



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobce: **M. G., st. příslušnost Ukrajina**
zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2016, č. j. MV-23623-4/SO-2014

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013, č. j. OAM-35046-20/DP-2013, zamítlo žádost žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37

odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobce se na požádání ministerstva nedostavil k pohovoru.

2. Žalovaná odvolání žalobce napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v podané žalobě popsal průběh dosavadního řízení před správními orgány a namítl, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadou nesprávného právního posouzení. Dále uvedl, že nebyly dodrženy zásady správního řízení.
4. Správní orgán I. stupně zaslal žalobci předvolání k výsledku na adresu hlášeného místa pobytu, nicméně fakticky mu jej nedoručil. Předvolání k výsledku bylo žalobci doručeno na základě fikce doručení (§ 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).
5. Vzhledem k tomu, že právní fikce je institutem ryze právně formálním, bez odrazu ve skutečnosti. Fikce doručení je institutem procesním, jehož smyslem a účelem je zabránit zneužívání nemožnosti doručení účastníku řízení, který by se tím vyhýbal plnění svých povinností. Současně je nástrojem zabezpečujícím, že obecně jakékoli správní řízení nebude nemožností doručení jednomu z účastníků paralyzováno. Tento institut má sankční charakter, neboť účastníka „trestá“ za nemožnost mu písemnost doručit.
6. Institut fikce doručení své uplatnění nalézá převážně ve správních řízeních sankčního charakteru, protože právě v těchto řízeních lze očekávat snahu účastníka vyhýbat se doručení listin, které pro něj mohou znamenat „újmu“. V případě žalobce se nejedná o sankční řízení, nýbrž o řízení zahájené na základě jeho vlastní žádosti. Z postavení žalobce, jako iniciátora řízení o udělení (prodloužení) pobytového oprávnění, vyplývá i jeho motivace správnímu orgánu v řízení nijak nebránit a neztěžovat je, ba naopak poskytnout správnímu orgánu v co nejširší míře potřebnou součinnost a vyhovět všem jeho požadavkům. Nevyhovění předvolání k výsledku by tak bylo v rozporu s vlastním zájmem žalobce. Užití institutu fikce doručení v řízení o prodloužení pobytového oprávnění není na místě, neboť odporuje jeho smyslu a účelu.
7. Řízení o prodloužení pobytového oprávnění by mělo být ovládáno zásadou materiální pravdy. Instituty uměle konstruující fikci by měly být užívány co možná nejrestriktivněji a pouze tam, kde je jejich aplikace proporcionální ke sledovanému cíli. Již ze znění § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců lze usuzovat, že se nejedná o „předvolání“, jak jej vymezuje správní řád a tedy důsledky nedoručení „žádosti ministerstva“ by neměly dosahovat takové sankční intenzity, jako v případě nemožnosti doručení předvolání. Pojem „předvolání“ zákon o pobytu cizinců obsahuje v souvislosti s výsledkem svědka ve věci propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců.
8. Žalobce má za to, že v daném případě není aplikace institutu fikce doručení na místě. Z pohledu proporcionality by mělo být upřednostněno řádné zjištění skutkového stavu před přepjatě formalistickým postupem správního orgánu, jehož cíl není žalobci zřejmý. Opakované zaslání žádosti o dostavení se k výsledku či pokus o telefonický kontakt by správní orgán téměř nijak nezatížilo a vedlo by spíše ke sblížení zjištěného skutkového stavu se skutečností.

9. S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že je povinností každého cizince, který má zájem pobývat na území České republiky, zajistit si k tomuto pobytu právní titul a věnovat se svým procesním povinnostem. I kdyby byl pravdivý argument, že žalobce o předvolání k výslechu nevěděl, bylo by to dáno jeho vlastním pochybením, neboť se měl o svá práva aktivně zajímat, pravidelně si přebírat poštu a na podání správních orgánů patřičně reagovat.
11. Podotkla, že výkladem pojmu „pohovor“ a „výslech“ lze dospět k závěru, že obsahem těchto pojmů je jedno a totéž - způsob, kterým správní orgán I. stupně zjišťuje bezprostředně od účastníka řízení informace, které buď samy o sobě nevyplývají z obsahu žádosti a příloh k ní přiložených, nebo jsou nezbytné pro jejich ověření či doplnění. Rozhodující je skutečný obsah poučení, kterého se účastníku řízení dostalo.
12. Nesouhlasí s námitkou žalobce, že se jedná o přepjatý formalismus. Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. V § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zákonodárce jasně stanovil, že pokud se cizinec na požádání správního orgánu I. stupně nedostaví bez řádné omluvy k pohovoru, bude jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta. Správní orgán nemá možnost jakékoliv diskrece.
13. Správní orgán I. stupně nepostupoval formalisticky. V souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů umožnil žalobci realizovat jeho procesní práva. Nastalá situace není důsledkem pochybení správního orgánu, ale důsledkem pasivity žalobce. V takovém případě nelze dospět k závěru, že postup správního orgánu I. stupně nebo žalované trpí přepjatým formalismem.
14. Na základě výše uvedeného žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

15. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.
16. Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).
17. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
18. V posuzované věci byla žádost žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že žalobce přes výzvu (předvolání), která mu byla doručena fikcí podle § 24 správního řádu, nedostavil k výslechu. Žalobce namítal, že použití fikce doručení v řízení o prodloužení pobytového oprávnění není na místě, neboť se tento uplatňuje ve správních řízeních sankčního charakteru. Uváděl dále, že správní orgány postupovaly příliš formalisticky.

19. Soud proto hodnotil zákonnost procesního postupu správních orgánů při zamítnutí žádosti dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
20. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.*
21. Z ustanovení § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že *dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*
22. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců uvádí, že ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, 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.*“
23. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje samostatnou zvláštní úpravu doručování jako je tomu v případě zákona o azylu. V rámci cizineckého řízení se až na výluky obsažené v § 168 zákona o pobytu cizinců postupuje podle správního řádu. 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.*“
24. Ze správního spisu vyplývá, že správnímu orgánu I. stupně vznikly odůvodněné pochybnosti, zda žalobce skutečně vykonává funkci jednatele ve společnosti KONSTRUKTSAV s. r. o., se sídlem Svatopetrská 35/7, Brno. Za účelem zjištění skutečného stavu věci, zejména s cílem zjistit, zda se žalobce nedopustil či nedopouští obcházení zákona v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, předvolal žalobce k výsledku na den 25. 10. 2013 podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění.
25. Předvolání ze dne 30. 9. 2013 bylo žalobci zasláno do vlastních rukou prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na aktuální adresu jeho pobytu uvedenou v žádosti o prodloužení povolení. Z dodejky založené ve správním spise vyplývá, že adresát (žalobce) nebyl při doručování zásilky zastižen, proto byla zásilka připravena k vyzvednutí dne 1. 10. 2013. Žalobce byl o uložení zásilky vyrozuměn a bylo mu zanecháno poučení. V úložní době si zásilku nevyzvedl, proto byla zásilka dne 14. 10. 2013 vrácena správnímu orgánu I. stupně. Za této situace nastaly účinky doručení dne 11. 10. 2013 marným uplynutím úložní lhůty na základě právní fikce dle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i pro případ, že se adresát o uložení zásilky nedozvěděl.
26. Doručení zásilky bylo provedeno v souladu se zněním správního řádu účinným v době doručování písemnosti, konkrétně s jeho ustanovením § 23 ve spojení s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu. Za popsáného skutkového stavu je třeba mít za to, že žalobci v důsledku fikce doručení zásilka „doručena byla“ a že účinky doručení nastaly. Soud odmítá úvahy žalobce, že v tomto typu správního řízení nelze aplikovat fikci doručení. Fikce doručení představuje obecný institut správního řízení, který je použitelný pro jakékoliv správní řízení (není-li jeho použití vyloučeno, případně neobsahuje-li jiný právní předpis úpravu speciální), nikoliv pouze pro správní řízení deliktů. To ostatně vyplývá i

z obecně formulovaného znění ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu. Ani ustanovení § 168 zákona o pobytu cizinců, který upravuje výluky z použití správního řádu pro některá řízení ve věcech pobytu cizinců, nevyplývá, že by v řízení o žádosti dle § 44a zákona o pobytu cizinců (což byl žalobcův případ) nebyla aplikovatelná úprava doručování obsažená ve správním řádu.

27. Námitka nemožnosti použití fikce doručení v projednávané věci tak není důvodná.
28. K námitce žalobce, že ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nehovoří o předvolání, jak jej vymezuje správní řád, a že důsledky nedoručení zásilky by neměly dosahovat takové sankční intenzity, soud uvádí následující. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nehovoří o předvolání, ale o nedostavení se k pohovoru. V daném případě byl žalobce předvolán k výsledku, přičemž předvolání mu bylo doručeno fikcí dne 11. 10. 2013. K výsledku se měl žalobce dostavit dne 25. 10. 2013, což neučinil.
29. Správní orgán I. stupně i žalovaná měli jako podklad pro rozhodnutí pouze žádost žalobce; žádný jiný pohovor (výslech) po podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se žalobcem proveden nebyl. Informace obsažené v žádosti přitom samy o sobě nejsou dostatečným podkladem pro řádné posouzení naplnění důvodů pro udělení povolení (prodloužení jeho platnosti). Proto správní orgán byl oprávněn předvolat žalobce k pohovoru či k výsledku a potřebné údaje ověřit. Bez toho, aby bylo možné ověřit pravdivost uváděných informací, a bez toho, aby správní orgán získal dostatečné přesvědčení o tom, že žadatel žádné podstatné skutečnosti nezamlčel, by nebylo možné o žádosti rozhodnout.
30. K odlišnostem pohovoru a výsledku soud zmiňuje § 169 odst. 2 a § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
31. Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, je *správní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.*
32. Termín „pohovor“ je ve vztahu k dlouhodobému pobytu v zákoně o pobytu cizinců obsažen v ustanovení § 57 odst. 2, podle kterého je zastupitelský úřad oprávněn provést pohovor se žadatelem o dlouhodobé vízum; jde-li o žadatele o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, zastupitelský úřad provede pohovor vždy, a to zejména s cílem zjistit bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu na území. O provedeném pohovoru zastupitelský úřad sepíše záznam, který obsahuje zejména údaje umožňující identifikaci žadatele, vyličení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele.
33. V případě pohovoru se ve smyslu § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců pořizuje záznam, v případě výsledku vedeného podle § 169 odst. 2 téhož zákona se pořizuje protokol o výsledku.
34. Soud uvádí, že přestože pojmy „pohovor“ a „výslech“ nejsou synonymy, je však nutné na tyto pojmy nahlížet z materiálního hlediska, tedy z hlediska toho, co je jejich účelem pro správní řízení, a nikoli vycházet pouze z použité terminologie zákona. V obou případech

se jedná o způsob, jakým správní orgán (ministerstvo či zastupitelský úřad) získává informace o žadateli, které nevyplývají z obsahu žádosti či přiložených listin, nebo kdy je třeba tyto informace od žadatele opětovně ověřit. Oba termíny tak mají pro účely zákona o pobytu cizinců tentýž význam (shodně k tomu srovnej též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 252/2010-41, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2017, č. j. 62 A 27/2015 - 36, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2016, č. j. 48 A 36/2014 - 36, všechny dostupné na www.nssoud.cz). Nedostavení se k výsledku ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců v rámci řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tedy má stejné následky jako nedostavení se k pohovoru ve smyslu § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

35. Pokud by soud připustil, že by ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců mělo být aplikováno pouze pro pohovory, docházelo by v případě rozhodování o pobytu cizinců ke zcela absurdním důsledkům, kdy by správní orgán zamítal žádost o dlouhodobý pobyt z důvodu, že se nedostaví na pohovor (který je procesně mírnějším a méně formalizovaným způsobem získání informací od žadatele). Naopak v případě nedostavení se k výsledku týkajícího se dlouhodobých víz (jako formalizovaného úkonu správního orgánu se zákonnými podmínkami a následky), by správní orgán možnost zamítnutí žádosti z důvodu nedostavení se bez omluvy, neměl (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2016, č. j. 32 A 53/2014-41). Takový výklad nelze přijmout.
36. Byl-li proto žalobce předvolán k výsledku na den 25. 10. 2013, avšak k tomuto výsledku se nedostavil, aniž by prvostupňovému orgánu (případně žalované sdělil závažné důvody, které by mu v tom bránily), správní orgán I. stupně nepochybil, pokud v souladu s ustanovením § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítl.
37. Z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců ani z jiného právního předpisu pak nelze dovodit ani žalobcem tvrzenou povinnost správního orgánu předvolávat účastníka řízení opakovaně za situace, kdy se tento bez omluvy k výsledku nedostaví, případně informovat jej o konání výsledku telefonicky. Je to především žadatel, který by měl být v případě podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu aktivní a přispět ve svém vlastním zájmu správnímu orgánu svou součinností ke zdárnému průběhu řízení, resp. k získání prodloužení povolení. Soud souhlasí se správními orgány, které ve výsledku žalobce spatřovaly jediný možný nástroj pro zjištění skutečného stavu věci, tj. k odstranění pochybností stran plnění dosavadního účelu pobytu žalobce na území. Správní orgán nemá jinou možnost, jak ověřit informace obsažené v žádosti, než pohovorem (výsledkem) žadatele. Důležitost přítomnosti žadatele u výsledku správní orgán zdůraznil poučením o následcích v případě nedostavení se žadatele k výsledku (neboť to znamená odmítnutí spolupráce se správním orgánem, která je v bytostném zájmu žadatele usilujícího o získání pobytu na území ČR). V případě, že cizinec se správním orgánem nespolečně pracuje, nemá správní orgán jinou možnost, než žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zamítnout [srov. § 2 odst. 2 správního řádu a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Nedostavil-li se žalobce k výsledku na základě řádně doručeného předvolání, byl správní orgán I. stupně oprávněn žádost o prodloužení doby povolení k dlouhodobému pobytu bez dalšího zamítnout.
38. Na základě výše uvedeného soud shledal, že podmínky aplikace § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byly v posuzovaném případě naplněny, neboť žalobce se na požádání ministerstva nedostavil k pohovoru, ke kterému byl řádně předvolán (srov.

přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2005, č. j. 4 Azs 187/2004 – 51), přičemž ve správním řízení ani v řízení před soudem nesdělil žádné konkrétní důvody, které by mu v tom bránily.

39. Námitky tak nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

40. Soud na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. dubna 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu