



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Mgr. A. Ž.**, zast. Mgr. Dítou Krápkovou, advokátkou se sídlem v Brně, Obilní trh 4, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie**, sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2007, č. j. 5 Ca 243/2006 - 36,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á.**

II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2006, č. j. SCPP-516/C-227-2006, jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „nový správní řád“), zamítnuto jeho opožděné odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Brno, Odboru pátrání a kontroly pobytu, Oddělení kontroly pobytu ze dne 11. 4. 2006, č. j. SCPP-48/BR-OPK4-SD-2005. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 35 000 Kč za správní delikt podle § 156 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), kterého se dopustil tím, že jako provozovatel ubytovacího zařízení v nájemním domě v době od 28. 8. 1996 do 11. 11. 2005 ubytoval ročně nejméně 15 cizích státních příslušníků, a přitom nevedl domovní knihu, dále též neoznamoval policii ubytování cizinců, čímž nesplnil povinnosti ubytovatele podle § 100 písm. c) a e) za využití § 101 a § 102 zákona o pobytu cizinců. Pozdě podané odvolání však bylo podnětem pro přezkumné řízení podle § 92 odst. 1 nového správního řádu. Na základě

přezkumného řízení bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo prvoinstanční rozhodnutí změněno tak, že stěžovateli byla uložena pokuta 5 000 Kč za správní delikt podle § 156 odst. 2 písm. b), d) zákona o pobytu cizinců, kterého se dopustil tím, že jako provozovatel ubytovacího zařízení v nájemním domě od 1. 1. 2000 do 11. 11. 2005 nevedl domovní knihu a současně neoznamoval policii ubytování cizinců, čímž nesplnil povinnosti podle § 100 písm. c) a f) za využití § 101 a § 102 zákona o pobytu cizinců. Městský soud žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání zamítl, neboť dospěl k závěru, že odvolání bylo skutečně podáno opožděně, přičemž na opožděnost nemá vliv to, že odvolání bylo ve lhůtě zasláno žalovanému. Rozhodující je totiž den, kdy žalovaný zaslal odvolání orgánu, u něhož se odvolání má podat, tedy správnímu orgánu prvního stupně; to se však stalo až po lhůtě, a tak bylo odvolání podáno opožděně.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem. Ačkoliv to výslovně neuvádí, brojí také proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a rovněž uvádí námitky podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, přičemž pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit).

Stěžovatelem namítané nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že městský soud nesprávně přisvědčil žalovanému, když odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí označil jako opožděné. V souladu s § 27 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále též „starý správní řád“) je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu uvedeného v § 19 odst. 4 starého správního řádu, tj. u orgánu místně a věcně příslušného. Správním orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání v této věci je Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie. Stěžovatel tedy podal své odvolání přímo správnímu orgánu, který byl ve věci místně i věcně příslušný. Je přesvědčen, že mu nemůže jít k tíži, že tak neučinil prostřednictvím prvostupňového orgánu. Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí, že žalovanému nelze dávat za vinu, že odvolání bylo postoupeno příslušnému správnímu orgánu po uplynutí odvolací lhůty. S takovým názorem se stěžovatel neztotožňuje; naopak tvrdí, že v souladu s § 20 starého správního řádu je správní orgán, pokud není příslušný k rozhodnutí, povinen podání neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení. Je-li nebezpečí z prodlení, učiní správní orgán nezbytné úkony, zejména k odvrácení hrozící škody. Stěžovateli však nebylo postoupení podaného odvolání prvostupňovému orgánu žádným způsobem dáno na vědomí. Kdyby býval žalovaný postoupil odvolání neprodleně, bylo by doručeno prvostupňovému orgánu ještě v odvolací lhůtě.

Druhá námitka na nesprávné posouzení právní otázky městským soudem cílí na to, že ve věci byl použit nesprávný právní předpis. Žalovaný zamítl opožděné odvolání s odkazem na § 92 odst. 1 nového správního řádu a v poučení odkazuje na § 91 nového správního řádu. Své rozhodnutí však žalovaný odůvodňuje příslušnými ustanoveními starého správního řádu. Správní řízení ve věci uložení pokuty bylo zahájeno v listopadu 2005. Žalovaný sám v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že správní řízení bylo zahájeno za účinnosti starého správního řádu. V souladu s § 179 nového správního řádu se řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, dokončí podle dosavadních předpisů. Citované ustanovení rovněž uvádí, že bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto

zákonu zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů. Jelikož stěžovatel (pozn. soudu: v kasační stížnosti je namísto „stěžovatel“ uvedeno „žalovaný“ – jedná se ale o zřejmou chybu v psaní, neboť žalovaný bezpochyby proti vlastnímu rozhodnutí odvolání nepodal) podal proti rozhodnutí žalovaného odvolání, nemohlo rozhodnutí nabýt právní moci, neboť podané odvolání má v souladu s § 55 starého správního řádu odkladný účinek. Žalovaný tedy měl pro celé své rozhodnutí o podaném odvolání použít starý správní řád.

Namítaná vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech, spočívá dle stěžovatele v tom, že podal odvolání k poštovní přepravě dne 27. 4. 2006. Žalovaný uvádí, že stěžovatelem podané odvolání obdržel dne 4. 5. 2006. Stěžovatel tvrdí, že je nepravděpodobné, aby byla poštovní zásilka přepravována sedm dní.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu pro nedostatek odůvodnění spatřuje stěžovatel v tom, že se městský soud nikterak nevypořádal se žalobní námitkou stěžovatele, že tento nebyl uvědomen o postoupení podaného odvolání. Městský soud se také nezabýval posouzením právní otázky, zda v případě stěžovatele existovalo nebezpečí z prodlení a zda byl žalovaný v souladu s § 20 starého správního řádu povinen učinit nezbytné úkony k odvrácení hrozící škody.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil předmětný rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil své možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil zdejší soud v mezích jejího rozsahu a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Pokud jde o námitky směřující na nesprávné skutkové zjištění (zpochybnění toho, že žalovaný obdržel odvolání dne 4. 5. 2006), je třeba říci, že tyto námitky stěžovatel neuvedl v žalobě a Nejvyšší správní soud k nim coby ke skutkovým novotám nemůže přihlížet z důvodu obsaženého v § 109 odst. 4 s. ř. s. Z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004 (publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS), vyplývá, že ustanovení § 104 odst. 4 in fine s. ř. s. brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřihlíží. Nad tento rámec je v souzené věci možno dodat, že zdejší soud by beztak nemohl zpochybnit skutkové zjištění žalovaného jen na základě toho, že stěžovatel považuje týden trvající doručování za „nepravděpodobné“. Ostatně pokud stěžovatel podal odvolání k poštovní přepravě dne 27. 4. 2006 a žalovaný je obdržel dne 4. 5. 2006, nelze to považovat za excesivně dlouho trvající doručování, uvážíme-li, že v čase ohraničeném těmito daty byly tři dny pracovního klidu (sobota, neděle a státní svátek – 1. květen). Skutečnost, že k doručení odvolání žalovanému došlo opravdu dne 4. 5. 2006, potvrzuje i podací razítko ve správním spise.

Nejvyšší správní soud se z rozhodných námitek, ponejprv zabýval těmi, které míří na nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí; pakliže by totiž rozhodnutí městského soudu nebylo lze plně přezkoumat, nebylo by ani možno v plné míře vážít další stížnostní námítky. Stěžovatel uvádí, že se městský soud nezabýval jeho námitkou týkající se § 20 starého správního řádu, který stanoví, že správní orgán má povinnost o postoupení odvolání účastníka zpravit, což se v daném případě nestalo. Je pravda, že se městský soud sice výslovně s touto námitkou nevypořádal, z rozsudku však plyne, že splnění této povinnosti nemá vliv na to, že odvolání nebylo podáno u příslušného orgánu, přičemž žalovaný odvolání příslušnému orgánu postoupil bez prodlení, avšak až po lhůtě stanovené k podání odvolání. Splnění informační povinnosti na tyto okolnosti nemělo. Rozsudek městského soudu tak není nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění.

Dále se zdejší soud zabýval námitkami na nesprávné posouzení právní otázky. Nelze se stěžovatelem souhlasit v tom, že odvolání podal včas, protože podal odvolání u orgánu věcně a místně příslušného k rozhodnutí o jeho odvolání, když uvádí ustanovení § 19 odst. 4 starého správního řádu, které říká, že podání se činí u orgánu věcně a místně příslušného. Ustanovení § 19 odst. 4 starého správního řádu se totiž v posuzovaném případě vůbec nepoužije, nýbrž se použije § 54 odst. 1 starého správního řádu, který stanoví, kde se podává odvolání. Ustanovení § 54 odst. 1 starého správního řádu je totiž vůči § 19 odst. 4 starého správního řádu *lex specialis*, jelikož odvolání je zvláštním typem podání. Ustanovení, které říká, komu podat odvolání, se tak použije před ustanovením, které říká, komu podat obecné podání. Ustanovení § 54 odst. 1 starého správního řádu je zcela jednoznačné, když uvádí, že odvolání se podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. V daném případě je evidentní, že stěžovatel odvolání nepodal u orgánu, který rozhodnutí vydal, ač k tomu byl řádně poučen, nýbrž podal odvolání přímo u odvolacího orgánu, a tedy u orgánu k tomu nepřislušného.

Stěžovatel také tvrdí, že pokud by žalovaný postupoval v souladu s § 20 správního řádu a neprodleně postoupil odvolání orgánu, k němuž se odvolání podává, pak by lhůta k podání odvolání zůstala zachována. Chybný postup žalovaného tak nelze přičíst k tíži stěžovatele. K této námitce zdejší soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 6 A 176/2002 - 75, publ. pod č. 357/2004 Sb. NSS, z něhož plyne, že pokud účastník řízení podá svůj návrh u věcně nepřislušného správního orgánu, avšak tento orgán v rozporu s ustanovením § 20 starého správního řádu neprodleně nepostoupí uvedený návrh příslušnému správnímu orgánu a neuvědomí o tom účastníka řízení, nelze ještě z této skutečnosti bez dalšího dovodit jakékoliv prodloužení lhůty pro podání takového návrhu. Z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 3. 1998, č. j. 5 A 10/97 - 27, pak lze vyvodit, že vzhledem k autonomii správního a občanského soudního řízení nelze na situace, kdy je odvolání v rozporu s ustanovením § 54 odst. 1 starého správního řádu podáno přímo u odvolacího orgánu, aplikovat příslušná ustanovení občanského soudního řádu o zachování lhůt k podání opravných prostředků, pokud je opravný prostředek podán u odvolacího (resp. dovolacího) soudu. Nad rámec závěrů plynoucích z těchto rozsudků je potřeba uvést, že § 20 starého správního řádu praví, že není-li správní orgán příslušný k rozhodnutí, je povinen podání neprodleně postoupit příslušnému správnímu orgánu a uvědomit o tom účastníka řízení. V daném případě však žalovaný byl příslušný k vydání rozhodnutí, nebyl ovšem příslušný k podání odvolání. Bylo by však přepjatým formalismem učinit závěr, že za takové situace nemusel žalovaný podané odvolání dokonce ani postoupit. Ve vztahu k řízení o odvolání je totiž třeba uvedené ustanovení vykládat analogicky, tedy dovodit, že orgán, u něhož bylo podáno odvolání, ačkoliv k tomu není příslušný (byť je příslušný o odvolání rozhodnout), musí podané odvolání neprodleně postoupit orgánu, který je k podání odvolání příslušný.

Pokud by nepříslušný orgán ve lhůtě určené k podání odvolání zjistil, že odvolání bylo podáno u nepříslušného orgánu a orgán příslušný k podání odvolání by mu byl zároveň znám, avšak přesto by odvolání příslušnému orgánu nepostoupil, nýbrž by úmyslně vyčkal na propadnutí lhůty k podání odvolání určené, znamenalo by následné zamítnutí odvolání pro opožděnost natolik extenzivní výklad zákona, že by vybočil z mezí ústavnosti (podle čl. 1 Ústavy je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana). Takovýto závěr lze opřít i o nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 20, nálezy č. 156, str. 105; částečně pak i o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 As 38/2005 - 91, dostupný z www.nssoud.cz. K takovémuto excesu však v souzeném případě nedošlo. Stěžovatel byl o tom, kde lze odvolání podat, řádně poučen v prvostupňovém rozhodnutí, přesto podal odvolání u orgánu nepříslušného. Tomu bylo odvolání doručeno dne 4. 5. 2006, tedy poslední den lhůty. Za takové situace nelze žalovanému vytýkat, že nestihl odvolání postoupit příslušnému orgánu ještě týž den, obzvláště pokud se přihlédne k tomu, že se jednalo o podání relativně obsáhlé a nikoliv zcela přehledné. Především však nebyl v postupu žalovaného shledán žádný exces ani svévůle do té míry, že by žalovaný záměrně oddálil postoupení odvolání orgánu k tomu příslušnému se záměrem, aby lhůta k tomu určená byla promeškána. Naopak – byl to stěžovatel, kdo přes poučení podal odvolání u nepříslušného orgánu, a tedy musí nést procesní důsledky z toho plynoucí. Žalovaný sice pochybil, pokud o postoupení odvolání stěžovatele neinformoval, nesplnění této informační povinnosti však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání.

Nad rámec těchto argumentů zdejší soud připomíná, že opožděné odvolání bylo podnětem pro přezkumné řízení, a tedy napadené prvostupňové rozhodnutí bylo ve skutečnosti přezkoumáno, přičemž výsledkem bylo dokonce výrazné snížení pokuty. Rozhodnutí vzešlé z přezkumného řízení pak stěžovatel napadl odvoláním, které bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Opravných prostředků tak stěžovatel ve své věci nebyl zbaven ani přesto, že odvolání bylo podáno u nepříslušného orgánu, a tedy v konečném důsledku po lhůtě.

Zdejší soud nemůže přisvědčit stěžovateli ani v tom, že byl ve věci použit nesprávný právní předpis. Správní řízení bylo zahájeno v listopadu 2005 podle starého správního řádu a podle něj bylo i dokončeno, neboť v souladu s § 179 nového správního řádu mají být ta řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona (tedy nového správního řádu), dokončena podle dosavadních předpisů. Žalovaný postupoval rovněž správně, když zamítl opožděné odvolání s odkazem na § 92 odst. 1 nového správního řádu, v poučení odkázal na § 91 nového správního řádu a rozhodnutí odůvodnil podle starého správního řádu. Včas podané odvolání by bylo vyřizováno ještě podle starého správního řádu (viz výše uvedené přechodné ustanovení nového správního řádu). Stěžovatel ovšem podal odvolání opožděně, a tedy až po právní moci rozhodnutí, které mělo být napadeno. V takovém případě nelze citované přechodné ustanovení nového správního řádu aplikovat. Odvolání bylo jako opožděné správně zamítnuto podle nového správního řádu, neboť bylo podáno v době účinnosti nového správního řádu. Samotný fakt opožděnosti tohoto odvolání však musel být posuzován podle starého správního řádu (jak již řečeno včasné odvolání by totiž znamenalo fakt, že se řízení dokončí dle starého správního řádu). Žalovaný i městský soud tak právní otázku který předpis použít posoudili správně.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl

přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. ledna 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu