



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: V. Y.
zastoupený advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
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 15. 2. 2021, č. j. MV-201559-4/SO-2020,

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. Žalovaná výše označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního

stupně“) ze dne 22. 9. 2020, č. j. OAM-25195-31/DP-2018, kterým se podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zastavuje správní řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, neboť se bez vážného důvodu nedostavil k výsledku.

2. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že žalobce byl v souladu s § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) řádně předvolán, aby se dne 5. 8. 2020 dostavil k výsledku. V předvolání byl řádně poučen o případných důsledcích nedostavení se k výsledku, tedy skutečnosti, že nedostaví-li se bez vážného důvodu, bude řízení o jeho žádosti podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců zastaveno. Žalobce byl rovněž v předvolání poučen, že nemůže-li se v uvedeném termínu ze závažných důvodů dostavit, je povinen se bezodkladně správnímu orgánu prvního stupně omluvit s uvedením důvodu, přičemž závažný důvod je třeba doložit. Jelikož se žalobce k výsledku v uvedeném termínu nedostavil, ani nedoložil závažné důvody, které by mu v tomto úkonu bránily, byly naplněny důvody pro zastavení řízení dle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně proto zcela v souladu se zákonem správní řízení o žádosti žalobce zastavil. Žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně rozhodl v souladu se zákonem a neshledala ani existenci vad řízení, které by mohly mít vliv na soulad usnesení s právními předpisy. Stav věci byl správním orgánem prvního stupně zjištěn v souladu s § 3 správního řádu a byl naplněn důvod pro zastavení řízení o žádosti žalobce. Žalovaná dodala, že předvolání k výsledku bylo doručováno žalobci prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu hlášeného pobytu, kdy po nevyzvednutí zásilky v úložní době byla zásilka vrácena zpět správnímu orgánu prvního stupně. Dle údajů na zásilce, která je součástí správního spisu, byl žalobce vyzván k vyzvednutí zásilky, a bylo mu zanecháno poučení. Zásilka tak byla žalobci doručena v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu dne 24. 7. 2020. Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalované zrušil a aby žalované uložil povinnost zaplatit mu náklady řízení.
4. Žalobce v žalobě namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné.
5. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v tom, že žalovaná rozhodla pouze o blanketním odvolání žalobce a neposoudila odvolání z hlediska odvolacích důvodů uvedených v doplnění odvolání. Žalobce namítl, že proti napadenému usnesení podal v zákonné lhůtě blanketní odvolání, které sice doplnil o odvolací důvody později než ve lhůtě, kterou mu stanovil správní orgán prvního stupně, přesto má žalobce za to, že se mohlo doplnění odvolání dostat do dispozice žalované a mohlo a mělo být odvolání žalovanou přezkoumáno z žalobcem uvedených důvodů.
6. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívá dle žalobce v tom, že jím bylo potvrzeno nezákonné prvostupňové rozhodnutí. Žalobce má za to, že usnesení správního orgánu prvního stupně je nezákonné, jelikož mu nebylo správně doručováno předvolání k výsledku. Žalobce je toho názoru, že způsob, který správní orgán prvního stupně zvolil ve vztahu k doručování předvolání k výsledku, nebyl proveden v souladu s § 4 odst. 4 správního řádu. Žalobce namítá, že zásilka s předvoláním k výsledku byla po nezdařeném pokusu o doručení 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 doručované obálky založené ve správním spisu, správní orgán vyloučil, čímž poškodil žalobce na jeho právech a znemožnil mu, byť po uplynutí úložní doby, seznámit se s obsahem doručované písemnosti. Žalobce k tomu odkázal na „Metodické pomůcky ke správnímu řádu“ zveřejněné na internetové stránce Ministerstva vnitra, dle kterých by mělo být vkládání písemností do domovních schránek standardem, od kterého se lze odchýlit pouze výjimečně.

III. Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, odmítá námitky žalobce jako nedůvodné a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.
8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že protože žalobce nedoplnil odvolání proti usnesení správního orgánu prvního stupně, postupovala žalovaná dle § 82 odst. 2 správního řádu a přezkoumala správnost napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, pouze z hlediska jejich zákonnosti.
9. K námitce týkající se doplnění blanketního odvolání žalovaná uvádí, že na rozhodnutí o nedůvodnosti odvolání by nic nezměnilo ani doplnění odvolání z 2. 2. 2021, neboť, jak bylo žalobcem uvedeno, v žalobě uplatnil stejné námitky jako v doplnění odvolání, a tyto námitky shledala žalovaná jako nedůvodné.
10. K námitce nesprávného doručování zásilky s předvoláním k výsledku žalovaná konstatuje, že bylo doručováno v souladu se zákonem a byly splněny podmínky pro fikci doručení.
11. Z uvedených důvodů žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
13. Předně se soud zabýval žalobní námitkou o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
14. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 2. 10. 2020 tzv. blanketní odvolání proti usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení o žádosti žalobce. V tomto odvolání žalobce uvedl, že jej blíže odůvodní ve lhůtě 15 dnů poté, co bude jeho zástupci umožněno nahlédnout do spisového materiálu. Zástupci žalobce bylo umožněno nahlížení do správního spisu dne 11. 11. 2020, a této možnosti zástupce žalobce také využil. Dne 30. 11. 2020 byla žalobci správním orgánem prvního stupně zaslána výzva k odstranění vad odvolání, v níž byla žalobci stanovena lhůta 5 dnů od doručení výzvy k doplnění odvolacích důvodů. Správní orgán postoupil odvolání spolu se správním spisem žalované dne 15. 12. 2020. Žalobce doplnil své odvolání dne 2. 2. 2021.
15. Z výše shrnutého obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce doplnění odvolání podal po více než dvou měsících od okamžiku, kdy k tomu byl vyzván. Žalobce nadto zaslal odvolání prvostupňovému správnímu orgánu, přestože byl vyzván o předání spisu žalované k rozhodnutí o odvolání. Správní orgán prvního stupně splnil svoji povinnost

vyzvat žalobce k doplnění odvolání a stanovit mu k tomu i přiměřenou lhůtu. Navíc tak učinil až poté, co již uplynula lhůta, ve které žalobce přislíbil své odvolání doplnit. V postupu správních orgánů nelze shledat žádnou vadu řízení, neboť nebylo v možnostech odvolacího správního orgánu zohlednit doplněné odvolání. Naopak za zaslání doplnění odvolání s tak velkým časovým odstupem po stanovené lhůtě je plně odpovědný žalobce (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 36/2018-28, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz; v citovaném rozsudku sice došlo k doručení doplnění odvolání ve stejný den, kdy bylo o odvolání rozhodnuto, ovšem jednalo se o přestupkové řízení s přísnějšími požadavky kladenými na činnost správního orgánu minimálně z hlediska úplného zjištění skutkového stavu a zohlednění všech relevantních skutečností). K tomu soud připomíná, že v nyní projednávané věci šlo o správní řízení o žádosti, tedy řízení, v němž má maximální iniciativu vyvíjet žadatel. Ovšem žalobce v rámci celého probíhajícího řízení (tedy včetně odvolacího řízení) vynaložil jen minimální úsilí k dosažení úspěchu ve věci. Nadto soud dodává, že námitka uplatněná v doplnění odvolání byla nedůvodná (viz níže).

16. Napadené rozhodnutí je dle soudu také srozumitelné, strukturované a dostatečně odůvodněné. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.
17. Druhou námitkou projednávané věci je tvrzení žalobce o nezákonnosti postupu správního orgánu prvního stupně 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.
18. Dle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců platí, že „[u]snesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat nebo se bez vážného důvodu nedostaví k výsledku.“
19. 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.
20. 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.“
21. 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.“
22. 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.

23. V rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, publikovaném pod č. 3524/2017 Sb. NSS, 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.
24. 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. nálezy 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“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15).“*
25. 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, ze dne 26. 7. 2017, č. j. 6 As 337/2016-35 či ze dne 28. 5. 2020, č. j. 10 As 337/2019-36).

26. Aplikací uvedené argumentace na nyní projednávanou věc dospěl soud k závěru, že zde byly splněny podmínky pro nastoupení fikce doručení předvolání žalobce k výsledku.
27. Jak vyplynulo ze správního spisu, žalobce podal žádost o k povolení dlouhodobému pobytu za účelem studia dne 27. 8. 2018. Ministerstvo vnitra *Předvoláním k výsledku* ze dne 9. 7. 2020, č. j. OAM- 25195-28/DP-2018, žalobce vyzvalo, aby se dne 5. 8. 2020 v 14:00 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 14. 7. 2020, lhůta k vyzvednutí skončila dne 24. 7. 2020. Uplynutím lhůty byla zásilka dne 27. 7. 2020 odeslána zpět odesílateli, vložena do schránky tedy nebyla. Ministerstvo vnitra políčko na obálce se zněním „*nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní*“ neoznačilo.
28. Jelikož se jednalo o doručování předvolání k výsledku žalobce ve věci žádosti o 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 nevyplyvá.
29. K podmínce výzvy a poučení o zásilce soud ze správního spisu zjistil, že na zásilce obsahující předvolání k výsledku ze dne 9. 7. 2020 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.
30. 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.
31. Soud dodává, že postup, kdy je zásilka po marném uplynutí lhůty k vyzvednutí vhozena do schránky, je jistě vhodnější, právě proto, že je větší šance, že se s obsahem zásilky adresát seznámí. Nicméně pokud tento postup správní orgán nezvolí, nemá to vliv při splnění podmínek pro doručení fikcí vliv na zákonnost rozhodnutí.
32. Soud opětovně podotýká, že v daném případě šlo o řízení o žádosti, a tedy byla namístě i aktivita ze strany žalobce. V poštovní schránce byla zanechána místo samotné zásilky výzva k vyzvednutí zásilky, načež mohl žalobce například požádat o znovudoručení zásilky, kterou si již nestihl vyzvednout.
33. Pro úplnost soud dodává, že s ohledem na povahu případu a žalobcovu argumentaci o věci rozhodl přednostně ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s., což ostatně jako možnost avizoval již

v usnesení ze dne 15. 4. 2021, č. j. 29 A 37/2021-16, jímž zamítl žalobcův návrh na přiznání odkladného účinku žalobě.

V. Závěr a náklady řízení

34. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
35. 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 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, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 27. července 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu