

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **G. K.**, zastoupena Mgr. Jiřím Ostrýtem, advokátem se sídlem Polská 15, Praha 2, proti žalovanému: **Policie ČR, Odbor služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2010, č. j. 44 A 60/2010 – 9,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 23. 7. 2010, č. j. 44 A 60/2010 – 9, postoupil žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“), kterou se domáhala, aby soud zakázal Policii ČR, oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen „Policie ČR“) pokračovat v porušování práva stěžovatelky učinit prohlášení o mezinárodní ochraně a aby Policii ČR přikázal umožnit stěžovatelce učinit v zařízení pro zajištění cizinců prohlášení o mezinárodní ochraně. Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že není k projednání věci příslušný. Stěžovatelka jeho místní příslušnost odvozovala od toho, že Policie ČR, oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha působí v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová a je tak samostatným správním orgánem, přičemž se dovolávala ust. § 3 písm. a) bod 4 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“). Podle krajského soudu je na základě citovaného ustanovení cizinec oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, a to na hraničním přechodu, v přijímacím středisku, na inspektorátu cizinecké policie nebo v zařízení pro zajištění cizinců. Podstatné však je, že prohlášení o mezinárodní ochraně se činí vůči Policii České republiky. To, kde konkrétně policisté jako výkonná

složka působí, je pro určení místní příslušnosti soudu nevýznamné. Při stanovení místní příslušnosti soudu k řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu je podle krajského soudu třeba vycházet z toho, že přijímání prohlášení o mezinárodní ochraně je v kompetenci služby cizinecké policie, zde konkrétně oblastního ředitelství Praha, jejíž sídlo je v Praze. Vzhledem k tomu, že žaloba brojí proti zásahu správního orgánu, který má sídlo na území hlavního města Prahy, tedy v obvodu Městského soudu v Praze, není Krajský soud v Praze k projednání věci místně příslušný.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že její žaloba směřovala proti zásahu Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová se sídlem Bělá pod Bezdězem. Tuto entitu rovněž řádně označila jako žalovaného. Uvedená entita je samostatným správním orgánem s působností podle zákona o azylu, neboť cizinec je oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců (§ 3a písm. a) bod 4 zákona o azylu). Tento správní orgán je také jako samostatný veden na internetových stránkách Policie ČR, pod rubrikou „Kontakty na jednotlivá oddělení“, na něž stěžovatelka odkázala. Pod tato oddělení Policie ČR zařazuje Inspektoráty cizinecké policie, Odbor specializovaných činností, a právě žalovaného. Těmto jednotlivým oddělením je přiřazena samostatná pravomoc a působnost a tato rozhodují o právech a povinnostech cizinců. Jestliže jsou z hlediska organizace Služby cizinecké policie „jednotlivá oddělení“ jako Inspektoráty cizinecké policie a Odbory specializovaných činností chápány jako samostatné správní orgány rozhodující o právech a povinnostech osob, je tímto samostatným správním orgánem i žalovaný, a to se sídlem v Bělé pod Bezdězem, nikoliv na území hlavního města Prahy. A právě Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Zařízení pro zajištění cizinců se sídlem v Bělé pod Bezdězem jako žalovaný správní orgán učinil zásah, který je předmětem žaloby. Stěžovatelka dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť se v něm krajský soud nijak nevypořádal s označením žalovaného. V žalobě stěžovatelka uvedla zcela jiný správní orgán jako žalovaného, než kterého označil krajský soud v napadeném rozhodnutí. Změnu přitom krajský soud nijak nezdůvodnil. Pokud krajskému soudu nebylo zřejmé, proti komu žaloba směřuje (§ 35 odst. 3 s. ř. s.), měl stěžovatelku v souladu s § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat k opravě či odstranění vady podání a stanovit k tomu lhůtu. Otázka označení žalovaného však byla podle stěžovatelky nepochybnou.

Stěžovatelka dále odkázala na žalobní body a navrhla, aby Nejvyšší správní soud ve smyslu ust. § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. a s čl. 95 odst. 2 Ústavy přerušil řízení a předložil věc Ústavnímu soudu, neboť lze důvodně pochybovat o souladu ust. § 3a písm. a) bodu 4. část věty za čárkou zákona o azylu s ústavním pořádkem. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 Aps 5/2009 - 68, dostupný na www.nssoud.cz. Vzhledem k uvedenému navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila

stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné poukázat na to, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o postoupení věci Městskému soudu v Praze obsahuje i odkaz na žalobní body a námitky týkající se věci samé, včetně návrhu na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu. Posouzení právní úpravy readmisního řízení ve vztahu k právní úpravě obsažené v zákoně o azylu (ust. § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a § 3a písm. a) bodu 4. zákona o azylu) však přesahuje předmět řízení o této kasační stížnosti, jímž je otázka místní příslušnosti soudu k meritornímu projednání žaloby stěžovatelky. Věc samotná a v rámci ní ani otázka ústavnosti aplikovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců však zatím vůbec nebyla předmětem posuzování krajským soudem, neboť ten se zabýval výlučně procesní otázkou místní příslušnosti. Proto se Nejvyšší správní soud k této otázce v tomto řízení nemohl jakkoli věcně vyslovit.

Podle ust. § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak.

Výjimka ze stanoveného pravidla je obsažena v ust. § 7 odst. 3, 4 a 5 s. ř. s. např. pro věci důchodového pojištění, úrazového pojištění, důchodového zabezpečení, či ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Pro řízení o žalobě podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. není stanovena odchylná úprava oproti obecnému určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. K řízení je tedy místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

Podle ust. § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 - 138, www.nssoud.cz, uvedl, že *„je zřejmé, že žalovaného v daném řízení určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní orgán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který ozbrojený sbor jej provedl; u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídícím správním orgánem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídících orgánů střetává více.“*

V dané věci stěžovatelka označila jako žalovaného Policii ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová s tím, že se jedná

o samostatný správní orgán, který jí protiústavně neumožnil učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, jelikož byla zajištěna podle ust. § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 17. 9. 2010, č. j. Nad 44/2010 - 39, www.nssoud.cz, ve skutkově i právně obdobné věci dospěl k závěru, že v daném případě je nutno Policii ČR vnímat v postavení správního orgánu, nikoliv jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor ve smyslu ust. § 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a dále uvedl, že „*Odmítnutím přijetí prohlášení žalobce o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu vystupovala vůči žalobci organizační složka policie, která ve vymezeném rozsahu vykonávala pravomoc na úseku státní správy ve věcech mezinárodní ochrany [§ 1 písm. d) zákona o azylu] i ve věci pobytu cizinců na území ČR (§ 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Označení žalovaného jakožto správního orgánu tedy zcela leželo na žalobci, který je procesně odpovědný za své žalobní tvrzení. Skutečnost, že Policie ČR (potažmo její organizační součást) zde nevystupovala v postavení ozbrojeného, bezpečnostního či obdobného sboru, není sporná; v takovém případě může být pasivně legitimován jen a pouze správní orgán (§ 83 s. ř. s.). Žalobce označil jako žalovaného Policii ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová. Pro určení místní příslušnosti je nutno posoudit, zda může být samotné zařízení pro zajištění cizinců považováno za správní orgán, ve smyslu legislativní zkratky [§ 4 odst. 1 písm. s) s. ř. s.]. Postavení zařízení pro zajištění cizinců je upraveno v ustanovení § 130 a násl. zákona o pobytu cizinců. Z těchto ustanovení zákona vyplývá, že předmětné zařízení provozuje Ministerstvo vnitra, prostřednictvím jím zřízené organizační složky státu, označované jako provozovatel; policie vykonává v zařízení pouze jisté, konkrétně stanovené, pravomoci, nicméně není orgánem, který by zařízení provozoval. I z povahy žalované věci je zřejmé, že zařízení pro zajištění cizinců nelze označit za žalovaného, který by vůči žalobci učinil jím tvrzený nezákonný zásah, spočívající v odepření práva na učinění prohlášení o mezinárodní ochraně. Ve smyslu ustanovení § 3a písm. a) bodu 4. zákona o azylu, je zařízení pro zajištění cizinců pouze místem, ve kterém je realizována detence zajištěných cizinců a kde (mimo jiné) lze vůči Policii jakožto správnímu orgánu učinit prohlášení o mezinárodní ochraně. Zařízení pro zajištění cizinců je tedy entita, která není nadána veřejnoprávní subjektivitou a je odlišná od Policie ČR. Ta má pouze v místě Zařízení pro zajištění cizinců své pracoviště, určené pro výkon jejích pravomocí. V rámci označení žalovaného tedy Zařízení pro zajištění cizinců neobstojí. Žalobce nicméně jakožto žalovaného obecně uvedl taktéž Policii ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha a z tohoto údaje je nutno ve prospěch meritorního projednání žaloby vycházet. Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha je správním orgánem, který působí i v místě Zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová. Ostatně postavení Oblastního ředitelství služby cizinecké policie jakožto správního orgánu lze vysledovat z dikce ustanovení § 161 zákona o pobytu cizinců, které vymezuje policejní orgány vystupující v postavení správního orgánu; zařízení pro zajištění cizinců zde není uvedeno. Z toho vyplývá, že pozici samostatného správního orgánu v rámci policejní hierarchie nepožívá. Ze žalobního tvrzení tedy jednoznačně vyplývá, že žalobce žaluje správní orgán, kterým je Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha. Podle sídla tohoto orgánu je tedy nutné odvozovat místní příslušnost soudu k projednání a rozhodnutí věci.*“

Nejvyšší správní soud ve věci stěžovatelky nenalezl důvod, proč by se měl od hodnocení věci obsaženého v citovaném usnesení odchýlit, neboť ze žalobního tvrzení vyplývá, že v době podání žaloby byla žalovaným Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha (od 1. 1. 2011 Policie ČR, Odbor cizinecké policie s ohledem na novelizaci § 164 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, provedenou zákonem č. 427/2010 Sb.) a stěžovatelkou tvrzené sídlo správního orgánu je pouze jeho pracovištěm. Krajský soud tak nebyl povinen vyzvat stěžovatelku ve smyslu ust. § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vady podání a poučit ji o správném označení účastníků řízení (viz nález Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 670/2000, publ. pod č. 120/2001 ve sv. č. 23 Sb. ÚS na str. 177) a svým postupem nijak neomezil stěžovatelku v přístupu k soudní ochraně.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 6 Aps 6/2010 – 45, dostupný na www.nssoud.cz, který se zabýval otázkou místní příslušnosti v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a nikoli v řízení žalobě podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. Dále je podstatné, že v něm nebyl vysloven žádný právní názor na povahu a roli Policie ČR při přijímání prohlášení cizince o úmyslu požádat o udělení mezinárodní ochrany.

V případě stěžovatelky je tedy místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má sídlo Policie ČR, Odbor cizinecké policie. Protože sídlo tohoto správního orgánu je v Praze 3, tedy v obvodu Městského soudu v Praze, krajský soud nepochybil, pokud věc postoupil Městskému soud v Praze.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a Polici ČR žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 4. května 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu