



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v první věci žalobce: **V. K.**, zast. Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, č. j. 10 A 149/2017 - 48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Žalobci **s e v r a c í** soudní poplatek ve výši 1000 Kč; poplatek bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalované ze dne ze dne 19. 7. 2017, č. j. MV-61203-5/SO-2017. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 2. 2017, č. j. OAM-13229-10/ZM-2016, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), tj. z důvodu nedostavení se k pohovoru, resp. výslechu, zamítnuta stěžovatelova žádost o vydání zaměstnanecké karty.

[2] Stěžovatel požádal o vydání zaměstnanecké karty dne 5. 10. 2016. Správní orgán I. stupně jej předvolal k výslechu ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Toto předvolání bylo

stěžovateli doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu, kterou stěžovatel v žádosti o vydání zaměstnanecké karty označil jako adresu místa pobytu i jako adresu pro doručování. Jelikož stěžovatel nebyl na adrese zastižen, zanechal doručující orgán na adrese výzvu k vyzvednutí zásilky s poučením o následcích jejího nevyzvednutí. Stěžovatel si zásilku ve lhůtě 10 dnů od jejího uložení nevyzvedl, doručující orgán proto v souladu s pokynem vyznačeným na zásilce vrátil zásilku zpět správnímu orgánu I. stupně. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel k výsledku nedostavil, rozhodl správní orgán I. stupně o zamítnutí jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které bylo žalovanou zamítnuto (viz výše).

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Rozhodnutí žalované napadl stěžovatel správní žalobou. V ní namítal, že výslech podle zákona o pobytu cizinců je specifický institut, který je správní orgán oprávněn provést pouze v případě, má-li podezření z obcházení zákona. Jelikož žádné takové podezření ve stěžovatelově případě nebylo dáno, nebyl správní orgán vůbec oprávněn výslech provést. Dále namítal nesprávné doručování předvolání k výslechu, které mu bylo (stejně jako výzva k seznámení se s podklady a rozhodnutí správního orgánu I. stupně) doručeno fikcí. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), však pro případy, kdy se adresátovi nedaří doručovat, obsahuje ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou a prostřednictvím opatrovníka. V této souvislosti rovněž uvedl, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti mu nebylo doručeno do schránky, kterou má řádně označenou, ale na nástěnku ve společných prostorách domu (fotky nástěnky přiložil stěžovatel k žalobě). Z toho usuzoval, že stejně tak bylo postupováno v případě výzvy k vyzvednutí zásilky obsahující předvolání k výslechu. Uvedl, že jen pouhou náhodou našel napadené rozhodnutí pověšené na nástěnce a vzhledem k tomu, že u předvolání k výslechu byla na nástěnku připevněna pouze výzva, není překvapivé, že tuto přehlédl. Předvolání k výslechu mu tak nebylo řádně doručeno, o jeho konání nevěděl, což nelze přičítat k jeho tíži. Závěrem stěžovatel uvedl, že v důsledku nezákonného doručování se správní orgány účelově vyhnuly otázce posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.

[4] Městský soud stěžovateloivu žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Uvedl, že v řízení podle zákona o pobytu cizinců provádí správní orgán výslech podle správního řádu, s odchylkami podle zákona o pobytu cizinců. Nejedná se však o privilegovaný důkazní prostředek. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 – 82, uvedl, že má-li správní orgán pochybnosti o skutečném stavu věci, je na něm, zda provede výslech či zda skutečnosti ověří jinak. Uvážení o provedení výslechu musí být odůvodněno v textu rozhodnutí. Jedná se tedy o přípustný důkazní prostředek. Správní orgány přitom uvedly, že stěžovatele předvolávaly za účelem ověření stěžovatelova tvrzení o skutečném výkonu práce, její náplně a místa výkonu práce. Správní orgán tedy na zdůvodnění konání výslechu nerezignoval, byť si lze představit podrobnější odůvodnění. Podmínky pro realizaci výslechu stěžovatele (a jeho předvolání) proto byly dány.

[5] K nesprávnému postupu při doručování městský soud uvedl, že správní orgán nemá na výběr, jakým způsobem bude písemnosti doručovat. Nejednalo se o řízení, ve kterém by stěžovateli bylo odňato právo, což potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 8. 2017, č. j. 3 Azs 25/2017 - 33. Nebyl proto důvod stěžovateli ustanovovat opatrovníka. Současně nebyly splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, neboť stěžovatel nepředstavoval osobu, které se prokazatelně nedaří doručovat. Městský soud připomněl, že do této kategorie osob nespádají ti, kteří si písemnosti nepřebírají, nýbrž ti, kterým je opakovaně doručováno náhradním doručením a následně je rozhodováno o neplatnosti tohoto doručení, což se v případě stěžovatele neděje. Doručení předvolání proběhlo v souladu se zákonem. Stěžovatel ani nenabídl argumentaci, která by rozporovala údaje uvedené

pokračování

na doručence. Pouze tvrdil, že výzva byla zanechána na nástěnce. Příložené fotografie podle názoru městského soudu nedokládaly, že by doručení proběhlo v rozporu se zákonem. Neprokazovaly ani to, že by nějaká písemnost byla zanechána právě na nástěnce. Současně však městský soud poukázal na § 23 odst. 4 správního řádu, podle kterého je možné oznámení o neúspěšném doručení vložit do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, kterým je podle městského soudu rovněž domovní nástěnka. Závěrem pak k námitce doručování odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 - 41, a uvedl, že následné vhození písemnosti do schránky nemá na doručení fikcí vliv. Není tedy podstatné, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zanecháno na nástěnce, neboť tím není předchozí doručení fikcí ovlivněno.

[6] K otázce posuzování přiměřenosti rozhodnutí městský soud uvedl, že absence tohoto posouzení je vadou, ze spisu ale nevyplývají žádné okolnosti, ze kterých by na nepřiměřenost rozhodnutí bylo možné usuzovat. K výsledku se stěžovatel bez řádné omluvy nedostavil a ani v odvolání žádné takové skutečnosti netvrdil, přestože byl v odvolacím řízení zastoupen advokátem. Neposouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí tak nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Smyslem tohoto hodnocení je zabránit nepřiměřeným zásahům do stěžovatelova rodinného a soukromého života, nikoli rušit správní rozhodnutí jen proto, aby do něj přibýlo několik vět o tom, že žádné důvody zakládající nepřiměřenost nebyly shledány.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[7] Rozhodnutí městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž uvedl totožné námítky jako v žalobě. Namítal, že správní orgán nebyl oprávněn použít institut výsledku, neboť neexistovaly pochybnosti o obcházení zákona. Správní orgány sice uvedly, že výsledkem měly být ověřeny podmínky výkonu práce, to všechno však vyplývalo z dokladů přiložených k podané žádosti. Výslech slouží výhradně k prověření obcházení zákona, přičemž stěžovatel své břemeno tvrzení a důkazní unesl. Stěžovatel odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 - 29, dle kterého ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení nezabývá správní orgán povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[8] Dále stěžovatel uvedl, že nebyl seznámen s termínem výsledku. V místě bydliště má řádně označenou domovní schránku, přesto našel rozhodnutí o zamítnutí žádosti na nástěnce ve společných prostorách domu. Lze se proto podle jeho názoru domnívat, že obdobně bylo postupováno i v případě předvolání k výsledku. Výzvu k vyzvednutí písemnosti lze na jiné vhodné místo vložit až tehdy, nemá-li adresát domovní schránku. Jde o alternativní řešení, které není možné využívat přednostně. Stěžovatel nemá povinnost sledovat nástěnku domu. Fotografie přiložené k žalobě pak prokazují, že byly pořízeny v době, kdy bylo na nástěnce připnuto rozhodnutí, ačkoli měl stěžovatel řádně označenou schránku.

[9] Závěrem stěžovatel uvedl, že již v odvolání tvrdil skutečnosti rozhodné pro posouzení přiměřenosti. Městský soud nesprávně dovodil, že přiměřenost není potřeba zkoumat, což Nejvyšší správní soud výslovně v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 4 Azs 205/2018 - 27, odmítl. Sám městský soud se dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele nezabýval, přestože měl konkrétní skutečnosti k dispozici. Správním orgánům byly tyto skutečnosti zřejmé z obsahu žádosti, jakož i z lustrace, přičemž podrobnosti stěžovatel uvedl v doplnění návrhu na příznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[10] Žalovaná ve vyjádření k podané kasační stížnosti plně odkázala na své rozhodnutí a napadený rozsudek městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Kasační stížnost stěžovatele obsahuje tři námitky, a to neoprávněné provedení výslechu stěžovatele, nesprávné doručení předvolání k výslechu (jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně) a neposouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života.

[14] Nejvyšší správní soud na prvním místě uvádí, že stěžovatelova argumentace podaná v kasační stížnosti se plně shoduje s argumentací vedenou v odvolacím řízení a v řízení před městským soudem. Stěžovatel neuvádí nic, co by dostatečně konkrétně zpochybnilo závěry vyslovené městským soudem. Za takové situace není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč by závěry městského soudu neměly obstát. Zdejší soud proto posoudil stěžovatelovy námitky pouze do té míry, v jaké závěry městského soudu napadá.

[15] K otázce výslechu vedeného podle zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud již dříve opakovaně judikoval, že pro něj platí speciální právní úprava, ve které se správní řád uplatní s odchylkami stanovenými zákonem o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 - 25, či ze dne 24. 4. 2015, č. j. 5 Azs 156/2014 - 40).

[16] Podle § 169 odst. 2 věty první zákona o pobytu cizinců je správní orgán „*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*“ (pozn. podtržení doplněno). Citované ustanovení obsahuje demonstrativní výčet, k prověření jakých skutečností je možné výslech provést. Neznamená to tudíž, že správní orgán není oprávněn provést výslech i za ověřením jiných skutečností, např. místa výkonu práce a skutečné pracovní náplně, jak tomu bylo v případě stěžovatele. Stěžovatelův závěr, že výslech dle zákona o pobytu cizinců slouží výhradně k prověření podezření z obcházení zákona, je proto mylný.

[17] Stěžovatel přitom neuvedl konkrétněji, proč považoval výslech za neoprávněný. Jeho námitka se omezila *de facto* jen na tvrzení, že výslech podle zákona o pobytu cizinců slouží výhradně k prověření podezření z obcházení zákona a že v případě absence takového podezření nelze tento institut využít. Skutečnost, že správní orgán neměl podezření právě z obcházení zákona, však neznamená, že výslech vůbec nemohl provést (viz výše).

[18] Městský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že výslech stěžovatele není povinným či privilegovaným důkazním prostředkem. Je na správním orgánu, má-li pochybnosti o skutečném stavu věci, zda výslech provede, či zda tyto pochybnosti odstraní provedením důkazů navrhovaných stěžovatelem, odůvodní-li tento postup ve svém rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77). Současně městský soud uvedl, že správní orgány předvolaly stěžovatele k výslechu za účelem ověření tvrzení stěžovatele o výkonu práce (skutečný výkon práce, její náplň a místo výkonu).

[19] Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že předvolal stěžovatele k výslechu za účelem „*zjištění skutečného stavu věci, zda stěžovatel v období od 25. 7. 2016 pracuje a zároveň ověření žadatelova působení ve společnosti StrojProgres družstvo a ověření náplně práce a místa výkonu práce*“. Z podkladů, které stěžovatel k žádosti o vydání zaměstnanecké karty předložil – zejm. z rozhodnutí Úřadu práce České republiky ze dne

pokračování

20. 7. 2016, č. j. ABA-5162/2016-za, kterým mu bylo vydáno povolení k zaměstnání), totiž vyplynulo, že má pracovat právě u společnosti StrojProgres družstvo jako obsluha vysokozdvizných vozíků a skladník. Uvedené rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání nabylo právní moci dne 25. 7. 2016, od tohoto data tak stěžovatel mohl u dané společnosti pracovat, a to v rámci víza za účelem strpění pobytu, které mu bylo uděleno s platností od 2. 3. 2016 do 1. 3. 2017. Správní orgán I. stupně provedením výsledku tudíž ověřoval, zda stěžovatel skutečně vykonává práci, pro kterou mu bylo vydáno povolení k zaměstnání a kterou rovněž uvedl v žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Předvolání k výsledku proto nepředstavovalo svévolný postup správního orgánu, který by zcela postrádal odůvodnění, ale v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77, byl postup správního orgánu přezkoumatelným způsobem odůvodněn v textu rozhodnutí. Stěžovatel přitom nerozporoval, proč by toto zdůvodnění postupu správního orgánu nemělo obstát. Za takové situace, kdy stěžovatel nijak konkrétněji neuvedl, v čem měla nezákonnost postupu správního orgánu při předvolání k výsledku spočívat, považuje Nejvyšší správní soud jeho námitku za nedůvodnou.

[20] Pokud pak jde o stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 - 29, dle kterého ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení nezabývá správní orgán povinností zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, považuje jej zdejší soud za nepřijatelný. V uvedené věci se jednalo o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu nesplnění podmínky nepřetržitosti pobytu. Stěžovatel v uvedené věci nedoložil, z jakého důvodu po stanovenou dobu nepobýval na území České republiky, avšak tvrdil, že tomu tak bylo z důvodu narození a nemoci syna mimo území České republiky (tj. ze závažných důvodů), k čemuž však nedoložil lékařské potvrzení. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že skutečnost, zda žalobci opravdu bránily závažné důvody v návratu do České republiky, je rozhodující pro posouzení splnění podmínky nepřetržitosti jeho pobytu jako předpokladu pro udělení povolení k trvalému pobytu. V této souvislosti pak uvedl, že správní orgán měl postupovat tak, aby byly důvodné pochybnosti o skutečnosti, která byla pro rozhodnutí o žádosti klíčová, v průběhu řízení odstraněny. Pakliže stěžovatel nedoložil potřebné doklady, které by prokazovaly, že se skutečně do České republiky nemohl vrátit, měl správní orgán pochybnosti odstranit jiným vhodným nástrojem, kterým byl právě účastnický výslech. Nejvyšší správní soud tedy v této věci naopak konstatoval, že výslech byl vhodným nástrojem k odstranění pochybností. Nesoučinnost stěžovatele pak spočívala v neoznačení a nedoložení důkazů, nikoli v nedostavení se k výsledku jako takovému.

[21] Co se týče námitky nesprávného doručování předvolání stěžovatele k výsledku, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé jakožto fyzické osobě se v souladu s § 20 odst. 1 správního řádu doručuje primárně na adresu pro doručování, nemá-li zřízení datovou schránku. Orgány veřejné moci jsou přitom povinny doručovat těm osobám a takovými způsoby, jak to stanoví zákon (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138). Není-li adresát (fyzická osoba) na adrese doručování zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží.

[22] V nyní projednávané věci byla doručována písemnost do vlastních rukou adresáta. Takovou písemnost je možné doručit vyjma adresáta také tomu, koho adresát k jejímu přijetí zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem (§ 20 odst. 2 správního řádu). Vzhledem k tomu, že stěžovatel jinou osobu k převzetí písemnosti nezmocnil a sám nebyl poskytovatelem poštovních služeb zastížen, byla písemnost doručována v souladu s § 23 správního řádu náhradním způsobem – uložením.

[23] Nejvyšší správní soud se k podmínkám doručování náhradním způsobem uložením opakovaně vyjadřoval a 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“ (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 - 44).

[24] Veškeré předpoklady pro doručení náhradním způsobem byly v případě stěžovatele splněny. Jednalo se o zásilku určenou do vlastních rukou adresáta – stěžovatele, jeho adresa pro doručování, tj. V. 1010/20, P. – Č., byla známa a stěžovatel měl na této adrese řádně označenou domovní schránku (což doložil také fotografií přiloženou k žalobě). Na uvedené adrese byla dne 31. 10. 2016 stěžovateli zanechána výzva k vyzvednutí písemnosti s náležitým poučením, neboť stěžovatel nebyl zastižen, a písemnost byla uložena a připravena k vyzvednutí po dobu 10 dnů u poskytovatele poštovních služeb. Stěžovatel si písemnost v uvedené lhůtě nevyzvedl, přestože byl řádně vyzván a poučen, proto byla následně dne 11. 11. 2016 písemnost odeslána zpět správnímu orgánu I. stupně. Tyto skutečnosti vyplývají z údajů na doručence písemnosti obsahující předvolání k výslechu, která je součástí správního spisu.

[25] Chce-li stěžovatel doručení předvolání k výslechu zpochybnit, je na něm, aby uvedl jinou srovnatelně pravděpodobnou verzi reality, jakým způsobem doručení probíhalo, tj. aby uvedl takovou věrohodnou verzi reality, která by byla způsobilá zpochybnit okamžik doručení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61). Nejvyšší správní soud se proto musel zabývat tím, zda stěžovatel v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované takovou verzi reality předestřel, a tím zbavil doručení její důkazní síly.

[26] Stěžovatel namítal, že výzva k vyzvednutí písemnosti (předvolání) nebyla vložena do jeho řádně označené domovní schránky, nýbrž na nástěnku ve společných prostorách domu, tudíž nebyl o konání výslechu řádně vyrozuměn. Z fotografií, které stěžovatel přiložil k žalobě, však nelze dojít k závěru, že by tomu tak skutečně bylo, jak ostatně uvedl již městský soud. Fotografie zachycuje pouze nástěnku s reklamními inzeráty a upozorněním na dodržování domovního řádu. Nezachycuje však výzvu, která by na nástěnce byla připevněna. Nadto nelze z fotografie vůbec seznat, kdy byla pořízena.

[27] Nejvyšší správní soud však námitku stěžovatele stran zanechání výzvy na nástěnce nepovažuje za způsobilou zpochybnit okamžik doručení. Správní řád, ani judikatura Nejvyššího správního soudu nevyklučuje, aby byla výzva zanechána na jiném vhodném místě (tj. v případě stěžovatele na nástěnce), přestože má stěžovatel domovní schránku. Ze znění § 23 odst. 4 věty první správního řádu lze naopak dojít k závěru, že oba tyto způsoby jsou možné a v zásadě alternativní. Je sice možné stěžovateli přisvědčit v tom, že vložení výzvy do domovní schránky je vhodnější variantou, nicméně počítá-li právní úprava s jejím zanecháním také na jiném vhodném místě (tedy např. na nástěnce) jako s rovnocennou variantou, nelze takový postup označit za nezákonný. To ostatně Nejvyšší správní soud potvrdil již v rozsudku ze dne 31. 10. 2011, č. j. 8 As 16/2011 - 83, publ. pod č. 2486/2012 Sb. NSS, když uvedl, že „[ú]čelem oznámení o uložení zásilky je nepochybně zajistit informovanost adresáta o tom, že mu byla zaslána zásilka určená do vlastních rukou a v maximální míře zajistit, aby se fakticky dostala do jeho dispozice. Proto je zpravidla volena pro vložení oznámení domovní schránka, neboť je v takovém případě zpravidla nejvyšší pravděpodobnost, že se o zásilce adresát skutečně dozví. Domovní schránka však není jediným místem, kam lze oznámení vložit. Správní řád staví domovní schránku a „jiné vhodné místo“ vedle sebe, nepodmiňuje užití druhého z nich např. tím, že domovní schránka nebyla k dispozici.“

[28] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že veškeré podmínky pro doručení předvolání k výslechu náhradním způsobem (fikcí) byly splněny, námitka stěžovatele je proto nedůvodná. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že jak předvolání k výslechu, tak rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty bylo stěžovateli doručováno do vlastních rukou. V případě předvolání k výslechu však nebylo na obálce

pokračování

obsahující toto předvolání zaškrtnuto okénko „nevracet, vložit do schránky, uložit jen 10 dní“. Poskytovatel poštovních služeb proto po uplynutí 10 dnů vrátil písemnost (předvolání k výslechu) správnímu orgánu I. stupně. Naopak při doručování rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo uvedené okénko zaškrtnuto, proto mohl stěžovatel rozhodnutí nalézt v místě svého bydliště (dle tvrzení stěžovatele na nástěnce ve společných prostorách domu). Přestože není zřejmé, z jakých důvodů postupuje správní orgán I. stupně při doručování dvou písemností určených do vlastních rukou odlišně, nemá skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta, na uplatnění fikce doručení vliv (srov. rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 - 41, publ. pod č. 3524/2017 Sb. NSS).

[29] Pokud jde o poslední námitku, že městský soud nesprávně dovodil, že přiměřenost není potřeba zkoumat a že sám se dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele nezabýval, přestože měl konkrétní skutečnosti k dispozici, ani zde nelze se stěžovatelem souhlasit. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku – výslovně v bodě 81 – uvedl, že správní orgány v důsledku absence závěrů o posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele zatížily svá rozhodnutí vadou. Uvedl však, že tato vada neměla na zákonnost rozhodnutí vliv. Stěžovatel totiž v průběhu správního řízení, ani v odvolání neuvedl žádnou skutkovou okolnost, ze které by na nepřiměřenost dopadů rozhodnutí bylo možné usuzovat.

[30] Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakovaně uvádí, že posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí není omezeno pouze na ta rozhodnutí, u kterých to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30, či ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30). Přiměřenost dopadu rozhodnutí je třeba posuzovat i v případě zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (zde: zaměstnanecké karty). Tato povinnost vyplývá přímo z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který Českou republiku zavazuje k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Jak však uvedl městský soud, nelze po správním orgánu spravedlivě požadovat, aby vyhledával všechny relevantní důkazy, které by prokazovaly skutečnosti svědčící v nepřiměřenost tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele, pouze z vlastní iniciativy, pokud sám stěžovatel takové skutečnosti ani neoznačí. Správní orgány samy bez součinnosti s účastníkem řízení veškeré skutečnosti týkající se soukromého a rodinného života nejsou schopny zjistit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 - 34).

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že skutečnosti rozhodné pro posouzení přiměřenosti tvrdil již v podaném odvolání. Nejvyšší správní soud však z obsahu spisu zjistil, že tato námitka stěžovatele se nezakládá na pravdě. Stěžovatel v podaném odvolání pouze obecně namítal, že se napadené rozhodnutí otázkou přiměřenosti nijak nevypořádává. Dále uvedl, že výčet kritérií uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců představuje minimum, kterým se správní orgány musí zabývat. Ani s tímto tvrzením však nelze souhlasit. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34, „[s]právní orgán však nemusí v rozhodnutí výslovně vyjmenovat všech 11 tam uvedených kritérií a předjímat u některých případný dopad na rozhodnutí. Pokud například věk cizince nedává jakýkoli důvod považovat správní rozhodnutí z tohoto důvodu za specifické a takový důvod neplyne ani z průběhu řízení, není správní rozhodnutí nezákonné jenom proto, že správní orgán výslovně neuvedl, že ke kritériu věku nebylo zjištěno nic rozhodného. Obdobně je tomu u kritéria zdravotního stavu cizince.“

[32] V nyní posuzované věci stěžovatel v průběhu správního řízení neuvedl jedinou konkrétní skutečnost, která by nepřiměřenost rozhodnutí mohla zakládat. Netvrdil, že by na území České republiky žil s některým svým rodinným příslušníkem, že by zde měl děti, příp. přátele. Poprvé se o takových skutečnostech zmiňuje až v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ve kterém uvedl, že pochází z Luhanské oblasti a že vzhledem k situaci, která v této oblasti

panuje, není možný jeho bezpečný návrat. Následně až v návrhu na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti uvádí, že v České republice žije velmi dlouhou dobu a plně ovládá český jazyk. Uvedl také, že zde pobývá stěžovatelova teta, která má disponovat povolením k trvalému pobytu a se kterou měl v průběhu řízení sdílet společnou domácnost. V České republice má údajně mít i přítelkyni. Tvrzení stěžovatele se však zdejšímu soudu jeví jako účelová, neboť nevidí rozumný důvod, proč stěžovatel tyto skutečnosti neuvedl již v průběhu správního řízení, resp. v odvolání, a to zvláště za situace, byl-li zastoupen advokátem. Nelze pak správním orgánům vyčítat, že tyto skutečnosti nezohlednily, nebyly-li jim v době rozhodování známy.

[33] S ohledem na shora uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, že absence posouzení přiměřenosti je sice vadou, avšak bez vlivu na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti, neboť stěžovatel žádné relevantní skutečnosti, ze kterých by bylo možné na nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života usuzovat, neuvedl.

V. Závěr a náklady řízení

[34] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[36] Současně s podáním kasační stížnosti požádal stěžovatel o přiznání odkladného účinku. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozhodl rovnou o kasační stížnosti stěžovatele, bylo rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti bezpředmětné. Na základě toho tedy v souladu s § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o vrácení již zaplaceného soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupce, v zákonné lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. února 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu