

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatele **G. T. E. H.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 8, pobočka v Praze 1, Václavské nám. 21, za účasti **Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2007, č. j. 6 Ca 16/2007 – 41,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2007, č. j. 6 Ca 16/2007 – 41, **se zrušuje.**

II. Řízení o žalobě, doručené Městskému soudu v Praze dne 22. 1. 2007, **se zastavuje.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností stěžovatel napadl v záhlaví označené pravomocné usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva vnitra, který spatřuje ve svém přemístění a následném zadržování v zařízení Ministerstva vnitra v obci V. P., zřízeném jako detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště P. –

R.; současně byl tímto usnesením odmítnut i jeho návrh na vydání předběžného opatření v dané věci, jež mělo spočívat v neprodleném propuštění stěžovatele z daného zařízení.

Dne 30. 8. 2006 stěžovatel podal v tranzitním prostoru mezinárodního letiště P. – R. žádost o udělení azylu, resp. mezinárodní ochrany na území České republiky podle § 10 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). V této souvislosti byl umístěn do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště P. – R. (§ 73 odst. 1 zákona o azylu), kde mu bylo dne 9. 9. 2006 předáno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 9. 2006, č. j. OAM-1077/LE-07-15-2006, kterým byla jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o azylu. Proti danému rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Praze.

Dne 11. 9. 2006 byl stěžovatel přemístěn z Přijímacího střediska P. – R. do zařízení ve V. P., přičemž proti tomuto přemístění, resp. následnému zadržování v daném zařízení Ministerstva vnitra podal žalobu ze dne 17. 1. 2006 (ačkoliv z razítka podatelny městského soudu je zřejmé, že žaloba byla podána až v roce 2007, neboť městskému soudu byla doručena dne 22. 1. 2007), jakož i návrh na vydání předběžného opatření, které městský soud napadeným usnesením odmítl. Ztotožnil se v něm přitom s názorem stěžovatele v tom, že jeho umístění v přijímacím středisku je třeba považovat za zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované jako sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., a čl. 8 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.). V této souvislosti však dospěl k závěru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nesplňuje požadavky na včasnou a účinnou soudní ochranu tak, jak vyplývá z čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Procesní postup, který s. ř. s. pro řízení o této žalobě stanoví, totiž neumožňuje správnímu soudu reagovat na podaný návrh okamžitě, tedy v časovém horizontu dnů, byť by i o něm rozhodoval přednostně. Navíc lhůty pro podání této žaloby uvedené v ustanovení § 84 s. ř. s. brání tomu, aby byl takový návrh podán kdykoli během umístění cizince v přijímacím středisku.

Na druhou stranu městský soud konstatoval, že se nedomnívá, že by cizinec umístěný v přijímacím středisku neměl k dispozici jiné právní prostředky soudní ochrany. Podle názoru městského soudu je totiž takový cizinec oprávněn obrátit se na soud v občanském soudním řízení s návrhem na zahájení řízení podle § 200o a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Jedná se sice o procesní ochranu vloženou do o. s. ř. pro účely soudní ochrany v případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), avšak městský soud má za to, že není rozumného důvodu akceptovat odchylný postup pro uplatnění ochrany cizince zajištěného podle zákona o pobytu cizinců a cizince „zajištěného“ na základě zákona o azylu. Zákaz opuštění přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště podle § 46 odst. 2 a § 73 odst. 3 zákona o azylu je podle názoru městského soudu adekvátní institutu zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Případná obrana takového cizince musí proto být již s ohledem na garance dané Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod obdobná. Žalobní legitimace tak vyplývá přímo z Listiny základních práv a svobod a z citované úmluvy, aniž by bylo třeba explicitně její obdobné

vyjádření v zákoně o azylu tak, jako je tomu v § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 200o o. s. ř. tak přímo z představuje žalobní legitimaci i pro cizince v případě jeho umístění do přijímacího střediska na základě § 73 odst. 1 zákona o azylu a nebrání tomu ani skutečnost, že § 200o o. s. ř. obsahuje poznámku pod čarou odkazující na zákon o pobytu cizinců, neboť tato nemá dle judikatury Ústavního soudu normativní povahu. Jedině v řízení podle citovaného ustanovení o. s. ř. se takovému cizinci dostane soudní ochrany odpovídající požadavkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť při zamítnutí návrhu přísluší navrhovateli právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění po uplynutí tří týdnů od právní moci zamítavého rozhodnutí, přičemž soud je navíc povinen rozhodnout přednostně a s největším urychlením. Městský soud připustil, že některá procesní ustanovení bude třeba aplikovat pouze analogicky, např. v otázce subjektivity žalovaného, vycházel však z ustálené judikatury Ústavního soudu, podle níž je třeba dát přednost byť i extenzivnímu výkladu zákonných ustanovení, pokud je ústavně konformní, před výkladem, jenž by ústavnímu pořádku odporoval.

S ohledem na tyto skutečnosti městský soud dospěl k závěru, že není věcně příslušný k projednání předmětné žaloby a že je dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřípustné podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s tím, že v daném případě se lze ochrany domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Konstatoval rovněž, že je dán i důvod pro odmítnutí žaloby stanovený v § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce se domáhá rozhodnutí správního orgánu v právní věci, o níž má rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Na základě uvedených ustanovení s. ř. s. tedy předmětnou žalobu stěžovatele odmítl, aniž by ji věcně projednal a zabýval se zákonností jeho umístění a následného zadržování v zařízení ve V. P. Současně stěžovatele poučil o tom, že do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí může podat návrh k místně příslušnému okresnímu soudu.

Jako důvod své kasační stížnosti označil stěžovatel § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle stěžovatele se nelze ztotožnit se závěrem městského soudu, že pro přezkum zákonnosti svého zbavení osobní svobody má využít řízení podle § 200o o. s. ř., jež je koncipováno na řízení o žalobě požadující propuštění cizince ze zajištění v souvislosti se správním vyhoštěním. Se stěžovatelem žádné řízení o vyhoštění zahájeno nebylo, a proto nelze akceptovat extenzivní výklad provedený městským soudem, jenž postupoval nezákonně, pokud žalobu, jakož i návrh na vydání předběžného opatření, odmítl s výše specifikovaným odůvodněním. Stěžovatel se domnívá, že jeho převezení do zařízení ve V. P. bylo nezákonné a že jeho další nucené setrvání v tomto zařízení je nutno jednoznačně považovat za nezákonný zásah, proti němuž je bezesporu přípustná žaloba podle § 82 s. ř. s. Závěrem poukázal na skutečnost, že Ministerstvo vnitra nebylo oprávněno zřídit detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště P. – R. a že v tomto ohledu neobstojí ani jeho standardní argumentace, že se jedná o nutnou právní fikci, která napomáhá řešit kapacitní problémy daného přijímacího střediska.

S ohledem na shora uvedené proto stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Ministerstvo vnitra, jakožto účastník řízení, se k podané kasační stížnosti vyjádřilo přípisem ze dne 9. 7. 2007, v němž popírá oprávněnost této stížnosti, neboť se domnívá, že jeho postup vůči stěžovateli byl v souladu s právními předpisy a odkázalo na správní spis,

jakož i na svoji argumentaci použitou ve vyjádření k žalobě; zde mimo jiné uvedlo, že podle § 80 odst. 1 zákona o azylu zřizuje azylová zařízení Ministerstvo vnitra, které také určuje charakter těchto zařízení, přičemž charakter, režim a účel detašovaného pracoviště V. P. je stejný jako přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. Dále Ministerstvo vnitra poznamenalo, že stěžovatel požádal dne 3. 4. 2007 o dobrovolnou repatriaci do země původu, kam byl repatriován dne 8. 4. 2007 a ve světle výše uvedených skutečností navrhlo odmítnutí, případně zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelem je tvrzen důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když v jeho podání je výslovně zmíněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Není totiž rozhodné, pod jaké ustanovení s. ř. s. stěžovatel svoje námitky podřadil, podstatný je jejich obsah, podle kterého se posuzují, a v tomto ohledu je třeba poznamenat, že sám stěžovatel jako důvod kasační stížnosti výslovně uvedl nezákonnost rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu, tj. důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Současně je třeba také poznamenat, že důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla li v něm krajským či městským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského či městského soudu o odmítnutí návrhu (na zahájení řízení) nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jimž se řízení před soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Přitom toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Otázkou, kterou je tedy třeba v rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení vyřešit, je tedy otázka, zda v daném případě existovaly podmínky pro věcné projednání žaloby proti nezákonnému zásahu nebo zda existuje možnost domáhat se ochrany jinými právními prostředky, konkrétně návrhem podle § 200o o. s. ř., jenž stanoví následující:

(1) „Jestliže nebylo ukončeno zajištění cizince podle zvláštního právního předpisu, 34e) může se cizinec obrátit na soud s návrhem, aby nařídil jeho propuštění na svobodu z důvodu, že nejsou splněny podmínky pro trvání jeho zajištění stanovené zvláštním právním předpisem.
(2) Návrh musí kromě obecných náležitostí (§ 42 odst. 4, § 79 odst. 1) obsahovat označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, musí být uvedeno, v jakých skutečnostech navrhovatel spatřuje nezákonnost trvání

zajištění, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrno, čeho se navrhovatel domáhá.

(3) Navrhovatel je povinen k návrhu připojit listinné důkazy, jichž se dovolává, pokud nejde o listinné důkazy, které jsou obsaženy ve spisech odpůrce, které se vydaného rozhodnutí týkají.“

Podle § 82 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován 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; taková osoba se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti zásahu, trvá-li nebo trvají-li jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je však nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85 s. ř. s.).

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů a která nastupuje jen v případě, že jiná právní možnost ochrany chybí. V daném případě městský soud tuto absenci právní ochrany neshledal s tím, že soudní ochrana stěžovatele je zde zajištěna postupem podle § 200o a násl. o. s. ř., tedy projednáním a rozhodnutím věci v civilním řízení a nikoli ve správním soudnictví. Tomuto závěru však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. upravují řízení o propuštění cizince ze zajištění. Z procesního hlediska se jedná o řízení charakteru nesporného, jehož hmotně-právní základ leží v zákoně o pobytu cizinců; ostatně citované ustanovení bylo do o. s. ř. vloženo s účinností od 1. 1. 2000 právě tímto zákonem (viz část pátá, § 188, bod. 2 zákona o pobytu cizinců), a to v souvislosti se zavedením možnosti policie zajistit cizince za účelem správního vyhoštění až na dobu 180 dnů. Důvody, pro které je policie oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, stanoví § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a jedná se o následující situace: je-li nebezpečí, že by cizinec mohl 1) ohrozit bezpečnost státu, 2) závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo 3) mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Toliko v případě existence některého z těchto tří zákonných důvodů lze tedy cizince zajistit (vydat rozhodnutí o jeho zajištění) a následně umístit do zařízení pro zajištění cizinců. Procesní ochrana takto zajištěného cizince byla původně garantována pouze § 200o a násl. o. s. ř., dle kterého bylo možné jednak přezkoumat zákonnost samotného rozhodnutí orgánu policie o zajištění cizince a jednak nařídit propuštění cizince, pokud nebyly splněny shora uvedené důvody pro jeho další zajištění. V návaznosti na přijetí nové právní úpravy správního soudnictví se pak s účinností od 1. 1. 2003 dané řízení podle o. s. ř. rozpadlo do dvou různých typů řízení: jednak na „klasický“ soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu (policie) o zajištění, kdy probíhá žalobní řízení ve správním soudnictví (§ 65 a násl. s. ř. s.), a jednak na řízení, v němž soud rozhoduje o tom, zda shora jmenované důvody pro zajištění pominuly a zda cizince ze zajištění propustí (§ 200o a násl. o. s. ř).

Takto v současnosti nastavená soudní kontrola zákonnosti zajištění cizince tedy v prvé řadě předpokládá, že bylo vydáno rozhodnutí o zajištění dle zákona o pobytu cizinců. Teprve od jeho existence a zejména důvodů v něm uvedených se potom odvíjí přezkum předpokládaný § 200o o. s. ř., jenž ve svém odst. 2 dokonce stanoví označení rozhodnutí,

jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele, jako nezbytnou obsahovou náležitost návrhu. Naproti tomu umístění cizince do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště vychází z jediného předpokladu, a sice, že cizinec, který přiletí, učiní v tranzitním prostoru letiště prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu, přičemž jeho další držení v tomto středisku je determinováno rychlostí, s jakou probíhá předmětné azylové řízení, příp. jeho výsledkem, neboť § 73 odst. zákona o azylu stanoví:

(1) „Policie umístí do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště cizince, jenž učinil prohlášení o azylu v tomto prostoru.
(2) Ministerstvo dopraví cizince do jiného ministerstvem určeného azylového zařízení na území, jestliže:
    a) nevydá rozhodnutí do 5 dnů ode dne zahájení řízení o udělení azylu, nebo
    b) soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva.
(3) Cizinec, jenž je v době nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se azyl neuděluje, jímž se žádost o udělení azylu zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo jímž bylo řízení o udělení azylu zastaveno, umístěn v přijímacím středisku podle odstavce 1, nesmí toto středisko opustit do doby vycestování mimo území.“

Dále podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o azylu: „žadatel o udělení azylu nesmí opustit přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů uvedených v odstavci 1.“ (tj. po provedení identifikačních úkonů, lékařského vyšetření, udělení víza a vydání průkazu žadatele o udělení azylu, příp. po ukončení karantény nebo jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví).

Zákonem stanovené konkrétní důvody vyžadující individuální hodnocení věci tak, jako v případě zajištění cizince, zde tedy nejsou a není vydáváno ani žádné rozhodnutí ohledně umístění cizince do Přijímacího střediska P. – R. V takovém případě proto podle § 200o o. s. ř. není co přezkoumávat, neboť ke zbavení osobní svobody cizince dochází nikoli rozhodnutím, ale ze zákona (ex lege), a to v důsledku skutečnosti, že přistál na letišti a v tranzitním prostoru projevil úmysl požádat o azyl, navíc z logiky věci nelze ani uvažovat o pominutí daného důvodu tak, jak v citovaném ustanovení předpokládá o. s. ř. Z hlediska smyslu a účelu se tak jedná o dva zcela odlišné instituty, které nelze zaměňovat a dovozovat, že ochrana cizince zajištěného za účelem správního vyhoštění a cizince umístěného do přijímacího střediska tranzitního prostoru mezinárodního letiště má podobný režim. Ostatně i sám městský soud vychází z toho, že úprava řízení dle § 200o a násl. o. s. ř. je koncipována na řízení o žalobě cizince zajištěného dle zákona o pobytu cizinců. Není to však proto, že na tento zákon výslovně odkazuje poznámka pod čarou č. 34e), ale zejména z toho důvodu, že celé ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. jednoznačně vychází z předpokladu, že o zajištění bylo vydáno rozhodnutí dle výše uvedeného zákona, jehož důvody, resp. jejich trvání bude v přezkumném řízení prověřováno.

Vycházeje z této premisy proto Nejvyšší správní soud nesdílí postup městského soudu, který postuloval aplikaci § 200o o. s. ř. per analogiam i na případ umístění cizince a jeho dalšího držení v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště. V daném případě se totiž jedná o faktický stav, jemuž nepředchází vydání rozhodnutí, a proto v případě, kdy má dotyčný cizinec pochybnosti o zákonnosti tohoto stavu (např. v důsledku překročení zákonných lhůt pro vydání správního či soudního rozhodnutí či v důsledku svého přemístění mimo tranzitní prostor tak, jako v daném případě),

jsou splněny podmínky žalobní legitimace podle § 82 s. ř. s., neboť tato osoba nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak v daném případě nebylo na místě odmítnutí žaloby jako nepřípustné s tím, že se lze ochrany domáhat jinými právními prostředky. Naopak – za předpokladu splnění podmínek pro daný typ řízení a ověření včasnosti podání žaloby – měl městský soud přistoupit k jejímu meritornímu projednání a posouzení naplnění jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu uvedených v ustanovení § 82 s. ř. s.

Není totiž možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 -65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, kumulativně splňuje následující podmínky. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout, přičemž uvedené definiční znaky zásahu, tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6, jsou již hodnocením věcné legitimace ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamítnutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Pokud jde o otázku efektivnosti ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu v daném případě, konkrétně zejména o naplnění požadavku na včasnou soudní ochranu, dospěl Nejvyšší správní soud k těmto závěrům.

Normativní základ institutu nezákonného zásahu obsahuje s. ř. s. v ustanoveních § 82 a násl., jež nijak neupravují poměrně právně významný aspekt tohoto institutu, kterým je rychlost řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. S ohledem na charakter a časový rámec posuzované věci totiž rychlost jejího vyřízení představuje základní předpoklad efektivity a funkcionální udržitelnosti dané soudní ochrany vůbec.

Požadavek přednostního vyřizování věcí je ovšem expressis verbis reflektován toliko v § 56 s. ř. s., který sice v odst. 2 stanoví povinnost soudu přednostně vyřizovat mimo jiné návrhy a žaloby ve věcech azylu, avšak v daném případě se pojmově nejedná o žalobu ve věci azylu, za kterou lze podle názoru zdejšího soudu považovat toliko žalobu proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany (dříve ve věci azylu), mezi něž podle § 2 odst. 11 zákona o azylu patří: rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné a rozhodnutí o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany. Jedná se tedy o taková rozhodnutí, která jsou výsledkem řízení, jehož předmětem je posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přičemž shora uvedený výčet rozhodnutí vyjadřuje možná procesní vyústění předmětného správního řízení. V daném případě se nicméně jedná o žalobu ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, byť bezprostředně souvisejícím s řízením o udělení azylu. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že v dané věci nerozhodoval specializovaný samosoudce, nýbrž tříčlenný senát městského soudu (§ 31 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Potřebu urychleného řízení je však v dané věci možné jednoznačně dovodit z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pod jejíž ochranou se stěžovatel nacházel, což ostatně připustil i městský soud, když se v napadeném usnesení ztotožnil s názorem stěžovatele, že jeho umístění v přijímacím středisku je třeba považovat za zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jenž zaručuje právo na svobodu a osobní bezpečnost.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky (ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.) proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujícího článku Hlavy první Ústavy, když odst. 2 obsahově navazuje na odst. 1, v němž je Česká republika definována jakožto svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka, lze jej chápat jako ústavní generální klauzuli sui generis a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky prozařující celým jejím právním řádem. Na tuto obecnou klauzuli pak navazuje čl. 10 Ústavy, který blíže stanoví, že: „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“. První věta klade výše specifikované mezinárodní úmluvy na roveň vnitrostátním právním normám, druhá věta, za středníkem, pak ukládá orgánům aplikujícím právo přednostně aplikovat mezinárodní úmluvu, jsou-li ustanovení v ní obsažená v rozporu s normou vnitrostátní, která by jinak měla být aplikována.

Normou vnitrostátního práva, která měla být aplikována, je s. ř. s., konkrétně § 82 a násl., přičemž absence výslovného požadavku rychlosti předmětného řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu není v souzené věci souladná s Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod, která je jako ratifikovaná a vyhlášená mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách součástí ústavního pořádku České republiky (viz nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb., a pod č. 80 Sb. n. u. US, sv. 26, str. 317) a která ve svém čl. 5 odst. 4 uvádí, že: „každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.“

Vycházeje z výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud k nastolené otázce efektivnosti soudní ochrany poskytnuté stěžovateli podle § 82 s. ř. s. uzavírá, že soudce je ve své rozhodovací činnosti vázán nejen zákonem, ale také mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto při procesu aplikace práva v dané věci bylo na místě zohlednit nejen všechna relevantní ustanovení vnitrostátního práva, ale také závazky vyplývající pro Českou republiky z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a přizpůsobit příslušné procesní postupy, které s. ř. s. stanoví, tak, aby bylo možné rozhodnout urychleně v reálném čase a předejít tak případnému odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).

Nad rámec výše uvedeného nutného odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za vhodné obiter dictum připomenout svoji předchozí judikaturu, která se již zabývala otázkou nastolenou stěžovatelem v žalobě, jejíž petit, kterého se stěžovatel domáhal, doslovně ocitovaný zní: „Žalovaný je povinen ukončit zadržování žalobce v přijímacím středisku v tranzitním prostoru letiště P. – R., detašované pracoviště ve V. P.“

Touto otázkou je legalita přemístění, resp. následného držení stěžovatele v zařízení ve V. P., přičemž Nejvyšší správní soud se k ní vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2007, č. j. 2 Azs 156/2006-38, www.nssoud.cz, ve kterém se sice primárně zabýval určením místní příslušností soudu, nicméně k dané otázce 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 přemísťována a umísťována 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 V. P. 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 V. P., 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.“

Prizmatem citovaného rozsudku proto na zařízení v obci V. P. nelze hledět jako na detašované pracoviště přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště P. – R., 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, přičemž 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 V. P. 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.:

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 v správního orgánu v širším slova smyslu;
4. zásah nebyl rozhodnutím;
5. zásah byl zaměřen přímo proti stěžovateli a
6. v době podání žaloby stále trval.

V souvislosti se shora uvedeným naplněním definičním znakem pod bodem 2., tj. v souvislosti s Ministerstvem vnitra vytvořenou právní fikcí, že zařízení ve V. P., v němž byl stěžovatel zadržován, je tranzitním prostorem mezinárodního letiště P. – R., 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, jež 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. V daném případě však žádná taková opora neexistuje a nelze za ni považovat ani Směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních

normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“), jež upravuje mimo jiné i řízení na hranicích (oddíl V), v jehož rámci v čl. 35 odst. 5 stanoví, že: „V případě zvláštního druhu příjezdu nebo příjezdu velkého počtu státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které podávají žádost o azyl na hranici nebo v tranzitním prostoru, kdy z praktického hlediska není možné použít ustanovení odstavce 1 nebo zvláštní řízení stanovené v odstavcích 2 a 3, lze tato řízení uplatnit také v případech a po dobu, kdy jsou tito státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti běžně ubytovány v blízkosti hranice nebo tranzitního prostoru.“

Směrnice je jedním z pramenů (sekundárního) komunitárního práva, jehož povaha předpokládá národní prováděcí akt, tj. provedení obsahu směrnice do vnitrostátního práva. Členský stát je tak povinen příslušnou směrnici transponovat do svého vnitrostátního právního řádu. Za žádných okolností (před transpozicí ani po ni) se však nemůže domáhat jejího přímého účinku v neprospěch jednotlivce. Jednalo by se totiž o tzv. obrácený vertikální přímý účinek, který je podle Evropského soudního dvora nepřípustný; srov. věc 14/86 Pretore di Saló [1987] ECR 2545, a věc 80/86 Kolpinghuis Nijmegen [1987] ECR 3969. Z toho plyne, že ze strany členského státu Evropské unie se nelze domáhat aplikace čl. 35 odst. 5 procedurální směrnice vůči jednotlivci, ledaže by došlo k jeho transpozici do vnitrostátního práva, což se v případě České republiky, jejíž transpoziční lhůta pro danou směrnici uplyne dnem 1. 12. 2007, dosud nestalo; nehledě na to, že čl. 35 odst. 5 procedurální směrnice je ustanovením dispozitivním, které může, ale nemusí být transponováno.

Právní fikce nevstoupení na české státní území, jež zakládá důvod pro specifické nakládání se žadateli o azyl v tomto režimu, tak byla a je de lege lata udržitelná pouze ve vztahu k samotnému přijímacímu středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, nikoli k jinému azylovému zařízení Ministerstva vnitra, které se nachází mimo tento prostor, a to právě s ohledem na absenci vnitrostátní právní úpravy a zmíněné základní pravidlo vycházející z toho, že státní moc lze realizovat toliko intra legem. Závěrem v tomto ohledu nelze nepřipomenout precedenční rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 6. 1996 ve věci Amuur proti Francii, stížnost č. 19776/92, v němž soud při posuzování slučitelnost aktu zbavení svobody stěžovatelů – somálských žadatelů o azyl – umístěných v hotelu v tranzitním prostoru letiště s čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zjistil, že až do 6. 7. 1992 ve francouzské legislativě neexistoval zákon, který by upravoval podmínky zadržování cizinců v mezinárodní letištní zóně, čímž byl podle soudu porušen čl. 5 odst. 1 citované úmluvy.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně řízení o žalobě zastavil, neboť pro tento postup byly dány důvody již v řízení před městským soudem; stěžovatel podstoupil dne 8. 4. 2007 dobrovolnou repatriaci do země původu a ke dni 23. 4. 2007, kdy městský soud rozhodoval, tak byly dány důvody pro zastavení řízení podle § 86 s. ř. s. proto, že zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť řízení ve věci bylo ukončeno zastavením řízení, a proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. listopadu 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu