zmocněného zástupce či tlumočníka. Dále prvostupňový orgán v poučení uvedl, že nedostaví-li se žalobkyně bez vážného důvodu na toto předvolání k výsledku, bude řízení o její žádosti zastaveno z důvodu podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců.
14. Podle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců správní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyloučit účastníka řízení.
15. Podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců se usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat nebo se bez vážného důvodu nedostaví k výsledku.
16. Žalobkyně předně namítá, že poučení v rámci předvolání k výsledku ze dne 30.10.2017, č.j. OAM-13035-22/PP-2017, je nezákonné, neboť překračuje rozsah předpokládaný § 59 správního řádu; podle žalobkyně nelze dopředu obecně vymezit situace, které správní orgán vylučuje z omluvy.
17. Podle § 59 správního řádu správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být

uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.

18. Podle zdejšího soudu přestože z § 59 správního řádu ne plyne, že součástí předvolání musí být informace o tom, v jakých případech nebude správní orgán akceptovat omluvu za nemožnost dostavit se k výsledku, tak skutečnost, že prvostupňový orgán typový výčet takových okolností v předvolání uvedl, nemohla mít v posuzované věci za následek nezákonnost následně vydaného prvostupňového rozhodnutí. Pokud žalobkyně argumentuje tak, že je otázkou, jak by prvostupňový orgán postupoval, pokud by se žalobkyně k výsledku dostavila bez tlumočníka, který by se jej nemohl účastnit, tak žalobkyně popisuje hypotetickou situaci, ke které v posuzovaném případě nedošlo; byla to především samotná žalobkyně, která se k výsledku s tlumočnickem nedostavila.
19. Zdejší soud k tomu uzavírá, že nedostavil-li se k výsledku dne 20.11.2017 nikdo z předvolaných, jak plyne ze správního spisu, je bezpředmětné vypořádávat argumenty žalobkyně, týkající se hypotetických důvodů, pro něž by se kupříkladu nemohl k výsledku dostavit její tlumočník. Nadto, jak plyne z § 169r odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, (v rámci poučení zmiňovaná) absence tlumočníka je také zákonným důvodem pro zastavení řízení o žádosti.
20. Pokud jde o navazující otázku, a to existenci omluvitelných důvodů nedostavení se k výsledku (ať už žalobkyně či jejího zástupce a tlumočníka), tak ani tu se svojí argumentací nemůže být žalobkyně úspěšná.
21. Ze správního spisu plyne, že předvolání žalobkyně k výsledku bylo zasláno také jejímu zástupci, a to dne 31.10.2017 do datové schránky. Dne 20.11.2017, tj. v týž den, kdy se měl uskutečnit výsledek, byla prvostupňovému orgánu doručena žádost zástupce žalobkyně o změnu termínu výsledku a omluva z jeho konání s tím, že se zástupce žalobkyně nemůže výsledku zúčastnit, neboť byl na stejný termín předvolán na jednání představenstva České advokátní komory týkající se jeho věci; zástupce z uvedeného důvodu omluvil i žalobkyni a předvolaného svědka (druha žalobkyně). Prvostupňový orgán písemností ze dne 22.11.2017, č.j. OM-13035-29/PP-2017, vyzval zástupce žalobkyně ke konkretizaci a prokázání důvodu, který by omlouval neúčast žalobkyně na konání výsledku dne 20.11.2017. Zástupce žalobkyně k této výzvě doručil prvostupňovému orgánu kopii dopisu České advokátní komory ze dne 6.11.2017 o tom, že se dne 20.11.2017 uskuteční projednání jeho záležitosti; z dopisu České advokátní komory plyne, že byl zástupci doručován datovou schránkou.
22. Z výše uvedeného plyne, že omluva zástupce žalobkyně byla prvostupňovému orgánu doručena až v den konání výsledku, dne 20.11.2017, a nikoli bezodkladně. Žalobkyně přitom neuvádí, jaké závažné důvody zástupci k bezodkladnému zaslání informace o souběžném jednání u České advokátní komory bránily. Nadto z ničeho ne plyne, že by zástupce žalobkyně neměl možnost nechat se zastoupit další osobou.
23. Pokud tedy prvostupňový orgán za takových okolností omluvu neuznal coby vážný důvod, pro který by se žalobkyně se svým zástupcem nemohla dostavit k výsledku, nepochybil. Pokud jde o jiné případy, ve kterých měly být podle žalobkyně prvostupňovým orgánem takové omluvy bez dalšího akceptovány, tak žalobkyně tuto skutečnost ničím nedokládá. Podle

zdejšího soudu nešlo-li o bezodkladnou omluvu, která nadto nebyla ani dostatečně odůvodněna ve vztahu k nemožnosti zajistit si substituci, nebyl ji prvostupňový orgán povinen akceptovat.

24. Žalobkyně dále namítá, že v případě předvolání k výsledku na 20.11.2017 nebyly splněny podmínky pro doručování fikcí.
25. Ze správního spisu (obálky u doručované zásilky) vyplývá, že žalobkyně nebyla při doručování předvolání ze dne 30.10.2017, č.j. OAM-13035-22/PP-2017, k výsledku na den 20.11.2017 zastížena, proto byla zásilka dne 2.11.2017 uložena a připravena k vyzvednutí. Žalobkyně byla vyzvána k jejímu vyzvednutí a bylo jí o tom zanecháno poučení. Protože si žalobkyně zásilku nevyzvedla, byla zásilka dne 14.11.2017 vrácena zpět (dle pokynu na písemnosti) prvostupňovému orgánu jako jejímu odesílateli.
26. Co se týče právní úpravy doručování, zákon o pobytu cizinců samostatnou zvláštní úpravu neobsahuje. V rámci cizineckého řízení se proto až na výjimky uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců postupuje podle správního řádu.
27. Podle § 23 odst. 1 správního řádu nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.
28. Podle § 23 odst. 3 správního řádu se písemnost uloží u správního orgánu, který ji vyhotovil (písm. a/), nebo u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím (písm. b/).
29. Podle § 23 odst. 4 správního řádu se adresát vyzve vložím oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.
30. Podle § 24 odst. 1 správního řádu jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.
31. Pokud se žalobkyně dovolává závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2011, č.j. 7 As 53/2011-77, v tom směru, že fikce doručení písemnosti nastává pouze v případech, kdy je příslušná písemnost řádně vložena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, tak ty byly překonány novějším rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2016, č.j. 3 As 241/2014-41, č. 3524/2017 Sb. NSS, podle něhož „...na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta. Tato povinnost má za účel určité zvýšení komfortu adresátů, vzhledem k tomu, že její realizace je vázána na řadu podmínek, nelze při jejím nesplnění dovozovat to, že by doručení fikcí nenastalo. Rozšířený senát si je vědom toho, že právní úprava fikce doručení představuje značný zásah do práva občanů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto omezení základního práva může být přípustné, pokud je to nezbytné pro ochranu důležitého veřejného zájmu a práv a svobod ostatních občanů. To je v daném případě podle názoru rozšířeného senátu naplněno, neboť fikce doručení, jejímž účelem je zabránit, „aby účastníci řízení nemohli nepřebíráním

písemností bez relevantního důvodu bránit postupu soudního řízení a prodlužovat tak jeho délku, není s principem právní jistoty v žádné kolizi“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13).“ Na rozsudek rozšířeného senátu v otázce fikce doručení následně navázala konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 28.11.2018, č.j. 10 As 287/2017-82, ze dne 7.2.2018, č. j. 9 As 126/2017-28, ze dne 25.1.2018,

č. j. 9 As 100/2017-46, či ze dne 26.7.2017, č. j. 6 As 337/2016-35).

32. Doručení předvolání k výsledku žalobkyně tak bylo provedeno v souladu s výše citovaným závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jakož i v souladu se zněním správního řádu účinným v době doručování této písemnosti; procesní práva žalobkyně tedy upřena nebyla a navazující postup správních orgánů vycházející z předpokladu, že zásilka byla doručena fikcí, byl zákonný.
33. Na uvedený závěr nemůže mít vliv ani odkaz žalobkyně na jiné rozhodnutí žalované.
34. Je třeba zdůraznit, že legitimní očekávání zakládá pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost, popřípadě nečinnost správních orgánů, opakovaně potvrzující určitý výklad a použití právních předpisů. Jediné správní rozhodnutí nemůže založit legitimní správní praxi, které by bylo možno se dovolávat, nadto za situace, kdy je rozhodnutí prvostupňového orgánu, i kdyby se odlišovalo od předchozího jiného rozhodnutí správního orgánu v obdobné věci, v souladu s judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a navazující judikaturou správních soudů; proto ani této námitce žalobkyně nelze přisvědčit.
35. Zdejší soud tedy neshledal žalobu důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

IV. Náklady řízení

36. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byla žalovaná. Zdejší soud však nezjistil, že by žalované vznikly náklady nad rámec její běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje,

v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. května 2020

David Raus v.r.
předseda senátu