



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **T. A.**, zastoupen JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Praha, Václavské náměstí 21, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem Praha, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 2. 4. 2020, č. j. 59 A 97/2019 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce pobýval na území České republiky 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 povolení k dlouhodobému pobytu, kterou následně doplnil o nezbytné náležitosti. V návaznosti na to správní orgán I. stupně v souladu § 44a odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) výzvou ze dne 1. 4. 2019, která neměla formu usnesení, vyzval žalobce, aby se dostavil ke správnímu orgánu v desetidenní lhůtě za účelem pořízení biometrických údajů, a současně jej poučil o zastavení řízení v případě, že se nedostaví. Výzvu se nepodařilo doručit osobně žalobci, proto mu

byla v souladu s § 169a zákona o pobytu cizinců doručena veřejnou vyhláškou. Žalobce se ve stanovené lhůtě nedostavil ani nesdělil důvod, který mu v tom bránil, proto správní orgán I. stupně následně řízení zastavil s tím, že žalobce se nedostavil na výzvu podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, o němž žalovaná rozhodla dne 10. 10. 2019 pod č. j. MV-116964-4/SO-2019. Uvedla, 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 podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Proto v uvedeném smyslu přistoupila ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí. V ostatním napadené rozhodnutí potvrdila s tím, že neshledala důvodnou námitku žalobce, podle které měla být výzva učiněna ve formě usnesení.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem specifikovaným v záhlaví zamítl. Stejně jako žalovaná se neztotožnil s názorem žalobce, že na výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 1. 4. 2019 se vztahuje § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a lhůta v ní stanovená proto musí být určena formou usnesení, vůči kterému je přípustný opravný prostředek. Krajský soud k tomu uvedl, že výzva k osobnímu dostavení se na ministerstvo ve smyslu § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců se svou povahou nejvíce blíží předvolání dle § 59 správního řádu a v jistém smyslu i výzvě k odstranění vad žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. V případě těchto povahově blízkých institutů přitom správní řád formu usnesení, proti němuž by bylo přípustné odvolání, nepředpokládá, z čehož vychází také správní judikatura (odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016 – 34). V případě obecného určení lhůty k provedení úkonu podle § 39 odst. 1 správního řádu zákon formu usnesení skutečně stanoví, nicméně v posuzovaném případě je situace jiná, neboť výzva dle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců je svébytným institutem, jež měl správní orgán I. stupně povinnost užít. Krajský soud dodal, že podle jeho názoru by forma usnesení byla v daném případě dokonce nevhodná, protože jde o ryze procesní úkon, jímž se upravuje vedení řízení, a v jehož případě by připuštění odvolání mohlo zcela mařit řízení. Krajský soud je toho názoru, že i přes nemožnost odvolat se proti předvolání není v souladu s § 59 správního řádu upřena účastníkům možnost se předvolání určitým způsobem bránit, například žádostí o odročení jednání. 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 dostavit, lze považovat za benevolentnější. Smysl výzvy je přitom 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.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

pokračování

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V ní navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a případně i rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil příslušnému orgánu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nezákonný, protože krajský soud podle jeho názoru namísto striktní právní interpretace ustanovení zákona „sklouzává“ k vlastnímu pohledu na praktičnost, v důsledku čehož i přes zjevnou nezákonnost postupu správních orgánů dochází k závěru, že jsou napadená rozhodnutí zákonná. Stěžovatel setrval na svém názoru, že smyslem výzvy podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je poskytnutí časového prostoru žadateli k tomu, aby provedl správní úkon, respektive se účastnil na jeho provedení. Zákon již nestanovuje formu, kterou má správní orgán předmětného cíle dosáhnout. Podle stěžovatele se však nabízejí toliko dvě varianty postupu, a to buď předvolání dle § 59 správního řádu, podle kterého se má žadatel dostavit konkrétního dne a času na konkrétní místo, anebo určení lhůty k tomu, aby se dostavil k provedení úkonu, a to kdykoli v době trvání této lhůty. Pokud tedy správní orgán neurčuje fixní termín úkonu, dává účastníkovi lhůtu, aby sám konal, a na takovou výzvu se tedy vztahuje obecné ustanovení § 39 správního řádu. Usnesení o zastavení řízení je přitom odvozeno toliko od výzvy, která svým obsahem není předvoláním, nýbrž poskytuje žadateli lhůtu k tomu, aby se účastnil úkonu, a je tedy činěna v nezákonné formě.

[6] Stěžovatel dodal, že se neztotožňuje „s odkazovaným rozhodnutím zdejšího soudu sp. zn. 5 A 169/2015“ (pozn. soudu - na toto rozhodnutí odkazovala žalovaná ve vyjádření k žalobě a krajský soud se s jeho obsahem neztotožnil), podle kterého chybně zvolený procesní postup nemusí nutně vést ke zkrácení práv účastníka správního řízení. Stěžovatel je toho názoru, že pokud mu byla lhůta určena toliko formou přípisu, tak ji nemohl nikterak napadat, protože byl zkrácen na svých právech, tj. na právu řádného opravného prostředku. Procesní právo na podání opravného prostředku může být dle stěžovatele používáno k nejrůznějším účelům, přičemž může být použito i k obstrukčním cílům, avšak i takovéto počínání účastníka řízení je v souladu s jeho právy. Požadavek na hospodárnost řízení totiž není nadřazen právům účastníka řízení, notabene za situace, kdy zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí byla porušena ještě v době před výzvou k účasti na pořízení biometrických údajů.

[7] Žalovaná ke kasační stížnosti pouze stručně uvedla, že odkazuje na své rozhodnutí a na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, s jehož závěry souhlasí. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu námitek uplatněných v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] Fakticky jedinou námitkou, kterou stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, je nesouhlas s posouzením právní formy, kterou byla učiněna výzva ze dne 1. 4. 2019, ze

strany krajského soudu. Podle stěžovatele se jedná o výzvu, která svým obsahem není předvoláním, nýbrž dává účastníkovi lhůtu, aby sám konal, a tedy se na ni vztahuje obecné ustanovení § 39 správního řádu. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud a žalovaná, neztotožnil.

[10] Úvodem je nutno poznamenat, že stěžovatel v kasační stížnosti nesprávně argumentuje směrem k výzvě podle § 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, která však není předmětem tohoto řízení. Nicméně Nejvyšší správní soud tuto nepřesnost pominul vzhledem ke skutečnosti, že se jí dopustil i správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí, jehož příslušná část byla opravena až v rozhodnutí o odvolání stěžovatele.

[11] V souladu s § 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 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* (podtržení doplněno).

[12] Již ze samotného znění citovaného ustanovení je podle názoru Nejvyššího správního soudu na první pohled a bez pochyby patrné, že se jedná o výzvu k osobnímu dostavení se na ministerstvo, tedy o výzvu svojí povahou obdobnou předvolání, jak správně uvedl krajský soud. V citovaném ustanovení je sice dále stanoven i účel, za kterým se má účastník řízení na ministerstvo dostavit, nicméně tuto skutečnost nelze chápat v tom smyslu, jak to činí stěžovatel, tedy že se jedná o stanovení lhůty k tomu, aby účastník řízení sám něco konal. Nelze pomíjet rozdíl mezi uložením povinnosti se dostavit, byť za konkrétním účelem, a poskytnutím přiměřené lhůty k úkonu účastníka řízení, který musí učinit samostatně (například odstranění vad jím podané žádosti).

[13] Na tom podle názoru Nejvyššího správního soudu nic nemění ani skutečnost, že správní orgán I. stupně formuloval v projednávané věci výzvu takovým způsobem, že poskytl stěžovateli konkrétní časové rozmezí, ve kterém se může na ministerstvo dostavit. Tento postup správního orgánu I. stupně lze považovat za vstřícný krok vůči stěžovateli v tom smyslu, že mu poskytl delší časový úsek a umožnil mu tak svoji povinnost osobní přítomnosti flexibilně splnit v jemu vyhovujícím čase v rámci zvoleného časového úseku. Nelze jej však převracet tak, že pokud správní orgán neurčil stěžovateli konkrétní moment (tzn. přesné datum a čas), kdy se má dostavit, nejedná se již o výzvu k dostavení se, nýbrž o určení lhůty k provedení konkrétního úkonu. Jak bylo již zmíněno výše, ustanovení § 39 správního řádu slouží jiným účelům, než § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců. Zmíněným ustanovením správního řádu se účastníku řízení stanovuje přiměřená lhůta, ve které má on osobně provést nějaký konkrétní úkon. Situaci, kdy se má účastník dostavit ke správnímu orgánu, byť za konkrétním účelem, je nutno odlišovat od samotného „provedení úkonu“ ve smyslu § 39 správního řádu.

[14] Stejně tak se nelze dovolávat aplikace § 39 správního řádu (případně § 59 správního řádu) na projednávanou věc toliko z toho důvodu, že zákon o pobytu cizinců nestanovuje pro předmětnou výzvu nějakou konkrétní formu. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že výzva podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců je svébytným

pokračování

institutem, který je správní orgán v dané situaci povinen aplikovat. Skutečnost, že v citovaném ustanovení není přesně určena forma, kterou má být výzva učiněna, nelze automaticky považovat za nedostatek právní úpravy, pro který by pro její stanovení bylo nutno využívat obecných ustanovení správního řádu. Svědčí spíše o tom, že se jedná o méně formální procesní postup, při němž je ponecháno na úvaze a možnostech správního orgánu, jakou formou termín pro dostavení se účastníka řízení specifikuje. Jak vyplývá z důvodů výše uvedených, Nejvyšší správní soud se tedy nemůže ztotožnit ani s názorem stěžovatele, že mu postupem správního orgánu I. stupně bylo upřeno jeho právo na využití řádného opravného prostředku. V projednávané věci byl dle názoru Nejvyššího správního soudu postup zvolený správním orgánem I. stupně vhodný a plně souladný s principem dobré správy. Skutečnost, že se stěžovatel na výzvu nedostavil, ani svoji nepřítomnost neomluvil, pak nelze přičítat k tíži správnímu orgánu.

[15] Co se týče nesouhlasu stěžovatele se závěry vyslovenými v rozsudku Městského soudu v Praze vydaném pod sp. zn. 5 A 169/2015, Nejvyšší správní soud tuto námitku nepovažuje za relevantní, neboť se jedná o rozhodnutí, na které toliko odkazovala žalovaná ve vyjádření k žalobě, a s jehož obsahem se neztotožnil ani krajský soud.

[16] Není také pravdou, že by krajský soud namísto právní interpretace ustanovení zákona odůvodnil svoje rozhodnutí pouze vlastním hodnocením „praktičnosti“ postupu správního orgánu I. stupně, jak tvrdí stěžovatel. Krajský soud pouze nad rámec posouzení věci vyjádřil svůj názor, že by předmětná výzva vydaná ve formě usnesení, proti kterému by bylo přípustné odvolání, byla neúčelná. V této skutečnosti nespátřuje Nejvyšší správní soud žádnou vadu řízení či odůvodnění, neboť krajský soud v napadeném rozsudku zcela jednoznačně osvětlil svůj pohled na výklad příslušných právních ustanovení, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[17] Lze tedy shrnout, že kasační námitky stěžovatele ve svém souhrnu nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná náhradu nákladů výslovně neuplatnila a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by jí vznikly náklady překračující běžný rámec její administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. dubna 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu