

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **I. P.,** zast. JUDr. Karlem Kavalírem, advokátem se sídlem Buzulucká 431/2, Hradec Králové, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2017, č. j. 29 A 58/2015 - 28,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2017, č. j. 29 A 58/2015 - 28, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 3. 2015, č. j. MV-82083-3/SO-2013, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 8. 4. 2013, č. j. OAM-27123-30/DP-2012, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9000 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. Karla Kavalíra, advokáta.

IV. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta JUDr. Karla Kavalíra **se určují** částkou 8228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2017, č. j. 29 A 58/2015 – 28, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 18. 3. 2015, č. j. MV-

82083-3/SO-2013, týkající se žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoby samostatně výdělečně činné.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 11. 5. 2012. Dne 10. 12. 2012 byl žalobce předvolán k výslechu ve smyslu § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), na den 10. 1. 2013 za účelem zjištění skutkového stavu věci. Předvolání bylo doručováno žalobci na adresu hlášeného místa pobytu a o termínu byla vyrozuměna i tehdejší zástupkyně žalobce. Dne 10. 1. 2013 bylo správnímu orgánu I. stupně, Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, doručeno podání žalobce, v němž prostřednictvím své zástupkyně žádal o změnu termínu výslechu, neboť se nachází na Ukrajině. Dne 25. 1. 2013 byl žalobce stejným způsobem předvolán k výslechu na den 20. 2. 2013. Dne 19. 2. 2013 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobce o změnu termínu výslechu s totožným odůvodněním.

[3] Dne 22. 2. 2013 byl žalobce opětovně předvolán k výslechu na den 18. 3. 2013. Správní orgán I. stupně v poučení uvedl: „*Vzhledem k opakovaným a řádně nedoloženým omluvám z výslechu, si Vás dovolujeme upozornit, že případná další omluva z výslechu bez řádně doloženého důvodu nebude správním orgánem akceptována a Vaše žádost bude zamítnuta. Akceptována nebude též omluva z důvodu spočívajících na straně Vaší zmocněné zástupkyně, případně tlumočníka a rovněž nebude akceptován jako řádný důvod ani Váš pobyt v zahraničí.*" Dále pak správní orgán I. stupně připojil obvyklou formulaci poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty či předvedení k výslechu dle příslušných ustanovení správního řádu. Předvolání bylo žalobci doručováno na adresu hlášeného místa pobytu a bylo dne 25. 2. 2013 uloženo k vyzvednutí a dále na adresu místa pobytu na Ukrajině, kde jej dne 2. 3. 2013 převzal. O termínu výslechu byla vyrozuměna i zástupkyně žalobce, písemnost převzala dne 1. 3. 2013. Dne 18. 3. 2013 byla správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím zástupkyně žalobce doručena jeho žádost o změnu termínu výslechu, neboť se nachází na Ukrajině a je nemocný.

[4] Přípisem ze dne 19. 3. 2013 byl žalobce prostřednictvím zástupkyně vyrozuměn ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti seznámit se se spisovým materiálem a vyjádřit se k němu. V přípisu ze dne 25. 3. 2013, podaným prostřednictvím své zástupkyně, žalobce vyjádřil přesvědčení, že předložil veškeré zákonem požadované listiny a relevantní podklady prokazující splnění všech podmínek pro prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. S ohledem na to, že listiny neobsahují žádné skutečnosti, na jejichž základě by nebylo možné žádosti vyhovět, navrhl, aby žádost správní orgán posoudil tak, že jí bude vyhověno.

[5] Dne 4. 4. 2013 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno lékařské potvrzení s tlumočnickou doložkou ze dne 2. 4. 2013 o tom, že žalobce byl od 19. 2. do 20. 3. 2013 ambulantně léčen v Obvodní nemocniční ambulanci Svaljavského okresu na Ukrajině, neboť trpěl oboustrannou pneumonií (zápalem plic).

[6] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 8. 4. 2013, č. j. OAM-27123-30/DP-2012, byla žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta, neboť dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců

„*se účastník řízení na požádání ministerstva nedostavil k pohovoru*“. Současně dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území ČR spočívající v neplnění účelu pobytu, neboť žalobce pobývá dlouhodobě mimo území ČR, což vyplynulo z obsahu jeho omluv z konání výslechu. Zástupkyni žalobce bylo rozhodnutí o žádosti doručeno dne 12. 4. 2013.

[7] K odvolání žalobce ze dne 29. 4. 2013 žalovaná změnila výše uvedeným rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že výroková část zní: „*Žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. neprodlužuje, neboť se účastník řízení na požádání Ministerstva vnitra nedostavil k pohovoru.*“ Žalovaná tedy provedla modifikaci výrokové části rozhodnutí tím, že vypustila druhý důvod pro zamítnutí žádosti spočívající v jiné závažné překážce dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně učinil tento závěr na základě toho, že žalobce podle něj neplnil účel povoleného pobytu, jelikož se minimálně první čtvrtletí roku 2013 na území ČR nezdržoval. Dle žalované bylo toto zjištění nedostatečné a prvostupňový správní orgán se dalšími okolnostmi případu nezabýval. Ostatní závěry správního orgánu I. stupně naopak žalovaná potvrdila.

[8] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji napadeným rozsudkem zamítl. Za zásadní považoval krajský soud otázku, zda byly správní orgány oprávněny neprodloužit žalobci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání z důvodu, že se žalobce „nedostavil k pohovoru“. Krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobce, podle níž na jeho případ byla ustanovení zákona o pobytu cizinců aplikována nesprávně či účelově. Odkázal na propojenost použitých ustanovení zákona o pobytu cizinců, především na skutečnost, že i na žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se obdobně vztahují ustanovení upravující prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů, popř. udělení víza k takovému pobytu, a to včetně § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[9] Krajský soud dále dospěl k závěru, že si nelze nepovšimnout obstrukčního jednání žalobce, jenž neposkytl součinnost v řízení a svým jednáním bránil ve zjištění skutkového stavu věci, který měl být ověřen při výslechu, neboť správní orgán I. stupně při ověření nového bydliště a místa podnikání žalobce zjistil, že na dané adrese nejsou ubytovací kapacity a sídlí zde řada společností. Krajský soud poukázal na povahu předvolání dle správního řádu a zdůraznil, že případná omluva přichází v úvahu jen ze závažných důvodů a současně platí, že musí být včasná. V posuzované věci byla omluva žalobce z účasti na výslechu stanoveného na 18. 3. 2013 učiněna až v den výslechu a nebyla včas ani řádně doložena ani zdůvodněna. Doplnění lékařského potvrzení o ambulantním léčení žalobce na Ukrajině (tj. 17 dnů po plánovaném termínu výslechu) nemohlo být pokládáno za včasnou a řádnou omluvu žalobce z účasti na plánovaném výslechu, tím spíše, že k němu došlo až v dubnu 2013, ačkoliv léčení mělo trvat již od 19. 2. 2013, tedy ode dne předcházejícího druhému termínu plánovaného výslechu. Současně krajský soud dospěl k závěru, že žalobce neposkytoval správním orgánům potřebnou součinnost, když neinformoval správní orgán I. stupně o možnosti provést s ním výslech, ačkoliv se dne 12. 2. 2013 nacházel na jednom z pracovišť správního orgánu za účelem vydání překlenovacího pobytového štítku.

[10] K námitce žalobce, že nikdy nebyl požádán, aby se dostavil k pohovoru, neboť byl předvoláván k výslechu (nikoliv pohovoru), krajský soud uvedl, že pouhá odlišnost terminologie označení takového úkonu nevede sama o sobě k závěru o nezákonnosti úkonu a žalobce byl dle krajského soudu řádně poučen o následcích nedostavení se k výslechu. Krajský soud poukázal na to, že žalobce je povinen osvětlit údaje a okolnosti svého pobytu na území, zvláště pokud chce v ČR podnikat. Současně je podle zákona o pobytu cizinců povinen účastnit se řízení osobně. Pojmy „pohovor" a „výslech" jsou svým obsahem dle krajského soudu totožné, neboť jejich pomocí správní orgán zjišťuje od účastníka řízení informace, které nevyplývají z obsahu žádosti a příloh k ní připojených a jsou důležité pro ověření těchto dokumentů či jejich doplnění. Pohovorem má být ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ověřen obsah údajů v žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a rovněž účel podnikání s cílem zjistit bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu na území. Obdobné plyne také z § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, podle něhož je správní orgán oprávněn vyslechnout žalobce, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získat oprávnění k pobytu na území. Dle krajského soudu lze také dospět k závěru, že v případě záznamu o provedeném pohovoru se v podstatě jedná o obdobu protokolu o ústním jednání (např. se svědkem). Protokol o jednání i záznam o pohovoru se také stávají nedílnou součástí správního spisu.

[11] Krajský soud dále shledal, že správní orgán I. stupně se dostatečně zabýval s ohledem na § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců také přiměřeností svého rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaná pak dle krajského soudu správně provedla modifikaci výrokové části rozhodnutí prvního stupně tím, že vypustila druhý důvod pro zamítnutí žádosti spočívající v jiné závažné překážce dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud na závěr podotkl, že pro jejich neurčitost se nemůže blíže vyjádřit k tvrzením žalobce, podle nichž se žalovaná nevypořádala s jeho tvrzeními a předloženými důkazy, přičemž překročila meze správního uvážení. Krajský soud žádné z tvrzených pochybení neshledal.

II.
Obsah kasační stížnosti

[12] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť má za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda byl naplněn důvod neudělení dlouhodobého víza dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a tedy i neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[13] V případě stěžovatele bylo dle jeho názoru prokázáno, že měl vážný důvod k nedostavení se k výslechu spočívající v jeho trvající nemoci. To dle něj představuje důvod vylučující dle judikatury správních soudů možnost zamítnutí žádosti dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2016, č. j. 45 A 28/2015 – 38 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatel se nacházel na Ukrajině a musel obstarat překlad lékařské zprávy do českého jazyka. Současně dle něj žádný právní předpis nestanoví, že v případě opožděné omluvy z výslechu nebo opožděného doložení vážného důvodu omluvy tento důvod ztrácí svou právní relevanci a není možné k němu

přihlížet. Naopak přijaté řešení by v souladu se základními zásadami správního řízení mělo odpovídat okolnostem daného případu.

[14] Současně stěžovatel namítl, že zamítnutí jeho žádosti není v souladu se zásadou přiměřenosti, neboť pokud správní orgán došel k závěru, že stěžovatel nesplnil v řízení řádně své povinnosti, měl k zajištění nápravy k dispozici i jiné a vhodnější prostředky, než zamítnutí žádosti stěžovatele, které v porovnání s předvedením či uložením pořádkové pokuty nejcitelněji zasahuje do práv stěžovatele.

[15] Stěžovatel také namítá, že mu nelze přičítat k tíži „opakované“ nedostavení se k výslechu, neboť správní orgán prvního stupně jeho první dvě žádosti o změnu termínu výslechu akceptoval. Přitom nevyžadoval doložení důvodu a stěžovateli nesdělil, že tyto omluvy nelze považovat za včasné. Na základě poučení v posledním předvolání stěžovatel dle svého vyjádření legitimně očekával, že omluva z důvodu nemoci bude přijata.

[16] Dle stěžovatele jeho přítomnost dne 12. 2. 2013 na pracovišti správního orgánu I. stupně prokazuje jeho snahu poskytnout součinnost a mít v pořádku pobytové záležitosti, stěží však mohl předvídat, že onemocní a nebude moci přicestovat na výslech plánovaný na 20. 2. 2013. Na stěžovatele jako na cizince dle něj nelze klást nepřiměřené požadavky a dovozovat, že měl vědět, že s ním správní orgán při jeho návštěvě dne 12. 2. 2013 výslech na požádání provede. Nic naopak nebránilo správnímu orgánu prvního stupně tento den stěžovatele k výslechu vyzvat.

[17] V závěrečné námitce stěžovatel zdůraznil, že dle jeho názoru instituty „výslechu“ a „pohovoru“ nelze zaměňovat. Jedná se o odlišné procesní úkony, což je třeba dovodit již z toho, že zákon mezi nimi rozlišuje, přičemž o prvním ukládá pořídit protokol, zatímco o druhém pouze záznam. Samotné správné označení úkonu přitom účastníka řízení informuje o povaze úkonu a jeho právním významu pro řízení, rozlišování mezi nimi není pouhým formalismem, naopak přispívá k řádné orientaci účastníka v řízení a umožňuje mu řádně plnit procesní povinnosti a uplatňovat práva. Jestliže zákon o pobytu cizinců spojuje následek zamítnutí žádosti o dlouhodobé vízum s nedostavením se k pohovoru na požádání ministerstva, pak se účastník řízení oprávněně může domnívat, že v případě nedostavení se k výslechu tento následek nenastane, a to bez ohledu na případné opačné poučení, které se nutně při porovnání se zněním zákona jeví jako nesprávné. Stěžovatel se proto domnívá, že nebyl k pohovoru řádně předvolán a důvod pro zamítnutí jeho žádosti dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nebyl v projednávané věci dán.

III.
Vyjádření žalované

[18] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že měl vážný důvod k nedostavení se k výslechu, který správnímu orgánu I. stupně sdělil a také doložil. Dle žalované se stěžovatel nedostavil dne 18. 3. 2013 za účelem výslechu, ačkoliv mu bylo předvolání k výslechu ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu řádně doručeno. Zmocněná zástupkyně stěžovatele dne 18. 3. 2013 zaslala správnímu orgánu I. stupně žádost o změnu termínu výslechu, neboť stěžovatel se stále nacházel na Ukrajině z důvodu nemoci, ačkoliv ji správní orgán I. stupně poučil, že na takovouto omluvu nebude brán zřetel. Následně byla správnímu orgánu I. stupně zaslána

předmětná lékařská zpráva, což dle žalované nelze pokládat za včasnou a řádnou omluvu stěžovatele z neúčasti na plánovaném výslechu.

[19] Žalovaná dále uvedla, že s ohledem na chování stěžovatele dne 12. 2. 2013 se ztotožňuje s názorem správního orgánu I. stupně ohledně obstrukčního charakteru jednání stěžovatele. Současně se ztotožnila také s názorem krajského soudu, že v předvolání není nutné trvat na správném a výslovném označení úkonu, k němuž se má stěžovatel dostavit, a záměna v označení úkonu jako „výslechu“, ačkoli se mělo jednat o „pohovor“, nevede k závěru o nezákonnosti úkonu. Žalovaná v této věci odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 252/2010 - 41. Dle názoru žalované je tedy tato námitka stěžovatele nedůvodná.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze dle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců opakovaně prodloužit, přičemž dle odstavce 3 tohoto ustanovení se na žádost o prodloužení vztahuje obdobně i § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který se v rozhodném znění týkal prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů a dle něhož dobu pobytu na území na toto vízum nebylo možné prodloužit, pokud správní orgán shledal důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti víza ve smyslu § 37 zákona o pobytu cizinců. Dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, byla stanovena jako důvod zrušení platnosti víza situace, kdy cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.

[23] Zákon o pobytu cizinců vymezuje podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu jak pozitivně, tak i negativně a na podmínky vydání povolení k dlouhodobému pobytu se vztahují také společná ustanovení k dlouhodobému vízu dle § 51 až § 64 zákona o pobytu cizinců. Pozitivní podmínky spočívají především ve splnění náležitostí žádosti, negativnímu vymezení podmínek pak odpovídá § 56 zákona o pobytu cizinců, podle něhož při naplnění některých skutečností platí, že cizinec přestal splňovat podmínku pro udělení, resp. prodloužení platnosti dlouhodobého víza. Dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání správního orgánu nedostaví k pohovoru. Jestliže se pak nedostaví k pohovoru o žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého víza, vyplývá z předmětného ustanovení, že přestal splňovat podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění, o které žádá.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zásadní otázkou v nyní projednávané věci je, zda správní orgány byly oprávněny zamítnout stěžovatelovu žádost

o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání z toho důvodu, že se nedostavil k výslechu, ačkoliv k němu byl dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců předvolán.

[25] Z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně v rámci řízení shromáždil vyžadované písemné podklady k předmětné žádosti, přičemž dospěl k závěru, že z hlediska náležitého zjištění skutkového stavu věci je třeba stěžovatele předvolat k výslechu postupem dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v tehdejším znění. Podle tohoto ustanovení platilo, že „*[s]právní orgán je 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, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výslechem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi*“.

[26] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019 – 40, citované ustanovení obsahuje demonstrativní výčet skutečností, pro které je možné výslech provést. Neznamená to tudíž, že správní orgán není oprávněn provést výslech za účelem ověření jiných rozhodných skutečností. Účastnický výslech vedený podle zákona o pobytu cizinců je dle Nejvyššího správního soudu prováděn dle speciální právní úpravy, ve které se správní řád uplatní s odchylkami stanovenými tímto zákonem (srov. např. rozsudky ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 - 25, či ze dne 24. 4. 2015, č. j. 5 Azs 156/2014 - 40).

[27] Zákon o pobytu cizinců, v relevantním znění, upravoval povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o následcích odmítnutí výpovědi a o následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi, vůbec se však nevěnoval způsobu předvolání účastníka. Pro úpravu předvolání k výslechu dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se proto použil § 59 správního řádu. V předvolání bylo proto nutné stanovit, „*kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit*“. Stěžejní námitkou stěžovatele v kasační stížnosti bylo, že měl vážný důvod k nedostavení se k výslechu spočívající v jeho trvající vážné nemoci, a tedy nemohly nastat následky, které správní orgán I. stupně spojil s jeho nedostavením se k výslechu.

[28] Správní orgán I. stupně zaslal stěžovateli tři předvolání. V prvních dvou případech byl stěžovatel poučen, že následkem nedostavení se může být uložení pořádkové pokuty či předvedení dle příslušných ustanovení správního řádu. V těchto případech stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně požádal o změnu termínu výslechu. Ze správního spisu však není zřejmé, jak tyto žádosti správní orgán I. stupně hodnotil, zda je považoval za řádnou omluvu z plánovaného výslechu, či nikoliv. Správní orgán I. stupně neuplatnil ani prostředky zajišťující účast na výslechu, o kterých stěžovatele poučil, reagoval pouze fakticky formou opětovného předvolání stěžovatele na jiný termín.

[29] Třetí předvolání ze dne 22. 2. 2013 obsahovalo kromě poučení o možnosti uložení pořádkové pokuty či předvedení k výslechu také poučení správního orgánu I. stupně ohledně možné omluvy z výslechu (viz odstavec [3] tohoto rozhodnutí). Teprve z tohoto

poučení vyplynulo, že předchozí omluvy stěžovatele správní orgán I. stupně nepovažoval za řádné doložené. Další *„omluva z výslechu bez řádně doloženého důvodu“* pak dle správního orgánu I. stupně neměla být akceptována. Správní orgán stěžovatele upozornil, že za řádný důvod přitom nebude považovat samotný jeho pobyt v zahraničí. Následkem neodstavení se stěžovatele bez řádně doloženého důvodu mělo být zamítnutí jeho žádosti. Z textu předvolání, resp. poučení stěžovatele však nevyplývá, že by správní orgán I. stupně zvažoval možnost využít v případě nedostavení se stěžovatele postup dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož k zamítnutí žádosti o dlouhodobé vízum má vést nedostavení se k „pohovoru“, nikoliv „výslechu“, resp. správní orgán v předvolání zákonný podklad pro zamítnutí žádosti v případě nedostavení se k výslechu vůbec neuvedl.

[30] Předvolání bylo stěžovateli doručeno dne 2. 3. 2013 na adresu místa jeho pobytu na Ukrajině, zástupkyně stěžovatele převzala vyrozumění o předvolání dne 1. 3. 2013. Dne 18. 3. 2013 byla správnímu orgánu I. stupně prostřednictvím zástupkyně stěžovatele doručena jeho další žádost o změnu termínu výslechu, neboť se nachází na Ukrajině a je nemocný. Správní orgán I. stupně nepodnikl žádné kroky k ověření tvrzených skutečností, ani stěžovatele neinformoval, že jeho omluva nebyla shledána řádnou. Následující den však stěžovatele vyrozuměl ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti seznámit se se spisovým materiálem a dne 8. 4. 2013 ve věci rozhodl, ačkoliv před tím, dne 4. 4. 2013, mu bylo doručeno lékařské potvrzení ze dne 20. 3. 2013, přeložené soudním tlumočníkem, o tom, že stěžovatel podstoupil ve dnech 19. 2. až 20. 3. 2013 ambulantní léčení oboustranné pneumonie.

[31] Tento postup správního orgánu I. stupně dle Nejvyššího správního soudu nelze aprobovat. Správní orgány i krajský soud postavily svůj závěr, podle něhož k uvedené omluvě stěžovatele z předvolání k výslechu nelze přihlížet, zejména na tom, že stěžovatel zaslal omluvu až v den jednání a doložil ji zmiňovaným potvrzením až o 17 dnů později, a dále na svém předpokladu, že stěžovatel ve skutečnosti sledoval obstrukční taktiku a výslechu se zmiňovanými omluvami vyhýbal. To jistě nelze vyloučit, stěžovatelovy první dvě žádosti o odložení výslechu výlučně z důvodu jeho pobytu na Ukrajině tomu skutečně mohou nasvědčovat, a to zvláště za situace, kdy se stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně před tím naopak domáhal u žalované ochrany před nečinností správního orgánu a na základě jeho podnětu uplatněného dle § 80 odst. 3 správního řádu žalovaná přikázala dne 21. 1. 2013 správnímu orgánu prvního stupně, aby vydal rozhodnutí o žádosti stěžovatele ve lhůtě 30 dnů. Lze souhlasit i s tím, že byl-li stěžovatel nemocen od 19. 2. 2013 a předvolání k výslechu mu bylo doručeno dne 2. 3. 2013, mohl se z účasti na výslechu omluvit dříve, než až v den jeho plánovaného konání 18. 3. 2013. Byť oboustranný zápal plic je jistě závažným onemocněním, v jehož průběhu je pacient zpravidla upoután na lůžko, lze předpokládat, že bylo i tak v možnostech stěžovatele pověřit svou zástupkyni v ČR, aby ho alespoň s několikadenním předstihem, kdy už bylo jasné, že se výslechu u správního orgánu nebude moci zúčastnit, z účasti na tomto výslechu omluvila a v omluvě případně konkretizovala, jakým onemocněním stěžovatel trpí a kdy bude schopen k tomu doložit příslušné lékařské potvrzení. Lze též souhlasit s tím, že stěžovatel mohl předmětné lékařské potvrzení, bylo-li vystaveno příslušným zdravotnickým zařízením dne 20. 3. 2013, předložit o něco dříve než až dne 4. 4. 2013, byt si jistě určitý čas vyžádalo obstarání úředního překladu tohoto potvrzení (překlad byl proveden dne 2. 4. 2013).

[32] Na straně druhé považuje Nejvyšší správní soud za klíčové, že se jednalo o první omluvu ze zdravotních důvodů ze strany stěžovatele a že bylo předmětné lékařské potvrzení doručeno správnímu orgánu před jeho rozhodnutím ve věci, přičemž správní orgány ani krajský soud, přes své úvahy o účelovém postupu stěžovatele, věrohodnost tohoto lékařského potvrzení přímo nezpochybnily, a zároveň z tohoto potvrzení vyplývá, že stěžovatel měl v době konání výslechu trpět skutečně závažným onemocněním, které jeho účast na daném výslechu vylučovalo [a to i z toho důvodu, že provedení tohoto výslechu by velmi pravděpodobně mohlo představovat zdravotní riziko i pro pracovníka správního orgánu provádějícího výslech a další osoby (zástupkyně stěžovatele, tlumočník), jež by tomuto výslechu byly přítomny]. Za těchto okolností nebyl správní orgán oprávněn zamítnout stěžovatelovu žádost z toho důvodu, že se stěžovatel k danému výslechu nedostavil.

[33] Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 – 66, uvedl, že z „*§ 59 správního řádu z roku 2004, které hovoří nikoliv o „omluvě předem", ale o „náležité omluvě", resp. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů", nelze dovozovat, že tato omluva musí být nezbytně učiněna před provedením samotného úkonu správního orgánu*". Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku pak dospěl k závěru, že i omluva s určitým odůvodněným časovým odstupem po události, která bránila předvolanému v účasti (např. náhlé onemocnění, úraz, hospitalizace, upoutání na lůžko, které bránily uvedené omluvě), může podle konkrétních okolností splňovat znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.

[34] Pokud správní orgány i krajský soud stěžovateli vytýkaly, že se dne 12. 2. 2013 dostavil na pracoviště správního orgánu I. stupně za účelem vylepení překlenovacího pobytového štítku, ale nepřevzal iniciativu a neoznámil, že je možné jej v daný den vyslechnout, musí Nejvyšší správní soud souhlasit se stěžovatelem, že takovou povinnost stěžovatel neměl a nemohl ani předpokládat, že by byl správního orgán k tomuto výslechu uvedeného dne připraven, tím méně pak mohl předvídat, že o několik dní později (19. 2. 2013) onemocní.

[35] Již na základě uvedených skutečností tedy Nejvyšší správní soud neshledal v posuzované věci podmínky pro to, aby byla žádost stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců mířícího na situaci, kdy se „*cizinec na požádání správního orgánu nedostaví k pohovoru*". Vzhledem k tomuto závěru se již Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost nezabýval další navazující otázkou, zda bylo vůbec možné žádost cizince, který by se skutečně bez řádné omluvy neodstavil k „výslechu", na nějž by byl předvolán dle § 169 odst. 2 správního řádu, v tehdejším znění, zamítnout dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z toho důvodu, že se cizinec nedostavil k „pohovoru". Řešení této otázky Nejvyšším správním soudem by nemělo ani pro další řízení v této věci žádný význam.

V.
Závěr a náklady řízení

[36] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první, dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud

rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76 a § 78 s. ř. s. se přitom použijí přiměřeně. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované a správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, v němž budou správní orgány podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[37] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správních orgánů, rozhodl podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle které 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch, má tedy vůči žalované právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o žalobě i o kasační stížnosti. V řízení o žalobě byl stěžovatel zastoupen obecnou zmocněnkyní Olgou Babchuk, která nemá nárok na odměnu ani náhradu hotových výdajů za své zastupování, nicméně stěžovatel v řízení před krajským soudem stěžovatel hradil soudní poplatky za žalobu (3000 Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (1000 Kč), jemuž krajský soud vyhověl. V řízení o kasační stížnosti byl stěžovateli ustanoven Nejvyšším správním soudem zástupcem advokát (viz dále), nicméně ještě před tím stěžovatel zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o tom, že žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9000 Kč, a to v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce JUDr. Karla Kavalíra.

[38] Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. hradí zástupci stěžovatele, který byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Stěžovateli byl v řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2017, č. j. 5 Azs 262/2017 – 18, ustanoven zástupce, JUDr. Karel Kavalír, advokát se sídlem Buzulucká 431/2, Hradec Králové, který v řízení před Nejvyšším správním soudem provedl dva úkony právní služby, a to první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, kterými byly porada s klientem dne 1. 11. 2017 a doplnění kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 6800 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele je plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %. Celkem tedy náleží ustanovenému zástupci odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 8228 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 30. listopadu 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu