



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce:

M. E.

bytem X

státní příslušnost Republika Uzbekistán

zastoupený JUDr. Matějem Šedivým, advokátem

se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1

proti

žalované:

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců

se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2019, č. j. MV-110111-4/SO-2019

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) napadl žalobce rozhodnutí žalované ze dne 20. 9. 2019, č. j. MV-1101111-4/SO-2019 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaná k odvolání žalobce změnila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 12. 6. 2019, č. j. OAM-32504-18/DP-2018 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) tak, že výrok napadeného usnesení zní „*Správní řízení vedené pod sp. zn. OAM-32504/DP-2018 se podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. zastavuje, neboť účastník řízení se na výzvu podle § 44a odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb. nedostavil ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu*“.
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, protože se žalobce na výzvu podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) nedostavil ke zpracování osobních údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení pobytu. Napadeným rozhodnutím žalovaná změnila výrok tak, že odkaz na ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nahradila odkazem na ustanovení § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí shrnula, že správní orgán I. stupně žalobce vyzval podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců, aby se osobně do 10 dnů dostavil za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu s poučením o následcích nedostavení se. Výzva byla žalobci doručena 29. 4. 2019 v souladu s § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“). Žalobce se nedostavil a ani nesdělil důvod, který by mu bránil se dostavit. Tato skutečnost odůvodňuje zastavení řízení podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná v tomto smyslu změnila výrok rozhodnutí prvostupňového rozhodnutí. To totiž původně zastavilo řízení podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona z důvodu, že se žalobce nedostavil na výzvu podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud podotýká, že se jednalo o totožnou povinnost cizince avšak pro případ žádosti podané na zastupitelském úřadu, v projednávané věci nicméně žalobce požádal o prodloužení pobytového oprávnění už na území České republiky a vztahovala se na něj tak stejná povinnost právě podle ustanovení § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců.
4. K odvolací námitce, že výzva k osobnímu dostavení se ke správnímu orgánu I. stupně byla nezákonná, žalovaná uvedla, že podle závěrů rozsudku městského soudu ze dne 23. 3. 2019, č. j. 5 A 169/2015 - 31, nemá bezformálnost výzvy, která jinak dle svého obsahu nevzbuzuje pochybnosti o tom, co měla žalobkyně ve správním řízení učinit, za následek nezákonnost rozhodnutí z důvodu zkrácení na právech žalobkyně.

III. Žaloba

5. Žalobce shrnul, že dne 31. 10. 2018 podal žádost dle § 44a zákona o pobytu cizinců o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, přičemž splnil veškeré podmínky pro vydání tohoto typu pobytu, na základě čehož byl vyzván k dostavení se ke správnímu orgánu. Vzhledem k tomu, že mu výzva nebyla doručena,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

správní orgán přistoupil k doručení cestou veřejné vyhlášky, a následně dne 12. 6. 2019 vydal pod č.j.: OAM-32504-18/DP-2018 usnesení dle § 169r odst. 1 písm. a) zákona, na základě kterého řízení zastavil.

6. Žalobce uvedl, že smyslem výzvy dle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je poskytnutí časového prostoru žadateli k tomu, aby provedl správní úkon, resp. účastnil se na jeho provedení, který spočívá v pořízení biometrických údajů.
7. Podle žalobce může správní orgán postupovat dvojím způsobem: 1) buďto účastníka vyzve k tomu, aby se dostavil konkrétního dne a času. V takovémto případě je ve výzvě uvedeno fixní datum a čas, a jedná se tak o předvolání dle § 59 správního řádu, které musí být učiněno s minimálně pětidenním předstihem; 2) nebo žadateli určí lhůtu k tomu, aby se dostavil k provedení úkonu.
8. Ve druhém případě, pokud správní orgán neurčuje fixní termín úkonu, a dává účastníkovi lhůtu k tomu, aby sám konal, pak se podle žalobce na takovouto výzvu vztahuje obecné ustanovení § 39 správního řádu a lhůta k provedení úkonu musí být určena formou usnesení, vůči kterému je přípustný opravný prostředek.
9. Žalobce poukázal na to, že usnesení o zastavení řízení je odvozeno toliko od „výzvy“ ze dne 13. dubna 2019, která svým obsahem není předvoláním (neboť neurčuje fixní datum úkonu), nýbrž výzvou poskytující žadateli lhůtu k tomu, aby se účastnil úkonu, konkrétně v rozsahu 10 dnů.
10. Žalobce namítl, že výzva byla učiněna v nezákonné formě, neboť není usnesením dle § 39 správního řádu. Současně postup správního orgánu taktéž není výzvou dle § 45 odst. 2 správního řádu, u které by bylo přípustné, aby nebyla činěna formou usnesení, neboť žalobce není vybízen k precizaci žádosti.
11. Žalobce je tedy toho názoru, že usnesení o zastavení řízení je nezákonné, neboť je-li mu vyčítáno, že se řádně nedostavil k pořízení biometrických údajů, nutných pro vyhotovení pobytové karty, tak je zapotřebí, aby spisový materiál obsahoval buďto předvolání k tomuto úkonu (s fixním termínem) či lhůtu učiněnou formou usnesení.
12. V této souvislosti žalobce nesouhlasil s názorem městského soudu vysloveným ve věci vedené pod sp. zn. 5 A 169/2015, podle kterého chybně zvolený procesní postup nemusí nutně vést ke zkrácení práv účastníka správního řízení. Žalobce namítl, že v projednávané věci je důvod pro negativní posouzení odvozován od nedostavení se k pořízení biometrických údajů, pročez pokud účastník „propásl“ určitý úkon, a to patrně z toho důvodu, že jej nestihl včas vykonat. Je nezbytné trvat na tom, aby byl úkon stanoven zákonem předepsanou formou, tj. usnesením, neboť jedině tak má žalobce právo proti němu brojit skrze opravný prostředek - odvolání, a domoci se např. toho, že mu bude poskytnut delší časový prostor, v rámci kterého již stihne požadované vykonat. Pokud však byla žadateli určena lhůta toliko formou přípisu, tak ji nemohl nikterak napadat, pročez byl zkrácen na svých právech, tj. na právu řádného opravného prostředku. Takováto nezákonnost je podle žalobce poměrně zásadního charakteru, neboť bezprostředně vedla k negativnímu posouzení žádosti, a to i za situace, kdy tomuto předcházelo konstatování správního orgánu o tom, že žalobce splnil veškeré požadavky pro vyhovění žádosti. Pokud by

správní orgán rezignoval na zákonem stanovené procení postupy, a dospěl k závěru, že postačí, je-li seznatelné co od účastníka řízení vyžaduje, tak se jedná o obdobnou logiku, jako kdyby bylo konstatováno, že meritorní posouzení žádosti nemusí mít formu rozhodnutí, a postačí vyrozumění účastníka, bez ohledu na to, zdali bude tímto zkrácen či nikoliv.

IV. Vyjádření žalované k žalobě

13. Žalovaná se ve vyjádření k žalobě stručně ztotožnila s obsahem napadeného rozhodnutí a v podrobnostech odkázala na obsah jeho odůvodnění.
14. Žalobce k vyjádření žalované již nepodal repliku.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).
16. O věci městský soud rozhodl v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaná s tím vyjádřila souhlas a žalobce se k výzvě soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil (jeho souhlas byl tedy presumován). Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré pro věc rozhodné podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem soudního přezkumu. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS).
17. Ze správního spisu k věci vyplývá, že žalobce byl dne 13. 4. 2019 pod č. j. OAM-32504-16/DP-2018 vyzván k osobní účasti na úkonu v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému povolení. Správní orgán I. stupně tuto výzvu zaslal na adresu „Českobrodská 1174, Praha 9“. Žalobce tuto adresu uvedl jednak jako místo pobytu v žádosti ze dne 31. 10. 2018, jednak ji doložil smlouvou o ubytování z téhož dne. Ze správního spisu poté vyplývá, že žalobce tuto adresu uváděl i ve vztahu k jiným subjektům – např. při sjednání pojistné smlouvy pro komplexní zdravotní pojištění ze dne 30. 11. 2018, nebo při vystavení potvrzení o neexistenci nedoplatků u orgánů celní správy ze dne 5. 12. 2018. Podle názoru městského soudu se tedy správní orgány mohly důvodně domnívat, že žalobce uváděl tuto adresu proto, že se na ni fakticky zdržoval.
18. Žalobce přesto zásilku s uvedenou výzvou na uvedené adrese nepřevzal, ta se tak správnímu orgánu I. stupně vrátila jako nedoručená. Z obálky, v níž je vložena tato písemnost, vyplývá, že zásilka byla připravena k vyzvednutí ode dne 18. 4. 2019 do 29. 4. 2019 avšak v této době vyzvednuta nebyla, výzva k převzetí písemnosti a poučení o následcích nepřevzetí písemnosti bylo v místě doručení předáno. Z obálky plyne, že písemnost z neznámého důvodu nebylo možno po uplynutí úložní doby vložit do schránky. Správní orgán I. stupně v návaznosti na to podle § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců přistoupil k doručení písemnosti vyhláškou ze dne 13. 5. 2019, č. j. OAM - 32504-17/DP-2018. Po doručení výzvy ze dne 13. 4. 2019 tímto způsobem správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím řízení zastavil; toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne

19. 6. 2019 právě na výše uvedené adrese (žalobce usnesení osobně převzal), na kterou mu mj. byla zaslána výzva k osobní účasti na úkonu ze dne 13. 4. 2019.
19. Z odvolání ani ze žaloby poté nevyplývá, že by žalobce sporoval doručení výzvy ze dne 13. 4. 2019 veřejnou vyhláškou. Ani ze správního spisu městskému soudu nevyplývá, že by žalobci k převzetí písemnosti ze dne 13. 4. 2019 bránily nějaké objektivní překážky – např. o tom, že mu byla doručována písemnost ze dne 13. 4. 2019, byl žalobce poučen při doručování prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, přesto žádné výhrady proti tomuto způsobu doručení nevznsl. Obecně tedy platí, že doručení předmětné písemnosti – výzvy ze dne 13. 4. 2019 žalobce nijak nezpochybňuje.
20. Žalobce jako jedinou a stěžejní námitku proti napadenému rozhodnutí (resp. proti zastavení řízení) jak v odvolání, tak v žalobě uplatnil pouze to, že výzva ze dne 13. 4. 2019 nedostála formálním náležitostem, a pro tuto vadu je zastavení řízení nezákonné.
21. Podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců platí, že *„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 porřízení 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.“* Podle § 169r odst. 1) písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že 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“*.
22. Zákon o pobytu cizinců nijak nestanovuje formální náležitosti takové výzvy. Z ustanovení § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců je nicméně zjevné, že obsahem tohoto úkonu má být výzva vůči účastníkovi, aby se osobně dostavil ke správnímu orgánu, který projednává žádost. Správní orgán přitom nepochybně může cizince předvolat na určitý termín, popř. mu může stanovit lhůtu, v níž tak má učinit. Vzhledem k absenci speciální právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců (srov. § 168 a násl. zákona o pobytu cizinců) se poté lze ztotožnit s názorem žalobce, že formálně bezvadným způsobem by samotná lhůta měla být stanovena usnesením podle § 39 odst. 1 správního řádu, tj. jako lhůta k provedení úkonu.
23. Městský soud neshledal, že by samotná výzva ze dne 13. 4. 2019 byla po obsahové stránce pro žalobce nesrozumitelná. Obsahuje označení věci žalobce (žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu), výzvu k dostavení se ke zpracování biometrických údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, k tomu stanovenou lhůtu 10 dní, poučení o následcích nedostavení se (zastavení řízení). Pokud by pro stanovení lhůty správní orgán I. stupně zvolil správnou procesní formu - usnesení, na srozumitelnosti obsahu výzvy jako celku to oproti stávajícímu stavu nemohlo vůbec nic změnit. Městský soud proto neshledal žádný důvod odklonit se od názoru, který vyložil již v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 5 A 169/2019 – 31 a i v projednávané věci setrvává na tom, že nedostatek zákonné procesní formy v rozporu s § 39 odst. 1 správního řádu pro stanovení lhůty žalobci k osobnímu se dostavení ke správnímu orgánu I. stupně nemá za následek nezákonnost a neúčinnost této výzvy.

24. Jestliže by se tedy žalobce s touto výzvou seznámil, nepochybně by bylo v jeho možnostech ji splnit. Podstatou sporu proto není to, že by žalobci nebylo zřejmé, jaký úkon po něm správní orgán I. stupně vyžaduje, nebo že by stanovená lhůta byla krátká a nesplnitelná a nemohl se proti ní bránit, nebo jiná okolnost obsahu výzvy, která by ji činila nezákonnou. Pro procesní osud jeho žádosti je naopak rozhodné to, že žalobce se s výzvou správního orgánu I. stupně neseznámil vůbec.
25. S obsahem výzvy se však žalobce neseznámil z důvodů, které je nezbytné přičítat k jeho tíži a procesní pasivitě. Žalobci mělo být především zřejmé, že mu na adresu, kterou správnímu orgánu I. stupně sám nahlásil a doložil, byla písemnost s výzvou doručována. Na této adrese žalobci zásilka s výzvou nebyla doručena a právě proto byla v souladu s § 169a odst. 2 zákona o pobytu cizinců doručena náhradním způsobem – vyvěšením na úřední desce. Žalobce poté okolnosti doručování nijak nezpochybňuje (např. tím, že by podle § 24 odst. 2 správního řádu vylíčil, že i pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout a za podmínek ustanovení § 41 požádal o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena). Městský soud tedy shledal, že o formálně bezvadném postupu správního orgánu I. stupně při doručování výzvy ze dne 13. 4. 2019 ze strany žalobce není pochyb.
26. Předmětná výzva, která z hlediska svého obsahu nevzbuzuje vůbec žádné pochybnosti o podstatě vyžadované součinnosti, tedy byla žalobci doručena způsobem, který předvídají procesní předpisy. Žalobce výzvu nesplnil, přičemž nedostatek formy v části stanovení lhůty k osobní účasti z vyložených důvodů nemá za následek nezákonnost a neúčinnost této výzvy. Podmínky pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců tedy v projednávané věci byly podle názoru městského soudu splněny.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Na základě všech shora uvedených skutečností se městský soud neztotožnil se žádnou žalobní námitkou, shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
28. Výroky o nákladech řízení jsou odůvodněny podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci plný úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalovaná náhradu nákladů řízení jednak neuplatnila, městský soud jí navíc náhradu nákladů řízení ani nepřiznal, neboť neshledal, že by žalované vznikly účelně vynaložené náklady nad rámec její běžné činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 7. prosince 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.