



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **V. S.**
zastoupený advokátem Mgr. Radimem Strnadem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 3. 2017, č. j. MV-101785-4/SO-2014

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí ze dne 13. 6. 2014, č. j. OAM-59267-21/DP-2013, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná [dále též „OSVČ“], a neprodloužilo

platnost povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů [dále též „zákon o pobytu cizinců“], neboť žalobce se na výzvu ministerstva nedostavil k pohovoru za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobce brojil proti nezákonnému postupu ve správním řízení. Došlo k porušení předpisů vztahujících se k doručování písemností. Konkrétně nebyly naplněny zákonné předpoklady pro doručení předvolání k výsledku tzv. fikcí, což přitom mělo za přímý následek vydání negativního rozhodnutí o žádosti žalobce.
3. Žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání dne 10. 12. 2013. K výsledku, který se měl uskutečnit dne 24. 3. 2014, byl ministerstvem předvolán dne 3. 3. 2014, a k výsledku plánovanému na den 24. 4. 2014 byl předvolán dne 28. 3. 2014. Protože se k žádnému z těchto výsledků bez omluvy nedostavil, žádost byla zamítnuta. K tomuto závěru však nebyly naplněny zákonné předpoklady, neboť způsob, jakým byl žalobce předvolán k výsledku v rámci správního řízení, byl nezákonný.
4. V obou případech doručování předvolání nebyl žalobce v době doručování zastížen v místě svého bydliště. Každá z těchto zásilek tak byla uložena u držitele poštovní licence a po uplynutí lhůty vrácena zpět odesílateli (Ministerstvu vnitra). Předvolání však nebylo vhozeno do schránky žalobce, neboť tuto možnost, jak vyplývá z obou doručovaných obálek založených ve správním spisu, správní orgán vyloučil. V termínech předvolání se žalobce k výsledku bez omluvy nedostavil. Důvod pro zamítnutí žádosti postupem dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, však přesto nebyl dán, neboť nebyly splněny podmínky pro tzv. fikci doručení. Nemohlo proto dojít ani k zamítnutí žádosti žalobce z důvodu dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
5. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 53/2011-77, z něhož vyplývá, že pro splnění fikce doručení písemnosti je nezbytné, aby tato písemnost byla rovněž po uplynutí úložní doby vložena do schránky adresáta. Tak tomu nebylo ani u jedné ze zásilek obsahujících předvolání žalobce k výsledku. Tímto nesprávným postupem správního orgánu mu byla odňata možnost dostavit se k výsledku. Tato skutečnost mu ovšem nemůže být kladena k tíži a nemůže tak vést k zamítnutí žádosti.
6. Žalovaná se navíc napadeným rozhodnutím odchýlila od své rozhodovací praxe. Např. v rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. MV-82818-4/SO-2014 v totožné procesní situaci konstatovala pochybení ministerstva při doručování zásilky prostřednictvím pošty a nesplnění podmínek pro tzv. fikci doručení zásilky dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaná shledala, že ministerstvo mělo na doručence předmětné zásilky označit možnost „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“, čímž by účastníkovi řízení byla dána potencionální možnost seznámit se s obsahem doručované písemnosti. V nyní projednávaném případě tak došlo i k postupu v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.
7. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva, zrušil.

III. Vyjádření žalované k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 5. 2017 žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, a setrvala na svém závěru, že pro doručení předvolání k výsledku účastníku řízení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu byly splněny všechny zákonné podmínky. Doručeno bylo v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-44. Současně nebyly porušeny ani základní zásady správního řízení. K odkazu na její jiné rozhodnutí v obdobné věci žalovaná uvedla, že každý případ má svá specifika a podléhá individuálnímu posouzení, přičemž jednotlivé tříčlenné senáty Komise jsou nezávislé a rozhodují většinou hlasů. Vzhledem k uvedenému žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci soudem

9. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), bez jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí Ministerstva vnitra včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
10. Stěžejní námitkou projednávané věci se stalo tvrzení žalobce o nezákonnosti postupu Ministerstva vnitra při doručování předvolání k výsledku v řízení o jeho žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, což mělo za následek zamítnutí této žádosti. Soud se proto zabýval otázkou, zda v projednávaném případě byly naplněny podmínky pro doručení předvolání k výsledku tzv. fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu. Za nezbytné přitom považuje, aby předně nastínil závěry plynoucí k dané problematice zejména z příslušné právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu.
11. Dle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[d]obu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“
12. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[ž]ádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.“
13. Dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“
14. 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 dle správního řádu.
15. Dle § 23 odst. 1 správního řádu „[n]ebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.“ Z odst. 4 téhož paragrafu dále vyplývá, že „[a]dresát se vyzve vložení 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.“

16. Podle § 24 odst. 1 správního řádu *„[j]estliže 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.“*
17. Z výše citovaného ustanovení vyplývají následující podmínky pro doručení písemnosti tzv. fikcí. Předně lze uvést, že písemnost se ukládá tehdy, pokud adresát nebyl zastižen a písemnost nebylo možné doručit jiným způsobem. Adresát písemnosti musí být vyzván, aby si uloženou písemnost vyzvedl, a to ve lhůtě deseti dnů. Výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti doručovatel učiní tak, že do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo vloží oznámení o neúspěšném doručení písemnosti. Nevyzvedne-li si ji v úložní lhůtě, vloží se, je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. V případě, že to není možné, nebo to správní orgán vyloučil, vrátí se písemnost správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.
18. Otázkou, zda má na uplatnění fikce doručení vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby skutečně došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta či nikoliv, se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011-77 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), na který žalobce odkazoval. Z něj plyne, že fikce doručení nastává až v případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky. Pokud všechny podmínky uložení písemnosti nejsou splněny, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenou. V dané věci pak kasační soud uvedl: *„V tomto případě doručující orgán tím, že po uplynutí 10 dnů od uložení neuložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, znemožnil, aby se účastník řízení s písemností bezprostředně po svém návratu z pracovní cesty po otevření poštovní schránky seznámil. Z toho, že písemnost byla na poště uložena déle než 10 dnů, nelze dovozovat povinnost adresáta si ji po uplynutí desetidenní lhůty od uložení vyzvednout. Povinnost doručujícího orgánu vložit zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo byla zákonodárcem stanovena s jasným účelem umožnit adresátovi, který se do místa, kam mu bylo doručováno, dostaví až po uplynutí úložní lhůty, aby se s doručovanou zásilkou ihned seznámil a mohl tak na ni neprodleně reagovat, např. podáním opravného prostředku či žádostí o prominutí zmeškání úkonu, bude-li to ještě možné.“*
19. Tento závěr však byl překonán rozsudkem ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, č. 3524/2017 Sb. NSS, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu provedl jednoznačný výklad předmětného ustanovení správního řádu. Přiklonil se přitom k názoru, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vhození písemnosti do schránky adresáta vliv. Je však nutné naplnit podmínky pro doručení fikcí (tj. správná doručovací adresa, účastník řízení byl vyzván k vyzvednutí písemnosti a poučen, uplynula úložní doba a účastník řízení si doručovanou písemnost na příslušné poště nevyzvedl). Podmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení, tj. možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu, pokud si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů.
20. Soud pro bližší odůvodnění odkazuje na bod [24] předmětného rozsudku: *„Rozšířený senát se tedy vzhledem k výše uvedenému přiklonil k názoru, že 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. nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13). Rozšířený senát si je rovněž vědom toho, že „smyslem jakékoliv právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, která je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Z tohoto důvodu představuje nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu. Aby přitom mohla splnit svůj takto vymezený účel, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Jen v takovém případě je soud oprávněn naplnění konstatovat“ (nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15).“

21. Na rozsudek rozšířeného senátu v otázce fikce doručení následně navázala konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (viz 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).
22. Aplikací uvedené argumentace na nyní projednávanou věc dospěl soud k závěru, že zde byly splněny podmínky pro nastoupení fikce doručení předvolání žalobce k výsledku.
23. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti k povolení pobytu za účelem podnikání dne 10. 12. 2013. Ministerstvo vnitra *Předvoláním k výsledku* ze dne 3. 3. 2014, č. j. OAM- 59267-11/DP-2013, žalobce vyzvalo, aby se dne 24. 3. 2014 ve 13:00 hod. dostavil na příslušné pracoviště za účelem výsledku dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Součástí předvolání bylo i poučení o důsledcích s pojených s nedostavením se bez závažného důvodu. Z obálky, která byla Ministerstvu vnitra vrácena a vložena do správního spisu vyplývá, že žalobce si zásilku nepřevzal, byl však vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení. K vyzvednutí byla zásilka u doručovatele připravena dne 6. 3. 2014, lhůta k vyzvednutí skončila dne 17. 3. 2014. Uplynutím lhůty byla zásilka dne 18. 3. 2014 odeslána zpět odesílateli, vložena do schránky tedy nebyla. Ministerstvo vnitra políčko na obálce se zněním „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“ neoznačilo.
24. *Předvoláním k výsledku* ze dne 28. 3. 2014, č. j. OAM-59267-14/DP-2013, byl žalobce opětovně předvolán k výsledku na den 24. 4. 2014 ve 12:00 hod. Žalobce si zásilku opět nepřevzal, byl však vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení. K vyzvednutí byla zásilka u doručovatele připravena dne 31. 3. 2014, lhůta k vyzvednutí skončila dne 10. 4. 2014. Uplynutím lhůty byla zásilka dne 11. 4. 2014 odeslána zpět Ministerstvu vnitra, vložena do schránky tedy nebyla. Ministerstvo vnitra možnost „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“ na obálce opět ne zvolilo.

25. Jelikož se jednalo o doručování předvolání k výsledku žalobce ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, není rozporné, že na výsledku byla osobní účast žalobce nutná, a proto bylo zapotřebí doručit písemnost do jeho vlastních rukou. Rozporné není ani splnění první z podmínek, tedy zda správní orgány doručovaly na správnou doručovací adresu žalobce, takové pochybení žalobce ostatně ani nenamítal, a tato vada ze správního spisu ani nevyplývá.
26. K podmínce výzvy a poučení o zaslance soud ze správního spisu zjistil, že na zásilkách obsahujících předvolání k výsledku ze dne 3. 3. 2014 i ze dne 28. 3. 2014 je řádně zaškrtnuto políčko, že žalobce byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení o uplynutí úložní doby a důsledcích nevyzvednutí si doručované písemnosti na příslušné poště. Zásilky byly připraveny k vyzvednutí na poště, a po uplynutí lhůty byly zaslány zpět odesílateli.
27. Jelikož fikce doručení je dle shora uvedené interpretace § 24 odst. 1 správního řádu spojena s marným uplynutím lhůty 10 dnů, nikoliv však již s následným vhozením písemnosti do schránky, nebo na jiné vhodné místo, nutno konstatovat, že fikce doručení nastala bez ohledu na skutečnost, že poštovní doručovatel nevhodil písemnost po marném uplynutí úložní lhůty do žalobcovy schránky. Lze tedy konstatovat, že předvolání k výsledku bylo žalobci doručeno řádně a jeho procesní práva mu takovým postupem nebyla upřena. Postup správních orgánů vycházející z předpokladu, že předmětné zásilky byly doručeny tzv. fikcí, tak byl zákonný.
28. Důvodnou pak není ani námitka rozdílné rozhodovací praxe žalované. Dle zásady legitimního očekávání zakotvené v § 2 odst. 4 správního řádu platí, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly vznikat nedůvodné rozdíly z důvodu předvídatelnosti. Na straně druhé však také platí, že každý případ, který správní orgán řeší, je svým způsobem jedinečný a jeho řešení musí vždy vycházet z jeho konkrétních skutkových okolností. Co je však pro nyní projednávanou věc podstatné, již z odkazu žalobce na předmětné odlišné rozhodnutí je zřejmé, že toto bylo žalovanou vydáno dne 3. 10. 2016, tedy před vydáním rozsudku rozšířeného senátu č. 3524/2017 Sb. NSS. Jakkoli si tak lze představit, že správní orgány mohly mít dříve o jednoznačnosti výkladu § 23 odst. 4 správního řádu pochybnosti, a proto rozhodovaly odlišně, rozšířený senát později tyto pochybnosti odstranil. Rozhodnutí správního orgánu, které je v souladu s judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, tak nelze považovat za vadné či nezákonné, i kdyby se odlišovalo od předchozího jiného rozhodnutí správního orgánu v obdobné věci. Z uvedených důvodů proto soud ani pro nadbytečnost neprováděl dokazování předmětným rozhodnutím žalované ze dne 3. 10. 2016 ve věci vedené pod sp. zn. MV-82818-4/SO-2014.
29. K dalším navrženým důkazům nutno dodat, že soud neprováděl dokazování ani dalšími listinami, které již byly součástí správního spisu, neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Závěr a náklady řízení

30. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

31. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 29. srpna 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu