



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní Mgr. Janou Komínkovou v právní věci
žalobce: H.-D. S., nar. X, bytem K. V., Č. 676/61, *zastoupeného JUDr. Pavlem Tomkem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Polská 4*, proti **žalované: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha, Olšanská 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29.10.2014, CPR-13498-7/ČJ-2014-930310-C224,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 29.10.2014, CPR-13498-7/ČJ-2014-930310-C224 je n i c o t n é .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí žalované, jímž byl podle § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zamítnut jako opožděný odpor žalobce proti příkazu Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, odboru cizinecké policie, oddělení pobytových agend ze dne 29.7.2014, č.j. KRPK-72798-20/ČJ-2013-190026-KV, kterým byla žalobci za přestupek podle ustanovení § 156 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) uložena pokuta ve výši 4.000,-Kč.

V podané **žalobě** žalobce namítal, že řízení před správním orgánem je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné a nezákonné rozhodnutí ve věci.

Žalobce uvedl, že dne 31.07.2014 obdržel příkaz správního orgánu I. stupně ze dne 29.07.2014, č.j. KRPK-72798-20/ČJ-2013-190026-KV, kterým byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 156 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců a byla mu uložena pokuta ve výši 4 000,- Kč. Proti tomuto příkazu podal včasný odpor podáním ze dne 15.08.2014. Následně byl informován žalovanou, že podání učinil u nepříslušného orgánu, a to u odvolacího orgánu s tím, že usnesením bylo podání žalobce postoupeno ve smyslu § 12 správního řádu správnímu orgánu I. stupně, tedy příslušnému správnímu orgánu. Dále pak bylo rozhodnuto žalovanou o zamítnutí opožděného odporu poté, co správní orgán I. stupně neshledal důvody pro vyhovění odporu v souladu s § 88 správního řádu. Správní orgán II. stupně přitom opírá své rozhodnutí o § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu a uzavírá, že žalobce by mohl učinit podání u správního orgánu vyššího stupně jen za podmínky, že toto nemohl z vážných důvodů učinit u věcně a místně příslušného správního orgánu. Žalovaná přitom zastávala názor, že žalobce odpor neodůvodnil, a neuvedl tedy konkrétní důvody, proč podal odpor k žalované. Dále konstatovala, že v daném případě byl odpor podán opožděně a nelze uplatnit výjimku dle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Žalobce proti postupu žalované namítal, že nejednala v souladu se zákonem. Správný by byl postup žalované, která ve smyslu § 12 správního řádu správnímu orgánu I. stupně, tedy příslušnému správnímu orgánu, zaslala podání odporu proti příkazu vydanému Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie Karlovarského kraje, odborem cizinecké policie, oddělením pobytových agend pod č.j. KRPK-72798-20/ČJ-2013-190026-KV ze dne 29.07.2014 a žalobce o tomto postupu vyrozuměla. Následný postup a aplikace právních předpisů pak neodpovídá normám předepsaným správním řádem a obecně závaznými právními předpisy. Žalobce zdůraznil, že správní orgán I. stupně měl vyhodnotit podaný odpor jako podání podané sice nepříslušnému správnímu orgánu, ovšem s tím, že takové podání je nutno vnímat jako včas uplatněné, neboť ustanovení § 12 správního řádu je zakotveno do zákona právě z toho důvodu, aby podání nepříslušnému orgánu byla zaslána správnému, tedy příslušnému správnímu orgánu, přičemž tento omyl účastníka řízení nemůže a nesmí mít neblahé právní následky v podobě zamítnutí opožděného odporu. Výhrady je dále nutno mít i proti posouzení odporu jako odvolání, když odpor je vnímán jako opravný prostředek sui generis, na základě jehož podání se příkaz ruší. Odvolání jako takové je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí či usnesení. Ve správním řádu se pak o odporu nehovoří, odpor je v daném případě upraven v zákoně o přestupcích. Žalovaná tedy rozhodla chybně, pokud aplikovala § 92 odst. 1 správního řádu, neboť to nelze použít pro příkazní řízení. Rozhodnutí o zamítnutí opožděného odporu tak nemá oporu v zákoně.

Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Ve **vyjádření k podané žalobě** žalovaná uvedla, že s námitkou týkající se opožděného odporu proti příkazu správního orgánu I. stupně se odvolací správní orgán vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí, a proto plně odkázala na jeho odůvodnění. Vzhledem k tomu, že žalovaná neshledal ve svém postupu pochybení, navrhovala zamítnutí žaloby.

Ze **správního spisu** vyplynulo, že dne 10.3.2014 vydala Policie ČR, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytových agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) příkaz č.j. KRPK-72798-15/ČJ-2013-190026-KV, kterým uznala žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 156 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, kterého se dopustil tím, že jako ubytovatel nesplnil povinnost podle § 100 písm. c) zákona o pobytu cizinců tím, že neoznámil ubytování cizinců ve lhůtě 3 pracovních dnů po jejich ubytování podle § 102 odst. 1 téhož zákona a dále nesplnil povinnost stanovenou § 100 písm. f) téhož zákona vést domovní knihu a na požádání policie ji přeložit ke kontrole, proto mu byla uložena pokuta ve výši 4000,-Kč ve smyslu § 156 odst. 4 v souladu s § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen“ zákon o přestupcích“). Tento příkaz byl žalobci doručen dne 15.4.2014. Následně dne 2.5.2014 podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce odpor, kdy tento byl správním orgánem I. stupně dne 9.5.2014 postoupen žalované k dalšímu vyřízení. Žalovaná rozhodnutím ze dne 25.6.2014, č.j. CPR-8628-3/ČJ-2014-930310-C224 zrušila napadený příkaz a vrátila věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání, neboť tento jednal v rozporu se zákonem, když napadený příkaz doručoval přímo žalobci, i když tento byl v řízení před správním orgánem zastoupen advokátem na základě plné moci. Správní orgán I. stupně vydal dne 29.7.2014 znovu příkaz, č.j. KRPK-72798-20/ČJ-2013-190026-KV, jenž byl právnímu zástupci žalobce doručen dne 31.7.2014 a proti kterému podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce odpor adresovaný a doručený žalované. Dne 19.8.2014 žalovaná vydala usnesení č.j. CPR-13498-2/ČJ-2014-930310-C224, jímž odpor postoupila s ohledem na § 86 odst. 1 správního řádu správnímu orgánu I. stupně. Následně dne 29.9.2014 správní orgán I. stupně vzhledem ke skutečnosti, že odpor nebyl adresován správnímu orgánu, který vydal předmětný příkaz ,ve lhůtě pro podání odporu, postoupil věc žalované k dalšímu vyřízení. Žalovaná poté dne 29.10.2014 vydala napadené rozhodnutí.

V **napadeném rozhodnutí** žalovaná uvedla, že správní orgán postoupil věc žalované v souladu s § 88 správního řádu ke konečnému rozhodnutí. Žalovaná přezkoumala napadený příkaz v rozsahu stanoveném v § 89 správního řádu a dospěla k závěru, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se správním řádem. Následně shrnula dosavadní průběh správního řízení a konstatovala, že napadený příkaz byl žalobci doručen dne 31.7.2014. V návaznosti na tento den počala běžet zákonná lhůta 15 dnů pro podání odporu. Konec lhůty pro podání odporu, resp. jeho poslední den, kdy mohl být odpor učiněn, byl den 15.8.2014. Dále žalovaná uvedla, že poučení o možnosti podání odporu je v písemném vyhotovení předmětného příkazu formulováno v souladu s přestupkovým zákonem a žalobce postupoval v rozporu s § 87 odst. 4 přestupkového zákona, když odpor proti předmětnému příkazu podal odvolacímu orgánu. Správní řád v § 40 odst. 1 písm. d) umožňuje učinit podání u správního orgánu vyššího stupně, ale za podmínky, že toto nemohl z vážných důvodů učinit u věcně a místně příslušného správního orgánu. Prokázání vážných důvodů, a tím i zachování lhůty, je v tomto případě na straně žalobce. Žalovaná konstatovala, že žalobce napadl příkaz odporem, ve kterém pouze konstatoval, že podává odpor proti příkazu ze dne 29.7.2014, kterým byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 156 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců a byla mu uložena pokuta ve výši 4.000,-Kč. Žádné vážné důvody žalobce neuvedl. Na základě výše uvedeného žalovaná dospěla k závěru, že odpor byl podán opožděně a nelze uplatnit výjimku uvedenou v § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu a lhůta

pro podání odporu nemohla být zachována. Závěrem žalovaná uvedla, že z § 92 odst. 1 správního řádu vyplývá, že odvolací správní orgán opožděné odvolání vždy zamítne a nezabývá se obsahem podaného odvolání. Následně pak zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že opožděný odpor sepsaný žalobcem dne 15.8.2014 neobsahoval skutečnosti odůvodňující jeho posouzení jako podnět k přezkumnému řízení k obnově řízení nebo po vydání nového rozhodnutí, bylo odvolacím správním orgánem rozhodnuto, tak jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

O věci samé rozhodl soud bez jednání podle § 51 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s.ř.s.), neboť s tím žalobce i žalovaná souhlasili.

Podle § 76 odst. 2 s.ř.s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

V daném případě soud nemohl přistoupit k přezkumu důvodnosti žalobních bodů, neboť zjistil důvod pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí.

V předmětném případě vydal správní orgán I. stupně příkaz ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o přestupcích, jenž je jednou z forem správních rozhodnutí a jehož úprava je obsažena nejen v § 87 odst. 1 zákona o přestupcích, ale i např. v § 150 správního řádu, jejímž určitým vzorem byl právě § 87 odst. 1 zákona o přestupcích, který již od počátku účinnosti správního řádu příkazní řízení upravuje. Příkazní řízení, v němž je vydáván příkaz, je zjednodušenou formou správního řízení, jež se vyznačuje i specifickým opravným prostředkem, a to odporem. Podle § 87 odst. 4 může obviněný z přestupku proti příkazu podat odpor do 15 dnů ode dne jeho doručení, a to správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Podstatou příkazního řízení je rychlost a hospodárnost řízení. Skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Správní orgán tedy může, není-li pochybnost o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, bez dalšího řízení vydat příkaz, v němž uloží napomenutí nebo pokutu, a nepodá-li proti němu oprávněná osoba v zákonné lhůtě odpor, příkaz nabude právní moci. Naopak již pouhým podáním včasného odporu se příkaz bez dalšího ruší a pokračuje se ve správním řízení. Včasné podání odporu je tedy způsobilé vyvolat zákonem přiznaný následek, a to automatické zrušení příkazu. Správní orgán po zrušení příkazu vydá prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. S ohledem na shora uvedené je zřejmé, že o podaném odporu se žádné řízení nevede. O tom, zda nastaly jeho účinky, a tedy zda dojde ke zrušení příkazu, se žádné samostatné rozhodnutí nevydává. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2011, č.j. 8 As 2011-28, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32)

Ze shora uvedeného je zřejmé, že institut odporu se významně odlišuje od institutu odvolání, neboť podle § 81 odst. 1 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu může odvolání podat účastník proti rozhodnutí správního orgánu, a to do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně odvolání vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas (§ 87 správního řádu). Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87 správního řádu, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání (§ 88 správního řádu). Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu). Opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne (§ 92 odst. 1 správního řádu). Je tedy zřejmé, že pokud správní orgán I. stupně za shora uvedených podmínek plně odvolání nevyhoví, musí postoupit správní spis odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí o dovolání, kdy odvolací správní orgán rozhoduje nejen o včasném a přístupném odvolání podle § 90 správního řádu, ale rozhoduje i o opožděném nebo nepřipustném odvolání, které je povinen zamítnout.

Jak již soud shora uvedl, v dané věci byl správním orgánem vydán příkaz, proti němuž mohl žalobce podat opravný prostředek, a to odpor ve smyslu § 87 odst. 4 zákona o přestupcích, což také učinil, i když jej podal k nadřízenému správnímu orgánu. Na správním orgánu I. stupně poté, co mu byl žalovanou odpor žalobce postoupen, bylo, aby posoudil, zda je odpor včasný či opožděný. Pokud by správní orgán I. stupně shledal odpor včasným, došlo by ke zrušení vydaného příkazu a správní orgán I. stupně měl pokračovat v řízení v souladu s § 87 odst. 4 věty druhé. Pakliže správní orgán I. stupně shledal podaný odpor opožděný, neměl jej předkládat žalované k dalšímu vyřízení, neboť podle zákona správní orgán I. stupně není povinen opožděný či nepřipustný odpor předkládat nadřízenému správnímu orgánu (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7.10.2015, č.j. 52 A 73/2015-42). Správní orgán I. stupně by nepostupoval nezákonně, ani pokud by neodůvodněný odpor podaný žalobcem nepředložil nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k provedení přezkumného řízení ve lhůtě stanovené v § 88 odst. 1 věty třetí správního řádu. V daném případě však správní orgán I. stupně postoupil podaný odpor žalované, jakožto nadřízenému správnímu orgánu, k dalšímu vyřízení. Následně poté bylo žalovanou vydáno rozhodnutí, kterým podle § 92 odst. 1 správního řádu podaný odpor jako opožděný zamítla, i když dané ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu je možné aplikovat pouze ve vztahu k odvolání. Z odůvodnění i z výroku napadeného rozhodnutí jednoznačně ovšem vyplývá, že žalovaná na podaný odpor nahlížela jako na odvolání a nikoliv jako na odpor, i když mezi těmito dvěma instituty jsou, jak již bylo shora uvedeno rozdíly. Žalovaná tak rozhodla o tom, že je odpor opožděný, a to ve chvíli, kdy k takovému rozhodnutí neměla žádnou pravomoc. Soud opětovně uvádí, že o podaném odporu se nevede žádné řízení a o tom, zda-li nastaly nebo nenastaly jeho účinky, se nevydává samostatné rozhodnutí.

Soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j. 6 A 76/2001-96, podle něhož je nicotný správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze, kdy takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, absolutní nedostatek

formy, neurčitost, nesmyslnost. Soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí, kterým žalovaná rozhodovala o podaném odporu, ačkoliv se o tomto nerozhoduje samostatným rozhodnutím, trpí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu takovými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu, kdy takovou vadou je absolutní nedostatek pravomoci žalované.

Z vyložených důvodů soud vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že je na posouzení správního orgán I. stupně, zda bylo podání odporu včasné a bude tak pokračovat v řízení před správním orgánem I. stupně, nebo zda dojde k závěru, že odpor byl podán opožděně a příkaz vydaný správním orgánem I. stupně tak nabude účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto a contrario § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí a žalovaná zamítnutí žaloby, rozhodnuto však bylo o nicotnosti rozhodnutí, tudíž žádný z účastníků neměl ve věci plný úspěch a žádnému z nich nebyla náhrada nákladů přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 29. ledna 2016

Mgr. Jana Komínková, v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Bc. Michaela Karásková