



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **I. H.**, zastoupený JUDr. Drahomírou Janebovou Kubisovou, advokátkou se sídlem Blahoslavova 186/II, Mladá Boleslav, proti žalovanému: **Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra**, se sídlem Lhotecká 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2008, č. j. 44 Ca 57/2008 – 6,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Odměna advokátky JUDr. Drahomíry Janebové Kubisové **se u r č u j e** částkou 6265 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podáním ze dne 13. 3. 2008 adresovaným řediteli Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra domáhal „*zahájení procesu o udělení mezinárodní ochrany (azylu), z důvodu ztráty [jeho] předchozí žádosti, podané v zákonné lhůtě, v ZZC Bělá-*

Jezová 5. 01. 2008“. Žalobce v tomto podání uvedl, že jeho původní žádost ze dne 5. 1. 2008 byla ztracena pracovníky sociální služby, a proto se domnívá, že byl zkrácen na svých právech, neboť mu při návratu na Ukrajinu hrozí nenahraditelná újma, a to jak fyzická tak psychická.

Odbor azylové a migrační politiky MV podání žalobce označil jako stížnost na pracovníky sociální služby v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová a přípisem ze dne 2. 4. 2008, č. j. MV-31397-3/OAM-2008, sdělil žalobci, že není kompetentní tuto stížnost vyřídit a že ji postoupil žalovanému.

Žalovaný přípisem ze dne 9. 4. 2008, č. j. UT-17-S/2008, v němž označil podání žalobce jako „*žádost na prošetření ztráty žádosti o udělení mezinárodní ochrany sociálními pracovníky v ZZC Bělá-Jezová*“, žalobci sdělil, že jeho stížnost považuje za nedůvodnou. Žalovaný uvedl, že o právu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany byl žalobce poučen nejprve zajišťovacím útvarem Správy cizinecké policie, následně Správou cizinecké policie v zařízení pro zajištění cizinců. Pracovníci Správy uprchlických zařízení nejsou podle žalovaného oprávněni přijímat prohlášení o mezinárodní ochraně; pouze informují o takovém úmyslu zajištěného cizince Správu cizinecké policie a umožní cizinci kontakt s tímto útvarem. Žalovaný však konstatoval, že taková situace u žalobce nenastala, neboť o svou údajnou žádost o udělení mezinárodní ochrany se žalobce podle žalovaného začal zajímat až dne 31. 1. 2008, o čemž žalovaný informoval Správu cizinecké policie, která s žalobcem tuto záležitost následující den projednala.

Toto sdělení napadl žalobce u Krajského soudu v Praze žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ve které namítal, že Správa uprchlických zařízení neprovedla dostatečné řízení ohledně jeho stížnosti na ztrátu žádosti o mezinárodní ochranu. Žalobce znovu zopakoval, že žádost o mezinárodní ochranu podal včas a informoval sociální službu, která měla následně informovat cizineckou policii, k čemuž ale nedošlo, a tím mu vznikla újma.

Krajský soud žalobu shora uvedeným usnesením dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) jako nepřipustnou odmítl s tím, že žalobou napadený úkon žalovaného – sdělení ze dne 9. 4. 2008, č. j. UT-17-S/2008 - není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Toto rozhodnutí krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž odkázal na důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítal nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby.

Tuto nezákonnost stěžovatel spatřuje podle doplnění kasační stížnosti v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti podané žaloby, když ji na základě § 65 odst. 1 s. ř. s. označil za nepřipustnou. Podle stěžovatele je sdělení žalovaného ze dne 9. 4. 2008 rozhodnutím, neboť byl postupem žalovaného při vyřízení stížnosti poškozen na svých právech.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje zamítnutí kasační stížnosti z následujících důvodů. Za prvé, Správa uprchlických zařízení MV byla zřízena jako organizační složka státu, která má za úkol zejména spravovat a provozovat azylová zařízení a zabezpečovat

ubytovací, stravovací a jiné služby pro účastníky řízení o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“). Z toho podle žalovaného vyplývá, že Správa uprchlických zařízení MV je servisní organizací, a nikoliv správním orgánem ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a nepřísluší jí tedy vedení správního řízení. Příslušným orgánem je v tomto případě Ministerstvo vnitra, které v souladu se zákonem o azylu vede správní řízení o mezinárodní ochraně. Za druhé, úmysl požádat o mezinárodní ochranu je cizinec oprávněn projevit policii nebo Ministerstvu vnitra, nikoliv Správě uprchlických zařízení MV. Správa uprchlických zařízení MV není oprávněna prohlásit o mezinárodní ochraně přijímat, pouze zprostředkovává kontakt zajištěného cizince s policií, pokud cizinec projeví vůli učinit prohlášení o mezinárodní ochraně před některým se zaměstnanců Správy uprchlických zařízení MV. V případě stěžovatele k takovému projevu vůle směrem k zaměstnancům Správy uprchlických zařízení MV podle žalovaného nedošlo. Stěžovatel byl umístěn do zařízení pro zajištění cizinců dne 3. 1. 2008, přičemž o svou žádost se začal zajímat až dne 31. 1. 2008. Za třetí, sdělení ze dne 9. 4. 2008 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná pouze o informaci klientovi.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a neshledal kasační stížnost důvodnou.

Klíčovou otázkou, kterou musel Nejvyšší správní soud posoudit, je, zda sdělení žalovaného ze dne 9. 4. 2008 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto bodě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu.

Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. zní: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“*. Nezbytným předpokladem pro to, aby určitý úkon byl považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tedy skutečnost, že tento úkon správního orgánu zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce, resp. zasahuje do jeho právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud již opakovaně konstatoval, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Správní soudy jsou tak povinny v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se takové rozhodnutí dotýká subjektivních práv či povinností žalobce, a to včetně těch, jež pramení v ústavním či v mezinárodním právu; v pochybnostech je pak na místě přijmout závěr ve prospěch

soudního přezkumu (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS).

Nicméně v projednávaném případě sdělení žalovaného ze dne 9. 4. 2008 nemohlo v žádném případě založit, měnit, rušit nebo závazně určovat práva či povinnosti stěžovatele, resp. zasahovat do jeho právní sféry, neboť k řízení o mezinárodní ochraně, o jejíž udělení stěžovatel svým podáním v konečném důsledku usiloval, je podle § 8 písm. a) zákona o azylu příslušné Ministerstvo vnitra, a nikoliv žalovaný. V daném případě tedy není rozhodné, zda, případně pro jaké činnosti lze žalovaného považovat za správní orgán, ale to, že samotné prošetření ze strany žalovaného, zda došlo, či nedošlo k pochybení jeho pracovníků, na které poukazoval stěžovatel, nemohlo mít samo o sobě dopad do právního postavení stěžovatele, neboť příslušným správním orgánem k posouzení, zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení ve věci mezinárodní ochrany je Ministerstvo vnitra. Sdělení žalovaného o výsledku uvedeného šetření tedy není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tudíž ze soudního přezkoumání na základě § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno a krajský soud nepochybil, pokud žalobu směřující proti tomuto sdělení dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jakožto nepřipustnou odmítl.

V této souvislosti je ovšem vhodné podotknout, že stěžovatel si ve svém podání ze dne 13. 3. 2008 sice stěžuje na pracovníky sociální služby v ZZC Bělá-Jezová, ale primárně se domáhá zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany [což plyne i z názvu jeho podání – „*Žádost o ... zahájení procesu o udělení mezinárodní ochrany (azylu)*...“]. Nejedná se tedy primárně o stížnost na postup pracovníků v ZZC Bělá-Jezová, ale o podnět k zahájení řízení o mezinárodní ochraně. Vzhledem k tomu, že příslušným správním orgánem ve věcech mezinárodní ochrany je Ministerstvo vnitra, bylo příslušné rovněž k vyřízení žádosti stěžovatele. Pokud je stěžovatel přesvědčen, že podal či byl připraven podat prohlášení o mezinárodní ochraně ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o azylu (nikoliv žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o azylu, jak stěžovatel mylně uvádí) včas (a je toto tvrzení schopn prokázat) a že tudíž ze své viny nezmeškal sedmidenní lhůtu pro to, aby učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců dle § 3b odst. 1 zákona o azylu a tedy že Ministerstvo vnitra mu bylo následně povinno umožnit podat na předepsaném tiskopisu žádost o udělení mezinárodní ochrany, čímž by dle § 10 odst. 1 zákona o azylu došlo k zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, má stěžovatel možnost se v zákonem stanovené lhůtě obrátit na příslušný správní soud s žalobou proti nečinnosti správního orgánu (v tomto případě Ministerstva vnitra) ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. a domáhat se, aby správní soud Ministerstvu vnitra nařídil vydat v přiměřené lhůtě rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany. V rámci tohoto řízení před správním soudem by bylo nutné zkoumat, zda-li tvrzení stěžovatele o událostech ze dne 5. 1. 2008 odpovídají skutečnosti a zda mu bylo skutečně tento den znemožněno podat prohlášení o mezinárodní ochraně i přesto, že na svůj úmysl pracovníky žalovaného upozornil. Pokud by správní soud takové žalobě přisvědčil a tedy uložil Ministerstvu vnitra vydat zmíněné meritorní rozhodnutí, nutným předpokladem k naplnění takového rozsudku by pak bylo, aby Ministerstvo vnitra poskytlo stěžovateli nezbytnou součinnost při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na předepsaném tiskopise a mohlo tak dojít k vlastnímu zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Na uvedených závěrech nic nemění ani znění § 3 a § 3a zákona o azylu. Jak vyplývá z § 3 odst. 3 zákona o azylu, „*prohlášení o mezinárodní ochraně lze učinit písemně nebo ústně do protokolu*“, přičemž cizinec je oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně mj. v zařízení pro zajištění cizinců, ale pouze *policii*, nikoliv žalovanému [§ 3a písm. a) bod 4 zákona o azylu]. Jakkoliv soud souhlasí se žalovaným, že žalovaný není oprávněn prohlášení o mezinárodní ochraně přijímat (viz *a contrario* § 3a zákona o azylu), plní žalovaný v zařízení pro zajištění cizinců důležitou úlohu v tom, že zprostředkovává kontakt zajištěného cizince s policií, pokud cizinec, který je omezen na svobodu, projeví vůli učinit prohlášení o mezinárodní ochraně před některým se zaměstnanců žalovaného. Pokud by však žalovaný toto zprostředkování neumožnil (resp. by cizince zavádějícím způsobem informoval o tom, že stačí, pokud cizinec učiní prohlášení před pracovníky žalovaného), byl by zmařen účel celého řízení o mezinárodní ochraně, neboť prohlášení o mezinárodní ochraně je nezbytným předpokladem k zahájení řízení ve věci mezinárodní ochrany (§ 10 odst. 2 zákona o azylu). Ačkoliv je tedy řízení o mezinárodní ochraně zahájeno až podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany na předepsaném tiskopise (§ 10 odst. 1 zákona o azylu), musí být stěžovateli umožněno bránit se proti případnému arbitrárnímu postupu příslušných orgánů před zahájením řízení o mezinárodní ochraně.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení, které mu však nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Stěžovateli byl usnesením Krajského soudu v Praze pro **řízení** o kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal advokátce JUDr. Drahomíře Janebové Kubisové odměnu ve výši 6265 Kč [dva úkony právní služby po 2100 Kč spočívající v první poradě s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a v písemném podání soudu při doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 9. 2006, dále dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, náhrada za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) a 3 téže vyhlášky, náhrada cestovních výdajů dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve spojení s § 157 odst. 4 písm. b), § 158 a § 189 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce a s § 1 a § 2 vyhlášky č. 357/2007 Sb. ve výši 265 Kč a DPH ve výši 19% podle § 35 odst. 8 s. ř. s., tj. 1000 Kč, celkem tedy 6265 Kč].

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. listopadu 2008

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu