



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Pavlíny Vrkočové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. L. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2017, č. j. 6 A 1/2014 – 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 1. 2017, č. j. 6 A 1/2014 – 40, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2013, č. j. MV-49662-12/SO/sen-2013, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 21. 2. 2013, č. j. OAM-48485-16/DP-2011, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání.

[2] Městský soud se v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval otázkou, ke komu musí být podáno včasné odvolání, pokud směřuje proti rozhodnutí vydanému správním orgánem I. stupně. Žalobce podal odvolání prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 19. 3. 2013. Na obálku uvedl: „*Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, Ministerstvo vnitra, Náměstí hrdinů 1634/3, Praha 4 - Nusle, 140 21.*“

[3] Městský soud konstatoval, že postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců tak, jak je uvedeno v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), není zcela jednoznačné, a proto dle názoru městského soudu v případě nejasností při výkladu musí být rozhodnuto ve prospěch žalobce.

[4] Určité pochybnosti, k jakému orgánu lze podat odvolání, mohlo, dle názoru městského soudu, vyvolat i poučení obsažené v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde je uvedeno v první větě, že „*odvolání lze podat ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců*“; ve druhé naopak, že „*se podává u odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky*“. Podle městského soudu nelze odhlédnout od prostého gramatického výkladu, kdy předložka „*ke*“ naznačuje, na jaké místo, tedy k jakému orgánu se má odvolání podat. Uvedené nejasnosti vedly městský soud k závěru, že odvolání je třeba považovat za včasné, když bylo dne 19. 3. 2013 předáno k poštovní přepravě. Žalobce podání adresoval přímo nejen Komisi, ale uvedl na obálce i „*Ministerstvo vnitra*“, v domněnku, že Komise je pouhou organizační složkou Ministerstva vnitra. Skutečnost, že Komise sídlí na jiné adrese, než je adresa přímo Ministerstva vnitra, není v dané věci podle městského soudu rozhodná, když navenek Ministerstvo vnitra působí jako jeden správní orgán bez ohledu na to, v kolika budovách má své sídlo.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že odvolání žalobce bylo podáno včas, když bylo odesláno na adresu sídla Ministerstva vnitra a jeho podatelnu také převzato od držitele poštovní licence a nejedná se o samostatný správní orgán. Žalovaný rozhodl nezákonně, když odvolání žalobce zamítl jako opožděné.

[6] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Podle stěžovatele městský soud nedostatečně posoudil charakter jeho postavení podle § 170a a § 170b zákona o pobytu cizinců, když uvedl, že stěžovatel není samostatným správním orgánem, a proto není namístě rozlišovat mezi stěžovatelem a Ministerstvem vnitra. Nezávislost členů stěžovatele na Ministerstvu vnitra je totiž zakotvena v ustanovení § 170a odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Také podle ustanovení § 170b odst. 3 zákona o pobytu cizinců „*jednotlivými úkony v řízení, s výjimkou vydání rozhodnutí, mohou být pověřeny úřední osoby zaměstnané v ministerstvu, které nejsou členy komise*“. Pod uvedené lze podřadit i přijímání písemností.

pokračování

[8] Ustanovení § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje funkční příslušnost stěžovatele k přezkumu rozhodnutí, které vydal správní orgán I. stupně, tedy Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky. Pokud bylo odvolání podáno u nadřízeného správního orgánu a žalobce neuvedl vážné důvody, které by mu bránily podat odvolání u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, nemůže být ani ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zachována lhůta k podání odvolání, a proto nezbývá, než takové odvolání zamítnout jako opožděné dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[9] Stěžovatel podotkl, že odvolání se dle § 86 odst. 1 správního řádu podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal a ze znění poučení je patrné, že se odvolání podává „u odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky“. Uvedenému poučení tedy nelze nic vytknout, neboť je jednoznačné, u kterého správního orgánu mělo být podáno. Stěžovatel poukázal na to, že správní řád ukládá správnímu orgánu, aby v poučení uvedl „u kterého správního orgánu“ se má odvolání podat. Poučení splňovalo veškeré náležitosti a nebyl namístě postup dle ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu o tom, že by žalobce mohl podat odvolání ve lhůtě 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

[10] Stěžovatel upozornil také na to, že se v uvedeném poučení neuvádí adresa jeho sídla, žalobce proto musel vynaložit určitou aktivitu k jejímu zjištění. S ohledem na odlišné adresy sídla stěžovatele i správního orgánu I. stupně mohlo být žalobci zřejmé, že se nejedná o tentýž správní orgán. Žalobce neuvedl žádné vážné důvody, proč nemohl podat odvolání u věcně a místně příslušného správního orgánu a ve svém vyjádření ze dne 23. 4. 2013 navíc uvedl, že si je svého pochybení vědom. Výklad ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu městským soudem je tak nesprávný. Navrhl proto rozsudek městského soudu zrušit.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou, přičemž zaměstnanec stěžovatele má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná (§ 102 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 28. 6. 2011 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem

podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Žádost byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 21. 2. 2013, č. j. OAM-48485-16/DP-2011, zamítnuta a platnost povolení k dlouhodobému pobytu nebyla prodloužena, neboť po vyhodnocení předložených dokladů se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Toto rozhodnutí bylo zmocněnkyni žalobce doručeno dne 5. 3. 2013.

[16] Dne 19. 3. 2013 podal žalobce odvolání. Odvolání bylo podáno na poště dne 19. 3. 2013 a doručeno dne 21. 3. 2013. Na obálce, na které je adresát označen „*Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, Ministerstvo vnitra*“, je otisk razítka podatelny Ministerstva vnitra ze dne 21. 3. 2013 u přijaté obálky. Dne 11. 4. 2013 správní orgán I. stupně postoupil odvolání stěžovateli jako odvolacímu správnímu orgánu k dalšímu řízení. Ve svém vyjádření k podanému odvolání ze dne 23. 4. 2013 žalobce sděluje, že jeho pochybením bylo odvolání nesprávně adresováno přímo stěžovateli, jakožto odvolacímu orgánu.

[17] Dne 17. 6. 2013 požádal žalobce prostřednictvím právního zástupce o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání a stěžovatel usnesením ze dne 31. 10. 2013, č. j. MV-49662-7/SO/sen-2013, žádosti žalobce nevyhověl, jelikož žádost o prominutí zmeškání úkonu nebyla podána do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která bránila úkon učinit. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím ministra vnitra ze dne 29. 11. 2013, č. j. MV-49662-11/SO-2013, zamítnuto. Rozhodnutím stěžovatele ze dne 3. 12. 2013, č. j. MV-49663-12/SO/sen-2013, bylo odvolání žalobce jako opožděné zamítnuto.

[18] Nejvyšší správní soud odkazuje na ustanovení § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, z něhož je patrné, že stěžovatel je organizační součástí Ministerstva vnitra, které zajišťuje jeho činnost a také je jeho nadřízeným správním orgánem ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje jako správní orgán I. stupně a v dalších případech stanovených zákonem. Správní orgán představuje svazek kompetencí určitého typu, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, bod 34: „*Klíčovým znakem bude zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence takříkajíc „přiděleny“, tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěřit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod. anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním („materiálním“) smyslu*“. Závěr městského soudu o tom, že v případě stěžovatele a správního orgánu I. stupně se nejedná o samostatné správní orgány, nýbrž o jeden správní orgán „*Ministerstvo vnitra*“, je tedy nesprávný.

[19] V daném případě je však nutno vycházet ze skutečnosti, že na obálce obsahující odvolání žalobce je podací razítko Ministerstva vnitra. Z tohoto vyplývá, že ačkoli žalobce dvojnásobně označil adresáta zásilky, ve skutečnosti byla zásilka doručena Ministerstvu vnitra, které rozhodovalo jako správní orgán I. stupně. Z uvedeného razítka je tedy zřejmé, že se nelze ztotožnit s námitkou stěžovatele, že odvolání žalobce bylo podáno u správního

pokračování

orgánu vyššího stupně (tedy přímo u stěžovatele). Lhůta dle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu tak zůstala zachována.

[20] Z pohledu posouzení včasnosti odvolání žalobce tedy nehraje roli to, zda zásilka byla doručena jinému odboru Ministerstva vnitra (odbor správních činností), než který jako správní orgán I. stupně rozhodoval (odbor azylové a migrační politiky). Pokud Ministerstvo vnitra sídlí na více adresách, nelze toto klást k tíži žalobce. Z obálky, ve které bylo postoupeno odvolání žalobce správnímu orgánu I. stupně, je pak evidentní, že písemnost byla doručována kurýrem v rámci jednotlivých odborů Ministerstva vnitra.

[21] Žalobce předal odvolání k poštovní přepravě včas (19. 3. 2013) a podatelna Ministerstva vnitra potvrdila převzetí zásilky. Městský soud proto správně vyhodnotil odvolání žalobce jako včasné a nebyl shledán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné z uplatněných kasačních námitek, když rozsudek městského soudu neshledal nepřezkoumatelným, ani v něm neshledal žádné pochybení, k němuž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl dle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 věta 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 6. dubna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu