



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobkyně : **O. M.**, zastoupena opatrovníkem Organizací pro pomoc uprchlíkům, Kovářská 4, Praha 9, proti žalované **Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové**, odboru specializovaných činností, Věkoše 416, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, t a k t o :

- I. **Žalobkyni se p ř i z n á v á osvobození od soudního poplatku.**
- II. **Žaloba se z a m í t á .**
- III. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně podala dne 6. 8. 2009 žalobu "proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb.", v níž namítala, že byla rozhodnutím Policie České republiky zajištěna podle § 129 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"), a tím jí bylo upřeno právo požádat o jednu z forem mezinárodní ochrany, neboť "by se chtěla ucházet o udělení vnitrostátního azylu ..." a navrhla soudu, aby byla propuštěna na svobodu.

Konstatovala dále, že se obává návratu do země původu - na Ukrajinu a navrhla, aby soud předložil Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu zákonné právní úpravy s ústavním pořádkem. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem č. j. 30 Ca 82/2009-37 ze dne 7. 9. 2009 s odůvodněním, že žalobkyně brojila proti zajištění, přičemž to bylo učiněno rozhodnutím, ale žaloba podle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), může být úspěšná jen proti takovému zásahu, jenž mimo jiné právě rozhodnutím není. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem č. j. 1 Aps 5/2009-68 ze dne 22. 12. 2009 kasační stížností žalobkyně napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Vytkl mu, že návrh mohl být interpretován jako a) žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v tom, že žalobkyni nebylo umožněno učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, nebo jako b) žaloba proti tomu, že žalobkyně byla zajištěna podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců a nikoli podle ustanovení § 124 téhož zákona, a konečně mohl být vyložen jako c) obrana proti zajištění jako takovému. Nejvyšší správní soud uzavřel, že pokud se krajský soud nepokusil takovou vadu návrhu odstranit postupem podle ustanovení § 37 s. ř. s., je kasační stížnost důvodná; v rámci právního názoru vyslovil, že je krajský soud povinen objasnit, čeho se ve skutečnosti stěžovatelka domáhá, a doplnil, že v případě varianty a) nebo b) se bude muset krajský soud zabývat souladem napadeného ustanovení s Ústavou a Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Naopak pro případ, že by se jednalo o variantu ad c), měl by žalobu podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout s poučením, že se lze domáhat ochrany podle ustanovení § 200t, resp. § 200o a násl. o. s. ř.

Protože žalobkyně byla dne 26. 12. 2009 propuštěna ze Zařízení pro zajištění cizinců Poštorná podle ustanovení § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a její pobyt nebyl krajskému soudu znám, ustanovil jí pro další řízení opatrovníka - Organizaci pro pomoc uprchlíkům. V následujícím doplnění žaloby bylo upřesněno, že žaloba skutečně směřovala jen proti zásahu spočívajícímu v tom, že žalobkyni nebylo umožněno učinit prohlášení o mezinárodní ochraně a zahájit tak příslušné řízení, na jehož provedení má veřejné subjektivní právo plynoucí přímo z ústavního pořádku, přičemž důsledky tohoto zásahu trvají a neustále hrozí jeho opakování; naopak sama zkonstatovala, že proti rozhodnutí o zajištění mohla brojit žalobou podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. nebo návrhem na propuštění cizince ze zajištění podle ustanovení § 200o o. s. ř. Na závěr změnila petit žaloby tak, že "žalovaný je povinen umožnit žalobkyni učinit prohlášení o mezinárodní ochraně".

Po získání vyjádření žalované k doplnění žaloby, v němž v podstatě odkázala na své původní vyjádření k žalobě ze dne 9. 8. 2009 a postup policejních orgánů shledala souladným se zákonem, krajský soud řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 3a písm. a) bodu 4. ve slovech "s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy nebo právního předpisu Evropských společenství" 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), ve znění do 31. 12. 2010.

Ústavní soud o návrhu krajského soudu rozhodl usnesením ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 37/10, a to tak, že návrh odmítl. Důvody, pro které tak učinil, velmi podrobně popsal v odůvodnění usnesení. Protože řada právních názorů vyslovených Ústavním soudem má zásadní význam i pro posouzení důvodnosti podané žaloby, považuje krajský soud za vhodné a potřebné některé pasáže odůvodnění v úplnosti ocitovat. Z obsahu citovaného rozhodnutí se tak podává :

22. Řízení před obecným soudem bylo zahájeno s ohledem na žalobní tvrzení, že nezákonným zásahem, kterým měla být žalobkyně přímo zkrácena na svých právech a které není rozhodnutím, je přímo napadené ustanovení zákona, neboť to neumožňuje projevit vůli cizince, z níž by bylo zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrozcí vážnou újmu; tím má být zmařeno jeho právo na ochranu, resp. na zjištění takových okolností, které znemožňují, aby byl cizinec vrácen do země, kde má důvod se bát pronásledování nebo čelit jinému vážnému nebezpečí.

23. Fakt, že navrhovatel předložil tuto věc k posouzení Ústavnímu soudu, implikuje jeho úvahu, že k nezákonnému zásahu došlo, přičemž tento zásah konkrétně spočíval v samotné existenci napadeného ustanovení, a jedině jeho odstraněním se poskytne navrhovateli prostor, aby o žalobě rozhodl ústavněkonformním způsobem. Tento závěr není správný.

24. S ohledem na dosavadní judikaturu Ústavního soudu a principem souladného výkladu právního řádu je nutno striktně odmítnout snahu, aby byla povaha "nezákonného zásahu" přiznána i výsledkům normotvorné činnosti, tj. zákonům a jiným právním předpisům - viz kupř. usnesení sp. zn. I. ÚS 92/94 ze dne 25. 7. 1994 (U 15/2 SbNU 233), dostupné in <http://nalus.usoud.cz>. Nezákonným zásahem může být shledána toliko taková činnost orgánu veřejné moci, která se v právní sféře adresáta skutečně projeví; samotný právní předpis při absenci jeho další aplikace ipso facto většinou takovou změnu vyvolat nemůže, ledaže by šlo kupř. o zásah do již konstituovaných statusových otázek (i tam si však lze ve většině případů představit ochranu poskytovanou jinými, standardními právními prostředky). Pro ochranu před nezákonným zásahem je dále typické, že jej soud nemůže zrušit, může však správnímu orgánu zakázat, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázat, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

25. Nezákonným zásahem by tedy v popsaném případě mohlo být kupř. fyzické znemožnění sepsání žádosti orgánem policie apod. Rozhodně ale o nezákonný zásah nejde, zmíní-li žalobkyně v žalobě, že "by se chtěla ucházet o udělení vnitrostátního azylu", ale brání jí v tom zákon, přičemž svoji vůli v tomto směru ani neprojeví (viz níže). O nezákonný zásah by nešlo ani v situaci, kdyby na podání, správnímu orgánu doručené, nebylo reagováno vůbec (existují prostředky na ochranu proti nečinnosti), anebo jen přípisem (ten by správně měl být posouzen jako rozhodnutí, jímž se řízení o žádosti pro zjevnou právní nepřípustnost zastavuje - viz ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a podroben soudní kognici); právě v naposledy jmenovaném řízení by byla dána příčinná souvislost mezi chováním (jednáním) žalobkyně,

postupem správního orgánu, respektujícího zákonnou úpravu a z toho plynoucím následkem, jenž by nemusel být souladný s ústavním pořádkem.

26. Ústavní soud však upozorňuje, že v této konkrétní věci byla se žalobkyní vedena několikerá řízení a ani v jednom z nich neprojevila konkrétní obavu, jež by zavdala příčinu k pochybnostem správního orgánu, zda případnou readmisí na Ukrajinu nedojde k porušení mezinárodních závazků České republiky stanovené k ochraně uprchlíků a azylantů. V žádném právním procesu nepostačují toliko obecná tvrzení a nejinak je tomu i v tomto případě. Svoji vůli neprojevila ani tehdy, kdy jí v tom "zákon nebránil", totiž ani během pobytu v nemocnici v Mělníku, kdy tak mohla učinit vůči Ministerstvu vnitra [viz ustanovení § 3a písm. b) zákona o azylu], ani po propuštění ze zajištění dne 26. 12. 2009.

27. Česká republika si jako demokratický a právní stát smí a může v souladu s jejími mezinárodními závazky vytyčit míru, v jaké bude občanům cizích států nebo lidem bez státní příslušnosti dovolovat časově (ne)omezeně pobývat na svém výsostném území. V kontextu globálního vývoje, stoupající míry poznání a informovanosti, jakož i účinnosti prosazování práv národů a občanů na jim vyhovující státní zřízení resp. správu věcí veřejných, je nutno pomáhat lidem v nelehkých životních situacích za hranicemi České republiky především všemožnou podporou na jejich domovském území, než se přiklánět k neomezenému příslibu pobytu těmto osobám v České republice. V tomto směru je proto nutné setrvat na doktríně, že poskytnutí azylu je volnou úvahou suverénního státu, není na něj právní nárok a uděluje se toliko v souvislosti s různým způsobem vyjádřenými zájmy České republiky, jež se mohou v průběhu času proměňovat.

28. S ohledem na výše uvedené je nutno v předmětné věci učinit závěr, že Krajský soud v Hradci Králové nebude aplikovat napadené ustanovení, neboť v tomto případě nelze požadovat poskytnutí ochrany soudem před "nezákonným zásahem", neboť za nezákonný zásah nelze považovat toliko právní regulaci místní a věcné příslušnosti správního orgánu.

29. Ačkoli už tento závěr je postačující pro výsledek tohoto řízení, je přiléhavé dodat, že v případě projednatelnosti návrhu by došlo k posouzení, zda je to (a opět ve zcela konkrétním soudním řízení) skutečně toliko řízení o udělení mezinárodní ochrany, v němž lze zajistit naplnění zásady non-refoulement, anebo k tomu mohou sloužit i jiné instituty a řízení, která tentýž účel vrchovatě naplní a účastník je způsobilý svými tvrzeními a důkazy jejich výsledek ovlivnit.

Krajský soud po té, co usnesením ze dne 11. 2. 2013, č.j. 30A 2/2010-134, oznámil pokračování řízení ve věci, v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s., dospěl k následujícím skutkovým a právním zjištěním a závěrům. Učinil tak bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem výslovně souhlasila jak žalobkyně, tak žalovaná.

Vyšel zejména právě se shora uvedených závěrů Ústavního soudu. Ty totiž výsledek sporu předurčují.

Dle § 82 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 nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Jak Ústavní soud uvedl, žalobkyně postavila svoji žalobu na tvrzení, že nezákonným zásahem, kterým měla být přímo zkrácena na svých právech a který není rozhodnutím, je ustanovení § 3a písm. a) bodu 4. zákona o azylu, neboť to neumožňuje projevit vůli cizince, z níž by bylo zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmou.

Jak ale Ústavní soud uvedl, nezákonným zásahem ve shora uvedeném smyslu může být shledána toliko taková činnost orgánu veřejné moci, která se v právní sféře adresáta skutečně projeví; samotný právní předpis při absenci jeho další aplikace ipso facto většinou takovou změnu vyvolat nemůže. Nezákonným zásahem tedy nemůže být výsledek normotvorné činnosti a to včetně zákona. V návaznosti na to Ústavní soud rovněž uzavřel, že v dané věci nebude krajský soud napadené ustanovení (§ 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu) aplikovat, a to právě proto, že v tomto případě nelze požadovat poskytnutí ochrany soudem před nezákonným zásahem, neboť za nezákonný zásah nelze považovat toliko právní regulaci místní a věcné příslušnosti správního orgánu.

Protože se krajský soud se shora uvedenými závěry Ústavního soudu ztotožňuje, nezbylo mu, než žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítnout, protože není důvodná. Jak je ze shora uvedeného zřejmé, žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v něčem (ustanovení zákona), co nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. pojmově být nemůže.

Krajský soud současně osvobodil žalobkyni k její žádosti od platby soudního poplatku. Učinil tak původně již výrokem I. rozsudku ze dne 7. 9. 2009, č.j. 30Ca 82/2009-36, ale ten byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 Aps 5/2009-68, v úplnosti zrušen. Krajský soud tak musel o žádosti žalobkyně o osvobození od soudního poplatku rozhodnout znovu. Protože žalobkyně podpořila svá tvrzení v žalobě, kterým navíc soud neměl důvod nevěřit, vyplněným a podepsaným Potvrzením o osobních, majetkových a výtěžkových poměrech ze dne 31. 7. 2009, krajský soud po zhodnocení uvedených skutečností dospěl k závěru, že jsou dány podmínky pro její osvobození od soudního poplatku ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla úspěch žalovaná. Ta se však náhrady nákladů řízení nedomáhala a krajský soud ze soudního spisu ani nezjistil, že by jí nějaké vznikly.

Poučení :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.)

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 nejblíže 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 Hradci Králové dne 20. března 2013

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu