

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **N. S.,** zast. Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 16/2014 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2014, č. j. MV-108272-11/SO/sen-2013 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla jako opožděné odvolání žalobkyně proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2013, č. j. OAM – 4524-7/DP-2013, kterým bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Žalovaná rekapitulovala obsah správního spisu, z něhož zjistila, že žalobkyně dne 29. 1. 2013 (poslední den platnosti svého předchozího povolení

k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání) podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Protože žalobkyně ke své žádosti nedoložila veškeré náležitosti, byla výzvou ze dne 6. 2. 2013 o této skutečnosti informována s tím, aby ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení předmětné výzvy doložila doklad o zajištění ubytování, doklad za účelem prokázání úhrnného měsíčního příjmu a doklad o cestovním zdravotním pojištění. Usnesením z téhož dne správní orgán prvního stupně na dobu 20 dnů řízení přerušil. Výzva k odstranění vad žádosti a usnesení o přerušení správního řízení byly žalobkyni doručeny dne 19. 2. 2013. Vyrozuměním ze dne 15. 3. 2013 správní orgán prvního stupně žalobkyni informoval o pokračování ve správním řízení. Napadeným usnesením správní orgán prvního stupně řízení zastavil; toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu dne 12. 4. 2013. Dne 2. 5. 2013 žalobkyně podala blanketní odvolání, které ani přes výzvu ze dne 7. 10. 2013 nebylo doplněno. Z předloženého spisového materiálu žalovaný zjistil, že správní orgán prvního stupně napadené usnesení zasílal žalobkyni správně na adresu uvedenou v žádosti, tj. na adresu P. L. 1083/4, X V. M. Z doručenky provozovatele poštovních služeb vyplývá, že žalobkyně nebyla na uvedené adrese zastižena, písemnost tudíž byla uložena na poště a připravena k vyzvednutí dne 2. 4. 2013. Jelikož si žalobkyně písemnost ve lhůtě 10 dnů od dne, kdy zásilka byla připravena k vyzvednutí, nevyzvedla, nastala fikce doručení 12. 4. 2013. Žalobkyně byla proto oprávněna podat odvolání do 29. 4. 2013, jestliže tak učinila až dne 2. 5. 2013, jednalo se o opožděné odvolání. K témuž závěru ostatně žalovaný dospěl v rozhodnutí ze dne 8. 10. 2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení správního orgánu prvního stupně ve věci nevyhovění žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení napadeného usnesení. Na toto rozhodnutí přitom žalovaný pro stručnost odkázal. Žalovaný na závěr zdůraznil, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 6. 2. 2013 byla žalobkyni doručována stejným způsobem, přičemž žalobkyně si předmětnou výzvu osobně přebrala.

[2] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou ze dne 30. 1. 2014, v níž namítala, že o neúspěšném doručování provedeném správním orgánem prvního stupně se dozvěděla až dne 2. 5. 2013, kdy se k němu dostavila za účelem vyznačení překlenovacího štítku. Teprve tehdy zjistila, že řízení bylo zastaveno a skončeno. Obrátila se proto na poskytovatele poštovních služeb, u něhož zjistila, že dne 2. 4. 2013 byl učiněn pokus o doručení zásilky s prvostupňovým rozhodnutím, které bylo následně vloženo do schránky. Teprve po tomto zjištění byla žalobkyni vlastníkem nemovitosti, panem V. N., předána písemnost, jež mu byla vhozena do poštovní schránky. Proto žalobkyně podala dne 2. 5. 2013 odvolání a žádost o určení neplatnosti okamžiku doručení předmětného usnesení. Správní orgány však této žádosti nevyhověly. Žalobkyně poukazovala na to, že vždy správní orgány upozorňovala na skutečnost, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 6. 2. 2013 a usnesení o zastavení řízení byly nesprávně doručovány. Zastavit řízení bylo podle žalobkyně možné pouze v případě, kdy účastníkovi byla předtím zaslána řádně výzva k odstranění vad. Vysvětlila, že ačkoli nebylo její povinností zřídit si poštovní schránku, měla ji řádně zřízenou, na což upozornila poskytovatele poštovních služeb. Pokud poskytovatel poštovních služeb doručoval do společné schránky pana V. N. (společné pro ostatní ubytované osoby), došlo k porušení zákonného postupu doručování. Nebylo přitom její povinností obsáhle pátrat, zda jí do cizí poštovní schránky nebyla

doručena správním orgánem nějaká důležitá písemnost. Žalobkyně proto navrhovala, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalovaná se k žalobě vyjádřila podáním ze dne 17. 3. 2013, v němž setrvala na stanovisku, že se musela v souladu s ustanovením § 92 správního řádu zabývat včasností podaného odvolání. Jelikož tuto otázku řešila již v rozhodnutí ze dne 7. 10. 2013 ve věci žádosti o určení neplatnosti okamžiku doručení usnesení ze dne 27. 3. 2013, plně z tohoto usnesení vycházela. Žalovaná upozornila, že žalobkyně poprvé až v žalobě zmiňuje poštovní schránku volně přístupnou doručovateli poštovních služeb, která měla být řádně označena jejím jménem, a v této souvislosti odkazovala na obsah vyjádření České pošty a Policie České republiky o absenci takové schránky v inkriminované době. Žalovaná proto navrhovala, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 16/2014 - 56, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2014 (jímž bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2013 o zastavení řízení) označil za stěžejní vyřešení otázky, jakým způsobem bylo žalobkyni v průběhu správního řízení doručováno. Ze správního spisu zjistil, že žalobkyni byla dne 19. 2. 2013 na adrese P. L. 1083/4, V. M. doručena výzva ze dne 6. 2. 2013 k odstranění vad její žádosti a zároveň i usnesení o přerušení správního řízení, kterou si žalobkyně osobně převzala na poště. Následující zásilka, a to vyrozumění o pokračování v řízení, byla vložena do schránky na téže adrese. Správní orgán prvního stupně na základě žádosti žalobkyně o určení neplatnosti doručení prováděl šetření dotazem na Českou poštu a požádal o součinnost Policii ČR. Česká pošta sdělila dne 21. 5. 2013, že na uvedené adrese se nachází jen jedna domovní schránka, neoznačená jménem a příjmením, do níž byly vkládány výzvy k vyzvednutí a následně i samotné doručované písemnosti žalobkyni. Policie dne 23. 5. 2013 zjistila, že jde o rodinný dům označený číslem popisným a evidenčním, obestavený novým kamenným oplocením, směrem k ulici je na něm umístěna uzamykatelná schránka, na níž je jméno V. N. Na domě za oplocením je druhá neuzamykatelná poštovní schránka s nalepenou nečitelnou papírovou jmenovkou; podle sdělení vlastníka nemovitosti pana N. z června 2013 má být na jmenovce jméno S., tato poštovní schránka byla instalována na dům asi před měsícem. Do té doby byly veškeré písemnosti adresované cizincům zde bydlícím vhazovány do jeho schránky, z níž je vybíral a předával cizincům. K odvolání proti rozhodnutí o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení usnesení ze dne 27. 3. 2013 žalobkyně připojila prohlášení vlastníka nemovitosti pana N. ze dne 7. 6. 2013, že 6 měsíců je na plotě z ulice umístěna společná schránka pro všechny bydlící, od níž má klíče pouze on; písemnosti určené pro ostatní obyvatele předává na dohodnuté místo na stole. Manžel žalobkyně jej však žádal o umístnění vlastní schránky na plot, což nedovolil, ale nabídl možnost umístění takové schránky na původní místo na domě, kde byla schránka předtím. Schránka je za brankou, volně přístupná. Ještě v dubnu 2013 však pošta byla pro žalobkyni vhazována do společné schránky. Vlastník domu vysvětlil, že při jednání s policií sdělil, že schránka byla instalována minimálně před měsícem, nikoliv (přesně) před měsícem. Návštěva policie byla uskutečněna více než měsíc po namontování této schránky, přesně to ale neví. Dne 2. 5. 2013, kdy měl předávat žalobkyni zásilku, byla jména na její (vnitřní) schránce čitelná.

[5] Ze žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu soud zjistil, že žalobkyně uvedla adresu pro doručování P. L. 1083/4, V. M. Pokud tedy správní orgány doručovaly na tuto adresu, postupovaly dle soudu správně. Že se jednalo o funkční adresu, vyplývá podle soudu z toho, že výzvu ze dne 6. 2. 2013 žalobkyně převzala, avšak nereagovala na ni. Pokud se žalobkyně domáhala provedení výslechu majitele domu, soud uvedl, že jej považoval za nadbytečný, neboť s ohledem na svědkem uváděné informace, které tvrdil v průběhu správního řízení, nemůže přesné datum instalace nové schránky určit. Jeví se jako nepravděpodobné, že vlastník nemovitosti nevybíral poštovní schránku v období od vhození písemnosti do schránky ode dne 15. 4. 2013 do 2. 5. 2013, kdy údajně uvedenou nevyzvednutou zásilku předal žalobkyni. Žalobkyně přitom neprokázala, že by Českou poštu upozornila na instalaci další poštovní schránky přímo na domě, zvláště když předchozí doručování zásilek bylo funkční. Soud se plně ztotožnil se závěry správního orgánu ohledně oprávněného nastoupení fikce doručení usnesení o zastavení řízení, jelikož žalobkyně neprokázala, že k nevyzvednutí uložené zásilky došlo v důsledku její dočasné nepřítomnosti na adrese doručování nebo ze závažných důvodů, jež nastaly bez jejího zavinění. O doručování na předmětnou adresu přitom žalobkyně sama požádala. Po převzetí výzvy k odstranění vad žádosti, kdy byla informována o následcích jejího neuposlechnutí, se o následné doručování nezajímala. Tyto závěry nemůže zpochybnit ani vyjádření vlastníka nemovitosti, který se k instalaci schránky vyjadřoval (dvakrát) neurčitě či ne zcela shodně. Soud se v neposlední řadě ztotožnil s názorem správního orgánu, že žalobkyně nemusela být přítomna při šetření Policie; žalobní námitka, v níž byl tento postup zpochybňován, nebyla ostatně uplatněna v žalobní lhůtě.

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2016, č. j. 32 A 16/2014 - 56, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 24. 2. 2016. V doplnění ze dne 7. 4. 2016 uvedla, že kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítala, že se krajský soud měl zaměřit na to, zda jí bylo v průběhu správního řízení řádně doručováno, neboť fakticky správní orgán prvního stupně doručoval písemnosti jiné osobě, a to vhozením zásilky do poštovní schránky majitele nemovitosti. Vytýkala krajskému soudu, že se ztotožnil se závěry žalované, aniž by k věci uvedl své vlastní úvahy. Žádný z orgánů se přitom nezabýval podstatou věci, kterou podle jejího názoru bylo nedodržení zákonného postupu při doručování písemností ze strany správního orgánu. Stěžovatelka upozorňovala, že krajský soud sice odkazuje na sdělení České pošty a zprávu Policie, avšak přehlíží, že jsou v nich rozpory, neboť Česká pošta hovoří o jedné schránce, do níž písemnost doručovala, kdežto Policie na inkriminované adrese zjistila dvě poštovní schránky. Stěžovatelka trvala na tom, že pokud měl soud pochybnosti o datu instalace další schránky, měl k tomu provést dokazování, a to zejména výslechem svědka pana N. Soud přitom nemohl předjímat, co by tento svědek byl schopen k dané věci sdělit, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností; nevypořádal se ani s námitkou, že správní orgán ji nedostatečně poučil o uložení zásilky a o následcích jejího nevyzvednutí, přičemž nevyužil veškeré zákonem stanovené způsoby doručování. Z úpravy doručování obsažené ve správním řádu přitom dle stěžovatelky platí, že pro nastoupení fikce doručení písemnosti je nutné dodržet veškeré zákonné požadavky na doručování, což se podle stěžovatelky v dané věci nestalo. Stěžovatelka proto

navrhovala, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 26. 4. 2016, v němž uvedla, že plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se s argumentací stěžovatelky vypořádává.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované,

případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[12] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, neboť s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž s podrobným odůvodněním zpochybňuje správnost posouzení otázky doručování a správnost závěru o opožděnosti jejího odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra krajským soudem. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné odůvodnění, které by plně odpovídalo jejímu právnímu názoru, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[13] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[14] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že stěžovatelce byly písemnosti správním orgánem řádně doručovány a že vzniklé komplikace je nutné klást k její tíži. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně doručování písemností, a to i odkazem na některá rozhodnutí správního orgánu; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelce a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[15] Jestliže stěžovatelka namítá, že se krajský soud nevypořádal s její dílčí námitkou ohledně nesplnění podmínek § 23 odst. 1 správního řádu (když mu vytýkala, že se náležitě a samostatně nevypořádal s nezákonností postupu správního orgánu prvního stupně při doručování písemnosti ze dne 27. 3. 2013 a určení neplatnosti okamžiku jejího doručení), Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obecně nevypořádání se s žalobní námitkou ze strany soudu způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o věci samé pro nedostatek důvodů, neboť ze zásad spravedlivého procesu mj. vyplývá povinnost obecných soudů svá

rozhodnutí řádně odůvodnit, reagovat na uplatněné námitky a vysvětlit, jak byly hodnoceny. Tato povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí, jakkoli je na ní třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat, však nemůže být chápána zcela dogmaticky. Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj předchozí závěr, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument (shodně judikuje Ústavní soud – viz např. usnesení ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. II. ÚS 691/11, dostupné na: http://nalus.usoud.cz, či Evropský soud pro lidská práva – viz jeho rozsudek ze dne 19. 4. 1994, Van de Hurk v. Nizozemí, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, Ruiz Torija v. Španělsko, stížnost č. 18390/91, bod 29, dostupné na: http://hudoc.echr.coe.int/). Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se krajský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami žalobkyně tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012 - 54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012 - 58; ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013 - 66).

[16] V posuzovaném případě zdejší soud shledal, že krajský soud splnil požadavky ve smyslu výše citované judikatury, protože se vypořádal se základními námitkami stěžovatelky ohledně (ne)zákonnosti doručování jednotlivých usnesení správním orgánem prvního stupně. Ačkoli sice výslovně neuvedl, že správní orgán prvního stupně neporušil ustanovení § 23 správního řádu, nezatížil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Věcně se totiž vypořádal se všemi žalobními body (tedy i tímto) na pozadí skutkového stavu věci, jelikož vysvětlil, že nebyly v daném případě splněny podmínky pro to, aby se stěžovatelka domohla určení neplatnosti doručení usnesení o zastavení řízení, čímž fakticky vyloučil, aby stěžovatelka mohla být úspěšná i s touto argumentací.

[17] K věci samé, t. j. k námitce nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem, Nejvyšší správní soud uvádí:
Podle ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu *„fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti 17a), na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.“* Podle ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu *„písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, lze doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem.“* Podle ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu *„nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.“* Podle ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu *„adresát se vyzve vložením oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji*

vyhotovil.“ Podle ustanovení § 23 odst. 5 správního řádu „*zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.*“ Podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu „*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.*“ Podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu „*prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*“

[18] Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dvě usnesení ze dne 6. 2. 2013, kterými byla stěžovatelka vyzvána k odstranění vad své žádosti a jímž bylo předmětné řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu přerušeno na dobu stanovenou ve výzvě k odstranění vad žádosti, správní orgán prvního stupně stěžovatelce v souladu s obsahem její žádosti ze dne 29. 1. 2013 doručoval na adresu P. L. 1083/4, V. M. Tato usnesení stěžovatelka podle obsahu doručenky osobně převzala dne 19. 2. 2013. Na výzvu však dle obsahu správního spisu ve stanovené lhůtě nereagovala. Správní orgán prvního stupně proto usnesením ze dne 27. 3. 2013 řízení zastavil; toto usnesení bylo opět doručováno na jméno stěžovatelky na adresu P. L. 1083/4, X V. M., jelikož je ale stěžovatelka nepřevzala, bylo dne 15. 4. 2013, po marném uplynutí 10-ti denní lhůty, vhozeno do schránky. Podáním ze dne 2. 5. 2013 stěžovatelka proti tomuto usnesení podala odvolání a zároveň žádala o určení neplatnosti doručení usnesení ze dne 27. 3. 2013 z toho důvodu, že písemnost byla fakticky vhozena do schránky pana N., vlastníka nemovitosti, který ji stěžovatelce předal až dne 2. 5. 2013, což mělo být doloženo jeho výslechem. Správní orgán prvního stupně proto Českou poštu žádal o poskytnutí informace k okolnostem doručení předmětné zásilky. Rovněž žádal o prověření informací Policii České republiky.

[19] Česká pošta v přípisu ze dne 21. 5. 2013 správnímu orgánu prvního stupně sdělila, že předmětnou zásilku doručovala dne 2. 4. 2013 na adresu na ní uvedenou. Na této adrese je pouze jedna domovní schránka, která není označena jménem a příjmením, přičemž do této schránky byla zásilka i předchozí výzva vložena. Česká pošta vysvětlila, že předmětná domovní schránka se považuje za schránku adresáta, neboť u ní lze s ohledem na okolnosti předpokládat, že ji zřídil adresát. Policie na žádost odpověděla přípisem ze dne 23. 5. 2013, v němž uvedla, že uvedeného dne provedla prověrku na místě hlídkou Odboru cizinecké policie, během níž bylo zjištěno, že se jedná o rodinný dům, který je označen číslem popisným i evidenčním. Podle policie je na nově postaveném kamenném oplocení, směrem k ulici, umístěna uzamykatelná poštovní schránka se jménem V. N. Na zdi domu za oplocením je druhá neuzamykatelná poštovní schránka, na které je nalepená již nečitelná papírová jmenovka; dle sdělení pana N. je na jmenovce jméno stěžovatelky, přičemž tato schránka byla instalována na dům asi před měsícem. Do té doby byly veškeré písemnosti adresované cizincům vhazovány do schránky pana N., který je cizincům předával.

[20] Správní orgán prvního stupně při rozhodování o určení neplatnosti doručení usnesení o zastavení řízení vyšel z toho, že u stěžovatelky nejsou splněny podmínky stanovené § 41 správního řádu pro vyhovění její žádosti. Dospěl k závěru, že důvod, pro který si předmětnou zásilku nevyzvedla v úložní lhůtě, nevznikl bez jejího zavinění. Zásilka totiž byla doručována do jediné přístupné poštovní schránky nacházející se na oplocení předmětné nemovitosti. Do schránky instalované uvnitř oplocení neměl doručovatel přístup, a ostatně o ní ani nevěděl. Nadto ani tato druhá schránka nebyla zřejmě v inkriminované době ještě instalována. Zdůraznil, že správní orgán stěžovatelce na jí uvedenou adresu v minulosti řádně doručoval, konkrétně např. výzvu k odstranění vad její žádosti. Pokud stěžovatelka uvedla tuto adresu, měla si řádně zajistit přebírání zásilek. Poukázal na to, že pokud byla v předchozí výzvě informována o následcích neuposlechnutí výzvy, mohla a měla očekávat doručení dalšího rozhodnutí o zastavení řízení, pokud žádost nedoplnila. Nevyzvednutí zásilky tedy stěžovatelka způsobila vlastním zaviněním. Pokud stěžovatelka ještě dne 2. 5. 2013 byla schopna kontaktovat pana N., který ji téhož dne zásilku předal, pak tak mohla učinit i dříve, zvláště když mohla předpokládat, že jí bude ze strany správního orgánu doručována další písemnost; případně měla podniknout jiná vhodná opatření. V odvolání proti tomuto usnesení stěžovatelka poukázala na čestné prohlášení pana N., v němž vysvětlil, že původně byla instalována pouze jedna schránka, k žádosti manžela stěžovatelky jim však dovolil zřídit si další schránku na domě, na což upozornil i Českou poštu. Policii však V. N. na její dotaz sdělil dne 23. 5. 2013, že schránka byla instalována minimálně před měsícem.

[21] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s výtkami stěžovatelky, že usnesení ze dne 27. 3. 2013 správní orgán prvního stupně doručoval v rozporu se zákonem. Podle žádosti stěžovatelky ze dne 29. 1. 2013 totiž měl správní orgán veškeré písemnosti doručovat na adresu P. L. 1083/4, X V. M. a nemohl doručovat jiným způsobem. Na tuto adresu s uvedením jména stěžovatelky správní orgán prvního stupně, jak si Nejvyšší správní soud ověřil z obsahu správního spisu, doručoval. To, že uvedená schránka (adresa) byla ve vztahu ke stěžovatelce funkční a použitelná, vyplývá ostatně z toho, že si stěžovatelka na této adrese oproti svému podpisu řádně převzala usnesení ze dne 6. 2. 2013 o přerušení řízení a výzvu k odstranění vad její žádosti. Nejvyšší správní soud tedy nezjistil, že by správní orgán prvního stupně při doručování usnesení ze dne 27. 3. 2013 nebo předchozích usnesení porušil ustanovení § 19 a násl. správního řádu upravující doručování účastníku řízení.

[22] K podmínkám doručování náhradním způsobem - uložením písemnosti - se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyjadřoval opakovaně a například ve svém rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 – 44, dovodil, že *„[i]nstitut uložení písemnosti určené do vlastních rukou lze použít pouze v případě, kdy 1) je známá adresa pro doručování (zde adresa trvalého pobytu žalobce); 2) občan má na této adrese domovní schránku nebo je zde jiné obdobné vhodné místo; 3) v této schránce nebo na tomto vhodném místě je zanechána výzva k vyzvednutí písemnosti s poučením, kde a kdy si jí může občan vyzvednout, včetně poučení o následcích jejího nevyzvednutí; 4) písemnost je uložena u doručujícího orgánu a připravena k vyzvednutí.“* Tyto podmínky přitom byly v projednávané věci splněny.

[23] Nejvyšší správní soud především nesdílí námitku stěžovatelky, že došlo k porušení ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu, neboť toto ustanovení řeší, komu je doručovaná písemnosti předávána, pokud doručující orgán adresáta zastihne. Správní orgán prvního stupně na obálce písemnosti řádně uvedl, že ta má být Českou poštou doručena stěžovatelce, paní N. S., na adrese P. L. 1083/4, X V. M. Na této adrese se doručující orgán, Česká pošta, s. p., snažil předmětnou zásilku obsahující usnesení o zastavení řízení stěžovatelce doručit, avšak neúspěšně, neboť adresátka nebyla dne 2. 4. 2013 zastižena. Pokud by doručující orgán písemnost skutečně někomu předával, musel by postupovat podle ustanovení § 20 odst. 2 správního řádu, které určuje, komu lze písemnost doručit, resp. předat. K tomu však pro nepřítomnost stěžovatelky na předmětné adrese podle obsahu spisu ani podle jejího tvrzení nedošlo. Nemohlo proto dojít ani k porušení citovaného ustanovení, neboť v projednávané věci vůbec nebyly dány podmínky pro jeho aplikaci.

[24] Doručující orgán musel tudíž postupovat v souladu s ustanovením § 23 správního řádu a zanechat na místě výzvu k vyzvednutí předmětné písemnosti. Jelikož stěžovatelka si písemnost nevyzvedla, marným uplynutím 10-ti denní lhůty nastala fikce doručení této písemnosti. Poukazuje-li stěžovatelka na to, že výzva k vyzvednutí předmětné písemnosti a samotná písemnost byla vhozena do domovní schránky vlastníka nemovitosti, který k doručení neměl jakékoli oprávnění, musí Nejvyšší správní soud stěžovatelku odkázat na ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu, který nehovoří o tom, že by doručující orgán musel vyhledávat pouze a jen domovní schránku výslovně označenou jménem adresáta. Za situace, kdy u předmětné nemovitosti byla umístěna (podle všech zjištění) z venkovní strany pouze jedna poštovní schránka, nelze doručujícímu orgánu (a ve svém důsledku správnímu orgánu) vyčítat, že doručovanou písemnost vložil právě do ní. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že tato poštovní schránka byla funkční a běžně pro doručování tamějším obyvatelům domu úspěšně používaná, neboť usnesení ze dne 6. 2. 2013 o přerušení řízení a výzvu k odstranění vad předchází žádosti stěžovatelka tímto způsobem řádně převzala (obecně platilo, že vlastník nemovitosti obsah poštovní schránky předával zde bydlícím cizincům na předem dohodnuté místo).

[25] K otázce doručování do domovní schránky se již vyjádřil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013 (dostupné na www.nsoud.cz), v němž uvedl, že „*nevyzvedne-li si adresát nebo oprávněný příjemce uloženou písemnost do 10 dnů ode dne, v němž byla připravena k vyzvednutí, nastává posledním dnem lhůty (úložní doby) náhradní doručení písemnosti. K náhradnímu doručení tedy dojde marným uplynutí posledního dne úložní doby; jinými slovy platí, že účastník řízení, který si zásilku do dne, kdy nastala fikce doručení, nevyzvedl, byl s jejím obsahem seznámen dnem, kdy fikce doručení nastala (srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 29 Odo 166/2002, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 42/2004). Tato právní skutečnost (okamžik doručení) vyplývá přímo z textu zákona (§ 49 odst. 4 věta první o. s. ř.) a nezmění na ní nic ani následné vhození písemnosti do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ani pozdější vyvěšení sdělení o tom, že zásilka byla vrácena soudu, na jeho úřední desce. Těmito postupy se sleduje pouze to, aby se adresát mohl alespoň dodatečně seznámit s obsahem doručené listiny (srovnej Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 329 - 330). Opačný závěr by zcela popíral smysl institutu*

náhradního doručení, neboť by docházelo k nejistotě, zda a kdy k doručení písemnosti vůbec došlo. Smyslem institutu náhradního doručení je stanovit okamžik, kdy došlo k doručení listiny bez ohledu na to, zda se její adresát seznámil s jejím obsahem či nikoliv.“ Z citovaného rozhodnutí tedy vyplývá, že pro úspěšné doručení písemnosti postačuje doručování do schránky, kterou adresát písemnosti používá, což znamená, že to nemusí být nutně jen schránka s jeho jménem. S ohledem na zjištění správního orgánu je přitom zřejmé, že stěžovatelka na jaře 2013 fakticky užívala domovní schránku majitele nemovitosti, kam požadovala doručování písemností.

[26] Řádné a úspěšné doručování tedy není vázáno na existenci domovní schránky s konkrétním jménem adresáta písemností, neboť tím by adresáti doručované písemnosti mohli zmařit jakékoli doručování. Bylo věcí stěžovatelky, aby si v souladu se zásadou vigilantibus iura scripta sunt (práva náležejí bdělým) zajistila takovou domovní schránku, která by byla snadno viditelná z ulice, opatřená jejím jménem a volně přístupná, pokud trvala na doručování pouze do schránky s jejím jménem. Pokud stěžovatelka výslovně České poště nesdělila, že má nově zřízenou, volně přístupnou domovní schránku se svým jménem, nacházející se za oplocením domu, tedy uvnitř objektu, na kterou je jí možné doručovat, nemůže doručujícímu orgánu s úspěchem vyčítat, že v souladu s dlouhodobou praxí, která nebyla nikým v minulosti zpochybňována, doručující orgán vložil výzvu a následně i doručovanou písemnost do domovní schránky označené jménem majitele nemovitosti, která byla poštovnímu doručovateli volně přístupná.

[27] Nezbývá než uzavřít, že pokud stěžovatelka výslovně požadovala doručování písemností na adresu P. L. 1083/4, X V. M., ačkoli v době podání své žádosti o doručování na tuto adresu musela vědět, že je u domu pouze jedna domovní schránka bez jejího jména, je nutné případné komplikace, při takovém doručování vzniklé, klást k její tíži, a to zejména za situace, kdy předchozí usnesení, v nichž byla vyzvána k aktivní činnosti a upozorněna na negativní následky nevyhovění této výzvě, byla stěžovatelce na tuto adresu řádně doručena. Pro stěžovatelku pak nemohlo být překvapivé, že správní orgán prvního stupně na tuto adresu doručoval i následující usnesení o zastavení řízení. Vzniklé komplikace nelze tudíž klást k tíži správního orgánu a dovozovat nezákonnost či neplatnost doručení usnesení o zastavení řízení.

[28] Pokud stěžovatelka namítá, že „na jaře 2013“ si nechala zřídit vlastní domovní schránku, nelze z této skutečnosti ve vztahu k otázce řešené v řízení ničeho dovozovat. Zaprvé je nutné konstatovat, že existence vlastní domovní schránky adresáta není jakkoli evidována v žádném veřejném rejstříku či seznamu. Dále je třeba zmínit, že tato domovní schránka stěžovatelky nebyla umístěna vedle původní domovní schránky, která byla předtím běžně a řádně používána; pokud stěžovatelka nechala umístit poštovní schránku na zeď domu nacházející se za plotem, na němž byla umístěna schránka volně dostupná z ulice, na níž však nebylo vyznačeno, že se na domě nachází další schránka, a jestliže neprokázala, že České poště jako převažujícímu doručovateli poštovních zásilek neoznámila zřízení této nové domovní schránky, musela si být vědoma, že po určitou dobu mohou v doručování písemností určené její osobě vznikat komplikace, které je z logiky věci nutné klást k její tíži, což platí zejména s ohledem na zjištění, že „vnitřní“ schránku nebyla opatřena jejím čitelným jménem. Vzhledem k tomu, že po podané žádosti

mohla předpokládat reakci správního orgánu na podanou žádost a tudíž doručení písemnosti, měla se ve zvýšené míře zajímat, zda jí písemnost nebyla doručena do běžně užívané poštovní schránky.

[29] K námitkám stěžovatelky stran rozporů v údajích pošty a policie musí Nejvyšší správní soud uvést, že v podstatě o rozpory nejde, neboť zprávy se týkají jiných časových období. Česká pošta se v přípisu ze dne 21. 5. 2013 vyjadřovala k situaci ohledně poštovní schránky na předmětné adrese k počátku dubna roku 2013, kdežto Policie sdělila výsledek svého zjištění z 23. 5. 2013. S ohledem na tento časový rozdíl a skutečnost, že stěžovatelka v blíže nezjištěné době na jaře 2013 instalovala na dům druhou poštovní schránku, nelze hovořit o tom, že by tyto důkazní prostředky byly mezi sebou v rozporu.

[30] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval námitkou stěžovatelky, že správní orgány postavily své závěry na nezákonně získaném důkazu – šetření policie. Policie České republiky je podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců oprávněna provádět i z vlastní iniciativy pobytovou kontrolu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č. j. 9 Ans 7/2011 - 59, představuje pobytová kontrola typickou policejní činnost, kterou je třeba odlišit od činnosti směřující k vydání správního rozhodnutí. Samotnou pobytovou kontrolou prvoinstanční orgán neprováděl vlastní správní úkon, tedy ani dokazování, ale jednalo se o samostatnou kontrolní činnost policie. Stěžovatelce lze dát za pravdu, že spisová dokumentace neobsahuje listinu, která by byla výslovně označena jako protokol o pobytové kontrole; obsahuje však přípis Policie České republiky, který podrobně líčí průběh pobytové kontroly, přičemž podle § 50 odst. 1 správního řádu tvoří podklady pro vydání rozhodnutí mimo jiné listiny získané od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné správy. Absence výslovného označení dokumentu jako protokolu o pobytové kontrole nevylučuje možnost jeho použití ve správním řízení. Sdělení Policie České republiky o prověření situace stran domovních schránek přitom prokazuje toliko skutečnosti, které policisté vnímali vlastními smysly, nikoliv skutečnosti, které se dozvěděli v průběhu pobytové kontroly od přítomného vlastníka nemovitosti či jiných osob. Prostřednictvím pobytové kontroly totiž nelze obcházet § 55 správního řádu o důkazu svědeckou výpovědi. Tento závěr již Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 9. 12. 2015, č. j. 4 Azs 228/2015 – 40, v němž se rovněž zabýval obdobnou otázkou.

[31] Popsaný postup správních orgánů však neměl vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, neboť skutečnosti, které policisté v průběhu pobytové kontroly zjistili vlastními smysly, dostatečně popisují stav věci. Jedná se zejména o skutečnost, že směrem k ulici je umístěna uzamykatelná poštovní schránka se jménem V. N. a že na domě až za oplocením je druhá neuzamykatelná poštovní schránka, na které je nalepená nečitelná papírová jmenovka. Správní orgány přitom nevycházely jen z výsledků této kontroly, ale i z dalších důkazních prostředků, dokonce i z těch, které předložila stěžovatelka, (např. z obsahu písemného prohlášení V. N. připojeného stěžovatelkou k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) přičemž dospěly k závěru, že nastalé komplikace je nutné přičíst k tíži stěžovatelky, která je minimálně z nedbalosti zavinila. S tímto závěrem se přitom s ohledem na výše uvedené ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

[32] Za dané skutkové situace souhlasí Nejvyšší správní soud s názorem krajského soudu, že nebylo nutností provést výslech pana N., neboť je zjevné, že by ničím dalším k posouzení věci nepřispěl. Tento svědek totiž v průběhu správního řízení – kdyby Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedené nepoužitelnosti „výpovědi“ tohoto svědka během pobytové kontroly – nikdy přesně neuvedl (ani ve svém písemném prohlášení ze dne 7. 6. 2013 připojeném k odvolání, v němž uvedl, že „přesně neví“), kdy byla další domovní schránka instalována a jakým způsobem na ni byl doručující orgán konkrétně upozorněn a kdy. Jestliže stěžovatelka měla k dispozici listiny nebo jiné nezvratné důkazní prostředky, které by byly schopné přesně stanovit okamžik, kdy byla druhá domovní schránka instalována a zda a jak o ní byl doručující orgán zpraven, měla je předložit již správnímu orgánu, resp. krajskému soudu. Jestliže takové důkazní prostředky nepředložila, protože zjevně neexistují, nemůže je nahrazovat požadavkem na výpověď svědka, který takovými přesnými informacemi zjevně nedisponuje.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajskému soudu v Brně k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. května 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu