



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické
a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **D. M.**
zastoupená advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2020, č. j. MV-92037-4/SO-2020,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru

azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo vnitra“) ze dne 12. 11. 2018, č. j. OAM-10687-12/DP-2018, kterým ministerstvo vnitra dle § 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“), zastavilo řízení o žádosti žalobkyně ze dne 30. 5. 2018 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vedené pod sp. zn. OAM-10687/DP-2018, neboť žalobkyně se na výzvu podle § 44a odst. 13 téhož zákona nedostavila ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu.

2. Žalovaná se ztotožnila s procesním postupem i právním názorem ministerstva vnitra, že jsou splněny zákonné podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně, neboť ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně se ani na základě opakovaných výzev ministerstva vnitra č. j. OAM-10687-10/DP-2018 a OAM-10687-11/DP-2018 nedostavila ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu. První výzvu se nepodařilo žalobkyni doručit, druhá výzva byla doručena dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaná konstatovala, že ministerstvo vnitra doručovalo uvedené písemnosti prostřednictvím poštovní přepravy, přičemž je doručovalo na adresu hlášeného pobytu žalobkyně. Dále žalovaná zdůraznila, že adresu „K. 2, B.“ žalobkyně sama uvedla v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž v rámci odvolacího řízení taktéž neuvedla žádné námitky, ani neuvedla žádné důvody na její vůli nezávislé, které by jí bránily k vyzývanému úkonu se dostavit.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobkyně navrhuje krajskému soudu, aby rozhodnutí žalované zrušil.
4. Žalobkyně namítá, že způsob, který ministerstvo vnitra zvolilo ve vztahu k doručování písemné výzvy k dostavení se ke správnímu orgánu za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, nebyl proveden v souladu se správním řádem, a to konkrétně v souladu se zásadou uvedenou v ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu. Byť formálně z pohledu § 23 odst. 1, 2 a 3 správního řádu došlo u žalobkyně k doručení předmětné písemné výzvy k dostavení se ke správnímu orgánu za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, přesto tím, že správní orgán vyloučil možnost vhození této písemnosti do domovní schránky žalobkyně, a to tím že na obálce neoznačil políčko s nápisem „*Nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“, pak tímto způsobem doručování poškodil žalobkyni na jejích právech a znemožnil jí se následně, byť po uplynutí úložní doby, seznámit se s obsahem doručované písemnosti. Žalobkyně namítá, že ministerstvo vnitra nemělo žádný důvod pro to, aby písemnou výzvu k dostavení se ke správnímu orgánu za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu nenechal provozovatelem poštovních služeb po uplynutí úložní doby vhodit do její poštovní schránky. Žalobkyně má za to, že s ohledem na § 4 odst. 4 správního řádu má právo na to, aby se s obsahem jí doručované písemnosti ze strany správního orgánu měla možnost seznámit se i poté, co případně uplyne úložní doba, tak aby nebyla zkrácena na svých právech a měla možnost v řízení uplatňovat svoje práva a oprávněné zájmy. Ministerstvo vnitra ji však o toto její právo svým postupem připravilo, v důsledku čehož je dle žalobkyně řízení před správním orgánem stíženo vadou nezákonnosti.

5. Žalobkyně dále uvádí, že se nemůže zbavit dojmu, že motivací ministerstva vnitra při doručování výzvy k dostavení se ke správnímu orgánu za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, kdy byla vyloučena možnost vhození do domovní schránky po uplynutí úložní doby, bylo z jeho strany účelové. Nadto žalobkyně poukazuje i na rozpor tohoto postupu s metodikou ministerstva vnitra: „*Metodiky doručování správních písemností prostřednictvím poštovních zásilek*“ (dostupná na <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodickepomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>, ve znění aktualizace ze dne 22. 11. 2017), která stanoví, aby zvolený postup ministerstva vnitra „*měl být pouze výjimečný, neboť účelem vložení doručované písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby je posílení možnosti adresáta seznámit se s doručovanou písemností.*“

III. Vyjádření žalované

6. Žalovaná označila podanou žalobu za nedůvodnou a v podrobnostech odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Podle jejího názoru byly splněny zákonné podmínky pro zvolený procesní postup ministerstva vnitra. K žalobním námitkám žalovaná uvádí, že žalobkyně byla ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu vyzývána opakovaně a to na adresu, kterou uvedla ve své žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území. V daném případě bylo správní řízení vedeno na základě návrhu žalobkyně, bylo tedy v jejím zájmu zajistit si přebírání písemností. Z doručky je zřejmé, že zaslání zásilky bylo oznámeno, přesto nebyla žalobkyní vyzvednuta. Za dané situace skutečnost, že zásilka nebyla vložena do domovní schránky, nemá vliv zákonnost rozhodnutí o zastavení správního řízení.

IV. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí ministerstva vnitra, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
8. Obsah žalobních námitek a tedy i podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobkyně s procesním postupem i právními závěry ministerstva vnitra a žalované, na jejichž základě ministerstvo vnitra dle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zastavilo řízení o žádosti žalobkyně ze dne 30. 5. 2018 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť žalobkyně se na výzvu podle § 44a odst. 13 téhož zákona nedostavila ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu. Stěžejní žalobní námitkou žalobkyně je její nesouhlas se zvoleným způsobem doručování předmětných výzev podle § 23 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, který jí v rozporu s § 4 odst. 4 správního řádu znemožnil se s obsahem jí doručované písemnosti ze strany správního orgánu seznámit se i poté, co případně uplyne úložní doba, tak aby nebyla zkrácena na svých právech a měla možnost v řízení uplatňovat svoje práva a oprávněné zájmy.
9. Podle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se „*usnesením také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec ... a) 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.“ Dle odkazovaného § 44 a odst. 13 zákona o pobytu cizinců pak 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.“

10. Jak již bylo rekapitulováno výše, z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala dne 30. 5. 2018 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V průběhu řízení o ní ministerstvo vnitra výzvou zde dne 11. 7. 2018, č. j. OAM-10687-10/DP-2018, vyzvalo žalobkyni, aby se osobně dne 6. 8. 2018 dostavila na pracoviště správního orgánu I. stupně za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu. Ve výzvě byla současně poučena o důsledcích nedostavení se ke správnímu orgánu za tímto účelem, tedy, že řízení o její žádosti bude zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Tuto výzvu, která byla adresována na adresu K. 2905/2, B. se nepodařilo žalobkyni doručit a vrátila se ministerstvu vnitra dne 25. 7. 2018.
11. S ohledem na tuto skutečnost ministerstvo vnitra žalobkyni adresovalo dne 18. 9. 2018 další výzvu, č. j. O AM-10687-11/DP-2018, aby se osobně dne 22. 10. 2018 dostavila na pracoviště správního orgánu I. stupně za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu. Ve výzvě byla současně opětovně poučena o důsledcích nedostavení se ke správnímu orgánu za tímto účelem, tedy, že řízení o její žádosti bude zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ani při této výzvě, rovněž adresované na adresu K. 2905/2, B., nebyl adresát (žalobkyně) zastížen, přičemž zásilka byla připravena k vyzvednutí ode dne 19. 9. 2018. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně se písemnost nevyzvedla, byla tato výzva žalobkyni doručena dne 1. 10. 2018 ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu. Jelikož se žalobkyně ani k této výzvě ke správnímu orgánu I. stupně dne 22. 10. 2018 nedostavila a ani správnímu orgánu I. stupně nesdělila žádný důvod, který by jí bránil dostavit se k uvedenému úkonu, bylo řízení o jí podané žádosti citovaným usnesením ministerstva vnitra ze dne 12. 11. 2018 zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
12. Jak již bylo zmíněno, ministerstvo vnitra doručení této opakované výzvy odvozovalo z § 24 odst. 1 správního řádu, dle kterého *„jestliže 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.“* Právě tento způsob doručení této opakované výzvy žalobkyně rozporuje a spatřuje v něm vadu řízení, zatěžující napadené rozhodnutí žalované nezákonností, neboť dle žalobkyně mělo ministerstvo vnitra postupovat dle § 23 odst. 4 správního řádu, z něhož vyplývá, že *„adresát se vyzve vložním oznámením 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.“* A právě skutečnost, že ministerstvo předmětnou výzvu po uplynutí dané lhůty nevložilo do domovní schránky žalobkyně, představuje vadu řízení, zatěžující rozhodnutí správních orgánů nezákonností, neboť žalobkyni bylo v konečném důsledku

znemožněno se s obsahem dané výzvy seznámit a včas se ke správnímu orgánu dostavit za účelem zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu.

13. Krajský soud se nicméně s touto námitkou žalobkyně neztotožňuje, neboť má za to, že postup ministerstva vnitra byl zcela v souladu se zákonem a nikterak nezkrátil žalobkyni na jejích právech, jak namítá v žalobě. Uvedený názor krajský soud opírá závěry judikatury správních soudů (dostupná na www.nssoud.cz). Kupříkladu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2014, č. j. 4 As 158/2014-25, konstatoval, že *„ani postup prvostupňového správního orgánu při volbě způsobu doručení s následným vhozením písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby není vadným. I to správně krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval. Ostatně s vložení do domovní schránky správní řád žádné účinky nespojuje, nýbrž byla-li zásilka, kterou se nepodařilo jejímu adresátu fyzicky předat, uložena, nastává tzv. fikce doručení posledním dnem 10-ti denní úložní lhůty, nikoliv až vložení písemnosti do domovní schránky. Vložení má význam pouze informační a zvyšuje se jím pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní lhůty skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě právní fikce doručena. Z hlediska účinků doručení fikcí tedy následné vložení písemnosti, po marném uplynutí úložní doby, do domovní schránky nemá jakýkoliv právní význam.“* Tento názor také zaujaly v některých případech krajské soudy (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 4. 2015, č. j. 52 A 58/2014-77, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2013, čj. 1 A 21/2011-50).
14. Vzhledem ke skutečnosti, že se v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu objevil i názor opačný, korespondující právě s názorem žalobkyně (viz např. rozsudek ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 - 83, kde vyslovil tento názor: *„Pro fikci doručení písemnosti správní řád v ust. § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla k vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle ust. § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenou.“*), musel se k tomuto rozkolu v judikatuře vyslovit rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten tak učinil v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, kde se 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 dle Nejvyššího správního soudu 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13). Rozšířený senát si byl 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 její naplnění konstatovat“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15). Rozšířený senát má však za to, že „zákonné požadavky pro vznik fikce doručení jsou splněny i v případě, že z některého důvodu k následnému vložení doručované písemnosti do schránky adresáta nedošlo. Podmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů. Takovým prostředkem je možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že jím přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu je i v souladu s ústavním pořádkem.“

15. S ohledem na tento jasně formulovaný právní názor má krajský soud za to, že zákonné podmínky pro doručení předmětné opakované výzvy žalobkyni byly naplněny (správná doručovací adresa, žalobkyně byla vyzvána k vyzvednutí písemnosti a poučena, uplynula úložní doba a žalobkyně si doručovanou písemnost na příslušné poště nevyzvedla). Žalobkyní předestřenou námitku ohledně rozporu postupu ministerstva vnitra s metodikou ministerstva vnitra nelze tedy v této souvislosti považovat za důvodnou, a to i s ohledem na právní povahu této metodiky.
16. Nadto dle krajského soudu tvrzení žalobkyně o zkrácení na jejích právech či dokonce účelovosti postupu ministerstva vnitra přímo vylučují či přinejmenším výrazně zpochybňují i samotné skutkové okolnosti nyní projednávaného případu žalobkyně. Předně je nezbytné zdůraznit, že se jednalo o výzvu opakovanou, tudíž k pasivitě v podobě nevyzvednutí si poštovní zásilky došlo ze strany žalobkyně opakovaně, navzdory skutečnosti, že to byla právě žalobkyně, kdo adresovala ministerstvu vnitra žádost o prodloužení jejího dlouhodobého pobytu a muselo jí být tudíž zřejmé, že v rámci jí takto iniciovaného správního řízení bude ze strany správního orgánu vyzývána k prokázání splnění zákonných náležitostí, včetně výzvy k dostavení se před správní orgán. Bylo tedy primárně na žalobkyni, aby si alespoň v tomto období zajistila pravidelnou kontrolu své domovní schránky za účelem včasného vyzvednutí zásilek, v tomto postupu ministerstva vnitra tak lze stěží spatřovat účelovost v podobě zkrácení práv žalobkyně. Nadto není krajskému soudu zřejmé, proč žalobkyně poté, co musela být obeznámena (z vhozeného oznámení o uložení poštovní zásilky) se skutečností, že ministerstvo vnitra již v červenci učinilo pokus jí doručit písemnost, sama v průběhu navazující několika měsíců neadresovala ministerstvu vnitra dotaz o stavu jí iniciovaného řízení, a to právě ve snaze případně zmírnit negativní důsledky spojené s jejím liknavým přístupem k vyzvedávání si úředních písemností z domovní schránky na adrese, kde svého tvrzení dlouhodobě pobývá.

V. Závěr a náklady řízení

17. Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
18. 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto 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, pročez mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 29. dubna 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu