ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **N. B. H.,** zastoupený Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2014, č. j. 47 A 31/2012 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

Odůvodnění:

Krajský soud v Praze ze dne 30. 10. 2014, č. j. 47 A 31/2012 – 39, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) ze dne 5. 1. 2012, č. j. MV-55578-5/SO-2011, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Mladá Boleslav (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20.4.2010, č.j. CPPH-00030/CI-2010-63, jímž byla podle ust. § 37 odst. 2 písm. a) a b) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zrušena platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se předně zabýval žalobní námitkou, že výpověď A. Ch. je důkazem provedeným v rozporu s právními předpisy, a proto správní orgán z něj nemohl učinit závěr, že stěžovateli bylo třeba ustanovit opatrovníka jako osobě neznámého pobytu a písemnosti určené stěžovateli doručovat tomuto opatrovníku. Protože A. Ch. byla vyslechnuta před zahájením správního řízení, postupoval správní orgán I. stupně podle názoru krajského soudu podle ust. § 137 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

a její výpověď je třeba považovat za vysvětlení, nikoliv za svědeckou výpověď ve smyslu ust. § 55 správního řádu. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že správní orgán I. stupně záznam o podaném vysvětlení nesprávně označil jako protokol o výslechu svědka sepsaný podle ust. § 18 odst. 1 správního řádu, že A. Ch. poučil o právech a povinnostech svědka a nechal ji protokol podepsat. Ust. § 137 odst. 1 správního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že vysvětlení neslouží pouze k posouzení, zda správní orgán zahájí řízení, ale i k volbě nejvhodnějšího procesního postupu při zahájení řízení. Na jeho základě si proto správní orgán může učinit názor, zda účastník je osobou neznámého pobytu a je třeba mu ustanovit opatrovníka pro doručení oznámení o zahájení řízení, jakož i dalších písemností a pro hájení jeho zájmů v zahájeném řízení. Záznam o podaném vysvětlení v takovém případě není použit jako důkazní prostředek, neboť správní orgán z něj nečiní skutkové zjištění rozhodné pro meritorní posouzení věci. Správní orgán I. stupně tudíž postupoval zákonně, pokud stěžovateli jako osobě neznámého pobytu ustanovil opatrovníka a písemnosti doručoval opatrovníkovi. Postup navržený stěžovatelem, podle něhož měl správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení zaslat nejprve na adresu jím hlášeného pobytu a teprve podle výsledku doručení volit další postup, by za situace, kdy měl informaci, že stěžovatel se na této adrese nikdy nezdržoval, byl v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení vyjádřenou v ust. § 6 správního řádu. Správní orgán I. stupně také postupoval v souladu se zákonem, když stěžovateli doručoval písemnosti veřejnou vyhláškou podle ust. § 25 odst. 1 správního řádu, neboť byl osobou neznámého pobytu. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že písemnosti, které mu byly doručovány veřejnou vyhláškou, nebyly vyvěšeny na úřední desce správního orgánu po dobu 15 dnů, jak vyžaduje ust. § 25 odst. 2 správního řádu. Usnesení o ustanovení opatrovníka a oznámení o zahájení řízení byla dne 2. 2. 2010 vyvěšena a dne 16. 2. 2010 byla svěšena. Usnesení tak bylo vyvěšeno 15 dnů, protože doba vyvěšení počíná běžet dnem vyvěšení. Obdobná argumentace platí i pro doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo vyvěšeno na úřední desce dne 20. 4. 2010 a svěšeno dne 4. 5. 2010. Obsahem správního spisu byla vyvrácena rovněž stěžovatelova námitka, že uvedené písemnosti nebyly zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Za pravdu dal krajský soud stěžovateli pouze v tom, že ze správního spisu není patrná délka zveřejnění. Ust. § 25 odst. 2 správního řádu však neklade žádný požadavek na dobu zveřejnění. Pouze k němu musí dojít v 15-ti denní době pro vyvěšení písemnosti na úřední desce, což bylo dodrženo. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo stěžovateli řádně doručeno dne 3. 5. 2010. Lhůta k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí začala běžet dne 4. 5. 2010 a skončila dne 18. 5. 2010. Dne 19. 5. 2010 rozhodnutí správního orgánu I. stupně nabylo právní moci. Podal-li stěžovatel odvolání proti tomuto rozhodnutí dne 15. 2. 2011, jde o odvolání opožděné a komise postupovala v souladu s ust. § 92 odst. 1 správního řádu, když jej zamítla.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž poukázal na to, že v žalobě namítal, že správní orgán l. stupně se rozhodl ustanovit mu opatrovníka a doručovat mu veřejnou vyhláškou na základě svědecké výpovědi A. Ch. provedené před zahájením správního řízení a tato argumentace je podrobně rozvedena v žalobních bodech. S argumentací krajského soudu, že správní orgán I. stupně postupoval podle ust. § 137 správního řádu a výpověď A. Ch. je třeba považovat za vysvětlení, nikoliv za svědeckou výpověď, stěžovatel vyjádřil nesouhlas. I pro posuzování úkonů provedených správním orgánem je třeba analogicky použít pravidlo stanovené pro podání

v ust. § 37 odst. 1 správního řádu, že podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Tedy i úkon provedený správním orgánem je třeba posuzovat nejen podle jeho označení, ale i podle jeho obsahu, aby se postup správního orgánu nestal pro účastníky řízení nepředvídatelný. Správní orgán výslech A. Ch. před zahájením správního řízení označil jako protokol o výslechu svědka sepsaný podle ust. § 18 odst. l správního řádu, A. Ch. je v protokolu označována opakovaně jako svědkyně a o právech a povinnostech byla také jako svědkyně poučena. Navíc tento protokol byl použit jako podklad pro rozhodnutí, jak vyplývá z rozhodnutí správního orgánu I. stupně (str. 2 třetí odstavec). Správní orgán tedy prováděný úkon označil jako výslech svědka, jeho obsah odpovídá výslechu svědka, navíc byl jako svědecká výpověď i použit jako podklad meritorního rozhodnutí. Je proto zřejmé, že správní orgán nikdy neměl v úmyslu provádět s A. Ch. vysvětlení podle ust. § 137 správního řádu, ale chtěl provádět svědeckou výpověď a tuto, byť byla provedena před zahájením řízení, jako svědeckou výpověď i použil. Závěr krajského soudu, že správní orgán I. stupně postupoval podle ust. § 37 správního řádu je proto v rozporu se skutečností i skutečným záměrem správního orgánu a je pro stěžovatele překvapující a nepředvídatelný. Stěžovatel se neztotožnil ani s názorem, že ust. „*§ 137 odst. 1 správního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že vysvětlení neslouží pouze k posouzení, zda správní orgán zahájí řízení, ale k volbě nejvhodnějšího procesního postupu při zahájení řízení. Na jeho základě si proto správní orgán může učinit názor, zda účastník je osobou neznámého pobytu a je třeba mu ustanovit opatrovníka pro doručení oznámení o zahájení řízení, jakož i dalších písemností a pro hájení jeho zájmů v zahájeném řízení*“. Ze znění citovaného ustanovení je možno dovodit, že vysvětlení má sloužit k zajištění předběžných skutkových informací, které mají sloužit k posouzení, zda má být řízení zahajováno, popř. v jakém rozsahu provádět po zahájení řízení dokazování. Vysvětlení nemůže sloužit k tomu, aby správní orgán se ještě před zahájením řízení rozhodl zvolit procesní postup, který účastníka řízení může hned od počátku znevýhodnit při využití jeho procesních práv. Na základě výslechu svědkyně nebyl učiněn ani pokus doručit stěžovateli oznámení o zahájení řízení poštou do vlastních rukou. Pokud byla výpověď svědkyně nepravdivá, byl neoprávněně připraven o možnost v řízení sám hájit svoje práva a zájmy. Většina osob totiž poštovní zásilku převezme, avšak velmi málo osob sleduje, zda jim není nějaká písemnost doručována veřejnou vyhláškou. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V kasační stížnosti stěžovatel vytýkal ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. krajskému soudu nesprávný právní názor při posuzování výpovědi A. Ch. a v úzké návaznosti na to i nesprávný výklad ust. § 137 správního řádu.

V dané věci je nesporné, že výslech A. Ch. byl proveden před zahájením správního řízení a že právě zjištění učiněná na základě tohoto výslechu byla důvodem pro zahájení správního řízení o zrušení platnosti dlouhodobého pobytu na území České republiky. Přesto, že výslech byl v protokolu sepsaném dne 17.12.2009 označen jako protokol o

výslechu svědka a A. Ch. byla poučena jako svědkyně, nemohlo se jednat o výpověď svědkyně ve smyslu ust. 55 správního řádu, protože důkaz svědeckou výpovědí může správní orgán provést pouze v průběhu správního řízení. To však bylo zahájeno z moci úřední až oznámením ve smyslu ust. § 46 odst. 1 správního řádu dne 7. 1. 2010. V případě výslechu A. Ch. se tedy jednalo, jak také správně dovodil krajský soud, o podání vysvětlení ve smyslu ust. § 137 správního řádu, které sloužilo k prověření skutečnosti, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední. Nesprávně zvolená procesní forma, kdy místo pořízení záznamu podle ust. § 137 odst. 3 správního řádu byl sepsán protokol podle ust. § 18 správního řádu, nemůže na podstatě tohoto úkonu nic změnit. Analogické použití ust. § 37 odst. 1 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel, nepřichází v úvahu, protože citované ustanovení definuje podání jako úkon směřující vůči správnímu orgánu. Jde o takový úkon účastníka řízení, resp. dotčené osoby, směřující vůči správnímu orgánu, kterým účastník řízení, resp. dotčená osoba, uplatňuje svá procesní práva nebo plní své procesní povinnosti. Stěžovatelova domněnka, že správní orgán nikdy neměl v úmyslu opatřit vysvětlení, ale provádět svědeckou výpověď nemá žádnou oporu v jeho dalším procesním postupu. Vysvětlení podané A. Ch., z něhož jednoznačně vyplynulo, že nikdy stěžovateli nepodepsala potvrzení o zajištění ubytování a ani fakticky mu ubytování neposkytuje, jednoznačně vedlo následně k zahájení správního řízení. Správní orgán výpověď A. Ch. nepoužil ve správním řízení jako důkaz, ale při rozhodování vycházel z toho, že stěžovatelův pobyt není znám. Proto mu také v souladu s ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu ustanovil opatrovníka. Namítá-li stěžovatel, že vysvětlení nemůže sloužit k tomu, aby správní orgán před zahájením správního řízení zvolil procesní postup, který účastníka řízení může od počátku znevýhodnit při využití jeho procesních práv a že byl v případě nepravdivé informace sdělené A. Ch. neoprávněně připraven o možnost hájit v řízení svá práva, je to argumentace značně kuriózní, zejména v tom, že konkrétně nezpochybňuje a nevyvrací pravdivost informace poskytnuté A. Ch. Pokud by stěžovateli byly doručovány písemnosti na adresu, na které se nikdy nezdržoval, jak se toho domáhal v kasační stížnosti, bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení ve smyslu ust. § 6 správního řádu. Lze sice víceméně souhlasit se stěžovatelovým tvrzením, že většina osob si poštovní zásilku převezme, ale nesleduje veřejné vyhlášky, ovšem zásadním předpokladem pro převzetí poštovní zásilky je, že se adresát na adrese uvedené na zásilce zdržuje a má svou poštovní schránku.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodu namítaného v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a komisi žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. února 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu