

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **D. I.,** zastoupen advokátkou Mgr. Annou Větrovskou se sídlem Praha 1, Štěpánská 57, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra** se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 13/2007, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2007, č.j. 5 Ca 13/2007 – 29,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2007, č. j. 5 Ca 13/2007 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce brojí včasně podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Ministerstva vnitra, který spatřuje v tom, že dne 8. 1. 2007 nebyl ukončen jeho pobyt v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně a nebyl dopraven do azylového zařízení na území ve smyslu ust. § 73 odst. 2 písm. b) 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“).

Žalobce přiletěl na mezinárodní letiště Praha – Ruzyně v první polovině listopadu 2006. V tranzitním prostoru učinil prohlášení o úmyslu požádat o azyl na území České republiky, na jehož základě s ním bylo dne 14. 11. 2006 zahájeno řízení o udělení mezinárodní ochrany. Následně byl žalobce podle ust. § 73 odst. 1 zákona o azylu umístěn do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně. Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2006, které nabylo právní moci dne 21. 11. 2006, byla žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta jako zjevně nedůvodná dle ust.

§ 16 odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 23. 11. 2006 žalobu k Městskému soudu v Praze.

Dne 12. 1. 2007 žalobce předal k poštovní přepravě žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného správního orgánu datovanou dne 12. 1. 2006 (jedná se o zřejmý omyl, protože z razítka podatelny soudu je nepochybné, že žaloba byla podána až v roce 2007, neboť soudu byla doručena dne 15. 1. 2007 – pozn. soudu), kterou Městský soud v Praze napadeným usnesením ze dne 27. 3. 2007, č.j. 5 Ca 13/2007 – 29, odmítl. V odůvodnění rozhodnutí se soud ztotožnil s názorem žalobce v tom, že držení žalobce v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště je dočasným zbavením nebo omezením 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. (dále jen „Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“), a čl. 8 Listiny základních práv a svobod.

Soud dospěl však k závěru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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 soudní řád správní 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 ust. § 84 s. ř. s. brání tomu, aby byl takový návrh podán kdykoli během umístění cizince v přijímacím středisku.

Na druhou stranu soud konstatoval, že se nedomnívá, že by cizinec umístěný v přijímacím středisku neměl k dispozici jiné právní prostředky soudní ochrany. Podle názoru 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., občanský soudní řád, 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 ust. § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ zákon o pobytu cizinců“), avšak soud nevidí žádný důvod, proč by ustanovení § 200o o. s. ř. nemohlo představovat žalobní legitimaci i pro cizince v případě jeho umístění do přijímacího střediska na základě ust. § 73 odst. 1 zákona o azylu. Nebrání tomu ani skutečnost, že ust. § 200o o. s. ř. obsahuje poznámku pod čarou odkazující na zákon o pobytu cizinců, neboť tyto nemají dle konstantní judikatury Ústavního soudu normativní povahu. Jedině v řízení podle ustanovení § 200o a násl. o. s. ř. se takovému cizinci dostane soudní ochrany odpovídající požadavkům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť příslušný soud je o takové žalobě povinen rozhodnout přednostně a s největším urychlením a není povinen nařizovat jednání, pokud je z obsahu spisu nepochybné, že nejsou splněny zákonné podmínky pro trvání zajištění. Navrhovatel v řízení podle ust. § 200o o. s. ř. má i v případě zamítnutí návrhu právo domáhat se ze stejných důvodů dalšího přezkoumání zákonnosti trvání zajištění po uplynutí 3 týdnů od právní moci rozhodnutí. Soud připustil, že některá procesní ustanovení bude třeba aplikovat pouze analogicky, například v otázce subjektivity žalovaného. Vycházel nicméně 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 soud uvážil, že není věcně příslušný k projednání předmětné žaloby a že je dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřípustné podle ust. § 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 uvedený v ust. § 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 citovaných ustanovení s. ř. s. tedy předmětnou žalobu stěžovatele odmítl, aniž by ji věcně projednal a zabýval se zákonností jeho držení v přijímacím středisku tranzitního prostoru mezinárodního letiště Praha – Ruzyně. Současně stěžovatele poučil o tom, že do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí může podat návrh k místně příslušnému okresnímu soudu.

Proti usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy namítl nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Projevil nesouhlas s názorem soudu, že pro přezkum zákonnosti svého zbavení osobní svobody měl využít řízení podle ust. § 200o o. s. ř. , neboť uvedené řízení se vztahuje na zcela odlišné situace a zákon neumožňuje toto řízení využít cizinci, který je zbaven svobody v jiném zařízení, než zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu hlavy XII. zákona o pobytu cizinců, a to na základě ust. § 124 odst. 1 citovaného zákona. Pro tento závěr podle stěžovatele svědčí několik skutečností.

1. Znění § 200o odst. 1 o. s. ř., resp. poznámka pod čarou č. 34e, které odkazuje přímo na zákon o pobytu cizinců a přesto, že nemá normativní povahu, je v daném případě důležitým interpretačním vodítkem, které nelze ignorovat.
2. Znění § 200o odst. 2 o. s. ř., kdy povinnou náležitostí návrhu je označení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o zajištění navrhovatele. V daném případě však žádné rozhodnutí vydáváno není a nezákonnost zásahu správního orgánu spočívá naopak v jeho nečinnosti, tj. v nedopravení cizince do azylového zařízení na území České republiky.
3. Znění § 200p odst. 2 označuje za účastníka řízení policii, zatímco v předmětné věci je účastníkem řízení Ministerstvo vnitra.
4. Obdobně vylučují použití řízení podle § 200o o. s. ř. i ustanovení § 200q o. s. ř. (návrh lze podat prostřednictvím policie) a § 200u o. s. ř. (povinnosti policie) atd.

Stěžovatel je přesvědčen, že tyto rozpory nelze překlenout pouhým extenzivním výkladem. Jeho postavení a postavení osoby mající právo zahájit řízení podle ust. § 200o o. s. ř. je diametrálně odlišné a shoduje se pouze v tom, že jsou oba cizinci. Nejedná se tedy podle názoru stěžovatele o pouhý rozšiřující výklad citovaného ustanovení o. s. ř. provedený soudem, ale o vytvoření normy zcela nové, což považuje za rozporné se samotnými základy demokratického státu, neboť v souladu s teorií dělby moci soud není nadán mocí zákonodárnou.

Odkazuje na právní názor vyjádřený Ústavním soudem v rozhodnutích IV. ÚS 376/06 z 13. 9. 2006, II. ÚS 391/06 z 23. 8. 2006, jenž se zabýval ústavní stížností namítající porušení práva na osobní svobodu v souvislosti s umístěním v přijímacím středisku na letišti. Ústavní soud v odůvodnění uvedl: „*Stěžovatel se mylně domnívá, že v právním řádu nejsou jiné právní prostředky (než ústavní stížnost) k ochraně jeho práv, která byla dle jeho tvrzení zasažena. Vzhledem k obsahu podání bylo namístě podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ust. § 82 a násl. s. ř. s.*“

Tímto Ústavní soud podle stěžovatele indikoval postup, z něho vyplývá, že řízení podle ust. § 200o o. s. ř. nelze považovat v dané situaci z prostředek nápravy.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na opožděnost podané kasační stížnosti. Odkazem na ust. § 54 odst. 5 s. ř. s. upozornil na datum nabytí právní moci ke dni 22. 2. 2007 vyznačené na napadeném usnesení Městského soudu v Praze. Žalovaný se tak domnívá, že bylo rozhodnutí stěžovateli doručeno nejpozději dne 22. 2. 2007. Lhůta pro podání kasační stížnosti proto v případě stěžovatele uplynula nejpozději dne 8. 3. 2007, kasační stížnost však byla podána až dne 19. 4. 2007.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas (napadené usnesení soudu nabylo právní moci dne 11. 4. 2007, nikoliv žalovaným tvrzeného dne 22. 2. 2007), jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené rozhodnutí soudu v rozsahu podané kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), stěžovatel v ní namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Současně zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle nějž lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Klíčovou otázkou, kterou je třeba v rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení soudu vyřešit, je posouzení toho, 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 ust. § 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.“

V projednávané věci se však stěžovatel dovolával postupu podle ust. § 82 s. ř. s., v souladu s nímž 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 podle ust. § 85 s. ř. s. nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 85 a násl. s. ř. s. 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 soud tuto absenci právní ochrany neshledal s tím, že soudní ochrana stěžovatele je zde zajištěna postupem podle ust. § 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 ust. § 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 ust. § 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 ust. § 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 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 ust. § 73 zákona o azylu stanoví:

(1) „Policie umístí do přijímacího střediska v tranzitním prostoru mezinárodního letiště cizince, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně 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 mezinárodní ochrany, nebo

b) soud nevydá rozhodnutí do 45 dnů ode dne podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva.

(3) Cizinec, který je umístěn v přijímacím středisku podle odstavce 1 v době nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se

a) mezinárodní ochrana neuděluje,

b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, nebo

c) *řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nesmí toto středisko opustit do doby vycestování mimo území.“*

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o azylu, podle kterého žadatel o udělení mezinárodní ochrany nesmí opustit přijímací středisko v transitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů uvedených v odstavci 1 tohoto ustanovení (tj. po provedení identifikačních úkonů, lékařského vyšetření, udělení víza a vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany, 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 dány nejsou a není vydáváno ani žádné rozhodnutí ohledně umístění cizince do Přijímacího střediska Praha – Ruzyně. V takovém případě proto podle ust. § 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 mezinárodní ochranu; 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 soud vycházel z toho, že úprava řízení dle ust. § 200o a násl. o. s. ř. je koncipována na řízení o žalobě cizince zajištěného dle zákona o pobytu cizinců. Není to však pouze z důvodu, že na tento zákon výslovně odkazuje poznámka pod čarou č. 34e), ale zejména proto, 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.

Nejvyšší správní soud - vycházeje z této premisy - proto nesdílí názor soudu, který postuloval aplikaci ust. § 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 ust. § 82 s. ř. s., neboť tato osoba nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany. V takovém případě tedy nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby proti nezákonnému zásahu ze strany žalovaného Ministerstva vnitra pro chybějící věcnou příslušnost soudu. Soud tak namísto odmítnutí žaloby měl přistoupit k jejímu meritornímu posouzení a posoudit naplnění jednotlivých definičních znaků nezákonného zásahu uvedených v ust. § 82 s. ř. s.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaným pod č. 603/2005 Sb. NSS, není možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, ale pouze před takovým, který 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 byly zaměřeny přímo proti němu nebo v jejich 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 ust. § 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 soudní řád správní v ustanoveních § 82 a násl. s. ř. s., které však nijak neupravují právně poměrně 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 ust. § 56 s. ř. s., který sice v odst. 2 stanoví povinnost soudu přednostně vyřizovat mimo jiné návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany, avšak v daném případě se pojmově nejedná o žalobu ve věci mezinárodní ochrany, za kterou lze podle názoru Nejvyššího správního soudu (vyjádřeném již v rozhodnutí ze dne 15. 11. 2007, č.j. 9 Aps 5/2007 – 63, www.nssoud.cz) považovat toliko žalobu proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, mezi něž podle ust. § 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 mezinárodní ochrany. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že v dané věci nerozhodoval specializovaný samosoudce, nýbrž tříčlenný senát 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 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.

Článek 1 odst. 2 Ústavy České republiky 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, lze jej chápat jako ústavní generální klauzuli sui generis a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky. 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 část věty klade výše specifikované mezinárodní úmluvy na roveň vnitrostátním právním normám,

část věty 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 ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., 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 základních 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 v 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.“*

Na základě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud k otázce efektivnosti soudní ochrany poskytnuté stěžovateli podle ust. § 82 s. ř. s. uzavírá, že soud 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 soudní řád správní stanoví, tak, aby bylo možné rozhodnout urychleně v reálném čase a předejít tak případnému odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. ledna 2008

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu