

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: **M. R.**, zastoupen JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Archangelská 1568/1, Praha 10, 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 Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2020, č. j. 6 A 102/2016 – 63,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2020, č. j. 6 A 102/2016 – 63, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 4. 2016, č. j. MV-123309-4/SO-2013, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 17 228 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. Petra Novotného, advokáta.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2020, č. j. 6 A 102/2016 – 63, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2016, č. j. MV-123309-4/SO-2013. Tímto rozhodnutím žalovaná

potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 6. 8. 2013, č. j. OAM-4059-15/DP-2013, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a platnost povolení nebyla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. a) 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"), prodloužena, neboť se žalobce na požádání správního orgánu I. stupně nedostavil k pohovoru.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobci bylo povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR vydáno dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem „výkonný manažer - účast v právnické osobě" s platností do 7. 2. 2013. Dne 23. 1. 2013 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce doložil smlouvu o výkonu funkce jednatele ze dne 2. 1. 2012, dle které byl žalobce dne 18. 11. 2010 jmenován do funkce jednatele obchodní společnosti BABCHUK správa nemovitostí, s. r. o., což dokládá také předložené potvrzení společnosti ze dne 4. 1. 2013. Čistý průměrný příjem žalobce za výkon funkce jednatele v této společnosti činil dle tohoto potvrzení částku 7 120 Kč. Z doloženého výpisu z obchodního rejstříku ohledně společnosti BABCHUK správa nemovitostí, s. r. o., vyplynulo, že žalobce byl jednatelem této (nyní již zaniklé) společnosti spolu s dalšími 19 osobami, z nichž každá byla oprávněna jednat za ni samostatně. Žalobce dále k žádosti doložil výpis z živnostenského rejstříku vystavený Městským úřadem Šlapanice dne 3. 1. 2013, dle kterého vzniklo žalobci živnostenské oprávnění až dne 2. 1. 2013. Tyto skutečnosti vzbudily ve správním orgánu I. stupně pochybnosti, zda žalobce skutečně vykonával funkci jednatele uvedené společnosti a zda se prostřednictvím této funkce nesnažil pouze získat povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR.

[3] Správní orgán I. stupně proto žalobce za účelem zjištění skutečného stavu věci předvolal dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na den 21. 5. 2013 k výslechu s cílem zjistit, zda se žalobce nedopustil obcházení zákona. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že předvolání k výslechu ze dne 23. 4. 2013, č. j. OAM-4059-10/DP-2013, které obsahovalo mj. i poučení o tom, že pokud se žalobce nedostaví k výslechu, bude jeho žádost zamítnuta, doručované na adresu D. 263, B. n S., bylo správnímu orgánu I. stupně vráceno s poznámkou poštovního doručovatele, že se žalobce odstěhoval. Dále je ve spise založeno oznámení pošty o výsledku reklamačního řízení ze dne 20. 6. 2013, dle kterého byla žalobci na adrese L. 7, B., zásilka „*vhozena do schránky 30/4.2013*". Dle správního spisu byla o výslechu vyrozuměna též zmocněnkyně žalobce (ovšem bez jakéhokoli poučení), která si zásilku osobně vyzvedla na poště v úložní době dne 26. 4. 2013. Dne 21. 5. 2013 se však žalobce k výslechu nedostavil a svou neúčast neomluvil.

[4] Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce tímto jednáním naplnil důvod pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, resp. přestal splňovat podmínku pro vydání tohoto povolení dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, když se na předvolání nedostavil k pohovoru, a z tohoto důvodu jeho žádost již zmíněným rozhodnutím ze dne 6. 8. 2013, č. j. OAM-4059-15/DP-2013, zamítl a platnost povolení neprodloužil. Správní orgán I. stupně konstatoval, že „pohovor" a „výslech" jsou synonyma. Správní orgán I. stupně dále poukázal na to, že zmocněnkyně žalobce nevyužila možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, avšak ve vyjádření k nim uvedla, že žalobce předložil veškeré zákonem vyžadované listiny a jeho žádosti by tak mělo být

vyhověno. Správní orgán I. stupně se zabýval také důsledky rozhodnutí o zamítnutí žalobcovy žádosti a dospěl k závěru, že dané rozhodnutí nebude nepřiměřeně zasahovat do soukromého ani rodinného života žalobce, neboť žalobce neposkytl správnímu orgánu I. stupně součinnost při zjišťování skutkového stavu věci a dal tím najevo svůj nezájem o výsledek řízení.

[5] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná výše uvedeným rozhodnutím ze dne 18. 4. 2016, č. j. MV-123309-4/SO-2013, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná konstatovala, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně a byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR. Žalovaná s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 – 77 (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), konstatovala, že institut výslechu ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců představuje speciální oprávnění správních orgánů v cizineckých věcech, které slouží k tomu, aby bylo možné zjistit skutkový stav věci v souladu s § 3 správního řádu. Podle žalované byl žalobce dostatečně a řádně poučen o tom, že nedostaví-li se bez vážného důvodu na předvolání k výslechu, bude to mít za následek zamítnutí jeho žádosti. Správní orgán I. stupně dospěl dle žalované ke správnému závěru, že žalobce přestal splňovat podmínku pro udělení víza (povolení k dlouhodobému pobytu), neboť se na předvolání správního orgánu I. stupně nedostavil k výslechu, ačkoliv mu bylo předvolání řádně doručeno a byl rovněž náležitě poučen o následcích nedostavení se. K námitce žalobce, že nikdy nebyl předvolán k pohovoru, žalovaná konstatovala, že institut „pohovoru“ i „výslechu“ mají stejný účel, kterým je zjistit skutkový stav věci podle § 3 správního řádu, přičemž v této souvislosti odkázala na závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2010, č. j. 10 Ca 231/2009 – 45.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 14. 2. 2020, č. j. 6 A 102/2016 – 63, zamítl. Městský soud konstatoval, že správnímu orgánu I. stupně nelze vytýkat, že postupoval podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a žalobce předvolal k výslechu, pokud bylo třeba vyjasnit okolnosti týkající se faktického plnění účelu povoleného pobytu. Dle městského soudu bylo předvolání žalobce k výslechu logickým a nezbytným krokem. V této souvislosti městský soud poukázal na § 51 odst. 1 a § 52 větu druhou správního řádu a konstatoval, že postup správního orgánu I. stupně nebyl svévolným ani šikanózním, jak namítal žalobce.

[7] K námitce žalobce, že nebyl ze strany správního orgánu I. stupně pozván k pohovoru, a proto nebyly splněny podmínky pro zamítnutí jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, městský soud konstatoval, že na pojmy „pohovor“ a „výslech“ je nutné nahlížet z materiálního hlediska, tedy podle toho, co je jejich účelem pro správní řízení. Nelze tedy striktně vycházet pouze z použité terminologie zákona. Je sice pravdou, že o obsahu pohovoru se ve smyslu § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců pořizuje záznam, zatímco o výslechu vedeném podle § 169 odst. 2 téhož zákona se pořizuje protokol, podstatnější však je, že v obou případech se jedná o způsob, jakým správní orgán získává o žadateli informace, které nevyplývají z obsahu jeho žádosti. Oba termíny tak mají dle městského soudu pro účely zákona o pobytu cizinců tentýž význam a obsah. Z toho vyplývá, že nedostavení se k výslechu ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců v rámci řízení o

prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu mělo stejné následky jako nedostavení se k pohovoru ve smyslu § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[8] Procesní odlišnost těchto pojmů týkající se pořizování záznamu, resp. protokolu neposkytuje podle městského soudu oporu pro to, aby byly oba pojmy při výkladu smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců diferenciovány. To platí tím spíše, že toto ustanovení odkazuje na nedostavení se k pohovoru na požádání jak zastupitelského úřadu, tak Ministerstva vnitra, ačkoli v souvislosti s postupem ministerstva pojem pohovor v zákoně o pobytu cizinců jinak vůbec použit nebyl. Bylo na žalobci, aby zvážil svůj postup v řízení zahájeném na základě jím podané žádosti, tj. zda se dostaví na předvolání k výslechu, případně doručí správnímu orgánu omluvu s uvedením konkrétních důvodů, které mu v dostavení se k výslechu brání. Byl-li žalobce předvolán k výslechu a k tomuto výslechu se nedostavil, aniž by správnímu orgánu I. stupně sdělil závažné důvody, které by mu v účasti bránily, správní orgán I. stupně nepochybil, pokud v souladu s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítl.

[9] Nedůvodnou shledal městský soud rovněž obecně formulovanou námitku nesprávně zjištěného skutkového stavu, jelikož žádost žalobce byla zamítnuta z toho důvodu, že se na požádání správního orgánu nedostavil k pohovoru, a správní orgány tedy zjišťování skutkového stavu omezily pouze na okolnosti týkající se naplnění tohoto důvodu. Argumentace žalobce ohledně toho, jakou činnost jako jednatel společnosti ve skutečnosti vykonával, se tak míjí s důvodem zamítnutí jeho žádosti, a proto se jí městský soud věcně nezabýval.

II.
Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Podle stěžovatele je nesprávná úvaha městského soudu, dle které je pojmy „pohovor“ a „výslech“ třeba nahlížet z materiálního hlediska jako shodné. Stěžovatel namítá, že nebyl ze strany správního orgánu I. stupně pozván k pohovoru, a proto nebyly ani splněny podmínky pro zamítnutí jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele je nutno pojmy „pohovor“ a „výslech“ striktně rozlišovat. Stěžovateli tak nemohlo být dle jeho názoru kladeno za vinu, že se nedostavil k pohovoru, neboť byl předvolán k výslechu.

[12] Správní orgán I. stupně dle stěžovatele též postupoval v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu i s § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, jelikož předmětem výslechu stěžovatele neměly být skutečnosti, které by nebylo možné zjistit jiným způsobem. Z obsahu spisového materiálu přitom nevyplynulo, že by se správní orgán pokusil požadované informace obstarat jinak.

[13] Závěrem stěžovatel namítá, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se dle něj městský soud nevypořádal se všemi důvody uvedenými v žalobě. Konkrétně stěžovatel uvádí, že se městský soud nevypořádal s argumentem stěžovatele, že byl k výslechu předvolán jen jednou, zatímco podle právního názoru, který žalovaná vyjádřila v rozhodnutí ze dne 12. 1. 2015, č. j. MV-154708-3/SO-

2013, a který stěžovatel považuje za závazný, má správní orgán I. stupně v souladu s § 3 správního řádu vyzvat účastníka řízení k pohovoru opakovaně.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze konstatovala, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, a odkázala na žalobou napadené rozhodnutí.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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 městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského 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.

[18] Převážně obecně formulovanou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, podle níž se městský soud nezabýval všemi důvody uvedenými v žalobě, neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Napadený rozsudek městského soudu je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Městský soud žalobní body vypořádal, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, nelze tak jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č j. 5 Azs 388/2020 – 45). Jinou věcí je správnost závěrů městského soudu, která bude posouzena níže.

[19] K námitce stěžovatele, podle níž se městský soud nezabýval jeho argumentem, že měl být k výslechu předvolán opakovaně, Nejvyšší správní soud dodává, že městských soud v bodech 11 až 14 svého rozsudku podrobně vysvětlil, že stěžovatel uplatnil tuto námitku, kterou městský soud považoval za samostatný žalobní bod, opožděně, tedy až po uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby o nové žalobní body dle § 71 odst. 2 s. ř. s., neboť tak učinil až v podání doručeném městskému soudu dne 5. 9. 2016, ačkoli napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno již dne 21. 4. 2016. Městský soud tedy uzavřel, že k tomuto opožděně uplatněnému žalobnímu bodu nemůže přihlížet. Stěžovatel vůči těmto závěrům městského soudu nepředestřel v kasační stížnosti vůbec žádnou polemiku, pouze zcela obecně namítá, že se městský soud daným argumentem nezabýval. Ani v daném ohledu tedy Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal.

[20] 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.

[21] Zákon o pobytu cizinců vymezuje podmínky pro vydání, resp. prodloužení doby platnosti, povolení k dlouhodobému pobytu jak pozitivně, tak i negativně, a to i za pomoci společných 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, nastane-li některá se zde uvedených skutečností, platí, že cizinec přestal splňovat podmínku pro udělení, resp. prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza. Dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání Ministerstva vnitra nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru.

[22] Zásadní otázkou v nyní posuzované věci je, zda bylo vůbec možné žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podanou cizincem, který se skutečně bez řádné omluvy neodstavil k výslechu, na nějž byl předvolán dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v tehdejším znění, tj. ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 14. 8. 2017, zamítnout dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z toho důvodu, že se cizinec nedostavil k pohovoru.

[23] Závěr městského soudu učiněný v nyní posuzované věci, že na tyto pojmy je třeba pohlížet tak, že mají z materiálního hlediska shodný význam a obsah, vychází z judikatury krajských soudů (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 252/2010 – 41, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2017, č. j. 62 A 27/2015 – 36, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2016, č. j. 48 A 36/2014 – 36), nicméně Nejvyšší správní soud se k této otázce doposud nevyjádřil.

[24] Nejvyšší správní soud je na rozdíl od uvedených krajských soudů toho názoru, že pojmy „pohovor“ a „výslech“ je třeba rozlišovat, jako to činil zákon o pobytu cizinců v tehdy účinném (a tedy pro posuzovanou věc relevantním) znění a jak to přinejmenším terminologicky činí i znění současné, přestože již do značné míry sblížilo jejich obsah. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že institut výslechu i pohovoru slouží k podobnému účelu, tj. ke zjištění skutečností, které nevyplývají z obsahu žádosti, předložených listin atd. Tyto instituty však zejména podle tehdy účinné úpravy neměly shodný obsah a nebylo je tak možné zaměňovat.

[25] Provádění výslechu ve správním řízení se obecně řídí § 55 správního řádu, který upravuje svědecký výslech. Zákon o pobytu cizinců umožnil v § 169 provést výslech rovněž účastníků řízení, při němž se správní řád uplatnil s odchylkami stanovenými tímto zákonem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 14. 8. 2017, 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] Při provádění výslechu tak byla účastníku řízení přímo zákonem o pobytu cizinců stanovena povinnost vypovídat pravdivě a nic nezamlčet obdobně, jak to u výslechu svědka stanoví § 55 odst. 1 správního řádu (porušení této povinnosti pak bylo sankcionováno jako přestupek dle § 21 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nyní jde o přestupek dle § 2 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích). K výslechu musí být i vyslýchaná osoba dle § 59 správního řádu předvolána, a to doručením písemného předvolání do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeny mj. právní následky nedostavení se. Předvolaný je povinen se dostavit včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit. V § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu je pak stanovena sankce za nedostavení se k výslechu bez řádné omluvy, tj. správní orgán je oprávněn udělit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč; zároveň může být předvolaná osoba, která se bez náležité omluvy nebo dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, dle § 60 správního řádu předvedena. Rovněž o účastnickém výslechu ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v citovaném znění, byl dle § 18 správního řádu sepisován protokol.

[27] Podle § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, ministerstvo zamítlo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu, „*jestliže žadatel se bez vážného důvodu nedostaví k výslechu (§ 169 odst. 2), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti*". Obdobně tomu bylo dle § 75 odst. 1 písm. d) i § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, i u žádostí o (vydání) povolení k trvalému pobytu. V zákoně o pobytu cizinců, ve znění účinném v době vedení daného správního řízení, však nebyl stanoven obdobný následek pro případ nedostavení se k výslechu v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, případně o vydání tohoto povolení či o vydání dlouhodobého víza.

[28] Pohovor byl dle právní úpravy účinné v době vedení posuzovaného správního řízení více neformálním institutem než výslech, na účastníka řízení v souvislosti s pohovorem přímo nedopadaly procesní povinnosti stanovené v § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, rovněž postup správního orgánu v souvislosti s prováděním pohovoru byl méně formalizován. Sloužil (a nadále slouží) především potřebám zastupitelských úřadů při vyřizování žádostí o víza, neboť zákon o pobytu cizinců, v tehdejším znění, zmiňoval a nadále v nezměněné podobě zmiňuje pohovor především v § 57 odst. 2: „*Zastupitelský úřad je oprávněn provést pohovor se žadatelem o dlouhodobé vízum; jde-li o žadatele o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, zastupitelský úřad provede pohovor vždy, a to zejména s cílem zjistit bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu na území. O provedeném pohovoru zastupitelský úřad sepíše záznam, který obsahuje zejména údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele.*" Sankce, která byla a nadále je s nedostavením se k pohovoru spojena, tj. neudělení dlouhodobého víza, je pak zakotvena v již výše citovaném § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[29] Zmiňovaná krajská judikatura argumentuje mj. tím, že dané ustanovení počítalo již v době vedení posuzovaného správního řízení vedle toho, že se cizinec k pohovoru nedostaví „*na požádání zastupitelského úřadu*“, i s eventualitou, že se k pohovoru nedostaví na požádání Ministerstva vnitra. K tomu je však třeba uvést, že, jak připustil i městský soud, zákon o pobytu cizinců, v rozhodném znění, ministerstvo explicitně nezmocňoval k provádění pohovoru (naopak zastupitelské úřady byly dle § 169 odst. 12, resp. posléze odst. 14 zákona o pobytu cizinců oprávněny provést výslech žadatele o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, bylo-li to za podmínek uvedených v odstavci 2 téhož ustanovení nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci), zejména však v nyní posuzované věci (ani v případech řešených předchozí krajskou judikaturou) nebyl žadatel „požádán“ o dostavení se k pohovoru dle § 57 odst. 2 či jiného ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale výslovně předvolán k výslechu dle § 169 odst. 2 tohoto zákona.

[30] Pro úplnost je možné dodat, že speciální úprava institutu pohovoru je obsažena v § 23 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který zároveň v § 25 písm. d) stanoví (logičtější) následek nedostavení se k pohovoru bez závažného důvodu v podobě zastavení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[31] Pokud jde o současnou úpravu institutů výslechu a pohovoru v zákoně o pobytu cizinců, na posuzovanou věc přímo nedopadá, může však do určité míry napomoci při výkladu výše rozebíraného rozhodného znění. S účinností od 15. 8. 2017 byl do zákona o pobytu cizinců vložen jednak § 169j nadepsaný „*Výslech prováděný na území*“, který nahradil předchozí právní úpravu účastnického výslechu dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a jednak § 169k nadepsaný „*Pohovor a výslech prováděný zastupitelským úřadem*“. Podle § 169j odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*[s]právní orgán může za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vyslechnout účastníka řízení*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „*[n]a výslech účastníka řízení se použijí obdobně ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí, není-li dále stanoveno jinak*“. Podle § 169k odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*[v]řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podané na zastupitelském úřadu může zastupitelský úřad se žadatelem provést pohovor, a to i bez požádání ministerstva; § 57 odst. 2 věta druhá se použije obdobně. Skutečnosti zjištěné při pohovoru jsou podkladem pro vydání rozhodnutí*“. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení „*[z]astupitelský úřad provede za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na požádání ministerstva výslech účastníka řízení nebo svědka*“. V odstavci 3 tohoto ustanovení je následně stanoveno, že se pro provádění pohovoru a výslechu zastupitelským úřadem použije obdobně § 169j odst. 2 až 6 zákona o pobytu cizinců.

[32] Zásadní je ovšem také § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 15. 8. 2017, který nově stanoví sankci spojenou s nedostavením se k výslechu bez vážného důvodu nebo odmítnutím vypovídat, a to v podobě zastavení řízení o (nikoliv zamítnutí) žádosti cizince.

[33] Z uvedeného je patrné, že i přes nekoncepčnost a nekonzistentnost ve věci rozhodného i současného znění zákona o pobytu cizinců, který je čím dál více zatěžován nesčetnými novelizacemi často připomínajícími spíše překotné „záplatování děr“ než promyšlené legislativní dílo, zákonodárce vždy vědomě rozlišoval a nadále rozlišuje mezi pohovorem a výslechem. V současném znění je tento rozdíl převážně již jen terminologický, neboť odkaz v § 169k odst. 3 zákona o pobytu cizinců na § 169j odst. 2 až 6 téhož zákona z větší části podřizuje i pohovor procesnímu režimu účastnického výslechu

(při zachování ne příliš podstatné odlišnosti v podobě pořizování protokolu o výslechu a záznamu o pohovoru), nicméně s tím, že pohovor má i nadále sloužit k objasňování skutkového stavu zastupitelským úřadem, zatímco účastnický výslech provádějí příslušné správní orgány za stejným účelem převážně na území ČR, může ho však na žádost Ministerstva vnitra provést i zastupitelský úřad.

[34] Jak již však bylo podrobně vysvětleno, rozhodné znění zákona, účinné do 14. 8. 2017, mezi oběma instituty, byť jistě i tehdy sloužily k obdobnému účelu, rozlišovalo zcela zásadně, zdaleka tedy ne jen tím, že stanovilo správnímu orgánu povinnost pořizovat protokol o výslechu na straně jedné, či záznam o pohovoru na straně druhé, ale především rozdílnými povinnostmi účastníka řízení, jenž se měl dostavit k výslechu, resp. k pohovoru, a rozdílnými sankcemi či následky za jejich nesplnění. Zatímco § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců sankcionoval a nadále sankcionuje nedostavení se k pohovoru neudělením dlouhodobého víza, nedostavení se k výslechu v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zákon o pobytu cizinců, v rozhodném znění, s takovým následkem nespojoval (a nyní je takovým následkem zastavení řízení o žádosti). Pokud tedy správní orgán účastníka řízení k výslechu řádně předvolal, a ten se k výslechu bez náležité omluvy nedostavil, byl správní orgán oprávněn mu uložit pořádkovou pokutu, případně ho nechat k výslechu předvést, nebyl však oprávněn jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnout.

[35] Z obsahu správního spisu v nyní posuzované věci 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 dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, v tehdejším znění. Správní orgán I. stupně proto zaslal stěžovateli předvolání k výslechu dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ovšem ze správního spisu není vůbec zřejmé, zda bylo toto předvolání doručeno stěžovateli v souladu s § 59 správního řádu do vlastních rukou. Ve spise je totiž bez jakéhokoliv bližšího vysvětlení založeno pouze oznámení pošty o výsledku reklamačního řízení, na kterém je toliko uvedeno, že „*zásilka byla vhozena do schránky 30/4. 2013*“. Vhození do schránky však bez dalšího za řádné doručení zásilky do vlastních rukou ve smyslu § 20 odst. 2 ve spojení s § 23 a § 24 odst. 1 správního řádu rozhodně považovat nelze. Je pravdou, že vyrozumění o konání výslechu bylo dne 26. 4. 2013 řádně doručeno do vlastních rukou zmocněnkyně stěžovatele, to však neobsahovalo, na rozdíl od samotného předvolání, žádné poučení o následcích nedostavení se k výslechu. Nejvyšší správní soud však přihlédl k tomu, že stěžovatel ve správním ani v soudním řízení nenamítal, že by mu předvolání nebylo doručeno, resp. že by se s ním v dostatečném předstihu před datem konání výslechu fakticky neseznámil, proto Nejvyšší správní soud nepovažuje samotnou uvedenou vadu při doručování předvolání za důvod zrušení rozsudku městského soudu či žalobou napadeného rozhodnutí žalované.

[36] Předvolání k výslechu obsahovalo ohledně následků nedostavení se k výslechu následující poučení: „*Nedostavíte-li se bez vážného důvodu na toto předvolání, bude Vaše žádost zamítnuta. Jestliže se bez omluvy nedostavíte na toto předvolání, může Vám být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč dle § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Jestliže se bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů nedostavíte na toto předvolání, můžete být převeden Policií ČR v souladu s § 60 správního*

řádu.“ Stěžovateli se tedy dostalo (nesprávného) poučení v tom smyslu, že důsledkem nedostavení se k výslechu bez vážného důvodu bude zamítnutí jeho žádosti, aniž by však z tohoto poučení vyplynulo, z jakého zákonného ustanovení správní orgán takový následek dovozuje, resp. že se má jednat o postup dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ten totiž, jak již bylo konstatováno, k takovému kroku v případě nedostavení se k výslechu v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu správní orgán vůbec neopravňoval.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační námitky důvodnými v tom ohledu, že byť stěžovatel jistě porušil své procesní povinnosti, když se k výslechu bez náležité omluvy nedostavil, nebyl v posuzované věci dán důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[38] Pokud jde o námitku, podle níž měl správní orgán I. stupně možnost zjistit potřebné informace jiným způsobem a nebylo tak nezbytné stěžovatele předvolávat k výslechu, je třeba naopak souhlasit s městským soudem, že podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Dále podle § 52 věty druhé správního řádu platí, že správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud tedy dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že bylo třeba zjistit, zda stěžovatel skutečně plní účel povoleného pobytu, byl oprávněn stěžovatele k účastnickému výslechu dle § 169 odst. 2 správního řádu předvolat.

IV.
Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před krajským (městským) soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se vada, pro niž je rozsudek městského soudu rušen, týkala již rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaná dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázána právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[40] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení.

[41] Stěžovatel byl v řízení před městským soudem zastoupen obecnou zmocněnkyní M. D., která nemá vůči stěžovateli nárok na odměnu za své zastupování, nicméně stěžovatel v řízení před městským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby

a ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, jemuž městský soud nakonec vyhověl.

[42] V řízení před Nejvyšším správním soudem pak stěžovatel zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti a byl v tomto řízení zastoupen advokátem JUDr. Petrem Novotným, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[43] Náklady stěžovatele spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za zastupování ve výši 2 x 3 100 Kč za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 2 x 300 Kč za tyto úkony (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení činí 6 800 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 1 428 Kč připadajících na DPH ve výši 21 %.

[44] Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 17 228 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalované přiměřenou lhůtu.

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.).

V Brně dne 9. září 2022

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu