



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Daniely Zemanové a soudkyň Barbary Pořízkové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **K. P.**, zast. JUDr. Jiřím Hanušem, advokátem se sídlem Břevnovská 12, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křížíkova 20/12, Praha 8, proti rozhodnutím žalované ze dne 22. 10. 2014, čj. KRPA-330981-10/ČJ-2014-000022-SD a čj. KRPA-330981-11/ČJ-2014-000022-SD, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, čj. 3 A 59/2015-25,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Dne 26. 8. 2014 provedla hlídka Odboru cizinecké policie kontrolu ubytovacího zařízení, které žalobce (dále jen „stěžovatel“) provozuje. Při této prohlídce byla zjištěna pochybení při vedení domovní knihy v rozporu s § 101 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Dne 27. 8. 2014 bylo se stěžovatelem zahájeno správní řízení pro správní delikt dle § 157 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Za tento správní delikt byla stěžovateli rozhodnutími žalované ze dne 22. 10. 2014, čj. KRPA-330981-10/ČJ-2014-000022-SD a čj. KRPA-330981-11/ČJ-2014-000022-SD uložena pokuta ve výši 20 000 Kč spolu s povinností uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Stěžovatel byl dne 20. 2. 2015 informován o postoupení nedoplatku celnímu úřadu.

[2] Stěžovatel podal dne 24. 3. 2015 podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) a žádost o obnovu řízení dle § 100 s. ř. V tomto podání stěžovatel namítal porušení právních předpisů při provádění kontroly a následném vedení správního řízení. Nebyla mu řádně doručena výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, ani rozhodnutí o správním deliktu a povinnosti k náhradě nákladů řízení. Stěžovatel uvedl, že o pokutě za správní delikt se dozvěděl z dopisu o postoupení nedoplatku celnímu úřadu a s rozhodnutími žalované se fakticky seznámil až při následném nahlížení do správního spisu dne 18. 3. 2015. Ředitelství služby cizinecké policie, tj. nadřízený správní orgán žalované, podnět stěžovatele odložilo, neboť jej neshledalo důvodným. Podle jeho názoru byla obě rozhodnutí stěžovateli doručena fikcí dne 29. 11. 2014.

[3] Proti rozhodnutím žalované podal stěžovatel žalobu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), k Městskému soudu v Praze. Namítal, že rozhodnutí byla vydána v rozporu s právními předpisy, neboť skutková zjištění nebyla podložena odpovídajícími důkazy. Žalovaná neposoudila materiální stránku správního deliktu ani míru zavinění. Stěžovatel dále uvedl, že mu nebyla řádně doručena rozhodnutí žalované o spáchání deliktu a o povinnosti k úhradě nákladů řízení. Po uplynutí lhůty 10 dnů, v níž byly zásilky uloženy u provozovatele poštovních služeb, nebyly vhozeny do domovní schránky, ale vráceny správnímu orgánu. Tímto postupem byla dle stěžovatele porušena pravidla pro doručování dle příslušných právních předpisů a judikatury Nejvyššího správního soudu.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nepodal řádný opravný prostředek dle § 81 odst. 1 s. ř., ačkoliv tak mohl učinit, a usnesením ze dne 12. 6. 2015, čj. 3 A 59/2015-25, žalobu stěžovatele odmítl pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

## II. Shrnutí kasační stížnosti

[5] Usnesení městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] Namítl, že městský soud se nevypořádal s jeho žalobními námitkami ohledně porušení zákonných pravidel při doručování. Nesouhlasí se závěry, že obě prvostupňová rozhodnutí mu byla doručena fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 s. ř. Rozhodnutí žalované, která byla u provozovatele poštovních služeb uložena po dobu 10 dnů, měla být následně vhozena do domovní schránky stěžovatele. K tomu však nedošlo a zásilky byly vráceny zpět žalované, což dokazuje i obsah spisového materiálu. Stěžovatel odkazuje na rozsudek ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011-77, ve kterém NSS dospěl k závěru, že pokud nebyly splněny všechny podmínky pro doručování, tj. včetně vhození zásilky do domovní schránky, nelze považovat písemnost za doručenu. Stěžovatel uvedl, že se o uložené pokutě dozvěděl z přípisu o postoupení nedoplatku celnímu úřadu. S rozhodnutími žalované se seznámil až při následném nahlížení do správního spisu. Neprodleně na to podal podnět k zahájení přezkumného řízení a návrh na obnovu řízení, neboť se domníval, že lhůta k podání odvolání mu již uplynula. Nadřízený správní orgán žalované nepostupoval správně, pokud tento podnět odložil, aniž jej materiálně posoudil jako odvolání.

[7] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil přípustnost kasační stížnosti. Stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a je řádně zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu platí: „*Jestliže krajský soud žalobu odmítl, přicházejí pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu [...]*“ (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). V nyní projednávané věci městský soud návrh stěžovatele odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v úvahu proto přichází pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[10] 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 přihlídnout *ex offa*.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Dle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu práv žalobce změněno k opravnému prostředku jiného. Nevyčerpání řádného opravného prostředku je důvodem pro odmítnutí žaloby (viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65).

[13] Podmínku vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. V souladu s touto zásadou správní soud přezkoumává pouze konečný výsledek správního řízení, nikoliv rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Opačným postupem by nepřipustně nahrazoval prostředky uvnitř veřejné správy (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59).

[14] Zásada subsidiarity soudního přezkumu je plně aplikovatelná i na nyní projednávanou věc, neboť proti rozhodnutí žalované v prvním stupni správního řízení je obecně přípustný řádný opravný prostředek, tj. odvolání (§ 81 a násl. s. ř.). Lhůta k podání odvolání činí 15 dnů ode dne oznámení, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 83 odst. 1 s. ř.). Z tohoto pravidla existují výjimky v případě chybějícího, neúplného či nesprávného poučení (§ 83 odst. 2 s. ř.) anebo při neoznámení rozhodnutí (§ 84 odst. 1 s. ř.).

[15] Nejvyšší správní soud v obecné rovině připouští, že pochybení při doručování mohou mít vliv na okamžik právní moci rozhodnutí, a tudíž i na běh odvolací lhůty. V nyní projednávané věci však není relevantní, odkdy měl stěžovatel řádný opravný prostředek k dispozici (tj. kdy nastala právní moc rozhodnutí žalované) a v konečném důsledku, ani zda vůbec tento prostředek využil (tj. zda podnět k přezkumnému řízení měl být materiálně posouzen jako odvolání). Podstatná je naopak skutečnost, že stěžovatel v řízení před městským soudem zvolil nesprávný procesní postup, když se žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. domáhal přezkumu, resp. zrušení rozhodnutí žalované vydaných v prvním stupni správního řízení.

[16] Pokud měl stěžovatel za to, že rozhodnutí nabyla právní moci až dnem nahlížení do správního spisu, tj. dne 18. 3. 2015, kdy se s nimi poprvé fakticky seznámil (a nikoliv fikcí), pak mu nic nebránilo podat odvolání v 15denní lhůtě od tohoto okamžiku. O možnosti podat odvolání i o lhůtě, v níž je možné tento úkon učinit, byl stěžovatel v rozhodnutích žalované poučen. Proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o takovém odvolání (ať už včasném nebo opožděném) je žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s. obecně přípustná. V rámci odvolacího řízení a případně i následného řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu mohou být otázky právní moci rozhodnutí prvního stupně posouzeny jako relevantní pro určení včasnosti odvolání. Stěžovatel však možnosti podat odvolání proti rozhodnutím žalované nevyužil.

[17] Ze spisu správního orgánu je toliko zřejmé, že stěžovatel podal dne 25. 3. 2015 podnět k zahájení přezkumného řízení dle ustanovení § 94 s. ř., který byl nadřízeným správním orgánem žalované odložen. Zákonnost odložení podnětu tímto orgánem však nemůže být předmětem řízení o této kasační stížnosti. Pokud se stěžovatel domníval, že podnět byl odložen v rozporu se zákonem a že o něm mělo být meritorně rozhodnuto jako o odvolání, pak se ochrany svých práv mohl domáhat např. prostřednictvím nástrojů na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 80 s. ř., § 79 odst. 1 s. ř. s.); této možnosti však nevyužil.

[18] Byl-li stěžovatel přesvědčen o tom, že nepodal odvolání ve lhůtě bez svého zavinění, měl k dispozici také žádost o prominutí zmeškání úkonu (§ 24 odst. 2 ve spojení s § 41 odst. 1 a 2 s. ř.). Dle ustanovení § 41 odst. 2 s. ř. je s požádáním nutné spojit i zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Proti rozhodnutí o (ne)prominutí zmeškání úkonu, resp. následnému rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o opravném prostředku, je v určitých případech přípustná správní žaloba ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. O takovou situaci se jednalo v rozsudku NSS ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011-77, na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje. Závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v tomto rozhodnutí však nelze bez dalšího aplikovat na nyní projednávanou věc. Stěžovatel totiž nenapadá rozhodnutí správního orgánu o opravném prostředku týkající se jeho žádosti ve smyslu § 41 odst. 2 s. ř., jako tomu bylo v citovaném rozsudku, nýbrž rozhodnutí žalované o spáchání správního deliktu dle § 157 odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, včetně rozhodnutí o nákladech řízení, vydané v prvním stupni správního řízení.

[19] Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že skutečnost, že se městský soud otázkou doručování nezabýval, resp. nepostavil najisto okamžik právní moci rozhodnutí žalované, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. I pokud by městský soud přistoupil na argumentaci stěžovatele a vycházel z tvrzení, že fikce doručení v důsledku nevhazení zásilek do domovní schránky nenastala, a za (nejzazší) datum právní moci rozhodnutí by považoval okamžik nahlížení do správního spisu stěžovatelem dne 18. 3. 2015, jeho závěry by se nezměnily. Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatel zvolil nesprávný procesní postup, pokud žalobou napadl rozhodnutí prvního stupně. Městskému soudu nelze vytýkat, že předmět řízení vymezený v žalobě nerozšířil i na stěžovatelem nespécifikovaná rozhodnutí či jiné úkony, např. přípis nadřízeného správního orgánu žalované o odložení podnětu stěžovatele k zahájení přezkumného řízení. K takovému postupu není správní soud povinen ani oprávněn.

[20] Nejvyšší správní soud považuje závěry městského soudu o nepřípustnosti žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) s. ř. s. za zcela správné. Námitka stěžovatele spočívající v nezákonnosti napadeného usnesení není důvodná.

pokračování

#### **IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[21] Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení dospěl k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a kasační stížnost zamítl.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se při odmítnutí kasační stížnosti opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s. ve spojení s § 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 24. listopadu 2016

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu