



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **I. P.**

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2017, č. j. MV-13054-4/SO-2017

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu a obsah žaloby

1. Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 5. 10. 2016, č. j. OAM-10414-25/DP-2016 (dále též jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem podnikání – OSVČ podaná podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a to z toho důvodu, že se žalobce nedostavil na výzvu k pohovoru.

2. Žalobce nejprve v podané žalobě obecně uvedl, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporovalo požadavkům obsaženým v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též jen „s. ř.“) a zároveň bylo v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména ust. § 89 odst. 2 s. ř. Pak již konkrétně namítal, že správní orgán I. stupně nepostupoval správně, když odvolání podané právním zástupcem žalobce dne 25. 11. 2016 posoudil jako „přípis“, a to přesto, že jeho obsah byl zcela jednoznačný a jednalo se o odvolání. Správní orgán I. stupně proto postupoval nesprávně, když žalobce nevyzval k odstranění vad podání ve smyslu § 82 odst. 1 ve spojení s ust. § 37 odst. 2 s. ř., čímž také postupoval v rozporu s ust. § 2 odst. 3 s. ř. a § 4 odst. 4 s. ř. Žalobce uvedl, že podala-li předchozí zmocněná zástupkyně v zákonné lhůtě pro podání odvolání tzv. blanketní odvolání, činila tak v době, kdy k tomu byla žalobcem zmocněna. Žalobce však dal zcela jasně najevo, a to udělením plné moci dne 24. 11. 2016 svému (tehdejšímu) právnímu zástupci, že nadále jej bude v řízení zastupovat právě tento advokát. To se stalo v době, kdy správní orgán I. stupně vyzval tehdejší zmocněnkyni žalobce k doplnění odvolání. Již dne 25. 11. 2016, podle žalobce zřejmě stále ve lhůtě k doplnění odvolání, tak muselo být správnímu orgánu zřejmé, že žalobce zastupuje jiná osoba než ta, kterou vyzval k doplnění odvolání. Vzhledem k tomu, že původní zmocněná zástupkyně nebyla advokátkou, nebylo na ní možné vztáhnout zákon o advokacii ve smyslu povinnosti advokáta při předání spisu. Informací o výzvě k odstranění vad podání právní zástupce žalobce nedisponoval, k této výzvě však mělo dojít poté, kdy převzal zastupování žalobce. Původní zmocněná zástupkyně v původně uložené lhůtě k doplnění odvolání již neměla zmocnění k tomu, aby jej jakkoliv doplňovala.
3. Zároveň žalobce namítl, že odvolání podané dne 25. 11. 2016 nebylo možné považovat za „neidentifikovatelný“ přípis, nýbrž se jednalo o odvolání. Správní orgán I. stupně tak byl povinen vyzvat žalobce k doplnění tohoto odvolání, k čemuž však nedošlo.
4. Žalobce dále namítl, že žalovaná nesprávně vyhodnotila, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalobce byl totiž přesvědčen, že v jeho případě byl dán důvod pro doručování formou veřejné vyhlášky podle § 25 odst. 1 s. ř., neboť se správnímu orgánu evidentně nedařilo doručovat.
5. Podle žalobce žalovaná opomněla také tu skutečnost, že ve svém vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí navrhl, aby jej správní orgán I. stupně vyslechl a rovněž doplnil, že již v minulosti v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu vyslechnut byl. Tyto skutečnosti však žalovaná nezohlednila. Žalobce má za to, že nebylo smyslem ust. § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců sankcionovat jej z toho důvodu, že se k nařízenému výsledku nedostavil, aniž by nebylo přihlíženo k jeho zájmu. Smyslem takového výsledku totiž je zjistit skutkový stav věci, čehož by bylo dosaženo, pokud by správní orgán I. stupně respektoval návrh žalobce na provedení svého výsledku.
6. S ohledem na výše uvedené žalobce považuje rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti za zjevně nepřiměřené, neboť správní orgán nekonfrontoval vážnost pochybení žalobce v tom smyslu, že se k výsledku nedostavil, se zájmem na zachování jeho zcela bezproblémového desetiletého pobytu na území České republiky, o který napadeným rozhodnutím přišel. Rozhodnutí tak bylo vydáno v rozporu s ust. § 174a zákona o pobytu cizinců.

II. Vyjádření žalované

7. Žalovaná navrhla, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů. Podle spisového materiálu bylo správnímu orgánu I. stupně dne 3. 11. 2016 doručeno blanketní odvolání (lhůta k podání odvolání byla zachována, neboť odvolání bylo zasláno prostřednictvím

držitele poštovní licence dne 1. 11. 2016). Správní orgán I. stupně žalobce prostřednictvím jeho tehdejší zmocněnkyně vyzval k odůvodnění odvolání, přičemž tuto výzvu si zmocněnkyně žalobce převzala prostřednictvím držitele poštovní služby osobně dne 15. 11. 2016. Lhůta pro podání odvolání byla podle žalovaného do 1. 11. 2016. Dne 25. 11. 2016 obdrželo Ministerstvo vnitra od nového zmocněného zástupce žalobce advokáta Mgr. P. V. pouze oznámení o převzetí právního zastoupení, plnou moc a přípis označený jako odvolání, avšak tento přípis nebylo možné považovat za odvolání, neboť samotné odvolání bylo již dříve podáno.

8. Žalovaná uvedla, že žalobce byl řádně vyzván k dostavení se k výsledku a poučen o následcích případného nedostavení se, resp. o možnosti zamítnutí jeho žádosti. Správní orgán I. stupně byl oprávněn k předvolání žalobce za účelem zjištění skutečného stavu věci, zejména s cílem zjistit, zda se žalobce nedopustil obcházení zákona o pobytu cizinců s cílem získání povolení k dlouhodobému pobytu a zda plní účel povoleného dlouhodobého pobytu na území. Předvolání mu bylo doručeno v souladu s ust. § 24 odst. 1 s. ř. dne 25. 7. 2016. Žalobce se však k výsledku bez omluvy a bez udání omluvitelného důvodu nedostavil, a správnímu orgánu tak nebyla poskytnuta ze strany žalobce potřebná součinnost. Správní orgán I. stupně proto postupoval v souladu se zákonem, když žádost žalobce zamítl.
9. Bylo na žalobci, aby poskytl potřebnou součinnost a dostavil se k výsledku, což však neučinil, a vyvolal tak důvod pro zamítnutí své žádosti. Dle žalované nebyl důvod pro zamítnutí žádosti žalobce nepřiměřený vůči dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, neboť není v zájmu české společnosti, aby na jejím území pobýval žalobce, který se bez řádné omluvy nedostavil k provedení výsledku, čímž znemožnil zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zejména znemožnil prověřit, zda se nedopustil účelového obcházení zákona s cílem získání povolení k dlouhodobému pobytu a zda skutečně plní či plnil účel povoleného pobytu na území.

III. Z obsahu správního spisu

10. Z obsahu správního spisu vyplývají následující, pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:
11. Žalobce podal dne 9. 5. 2016 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ.
12. Předvoláním ze dne 13. 7. 2016 byl žalobce vyzván k tomu, aby se dne 10. 8. 2016 dostavil ke správnímu orgánu I. stupně za účelem výsledku v souvislosti s řízením o jeho žádosti. Toto předvolání bylo vypraveno dne 14. 7. 2016 na doručovací adresu žalobce, kterou on sám uvedl v žádosti. Žalobce nebyl na doručovací adrese zastižen, a proto byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno poučení. Dne 15. 7. 2016 byla zásilka připravena k vyzvednutí na příslušné pobočce České pošty. Vzhledem k tomu, že si žalobce ve lhůtě předvolání nevyzvedl, byla dne 28. 7. 2016 vrácena správnímu orgánu I. stupně.
13. Dne 10. 8. 2016 byl správním orgánem I. stupně sepsán úřední záznam o skutečnosti, že se žalobce k výsledku bez omluvy nedostavil.
14. Dne 15. 8. 2016 byl žalobce vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí, se kterými se seznámil dne 6. 9. 2016. V následném vyjádření ze dne 22. 9. 2016 uvedl, že o nařízení výsledku nevěděl a předvolání si nevyzvedl. Žalobce uvedl, že neznal důvod, proč mu správní orgán předvolání nedoručil, avšak pokud by o výsledku věděl, zúčastnil by se jej. Dodal, že v minulosti se již výsledku zúčastnil a neměl vůli komplikovat řízení. Z toho důvodu navrhl, aby správní orgán výsledek opětovně provedl a k tomu jej předvolal.

15. Dne 5. 10. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým žádost žalobce zamítl a platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužil podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na ust. § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se žalobce na požádání správního orgánu nedostavil k pohovoru. Při doručování rozhodnutí nebyl žalobce na doručovací adrese zastižen, přičemž mu byla zanechána výzva a dne 7. 10. 2016 bylo rozhodnutí připraveno k vyzvednutí. Dne 18. 10. 2016 bylo rozhodnutí vloženo do schránky žalobce.
16. Dne 13. 10. 2016 byla správnímu orgánu I. stupně doručena plná moc ze dne 10. 10. 2016, kterou žalobce zmocnil paní T. I. k zastupování v této věci.
17. Dne 1. 11. 2016 žalobce předal poštovní službě k přepravě blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo doručeno dne 3. 11. 2016, a které žalobce přislíbil odůvodnit do 15 dnů.
18. Dne 7. 11. 2016 byl žalobce prostřednictvím své zmocněnkyně vyzván k odstranění vad odvolání, a to do 1. 12. 2016. Tuto výzvu si zmocněnkyně žalobce převzala dne 15. 11. 2016.
19. Dne 25. 11. 2016 správní orgán I. stupně obdržel oznámení o převzetí právního zastoupení žalobce advokátem Mgr. P. V. včetně kopie plné moci. Téhož dne bylo doručeno blanketní odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně sepsané advokátem Mgr. P. V. v němž bylo uvedeno, že odvolání bude odůvodněno ve lhůtě 15 dnů.
20. Podáním ze dne 12. 1. 2017, které bylo vypraveno dne 16. 1. 2017, správní orgán I. stupně postoupil odvolání a podkladové materiály žalovanému.
21. Podáním ze dne 11. 1. 2017, které bylo doručeno dne 18. 1. 2017, správní orgán I. stupně zaslal zmocněnému zástupci žalobce Mgr. P. V. vyrozumění o postoupení odvolání žalovanému, a to z toho důvodu, že správní orgán I. stupně neshledal důvody k postupu podle § 87 s. ř.
22. Dne 22. 2. 2017 žalovaná vydala napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítla.

IV. Ústní jednání

23. Soud konstatuje, že ačkoliv byl žalobce při podání žaloby zastoupen právním zástupcem (advokátem), tak dne 29. 1. 2019 bylo soudu doručeno oznámení o ukončení zastupování žalobce. Žalobci i žalovanému bylo vyrozumění o ústním jednání konaném dne 14.5.2020 včas doručeno, žádný z účastníků se však k jednání nedostavil, a proto soud jednal v nepřítomnosti účastníků řízení.

V. Posouzení věci soudem

24. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí [§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].
25. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *se žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*
26. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*

27. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.*
28. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*
29. Soud se nejprve zabýval námitkou nezákonnosti postupu správního orgánu I. stupně, který výzvou doručenou tehdejší zmocněnkyni žalobce stanovil lhůtu pro odstranění vad podání (doplnění blanketního odvolání) ve smyslu § 37 odst. 3 s.ř., avšak stejnou výzvu již nezaslal nově zvolenému právnímu zástupci žalobce, ačkoliv se o změně v právním zastoupení dozvěděl v době, kdy jím stanovená lhůta (pro doplnění blanketního odvolání) neuplynula.
30. Soud neshledal postup správního orgánu I. stupně nezákonným. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo prokazatelně doručeno přímo žalobci. V tomto rozhodnutí byl žalobce řádně poučen o možnosti podat odvolání, jakož i o lhůtě, v níž tak má učinit. Žalobce si poté, co bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale ještě před jeho doručením, zvolil zmocněnkyni na plnou moc (rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno dne 5.10.2016 a doručeno žalobci bylo dne 18.10.2016, plná moc byla správnímu orgánu doručena dne 13.10.2016). Žalobce (nikoli jeho zmocněnkyně) pak podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně včas (dne 3.11.2016) blanketní odvolání. Správní orgán I. stupně následně postupoval podle ust. § 37 odst. 3 s. ř. a vyzval žalobce prostřednictvím jeho zmocněnkyně k odstranění vad podání (doplnění odvolání), a to ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy; ta byla zmocněnkyni doručena dne 15. 1. 2016. Ještě ve lhůtě k doplnění odvolání však žalobce změnil právního zástupce; dne 25. 11. 2016 byla správnímu orgánu I. stupně doručena plná moc a blanketní odvolání podané již novým zástupcem žalobce – advokátem.
31. Jakkoli tento postup žalobce, tj. změna zástupce v průběhu správního řízení, je postupem dovoleným (účastník řízení má právo na volbu svého zástupce), žalobce, který změnu volby právního zástupce prováděl v inkriminované době (tj. v době pro podání řádného odvolání), si musel a měl být vědom dopadů svého rozhodnutí. Pokud totiž věděl, že (minimálně blanketní) odvolání je nutno podat nejpozději dne 3.11.2016 (což ostatně učinil), měl o této skutečnosti (při vědomí, že předtím udělil plnou moc zmocněnkyni) informovat svého nového právního zástupce. Pokud totiž tento právní zástupce podal opětovně blanketní odvolání, ovšem již po lhůtě pro podání odvolání řádného, správní orgán I. stupně k němu správně nepřihlížel.
32. Jinými slovy, žalobce byl odpovědný za volbu svého zmocněnce a následky, které taková volba mohla v inkriminované době mít. Pokud tedy původně zvolená zmocněnkyně neinformovala žalobce o tom, že byla vyzvána k doplnění podaného blanketního odvolání a v jaké lhůtě tak měla učinit, nelze spatřovat nezákonnost v postupu správního orgánu I. stupně v tom, že nově zvoleného právního zástupce žalobce (byť se o této změně dozvěděl ještě v průběhu plynutí lhůty pro doplnění blanketního odvolání) znovu nevyzval k doplnění blanketního odvolání a neposkytl mu k tomu přiměřenou lhůtu. Tento úkon správní orgán I. stupně již jednou učinil, přičemž podal-li právní zástupce žalobce opětovně blanketní odvolání po uplynutí lhůty pro jeho podání, nemohl být takový postup správního orgánu I. stupně očekáván. K tomu lze též s odkazem na závěry přijaté v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2016, č.j. 22 A 122/2014-32, dodat, že „[j]e jen v dispozici žalobce, jakého zástupce si zvolí pro řízení a pokud tento zástupce není schopen pochopit význam výzvy k doplnění obsahových náležitostí odvolání, pak tato skutečnost jde plně k tíži žalobce, nejedná se o pochybení správního orgánu prvního stupně....“

33. Správní orgán I. stupně poté, co se dozvěděl o změně v zastoupení žalobce, neměl žádnou povinnost nově zvolenému zástupci sdělovat, že ve věci již bylo podáno blanketní odvolání a že již vyzval tehdejší zmocněnkyni k jeho doplnění. Neměl ani povinnost vyzvat nově zvoleného zástupce žalobce opětovně k jeho doplnění. Takovou povinnost, tj. opětovně vyzývat každého nově zvoleného právního zástupce žalobce k doplnění odvolání, když výzva již byla řádně učiněna ve vztahu k původnímu zmocněnci, zákon správnímu orgánu neukládá. Bylo tak na žalobci, resp. na jím nově zvoleném právním zástupci, aby zjistil skutečný stav věci (nahlédnutím do spisu podle § 38 s.ř.), a to právě s ohledem na procesní stav věci, jehož si musel být na základě informace žalobce o tom, kdy mu byla rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno, vědom. Pokud by žalobce či jeho nově zvolený právní zástupce do správního spisu nahlédl, musel by zjistit, že žalobci běží řádně oznámená lhůta k doplnění tohoto odvolání. Nutno podotknout, že právní zástupce žalobce do spisového materiálu nenahlédl ani později, tedy před vydáním napadeného rozhodnutí a ani při sepisování žaloby.
34. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když k doplnění řádně podaného (blanketního) odvolání vyzval žalobce prostřednictvím jeho tehdejší zmocněnkyně a nově zvoleného právního zástupce následně informoval o postoupení odvolání k rozhodnutí žalované. Nutno doplnit, že správní orgán I. stupně vyčkal ještě téměř měsíc a půl poté, co mu bylo doručeno duplicitní odvolání, než spisový materiál předložil žalované; blanketní odvolání však ani v této době doplněno nebylo.
35. Soud se nemohl ztotožnit ani s další žalobní námitkou, podle které mělo být žalobci doručováno předvolání k výsledku formou veřejné vyhlášky, a to podle § 25 odst. 1 s.ř. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje samostatnou zvláštní úpravu doručování, jako je tomu např. v případě zákona o azylu. Při řízení podle zákona o pobytu cizinců se až na výluky obsažené v § 168 a násl. tohoto zákona postupuje podle správního řádu.
36. Správní orgán I. stupně předvolání k výsledku na den 10. 8. 2016 žalobci řádně zaslal na adresu, kterou žalobce v jím podané žádosti uvedl jako doručovací. Žalobce nebyl na doručovací adrese zastižěn a z tohoto důvodu mu byla dne 15. 7. 2016 zanechána výzva k vyzvednutí zásilky, kterou si však nevyzvedl, načež byla zásilka dne 28. 7. 2016 vrácena správnímu orgánu I. stupně. Správní orgán proto postupoval ve smyslu ust. § 24 odst. 1 s.ř., podle kterého platí, že *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*. Vzhledem k tomu, že předvolání k výsledku bylo žalobci v souladu s citovaným ustanovením doručeno (byť fikcí) dne 25.7.2016, nebylo možné mu toto předvolání doručovat prostřednictvím veřejné vyhlášky.
37. Podle § 25 odst. 1 s.ř. lze veřejnou vyhláškou doručovat pouze tehdy, pokud v konkrétním případě osoba, které má být doručováno, je (i) osobu neznámého pobytu nebo sídla anebo (ii) se jí prokazatelně nedaří doručovat. V aktuální věci nebylo možné na žalobce nahlížet jako na osobu neznámého pobytu, neboť v průběhu celého správního řízení bylo místo jeho pobytu známo, resp. byl to žalobce, kdo v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, tedy v návrhovém řízení, sám uvedl adresu, na kterou mu měl správní orgán doručovat (a na kterou mu správní orgán následně i doručoval). Pokud se žalobce v místě, které sám označil jako svoji doručovací adresu, nezdržoval nebo si jen nepřebíral poštu, je třeba tuto skutečnost kvalifikovat výhradně k jeho tíži.
38. Při posouzení toho, zda bylo možné v daném případě pokládat žalobce za osobu, jíž se prokazatelně nedaří doručovat, aby mu následně mohlo být doručováno prostřednictvím veřejné vyhlášky, je možné vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č.j. 3 Ads 121/2008-45, v němž bylo mj. konstatováno, že doručením je dle správního řádu zamýšleno doručení, a to „*bud' tzv. přímým doručením nebo tzv. náhradním doručením*“. (...) *Teprve jestliže*

nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, lze přistoupit k ustanovení opatrovníka“, resp. k doručování veřejnou vyhláškou. V takovém případě je totiž splněna podmínka pro aplikaci ustanovení § 25 odst. 1 s. ř., neboť osobě, jíž je třeba doručit písemnost, se prokazatelně nedaří doručovat, a doručení veřejnou vyhláškou za takové situace představuje předvídaný způsob doručení. Dle tohoto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu do kategorie osob, „*jímž se prokazatelně nedaří doručovat*“, nespádají osoby neznámého pobytu, ani osoby, které si písemnosti opakovaně nepřebírají, a písemnosti jsou jim proto doručovány cestou náhradního doručení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2017, č. j. 5 A 167/2013 – 39).

39. Lze aprobovat závěr správních orgánů, že pokud měly jako podklad pro rozhodnutí pouze žádost žalobce s některými dílčími písemnými podklady, neměly k dispozici dostatečné podklady pro řádné posouzení věci, tj. otázky naplnění důvodů pro udělení povolení pobytového oprávnění žalobce, resp. prodloužení jeho platnosti. Z tohoto důvodu byl správní orgán I. stupně oprávněn předvolat žalobce k pohovoru či k výsledku a potřebné údaje ověřit. Bez toho, aby bylo možné ověřit pravdivost uváděných informací, a bez toho, aby správní orgán získal dostatečné přesvědčení o tom, že žalobce žádné podstatné skutečnosti nezamlčel, nebylo možné o žádosti rozhodnout. Žalobce se však bez omluvy k výsledku nedostavil, ač tak byl povinen učinit.
40. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*
41. K obsahu pojmu „*pohovor*“ soud odkazuje na judikaturu správních soudů, podle níž pojmy „pohovor“ a „výslech“ sice nejsou synonyma, je však nutné na tyto pojmy nahlížet z materiálního hlediska, tedy z hlediska jejich obsahu a účelu pro správní řízení, nikoli vycházet pouze z formální terminologie zákona. V obou případech se jedná o způsob, jakým správní orgán získává informace o žadateli, které nevyplývají z obsahu žádosti či přiložených listin, nebo kdy je třeba tyto informace od žadatele opětovně ověřit. Oba termíny tak mají pro účely zákona o pobytu cizinců tentýž význam (viz např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2019, č. j. 30 A 7/2017-41, Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 252/2010-41 či Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2016, č. j. 48 A 36/2014-36). Nedostavení se k výsledku ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců v rámci řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu má tak stejné následky jako nedostavení se k pohovoru ve smyslu § 57 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (srov. také rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2018, č. j. 30 A 158/2016-52).
42. Jak bylo již uvedeno výše, zákon o pobytu cizinců je předpisem speciálním vůči obecné úpravě obsažené ve správním řádu. Neobsahuje-li tedy zákon o pobytu cizinců zvláštní úpravu ohledně předvolání k výsledku, je nutné aplikovat správní řád jako obecnou právní úpravu. Podle § 59 s. ř. je předvolaný povinen *dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit*. Z ust. § 59 s. ř. tak pro žadatele vyplývá povinnost dostavit se včas na určené místo (tedy i v rámci výsledku podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Pokud tak nemůže žadatel ze závažných důvodů učinit, je povinen se bezodkladně omluvit, a to s uvedením důvodů. Jestliže se žadatel uvedeným způsobem omluví, je třeba takovou omluvu považovat za náležitou a kupříkladu nebude možné žadatele předvést (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2016, č. j. 48 A 36/2014-36).
43. Výklad neurčitěho právního pojmu „bezodkladně“ v minulosti učinil již Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009-66 sice tento pojem vykládal v souvislosti se zákonem o přestupcích, nicméně závěry, které učinil, lze vztáhnout i na aktuálně řešenou věc.

V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud judikoval, že „nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.“ Odborná literatura pak k pojmu „bezodkladnosti omluvy“ uvádí, že se jí rozumí „povinnost ji učinit v nejbližším možném termínu, kdy tak předvolaná osoba vzhledem ke svým osobním poměrům a dalším okolnostem může učinit. Za závažný důvod je zpravidla považována například pracovní neschopnost, dlouhodobě plánovaná pracovní cesta či pracovní vytížení“ (JEMELKA, L. a kol., Komentář ke správnímu řádu. Nakladatelství C. H. Beck, 2016, str. 317).

44. Žalobce až při vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 22. 9. 2016 uvedl, že o předvolání k výsledku nevěděl a předvolání si nevyzvedl. Přitom uvedl, že mu nebyl znám důvod, proč mu správní orgán předvolání nedoručil. Pokud by však o předvolání věděl, výsledku by se zúčastnil. Žalobce tedy o důvodech, proč se výsledku nezúčastnil, resp. z jakého důvodu si předvolání nevyzvedl, byť mu bylo zasíláno na jím uvedenou adresu, ničeho neuvedl. Takové odůvodnění je nutno považovat za nedostatečné a zároveň za opožděné.
45. Z výše uvedeného je nutno učinit závěr, že žalobce se z výsledku, na který byl předvolán, řádně neomluvil, jestliže až po několika týdnech od doby, kdy se měl výsledek konat, uvedl, že o předvolání nevěděl a nebyly mu známy důvody, proč mu nebylo doručeno, a to přesto, že mu předvolání bylo doručováno na jím uvedenou adresu. Takový postup žalobce není jednak dostatečnou omluvou, a jednak ani bezodkladnou omluvou ve smyslu ust. § 59 s. ř..
46. Zároveň soud pro úplnost dodává, že z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců ani z jiného právního předpisu nelze dovodit povinnost správního orgánu předvolávat účastníka řízení opakovaně za situace, kdy se účastník bez omluvy k výsledku nedostaví. V případě řízení zahájeného na žádost je naopak právními předpisy předvídáno aktivní vystupování účastníka řízení, který by měl mít na jeho výsledku eminentní zájem. V souzené věci bylo žalobci předvolání k výsledku doručováno na adresu, kterou uvedl ve své žádosti. Přestože si žalobce byl vědom vedení řízení o své žádosti, na jehož kladném výsledku měl osobní zájem, nekontroloval doručitou poštu na adrese, kterou sám označil jako doručovací; přitom výzva k vyzvednutí uložené záilky byla žalobci do schránky prokazatelně vložena. Negativní důsledky takového jednání žalobce se pak v předmětném řízení projeví tak, jak bylo shora popsáno.
47. Byl-li tedy žalobce předvolán k výsledku na den 10. 8. 2016, avšak k tomuto výsledku se nedostavil, aniž by prvostupňovému orgánu (případně žalované) sdělil závažné důvody, které mu v tom bránily, správní orgány následně nepochybily, když zjišťování skutkového stavu nutně omezily na okolnosti týkající se naplnění skutkové podstaty tohoto jednání (např. zda správní orgán I. stupně „požádal“ a zda se žalobce skutečně „nedostavil“), tedy zaměřily jej jednak k důvodu zamítnutí žádosti uvedenému v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a jednak ke splnění podmínky, že důsledky rozhodnutí budou přiměřené z hlediska důvodů zamítnutí žádosti (k tomu viz dále). Nad uvedený rámec správní orgán I. stupně ani žalovaná neměli povinnost skutkový stav zjišťovat.
48. Žalobce dále namítl nedostatečné posouzení přiměřenosti rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Povinnost správních orgánů při rozhodování podle § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců posuzovat přiměřenost zejména vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizince je mimo jiné vedena snahou naplnit závazky vyplývající z norem mezinárodního práva (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). V této souvislosti zdejší soud připomíná, že z Úmluvy vyplývá povinnost posoudit možný dopad do práva jednotlivce, jestliže ten hájitelným způsobem tvrdí (angl. *has an arguable claim*), že existují důvody se domnívat,

že toto právo bude porušeno [srov. rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987, *Leander proti Švédsku*, stížnost č. 9248/81, § 77 písm. a)]. Kromě toho mělo předcházející správní řízení povahu řízení o žádosti, v jehož rámci neplatí tak striktní požadavky pro vyhledávání rozhodných skutečností jako v případě řízení z moci úřední, zejména řízení o správním deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Žalobce tak měl v předcházejícím řízení povinnost poskytovat správnímu orgánu potřebnou součinnost při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 50 odst. 2 správního řádu).

49. Jak shrnul v rozsudku ze dne 22. 6. 2015, č. j. 52 A 54/2015-45 Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, „nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby vyhradně z vlastní iniciativy vyhledával a opatroval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch cizince, tedy i ty, které by se týkaly nepřiměřenosti tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života cizince (srov. – *mutatis mutandis* – odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012 – 21). Již vůbec pak není nezbytné, aby se správní orgán výslovně vyjadřoval ke všem kritériím uvedeným v § 174a zákona č. 326/1999 Sb. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 – 34).“ Žalobce tedy měl uvést všechny skutečnosti rozhodné z hlediska posouzení dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života na území ČR a za tímto účelem mohl případně navrhnout důkazy. Učinit tak mohl nejen během výslechu, kterého se vlastní vinou a bez omluvy nezúčastnil, ale taktéž i písemně kdykoliv v průběhu správního řízení; tohoto svého práva však žalobce nevyužil.
50. Po posouzení napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně musí soud konstatovat, že v obou rozhodnutích jsou obsaženy dostatečné důvody pro závěr, že dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce byl přiměřený. Správní orgány si byly vědomy skutečnosti, že rodina žalobce (manželka i děti) jsou usazeny v zemi původu. Žalobce sice na území ČR pobývá od roku 2007, avšak ke zpřetrhání jeho vazeb k zemi původu nemohlo za tuto dobu dojít (a taky nedošlo). Ze správního spisu je totiž zřejmé, že žalobce do země svého původu vycestovává - například v roce 2015 se na Ukrajině nacházel v nespecifikované době do dne 14. 6. 2015 a také nejméně v období od dne 10. 11. 2015 do dne 16. 11. 2015.
51. Důvody, na jejichž základě bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce shledáno přiměřeným (správní orgán za relevantní považoval délku pobytu žalobce na území České republiky a jeho vazby k zemi původu), podle soudu tento závěr odůvodňují, jakkoli je zřejmé, že správní orgány vycházely primárně z údajů obsažených v cizineckém informačním systému a z údajů v žádosti a vazby žalobce (rodinné, soukromé) k území České republiky blíže nezjišťovaly. Tento postup v posuzované věci odpovídá procesní pasivitě žalobce v průběhu správního řízení před správním orgánem I. stupně. Pokud žalobce rezignoval na svou povinnost uvedenou v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a uvedl pouze zcela základní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí, nelze správním orgánům vyčítat, že při posouzení této otázky vyšly pouze z údajů dostupných v cizineckém informačním systému a z těch údajů, které žalobce uvedl v podané žádosti. Námitky týkající se nedostatečného posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do osobních poměrů žalobce tak nejsou důvodné.
52. K obecnému poukazu žalobce na porušení ust. § 68 odst. 3 s. ř., resp. § 89 odst. 2 s. ř. soud uvádí, že se nejedná o řádně uplatněný žalobní bod, neboť z něj není patrné, jaké konkrétní nezákonnosti se měla žalovaná dopustit. Soud se proto tímto tvrzením žalobce nad rámec své povinnosti přihlížet k případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou však v projednávané věci neshledal, nezabýval (k tomu viz z judikatury Nejvyššího správního soudu zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 či rozsudek ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 31/2013-45).

VI. Závěr a náklady řízení

53. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, již však v řízení žádné náklady nad rámec běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 14. května 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu