



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **A. B. K.**, zastoupeného Mgr. Bohdanou Novákovou, advokátkou, se sídlem Pod Terebkou 12, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o nezákonném zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2007, č. j. 8 Ca 17/2007 - 32,

**takto:**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2007, č. j. 8 Ca 17/2007 - 32, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

### **Odůvodnění:**

Včas podanou kasační stížností žalobce napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva vnitra, který spatřuje v tom, že nebyl z příjímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně žalovaným přemístěn do azylového zařízení na území republiky.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel přiletěl na mezinárodní letiště Praha - Ruzyně v listopadu 2006 a následně byl umístěn do příjímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, neboť v tranzitním prostoru učinil prohlášení o úmyslu požádat o azyl na území České republiky. Jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal dne 24. 11. 2006 žalobu k Městskému soudu v Praze. Dne 8. 1. 2007 uběhlo od podání žaloby 45 dnů. Žalobce namítal, že ačkoli je žalovaný povinen podle § 73 odst. 2 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění přemístit žalobce do azylového zařízení na území, pokud soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání

žaloby, toto žalovaný neprovedl. V důsledku toho je žalobce povinen setrvávat ve středisku, kde je zbaven osobní svobody, a jehož režim a podmínky se v podstatných rysech neliší od pobytu ve vězeňském zařízení.

Městský soud při posouzení žaloby vyšel z následujících skutečností: Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Dle názoru soudu, aby faktické jednání správních orgánů bylo možné považovat za zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. musí jít především o aktivní úkon (aktivitu), nikoli o nekonání správního orgánu, tedy nemůže být správní orgán nečinný (pasivní), a současně tento úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět. Jednání žalovaného, které spočívalo v tom, že žalobce nebyl žalovaným dopraven do jiného ministerstvem určeného azylového zařízení na území, nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., neboť zde nejde o aktivní jednání žalovaného, ale naopak o jeho pasivitu a nekonání, která žalobce nezavazuje k žádné povinnosti něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. - nesprávné posouzení právní otázky, neboť se na rozdíl od městského soudu domnívá, že „pasivitu a nekonání“ Ministerstva vnitra je možno, ba přímo nutno označit za „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Tuto skutečnost stěžovatel dovozuje na prvním místě z doktrinálního přístupu. Zde poukazuje na komentované znění zákona o Ústavním soudu (autoři Filip, Holländer, Šimíček): „Pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“ je nutno interpretovat vždy s přihlédnutím ke konkrétní situaci. Jiným zásahem je (...) také nečinnost (omisivní jednání) orgánu veřejné moci tam, kde měl být činný.“ Dále stěžovatel odkazuje na judikaturu Ústavního soudu (citace z rozhodnutí Ústavního soudu č. j.IV. ÚS 376/06 z 13. 9. 2006): „Stěžovatelka tvrdí, že její držení v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště na základě § 73 odst. 1 zákona o azylu a nedopravení její osoby do určeného azylového zařízení na území ČR bylo po uplynutí 5 dnů v rozporu s ustanovením § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu, čímž došlo k zásahu orgánu veřejné moci do jejích ústavně zaručených práv. Zásahem orgánu veřejné moci je z obecného pohledu takové jednání, kterým se konkrétní subjektivní ústavně zaručená práva (právo) někoho proti jeho vůli určitým způsobem omezují. Musí jít o individuální akt, zpravidla o převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům a svobodám, který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, směřující vůči konkrétní osobě, která návrh podává, tedy o zásah individualizovaný a konkretizovaný. Z této fakticity musí posléze vyplynout, že důsledkům takového zásahu orgánu veřejné moci, neplynoucímu z příslušného rozhodnutí, nelze čelit jinak než ústavní stížností, resp. nálezem Ústavního soudu, obsahujícím zákaz takového zásahu. Tato podmínka není přirozeně splněna tam, kde poškozenému je k dispozici obrana daná celým právním řádem republiky (viz např. sp. zn. III. ÚS 62/95, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 4, Nález č. 78, str. 243, sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 27, Usnesení č. 30, str. 337). Dle ustanovení § 82 soudního řádu správního každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Z výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního je patrné, že stěžovateli byl právním řádem poskytnut prostředek k ochraně jejích práv...“. Ústavní soud tedy sám žalobu

proti nezákonnému zásahu správního orgánu určil jako patřičný prostředek ochrany práv cizince v situaci, ve které se nachází stěžovatel. Stěžovatel nadto dodává, že podle čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy „Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem má právo podat návrh na zahájení řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti zbavení jeho svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.“ Městský soud systematicky odmítá zabývat se meritorním přezkumem věci, a tak rezignuje na základní lidská práva i na své postavení a poslání svěřené mu Ústavou. Z uvedených důvodů navrhuje stěžovatel zrušení rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ve vyjádření správního orgánu ke kasační stížnosti vyjadřuje žalovaný souhlas se závěry soudu, nicméně rozhodnutí o kasační stížnosti ponechává bez návrhu. Jinak uvádí, že od 31. 8. 2007 je stěžovatel pobytem v PoS K. n. O.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Přístup k nastolené otázce již Nejvyšší správní soud nastínil ve své předchozí rozhodovací praxi, a to konkrétně v rozhodnutí sp. zn. 9 Aps 5/2007 z 15. 11. 2007. V odůvodnění tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud odkázal na svoji předchozí judikaturu v jiné (azylové) agendě, která se zabývala otázkou legality přemístění, resp. následného držení stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech, (rozsudek ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 Azs 156/2006 - 38, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Soud se v tomto rozhodnutí sice primárně zabýval určením místní příslušnosti soudu, nicméně zde mimo jiné konstatoval, že: „...Pokud je tedy žadatel o azyl přemístěn z přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště do jiného zařízení Ministerstva vnitra, je nutno na něj hledět jako na žadatele, jenž byl dopraven do jiného azylového zařízení ve smyslu § 73 odst. 2 zákona o azylu, byť se k tomuto postupu Ministerstvo vnitra rozhodlo z jiných důvodů, než pro překročení lhůt v tomto ustanovení uvedených. Nelze totiž akceptovat, že by na osobu, o níž je českou veřejnou mocí nejen rozhodováno ve smyslu zákona o azylu, ale s níž je nadto touto mocí i fyzicky manipulováno, jež je přemístována a umístována do zařízení nacházejícího se několik desítek kilometrů od mezinárodního letiště, bylo nadále pohlíženo jako na osobu, jež dosud nepřekročila české státní hranice a nedostala se tedy pod jurisdikci našeho státu. ...Zdejší soud, který nemůže akceptovat, že by zařízení ve Velkých Přílepech mohlo být považováno za součást „tranzitního prostoru mezinárodního letiště“, či za jakousi jeho enklávu, neboť takový přístup by byl spíše účelovým a nikoli smysl zákona a práv respektujícím výkladem, považuje stěžovatele za osobu nacházející se v okamžiku podání žaloby v azylovém zařízení Ministerstva vnitra ve Velkých Přílepech, a toto místo považuje za jeho „místo pobytu“ ve smyslu § 77 zákona o azylu. Místní příslušnost určená Krajskému soudu v Praze tak byla určena správně.“

Odůvodnění rozhodnutí sp.zn. 9 Aps 5/2007 z 15. 11. 2007 dále pokračuje: „Prizmatem citovaného rozsudku proto na zařízení v obci Velké Přílepy nelze hledět jako na detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, ale jako na „obyčejné“ azylové zařízení Ministerstva vnitra s tím, že osoby v tomto zařízení umístěné měly všechna práva i povinnosti z toho plynoucí, včetně práva na opuštění daného zařízení. Právě v tom, že jim tato práva přiznána nebyla, resp. v tom, že dané zařízení nemohly opustit, je třeba spatřovat takový zásah ze strany Ministerstva vnitra, jenž v době pobytu

stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech naplňoval jednotlivé definiční znaky nezákonného zásahu uvedené v § 82 s. ř. s. tak, jak byly judikovány již výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu publikovaným pod č. 603/2005 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz):

- 1) Stěžovatel byl přímo zkrácen na svém právu opustit dané zařízení;
- 2) zbavení jeho osobní svobody držením v daném zařízení nemělo zákonnou oporu, neboť toto se nenacházelo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště;
- 3) pojmově se jednalo o donucení ze strany Ministerstva vnitra, tj. o zásah správního orgánu v širším slova smyslu;
- 4) zásah nebyl rozhodnutím;
- 5) zásah byl zaměřen přímo proti stěžovateli a
- 6) v době podání žaloby, jakož i v době vydání napadeného usnesení městského soudu, stále trval.

V souvislosti se shora uvedeným naplněným definičním znakem pod bodem 2., tj. v souvislosti s Ministerstvem vnitra vytvořenou právní fikcí, že zařízení ve Velkých Přílepech, v němž byl stěžovatel zadržován, je tranzitním prostorem mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, považuje Nejvyšší správní soud za nutné upozornit na základní ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jenž zakládají obecné pravidlo, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Právní stát vyžaduje, aby podmínky, za nichž může být uplatněna státní moc, byly přesně specifikovány a právem regulovány a pro vytvoření shora uvedené fikce proto byla nutná opora ve vnitrostátním, případně mezinárodním právu.“ (konec citace z rozsudku NSS sp. zn. 9 Aps 5/2007 z 15. 11. 2007)

Je zjevné, že citovaný rozsudek řeší poněkud odlišnou situaci: odlišnost spočívá v tom, že stěžovatel v případě výše citovaného rozsudku NSS byl sice přemístěn do azylového zařízení na území, avšak ministerstvo použilo právní fikci, že toto azylové zařízení je tranzitním prostorem mezinárodního letiště, s tím, že stěžovateli nebyla pod touto právní fikcí přiznána všechna práva i povinnosti plynoucí z přesunutí do řádného azylového zařízení, včetně práva na opuštění daného zařízení. Citovaný rozsudek však - přes naznačené odchylky - nepochybně poskytuje vodítko v nahlížení na právní otázku, zda v nepřemístění stěžovatele z tranzitního prostoru do řádného azylového zařízení lze shledávat „zásah“ tak, jak jej má na mysli § 82 s. ř. s. V přezkoumávaném případě dospěl Městský soud v Praze při posouzení této otázky v odůvodnění napadeného rozhodnutí k závěru, že „aby faktické jednání správních orgánů bylo možné považovat za zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. musí jít především o aktivní úkon (aktivitu), nikoli o nekonání správního orgánu, tedy nemůže být správní orgán nečinný (pasivní), a současně tento úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět. Jednání žalovaného, které spočívalo v tom, že žalobce nebyl žalovaným dopraven do jiného ministerstvem určeného azylového zařízení na území, nelze považovat za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., neboť zde nejde o aktivní jednání žalovaného, ale naopak o jeho pasivitu a nekonání, která žalobce nezavazuje k žádné povinnosti něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.“

Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vyslovil - ve velmi blízké otázce našemu případu - názor, že: „... v tom, že (osoby) dané zařízení nemohly opustit, je třeba spatřovat takový zásah ze strany Ministerstva vnitra, jenž v době pobytu stěžovatele v zařízení ve Velkých Přílepech. naplňoval jednotlivé definiční znaky nezákonného zásahu uvedené v § 82 s. ř. s.“ Znovu je nutno uvést, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu řeší poněkud odlišnou situaci, poskytuje však - přes naznačené odchylky - vodítko v nahlížení na právní otázku, zda v nepřemístění stěžovatele z tranzitního prostoru do řádného azylového zařízení lze shledávat

„zásah“ tak, jak jej má na mysli § 82 s. ř. s. Konkrétnější a bližší je v tomto směru judikatura Ústavního soudu: Z výše citovaného usnesení Ústavního soudu (rozhodnutí Ústavního soudu č. j. IV. ÚS 376/06 z 13. 9. 2006) lze ještě srozumitelněji a konkrétněji dovodit náhled Ústavního soudu na nastolenou právní otázku, zda v nepřemístění stěžovatele z tranzitního prostoru do řádného azylového zařízení lze shledávat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.: (zkráceno) „Stěžovatelka tvrdí, že její držení v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště na základě § 73 odst. 1 zákona o azylu a nedopravení její osoby do určeného azylového zařízení na území ČR bylo po uplynutí 5 dnů v rozporu s ustanovením § 73 odst. 2 písm. a) zákona o azylu, čímž došlo k zásahu orgánu veřejné moci do jejích ústavně zaručených práv. Zásahem orgánu veřejné moci je z obecného pohledu takové jednání, kterým se konkrétní subjektivní ústavně zaručená práva (právo) někoho proti jeho vůli určitým způsobem omezují. Dle ustanovení § 82 soudního řádu správního každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Z výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního je patrné, že stěžovatelce byl právním řádem poskytnut prostředek k ochraně jejích práv...“ Je nepochybné, že na samotnou podstatu otázky, zda se při nepřemístění jedná o „zásah“, či nikoliv, Ústavní soud nahlíží tak, že se svojí podstatou o „zásah“ jedná (jinak by Ústavní soud již pojmově, principiálně nemohl stěžovatelce ve stejné situaci jako je naše projednávaná otázka uvést - „doporučit“ - jako prostředek ochrany právě žalobu dle § 82 s. ř. s.). Právě tuto otázku přitom městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí vyhodnotil opačně. Jeho právnímu závěru tak ve světle výše citované judikatury nelze přisvědčit.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadaný rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu