

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Miroslavou Hrehorovou v právní věci žalobce: **V. P.**, nar. X, trvale bytem X, zastoupeného JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, Jandova 8, 190 00 Praha 9, proti žalovaným: a) **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3 a b) **Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Křižíkova 15, Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného a) ze dne 17. 4. 2014, čj. CPR-2186-3/ČJ-2014-930310-V231, dále proti rozhodnutí žalovaného b) ze dne 19. 12. 2013 čj. KRPA-502924-16/ČJ-2013-000022 a rozhodnutí žalovaného b) ze dne 19. 12. 2013 čj. KRPA-502924-17/ČJ-2013-000022,

t a k t o :

- I. **Žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie čj. CPR-2186-3/ČJ-2014-930310-V231 ze dne 17. 4. 2014 se odmítá.**
- II. **Žaloba proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy čj. KRPA-502924-16/ČJ-2013-000022 ze dne 19. 12. 2013 se odmítá.**
- III. **Žaloba proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy čj. KRPA-502924-17/ČJ-2013-000022 ze dne 19. 12. 2013 se odmítá.**
- IV. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Městskému soudu v Praze byla dne 5. 5. 2014 doručena žaloba žalobce, v jejímž petitu se domáhal zrušení všech shora uvedených rozhodnutí.

Ze spisového materiálu soud zjistil, že žalobce podal v březnu roku 2013 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Toto řízení bylo usnesením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 6. 8. 2013 zastaveno, neboť žalobce ani přes výzvu nedoložil k žádosti veškeré zákonem stanovené náležitosti. Zmíněné usnesení posléze nabylo právní moci dne 4. 9. 2013 poté, co bylo žalobci doručeno fikcí dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

Dne 18. 12. 2013 byl žalobce zajištěn (dle § 27 odst. 1 písm. d/ zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky) hlídkou Policie ČR, jelikož bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá ode dne 5. 9. 2013 neoprávněně. Následujícího dne, tj. 19. 12. 2013, bylo proto s žalobcem zahájeno správní řízení o vyhoštění a ještě tentýž den byla Krajským ředitelstvím policie hl. m. Prahy vydána rozhodnutí čj. KRPA-502924-16/ČJ-2013-000022 a KRPA-502924-17/ČJ-2013-000022, kterými bylo žalobci uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území byla stanovena na jeden rok a zároveň byla

žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení spojené s řízením o správním vyhoštění paušální částkou ve výši 1.000,-Kč.

Dne 23. 1. 2014 bylo Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy doručeno odvolání žalobce proti zmíněným rozhodnutím a jelikož šlo o odvolání opožděné, požádal žalobce zároveň o navrácení v předešlý stav, respektive o prominutí zmeškání lhůty dle § 41 správního řádu. Zmíněné žádosti Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy usnesením čj. KRPA-502924-23/ČJ-2013-000022 ze dne 28. 1. 2014 nevyhovělo, s čímž žalobce nesouhlasil a napadl toto usnesení odvoláním. O něm bylo rozhodnuto Ředitelstvím služby cizinecké policie dne 17. 4. 2014 tak, že odvolání bylo zamítnuto a původní rozhodnutí (usnesení ze dne 28. 1. 2014) bylo potvrzeno. Zrušení obou posledně zmíněných rozhodnutí stejně jako obou rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 19. 12. 2013 se žalobce domáhá v právě pojednávané věci.

Před tím, než-li soud přistoupil k meritornímu posouzení věci, zabýval se otázkou, zda jsou žalobcem napadená rozhodnutí přezkoumatelná v rámci správního soudnictví.

Nejprve posoudil rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie čj. CPR-2186-3/ČJ-2014-930310-V231 ze dne 17. 4. 2014. Hranice soudního přezkumu jsou vymezeny § 70 s.ř.s., jenž taxativním výčtem stanoví kompetenční výluky, respektive určuje úkony správního orgánu, které správní soudy nepřezkoumávají. Pod písmenem b) citovaného ustanovení jsou uvedeny úkony, které sice materiálně rozhodnutími ve smyslu § 65 s.ř.s. jsou, avšak jedná se o úkony předběžné povahy.

Znaky výše zmíněného pojmu specifikoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, kdy soud vyložil pojem „rozhodnutí předběžné povahy“ takto: *„Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímne fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak).“*

Zbývá tudíž zodpovědět otázku, zda rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie čj. CPR-2186-3/ČJ-2014-930310-V231 ze dne 17. 4. 2014 vydané podle § 41 správního řádu, o prominutí zmeškání úkonu, je úkonem předběžné povahy. Také touto záležitostí se již Nejvyšší správní soud zabýval, když v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007 – 49 vyslovil následující názor: *„Dle Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů ve smyslu shora uvedeného rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného. Předběžnost je přitom v dané věci nutno vykládat jednak (1) z hlediska časového, kdy rozhodnutí o odvolání správní orgán nevydá dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo zmeškání úkonu prominuto či nikoli; jednak (2) jako vzájemnou podmíněnost, kdy výsledek rozhodnutí o prominutí či neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí o podaném odvolání.“*

Rozsudek devátého senátu tedy vyřkl jednoznačný závěr, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání je rozhodnutím podkladovým pro konečné rozhodnutí, tj. pro rozhodnutí o odvolání. Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu

ukládá odvolacímu správnímu orgánu opožděné odvolání zamítnout, z čehož jasně vyplývá, že i v případě opožděného odvolání vydává správní orgán rozhodnutí, jež naplňuje znaky rozhodnutí dle § 65 s.ř.s. a jde tudíž o rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu.

V duchu výše uvedeného postupovalo v projednávané věci také Ředitelství služby cizinecké policie, jakožto odvolací správní orgán. To nejprve vyčkalo, až rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu nabude právní moci, a poté ve věci s konečnou platností rozhodlo dne 28. 4. 2014 rozhodnutím čj. CPR-2186-6/ČJ-2014-930310-V231 tak, že opožděné odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí o správním vyhoštění zamítlo.

Byť tedy rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu [§ 65 s.ř.s.](#) konstituuje až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání.

Z uvedených důvodů není možno napadat žalobou přímo rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty jako rozhodnutí podkladové, jelikož proti tomuto typu rozhodnutí je žaloba nepřipustná dle § 68 písm. e) s.ř.s. Soudu proto v projednávané věci nezbylo, než postupovat dle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. a žalobu v tomto bodě odmítnout.

Soud se dále zabýval rozhodnutími Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 19. 12. 2013, jež byla vydána jako rozhodnutí prvostupňová v rámci správního řízení o vyhoštění žalobce.

Z obsahu spisu je zřejmé, že žalobce podal odvolání proti zmíněným rozhodnutím opožděně.

Ve správním soudnictví platí obecná zásada zakotvená v ust. § 5 s. ř. s., podle níž, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Tato zásada je v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dále zopakována v ust. § 68 písm. a) s. ř. s.

Zbývá zodpovědět otázku, zda podáním opožděného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, došlo k jeho vyčerpání, jak by naznačoval doslovný jazykový výklad ustanovení § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s.

Odpověď lze nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 24. 3. 2006 č. j. 4 As 6/2005 – 59, dospěl k závěru, že by tomu tak mohlo být pouze za situace, kdy „*pojem podání řádného opravného prostředku by současně znamenal vyčerpání řádného opravného prostředku, a to bez ohledu na to, zda takové odvolání bylo podáno včas či opožděně. S jistotou lze však konstatovat, že bude-li prokázáno, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu bylo podáno opožděně, nebyla vyčerpána možnost správního orgánu II. stupně, tedy žalovaného, zabývat se meritem věci a lze dovodit, že takovým postupem se zbavil žalobce možnosti tvrdit, že byl zkrácen na svých právech meritorním rozhodnutím. Je-li totiž napadáno rozhodnutí žalovaného, které se meritem věci vůbec nezabývalo, ale zabývalo se pouze posouzením opožděnosti odvolání, tak lze proti takovému rozhodnutí účinně brojit pouze tvrzením o tom, že odvolání bylo podáno včas. Jedině tímto způsobem a bylo-li by prokázáno, že odvolání podáno včas bylo, a došlo by tudíž v přezkumném soudním řízení ke zrušení takového rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byla by prolomena právní moc rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc by mohla být žalovaným správním orgánem posouzena v meritu. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem krajského soudu uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, že v posuzované*

věci bylo možno přezkoumat pouze zákonnost postupu žalovaného v tom směru, zda byly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání podle § 60 správního řádu.“

S ohledem na výše uvedenou citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že prvostupňová rozhodnutí jsou ze samostatného přezkumu v rámci správního soudnictví vyloučena. Jelikož Ředitelství služby cizinecké policie nebyla postupem žalobce dána možnost posoudit věc meritorně, připravil se zároveň žalobce bez cizího přičinění o možnost tvrdit, že byl meritorním rozhodnutím zkrácen na svých právech. Vyčerpání řádného opravného prostředku je nutno chápat jako vyčkání konečného rozhodnutí o něm, k čemuž však v daném případě nedošlo. Jelikož je správní řízení až na výjimky konstruováno jako dvoustupňové (srov. § 81 odst. 1 správního řádu), jež účastníkům vkládá do rukou možnost obrany proti rozhodnutím v první instanci, nejsou-li s ním spokojeni, měl a mohl žalobce tuto možnost také využít.

Tím, že tak neučinil, došlo k nabytí právní moci rozhodnutí v prvním stupni a odvolací orgán po podání opožděného opravného prostředku rozhodoval nikoliv meritorně, ale s ohledem na § 92 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutím podle citovaného ustanovení dochází k zamítnutí odvolání z důvodu jeho opožděnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně projednat. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost tudíž nelze považovat za součást meritorního rozhodování, jež bylo v rámci správního řízení ukončeno marným uplynutím lhůty pro podání odvolání. K totožným závěrům dospěl také Nejvyšší správní soud, který v rozsudku čj. 7 As 8/2012 – 37 ze dne 24. 8. 2012 konstatoval: „*Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání (rozklad), tak netvoří jednotu s rozhodnutím odvolacího (rozkladového) správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto rozhodnutí zamítnuto jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu I. stupně současně potvrzováno.*“

V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost by tedy zdejší soud zkoumal v mezích žalobních bodů již jen to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda žalobce nebyl v tomto směru zkrácen na svých právech již rozhodnutími o jeho žádosti o navrácení v předešlý stav. Jelikož však žalobce rozhodnutí Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 28. 1. 2014, kterým bylo jeho odvolání zamítnuto jako opožděné, žalobou nenapadl, soud k předestřené úvaze nepřistoupil a žalobu v bodech směřujících proti prvostupňovým rozhodnutím ze dne 19. 12. 2013 odmítl.

Na závěrech soudu nic nemění ani fakt, že v rámci právě projednávané věci bylo opožděné odvolání podáno spolu s žádostí o navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu. Institut žádosti o navrácení v předešlý stav, resp. žádost o prominutí zmeškání lhůty nelze považovat za řádný opravný prostředek, byť bylo odvolání (typicky řádný opravný prostředek) součástí zmíněné žádosti (srov. § 41 odst. 2 správního řádu). Spíše by bylo možno přiklonit se k výkladu, že žádost o navrácení v předešlý stav představuje mimořádný opravný prostředek *sui generis*, či spíše jde při využití společně se zmeškaným opravným prostředkem o institut mimořádným opravným prostředkům blízký, jelikož směřuje již toliko proti pravomocnému rozhodnutí.

Lze uzavřít, že žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky, které měl k ochraně svých práv v procesní dispozici, když proti rozhodnutím Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 19. 12. 2013 čj. KRPA-502924-16/ČJ-2013-000022 a KRPA-502924-17/ČJ-2013-000022 podal opožděné odvolání. Na tento případ proto dopadá ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce v řízení před správním

orgánem řádné opravné prostředky, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Soudní přezkum správních rozhodnutí nemůže nahrazovat prostředky ochrany subjektivních veřejných práv nacházející se uvnitř veřejné správy, v opačném případě by došlo k popření jeho subsidiarity. Na základě uvedených důvodů soud žalobu proti výše uvedeným rozhodnutím jako nepřipustnou odmítl.

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením návrh odmítne, jestliže je podle tohoto zákona nepřipustný. K uvedenému závěru dospěl soud v případě všech žalobcem napadených rozhodnutí, a proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokových částech I.- III. tohoto usnesení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn dle § 60 odst. 3 s.ř.s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

P o u ě n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. června 2014

JUDr. Miroslava Hrehorová v.r.
samosoudkyně