



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **O. M.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové**, odbor specializovaných činností, se sídlem Věkoše 416, Hradec Králové, o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 9. 2009, č. j. 30 Ca 82/2009 - 37,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 9. 2009, č. j. 30 Ca 82/2009 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

Dne 29. 6. 2009 vydala žalovaná podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodnutí, č. j. CPHK-1936/ČJ-2009-054003-SV, o zajištění žalobkyně za účelem jejího předání podle mezinárodní smlouvy.

Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), na ochranu proti nezákonnému zásahu žalované. Uvedla, že jelikož byla „zajištěna podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, bylo jí upřeno právo požádat o jednu z forem mezinárodní ochrany, což považuje za takový zásah do jejích subjektivních práv, který porušil ústavní pořádek a mezinárodní závazky ČR“. Žalobkyně dále požadovala, aby soud přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu, neboť lze důvodně pochybovat o souladu § 3a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), na základě kterého bylo

žalobkyni upřeno právo žádat o udělení jedné z forem mezinárodní ochrany, s ústavním pořádkem. Žalobkyně navrhla, aby soud vydal rozsudek s výrokem: „*Žalobkyně O. M. se propouští na svobodu*“. Společně s žalobou žalobkyně podala i návrh na vydání předběžného opatření.

Krajský soud usnesením z 18. 8. 2009, č. j. 30 Ca 82/2009 - 29, zamítl návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření. Následně rozsudkem zamítl žalobu. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že domáhat ochrany se lze pouze před zásahem, který kumulativně splňuje takové podmínky, že žalobce přímo (1. podmínka) zkracuje na jeho právech (2. podmínka), nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ je přitom rozuměn zásah v širším slova smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a který byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším slova smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Krajský soud přitom odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, a ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, č. 1459/2008 Sb. NSS, publikované také na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Podle krajského soudu přitom v projednávané věci minimálně jedna z těchto podmínek nebyla splněna, neboť žalobkyně zásah spatřovala ve svém zajištění žalovanou podle § 129 zákona o pobytu cizinců. K zajištění však došlo na základě rozhodnutí žalované, a nebyla tak splněna podmínka aktivní žalobní legitimace podle § 82 s. ř. s., že zásah nebyl způsoben rozhodnutím správního orgánu. Krajský soud připomněl, že žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu má totiž subsidiární povahu. Krajský soud dále uvedl, že žalobkyně se mohla v zákonem stanovené lhůtě domáhat ochrany podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o zajištění podle § 65 s. ř. s., o čemž byla poučena i v rozhodnutí správního orgánu.

Krajský soud dále konstatoval, že otázkou tvrzené protiústavnosti § 3a zákona o azylu se nemusel zabývat, neboť jeho aplikace v přezkoumávané věci nepřicházela v úvahu.

## II.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Domnívá se, že krajský soud jí svým rozsudkem upřel právo domáhat se soudní ochrany, když na jednu stranu uvedl, že v případě stěžovatelky nebyly naplněny znaky nezákonného zásahu vymezené v § 82 s. ř. s., jakož i neexistovala aktivní legitimace stěžovatelky, a na stranu druhou shledal, že stěžovatelka fakticky brojila proti rozhodnutí o zajištění a tedy proti faktu, že je zajištěna.

Stěžovatelka uvádí, že z obsahu žaloby je však naopak zřejmé, že žaloba směřovala proti jednání žalované spočívající v tom, že stěžovatelce nebylo umožněno učinit prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu a to s odkazem na ustanovení zákona, které stěžovatelka považovala za neústavní. Nedomáhala se tedy zjevně ochrany před nezákonným zajištěním, jak se nesprávně domnívá krajský soud. Je sice pravdou, že v žalobě formulovaný petit sice nasvědčuje názoru krajského soudu, nicméně z obsahu žaloby vyplývá něco jiného. Za situace, kdy návrh žalobkyně nebyl jednoznačný a bylo možné připustit dva možné způsoby výkladu jejího obsahu, měl soud z důvodu odstranění takové vady stěžovatelku vyzvat v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. Podle stěžovatelky je zřejmé, že v žalobě nesprávně formulovala návrh výroku rozsudku.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka zdůrazňuje, že rozhodnutí o jejím zajištění není přímým důvodem tvrzeného zásahu do práv stěžovatelky. Jím je primárně postup žalované,

opírající se o neústavní ustanovení zákona. Pokud však krajský soud podle stěžovatelky dospěl k závěru, že žaloba směřuje proti samotnému zajištění, jak by se bylo možné z návrhu výroku domnívat, měl krajský soud v souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu odmítnout a poučit stěžovatelku, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podle § 200o a násl. o. s. ř. podat žalobu k okresnímu soudu, v jehož obvodu je umístěno zařízení, v němž je zajištěna.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapitulovala skutečnosti, z nichž vycházela při rozhodování. Uvedla, že si není vědoma porušení zákona ze strany správního orgánu. K stěžovatelkou uváděným důvodům ve smyslu § 103 písm. a) a d) s. ř. s. žalovaná uvedla, že se nebude vyjadřovat, neboť respektuje rozhodnutí soudu.

### III.

Po konstatování přípustnosti a včasnosti kasační stížnosti podle § 102 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkoumávání napadeného rozsudku krajského soudu, a to v rozsahu v kasační stížnosti uvedených námitek a v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ačkoli se jedná o důvod, k němuž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, nejsou vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, musí zde souhlasit se stěžovatelkou v tom, že krajský soud pochybil, pokud během řízení neučinil kroky k odstranění nejasností ohledně toho, čeho se žalobkyně žalobou skutečně domáhá.

Krajský soud sám, aniž by stěžovatelku vyzval k odstranění vad podání, a aniž by tak mohlo být učiněno v rámci jednání, neboť to nebylo nařízeno, posoudil žalobu sice jako směřující proti nezákonnému zásahu žalované, avšak dospěl k závěru, že stěžovatelka nezákonný zásah spatřovala v samotném zajištění. Jelikož se však stěžovatelka mohla domáhat ochrany proti zajištění prostřednictvím žaloby směřující proti rozhodnutí žalované, a to podle § 65 a násl. s. ř. s., dospěl krajský soud k závěru, že nebyla splněna jedna z podmínek případného posouzení dané skutečností jako nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., a proto žalobu zamítl.

S tímto názorem a takovým posouzením žaloby Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Nelze se však na druhou stranu ani jednoznačně přiklonit k názoru stěžovatelky, že z žaloby bylo zjevné, že stěžovatelka se nedomáhala ochrany před nezákonným zajištěním, ale brojila proti nezákonnému zásahu žalované spočívajícímu v neumožnění podání žádosti o mezinárodní ochranu a vycházejícímu z protiústavního ustanovení zákona.

Stěžovatelka v žalobě uvedla: „*Jelikož byla žalobkyně zajištěna podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, bylo jí upřeno právo požádat o jednu z forem mezinárodní ochrany, což považuje za takový zásah do jejích subjektivních práv, který porušil ústavní pořádek a mezinárodní závazky ČR*“. Nebo na jiném místě: „*Zásah správního orgánu upřel žalobkyni právo na vstup do řízení o udělení mezinárodní ochrany*“. Dále se žalobkyně v žalobě zabývá § 3a písm. a) bodem 4 zákona o azylu ve spojení s § 129 zákona o pobytu cizinců. Uvádí, že se obává návratu do země původu, přitom jenom v řízení o udělení mezinárodní ochrany je možno zjistit, zda by předáním žalobkyně do státu jejího původu byl porušen čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (publikovaná pod č. 208/1993 Sb.). Zároveň navrhla, aby soud vydal rozsudek s výrokem: „*Žalobkyně O. M. se propouští na svobodu*“.

Co se týče posouzení těchto v žalobě uváděných tvrzení, Nejvyšší správní soud dospívá hned k několika možným způsobům, jak by bylo možné podání žalobkyně vyhodnotit:

1. Z obsahu žaloby by bylo možné dovodit, že stěžovatelka se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalované spočívajícímu v tom, že stěžovatelce nebylo umožněno učinit prohlášení o mezinárodní ochraně. Ustanovení, které jí tak znemožnilo učinit, tedy § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu stěžovatelka v žalobě označila za protiústavní a v rozporu se závazky České republiky. Tento závěr, že žaloba skutečně směřovala proti uvedenému nezákonnému zásahu pak koresponduje i s tvrzením stěžovatelky v kasační stížnosti. Ostatně již i v rámci řízení u krajského soudu stěžovatelka podala alternativní návrh na vydání předběžného opatření, kterým by krajský soud buď uložil České republice a jejím orgánům jako třetí osobě zdržet se jakékoliv činnosti směřující k předání, vyhoštění či navrácení stěžovatelky do doby, než bude rozhodnuto o její žalobě, nebo by uložil Policii České republiky jako dalšímu účastníku zdržet se jakékoliv činnosti směřující k předání, vyhoštění či navrácení stěžovatelky do doby, než bude rozhodnuto o její žalobě.

Závěr, že žaloba skutečně směřovala proti uvedenému nezákonnému zásahu není však na stranu druhou v souladu s petitum žaloby, v němž stěžovatelka požadovala, aby soud rozhodl, že se propouští na svobodu. Pokud zde tedy existoval takový rozpor, krajský soud pochybil, pokud se nepokusil odstranit vady podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

2. Stejně tak skutečnost, že stěžovatelce nebylo umožněno učinit prohlášení o mezinárodní ochraně v souladu s § 3a písm. a) bodem 4. zákona o azylu, je pouze výsledkem toho, že stěžovatelka byla zajištěna právě podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců, na které, a žádné jiné, § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu odkazuje. Vyplyvá to i ze samotného tvrzení stěžovatelky v žalobě: „*Jelikož byla žalobkyně zajištěna podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, bylo jí upřeno právo požádat o jednu z forem mezinárodní ochrany (...)*“. Soud by proto mohl žalobu chápat jako žalobu směřující proti tomu, že stěžovatelka byla zajištěna podle uvedeného ustanovení, a nebyla zajištěna např. podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka v žalobě odkázala také na text zpracovaný zástupci Organizace pro pomoc uprchlíkům, který se věnuje rozdílu v aplikaci § 124 a § 129 zákona o pobytu cizinců.

Takto situaci posoudil i krajský soud, když uvedl, že stěžovatelka brojila proti stavu, který však byl prakticky založen rozhodnutím správního orgánu, a měla se tedy ochrany domáhat prostřednictvím žaloby směřující proti rozhodnutí, nikoli proti nezákonnému zásahu. Sám krajský soud pak správně poznamenal, že žaloba proti nezákonnému zásahu má ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiární povahu. Krajský soud však pochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobkyně se domáhá ochrany proti stavu, který byl založen rozhodnutím správního orgánu, avšak nadále žalobu posuzoval jako směřující vůči nezákonnému zásahu, aniž by stěžovatelce poskytl možnost tyto rozpory odstranit a aniž by ji vyzval podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad podání. A to navíc v situaci, kdy tento závěr, že stěžovatelka se ve skutečnosti domáhá ochrany proti zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců, odporoval petitu v žalobě uvedenému.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku z 31. 8. 2007, č. j. 5 Azs 56/2007 - 32: „*žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či porušeno, poskytl spravedlivou ochranu. Jestliže tedy soudní řád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení.*

*Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. Zde soud musí v prvé řadě zvážit, zda je nezbytné vadu odstranit. Pokud je namíste vady odstraňovat, pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu, a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, a jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje.“*

3. Jako o další výkladové variantě by se nabízelo uvažovat o tom, že žalobkyně brojí proti zajištění jako takovému. To by se dalo dovést zejména z petitu žaloby. V tomto směru se lze domáhat ochrany již proti samotnému rozhodnutí o zajištění, a to postupem podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo lze podat návrh na propuštění podle § 200o a násl. o. s. ř. S tímto návrhem se může cizinec na obecný soud obrátit kdykoli, pokud má za to, že nejsou splněny podmínky trvání jeho zajištění. Tato výkladová varianta však opět odporovala obsahu žaloby.

Jak je tedy patrné, žaloba nabízela více možných výkladových variant. Takovou situaci se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to např. v rozsudku z 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197. Zde uvedl, že: „Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petít. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petít, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř).“

Obdobně rozšířený senát ve svém usnesení z 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, uvedl: „Žaloba ve správním soudnictví představuje procesní úkon, jímž se žalobce obrací na soud a žádá jej, aby jeho veřejnému subjektivnímu právu, které bylo ohroženo či pomíjeno, originárně poskytl spravedlivou ochranu. Jestliže tedy soudní rád správní požaduje, aby žaloba splňovala určité náležitosti, nečiní tak proto, aby krajské soudy formalisticky trvaly na naplnění litery zákona, ale proto, aby žaloba mohla být podkladem právě pro poskytování několikrát zmíněné spravedlivé ochrany veřejným subjektivním právům v rámci soudního řízení. Krajské soudy musí mít tento základní smysl a účel žaloby vždy na zřeteli, a dále si musí zodpovědět otázku, jaký konkrétní smysl a účel má ta která konkrétní zákonem stanovená náležitost žaloby, a podle obsahu (samozřejmě netoliko pouze podle slov) žaloby podané žalobcem posoudit, zda tyto náležitosti splněny jsou či nikoliv. Na žalobu je přitom nutno pohlížet jako na jeden celek; proto nelze jednotlivé náležitosti posuzovat izolovaně.“

*Stejný přístup je třeba volit i při odstraňování vad žaloby, tedy skutečných nedostatků obecných či zvláštních náležitostí žaloby, které brání tomu, aby žaloba mohla být podkladem projednání a rozhodnutí věci. (...) Pokud je namíste vady odstraňovat (např. žalobce newádí v žalobě žádné konkrétní výtky vůči napadenému rozhodnutí, ale pouze povšečně cituje ustanovení právních předpisů), pak soud musí žalobce vždy k odstranění těchto vad vyzvat, stanovit mu k jejich odstranění přiměřenou lhůtu a poučit jej jednak o následcích nesplnění této výzvy, jednak o tom, jak má vadu odstranit. Toto poučení přitom musí být konkrétní (pouhá parafráze vybraných ustanovení soudního řádu správního je tedy nedostačující) a musí být diferencované v závislosti na individuální charakteristice žalobce, vůči němuž směřuje“.*

Pokud tedy nebylo z žaloby zřejmé, čeho se stěžovatelka domáhá a vůči čemu její žaloba směřuje, krajský soud pochybil, pokud se takovou vadu nejprve v souladu s § 37 s. ř. s. nepokusil odstranit.

Krajský soud bude v dalším řízení proto povinen objasnit, čeho se stěžovatelka ve skutečnosti v žalobě domáhá. V případě, že by byly správné výkladové varianty uvedené pod body 1. či 2., byl by se krajský soud nucen zabývat také souladem § 3a písm. a) bodu 4. zákona o azylu s Ústavou a Úmluvou o právním postavení uprchlíků (publikovanou pod č. 208/1993 Sb.). V případě, že by soud došel k závěru, že se žalobkyně domáhá propuštění

na svobodu ve smyslu § 200t o. s. ř., byl by nucen, jak již i stěžovatelka ve své kasační stížnosti upozorňovala, žalobu na základě § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout a poučit ji o možnosti domáhat se ochrany v řízení podle o. s. ř.

#### IV.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

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

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. prosince 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu