



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X, nar. X
státní příslušnost X
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Matějem Šedivým
sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2019, č. j. X

takto:

I. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva v X, se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 11. 6. 2019, č. j. X, tak, že správní řízení o žádosti žalobce bylo podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno, neboť žalobce se na výzvu podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců nedostavil ke zpracování údajů nezbytných pro vydání k průkazu o povolení k pobytu.
2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval, že žalobce pobýval na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 14. 1. 2017 do 13. 1. 2019. Dne 19. 12. 2018 podal žádost o prodloužení doby platnosti uvedeného pobytového povolení, k čemuž byly splněny podmínky. Správní orgán I. stupně proto v souladu s § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců vyzval žalobce, aby se dostavil na pracoviště správního orgánu I. stupně za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu, a to s poučením o zastavení řízení v případě nedostavení se. Žalobce se nedostavil ani nesdělil důvod, který mu v tom bránil, proto správní orgán I. stupně zastavil řízení s tím, že žalobce se nedostavil na výzvu podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
3. Žalovaný uvedl, že výzva ze dne 1. 4. 2019 byla výzvou podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců, neboť se v daném případě jedná o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nikoliv o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Proto žalovaný přistoupil ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí pouze v uvedeném smyslu. Námitky žalobce ohledně nezákonnosti výzvy k dostavení se ke správnímu orgánu, která nebyla učiněna formou usnesení, považoval žalovaný za nedůvodné. K tomu citoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2019, č. j. 5 A 169/2015, podporující jeho stanovisko, že bezformálností výzvy k dostavení se nemohl být žalobce poškozen na svých právech.
4. Žalobce v podané žalobě uvedl, že správní orgán měl žalobce buď předvoláním podle § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyzvat k dostavení se v konkrétní den a hodinu, nebo žalobci určit lhůtu k dostavení se, jak se v této věci stalo. V takovém případě se však na učiněnou výzvu vztahuje § 39 správního řádu, protože lhůta musí být určena formou usnesení, vůči kterému je přípustný opravný prostředek. Výzva k dostavení se byla tedy učiněna v nezákonné formě, když zjevně nejde ani o výzvu dle § 45 odst. 2 správního řádu. S žalovaným citovaným rozhodnutím Městského soudu v Praze se žalobce neztotožnil, neboť pokud žalobce propásl určitý úkon, je nezbytné, aby byl úkon stanoven zákonem předepsanou formou, tedy usnesením, proti němuž je přípustný opravný prostředek, jehož využitím může žalobce získat delší časový prostor. Lhůtu určenou přípisem nemohl žalobce nijak napadat, čímž byl zkrácen na svých právech. To vedlo k negativnímu posouzení jeho žádosti, přestože žalobce jinak splnil veškeré požadavky pro vyhovění žádosti.

5. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky jsou shodné jako námitky odvolací, které v napadeném rozhodnutí vypořádal. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
6. Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil, že dne 19. 12. 2018 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, kterou následně doplnil o nezbytné náležitosti. V návaznosti na to správní orgán I. stupně výzvou podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců ze dne 1. 4. 2019, která neměla formu usnesení, vyzval žalobce k dostavení se ke správnímu orgánu v desetidenní lhůtě za účelem pořízení biometrických údajů. Výzvu se nepodařilo doručit osobně žalobci, proto mu byla v souladu s § 169a zákona o pobytu cizinců doručena veřejnou vyhláškou. Žalobce se ke správnímu orgánu I. stupně ve stanovené lhůtě nedostavil, proto bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které k odvolání žalobce přezkoumal žalovaný napadeným rozhodnutím.
7. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející soud přezkoumal v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s.
8. Podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců, splňuje-li cizinec podmínky pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, je povinen se na výzvu osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu, který je určen k jeho dalšímu digitálnímu zpracování; podpis se nepořídí, pokud cizinci v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka.
9. Podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, se ve lhůtě nebo na výzvu podle § 44 odst. 1 nebo § 44a odst. 13 nedostaví na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu nebo ve lhůtě podle § 44 odst. 3 nebo § 44a odst. 14 nepřevzme průkaz o povolení k pobytu, pokud v této lhůtě nesdělí, že mu v tomto úkonu brání důvody na jeho vůli nezávislé.
10. Žaloba obsahuje v podstatě jedinou žalobní námitku, a to námitku nedostatku formy výzvy ze dne 1. 4. 2019, která měla být dle žalobce s ohledem na § 39 správního řádu učiněna formou usnesení, proti němuž by bylo přípustné odvolání. Tento žalobní bod považuje soud za nedůvodný.
11. Výzvu k osobnímu dostavení se na ministerstvo ve smyslu § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců je dle názoru soudu třeba vnímat jako svébytný institut, který se svou povahou nejvíce blíží předvolání dle § 59 správního řádu, v jistém smyslu i výzvě k odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu, neboť v daném případě sice je samotná žádost kompletní, nicméně následné osobní dostavení se ke správnímu orgánu je další zákonem předvídanou podmínkou, bez jejíhož splnění nelze podané žádosti o prodloužení bytového oprávnění vyhovět. V případě těchto povahově blízkých institutů přitom správní řád formu usnesení, proti němuž by bylo přípustné odvolání, nepředpokládá, z čehož vychází také správní judikatura (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34; dostupný na www.nssoud.cz).

12. Naopak v případě obecného určení lhůty k provedení úkonu podle § 39 odst. 1 správního řádu zákon formu usnesení skutečně stanoví. Využití tohoto ustanovení si lze představit např. při stanovení lhůty ke splnění procesních povinností účastníkům sporného řízení, jejichž konkrétní úkony, k nimž se stanovuje lhůta, nejsou zákonem přesně předvídány a budou se lišit dle předmětu řízení a aktuální procesní situace. V posuzované věci je však situace jiná, neboť výzva dle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců je svébytným zákonem zakotveným institutem, jež měl správní orgán I. stupně podle uvedeného ustanovení povinnost užít. Nešlo tedy o obecné určení lhůty k provedení úkonu dle § 39 odst. 1 správního řádu, nýbrž o speciální výzvu k dostavení se na ministerstvo podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců, který o usnesení v jejím případě nehovoří.
13. Jak bylo zmíněno, z povahy této výzvy naopak plyne, že forma usnesení, proti němuž by navíc bylo přípustné odvolání, se v jejím případě nevyžaduje, a dle názoru soudu by dokonce byla právě s ohledem na přípustnost odvolání proti takovému usnesení nevhodná. Zmíněná výzva je ve své podstatě velmi blízká předvolání, v jehož případě se forma usnesení s přípustným odvoláním nevyužívá z totožných důvodů. Jde totiž o úkon ryze procesní povahy, jímž se upravuje vedení řízení, a v jehož případě by připuštění odvolání mohlo s ohledem na délku odvolacího řízení (i s vědomím vyloučení odkladného účinku odvolání proti usnesení) zcela mařit řízení, v němž k předvolání účastníka došlo. Přes nemožnost odvolat se proti předvolání není podle § 59 správního řádu popřena možnost účastníků se předvolání určitým způsobem bránit, ve smyslu dosažení např. odročení jednání na pozdější, pro účastníka vhodnější termín.
14. Obdobná je situace v případě výzvy k dostavení se dle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně sice žalobce nevyzval k dostavení se v konkrétní den a hodinu, nicméně stanovení delšího časového úseku, v němž byl žalobce oprávněn se ke správnímu orgánu dostavit, lze považovat za pro žalobce benevolentnější. Smysl výzvy je dále ve všech ohledech totožný s předvoláním, neboť nejde o stanovení lhůty k provedení jakéhokoli úkonu, nýbrž právě a jen k osobnímu dostavení se účastníka řízení ke správnímu orgánu. Obdobně jako v případě předvolání byl žalobce ve výzvě ze dne 1. 4. 2019 v souladu s § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců poučen, že je oprávněn sdělit závažné důvody, které mu brání v dostavení se. Pokud by tak žalobce učinil, jistě by nemohlo dojít k zastavení řízení podle uvedeného ustanovení. Není tedy pravdou, že žalobce je nepřipuštěním odvolání proti výzvě zkrácen na právech proto, že nemohl docílit prodloužení lhůty a oddálení jeho návštěvy správního orgánu.
15. Žalobce byl ve skutečnosti zcela pasivní a žádné důvody, pro něž se nemohl dostavit, nesdělil, neboť se patrně o doručení výzvy z důvodů stojících na jeho straně fakticky vůbec nedozvěděl. Samotnou zákonnost doručení výzvy či přiměřenost stanovené lhůty žalobce nikterak nenapadá. Trvání na výzvě formou usnesení s připuštěným odvoláním by vedlo ke zcela nepraktickým důsledkům, kdy by po učinění výzvy, na niž účastník včas nezareagoval, mohlo být vedeno odvolací řízení za účelem přezkumu výzvy, nicméně současně by byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, protože by správní orgán I. stupně s ohledem na běh lhůt byl povinen zastavit řízení bez vyčkání výsledku vedeného odvolacího řízení ohledně výzvy. Proti rozhodnutí o zastavení řízení by následně rovněž mohlo být podáno odvolání, jehož obsahem by mohly být totožné námitky jako v odvolání proti předchozí výzvě. Vytváření takové situace je zcela nežádoucí.

16. S ohledem na výše uvedené se krajský soud neztotožňuje se závěrem žalovaného, k němuž žalovaný citoval shora zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze, že učinění výzvy bez využití formy usnesení je vadou, která však nemohla žalobce poškodit na právech. Dle názoru soudu nejde o vadu, nýbrž o správný postup, neboť přestože právní úprava řešení otázky je poněkud kusá, je třeba dovodit, že s ohledem na povahu a účel předmětné výzvy není namístě ji činit formou usnesení, proti němuž by bylo přípustné odvolání. Ve výzvě byla povinnost žalobce jednoznačně stanovena, žalobce měl možnost sdělit závažné důvody, které mu v dostavení se ke správnímu orgánu brání, což neučinil. Postupem správních orgánů nemohl být s ohledem na popsání skutečností zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.
17. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že správní orgány postupovaly vůči žalobci v souladu se zákonem. Proto byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Soud rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s, když účastníci se ve stanovené lhůtě na výzvu soudu k této otázce nevyjádřili.
18. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný správní orgán, jemuž žádné náklady přesahující běžný rozsah činnosti správního orgánu nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Liberec dne 2. dubna 2020

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu