

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. I.,** t. č. Pobytové středisko Havířov, Na Kopci 5, Havířov – Dolní Suchá, zastoupený Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy,** se sídlem Olšanská 2, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2011, č. j. 5 A 226/2010 – 35,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2011, č. j. 5 A 226/2010 – 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2011, č. j. 5 A 226/2010 - 35, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti sdělení Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Zařízení pro zajištění cizinců Bělá - Jezová ze dne 15. 7. 2010, č. j. CPPH-289-9/CI-2010-31 (dále jen „sdělení policie“), jímž bylo stěžovateli sděleno, že cizinec zajištěný podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, není podle § 3a písm. a) bod 4 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“) oprávněn podat prohlášení s úmyslem požádat o mezinárodní ochranu. Současně byl stěžovatel upozorněn, že jeho prohlášení bude založeno do spisového materiálu cizince a žádné řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany nebude vedeno, jelikož v těchto případech zákon o azylu

tento postup neumožňuje. Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že zvažoval, zda sdělení policie by nebylo možno posoudit jako rozhodnutí v materiálním smyslu, byť nemá náležitosti, které obecně závazný právní předpis, tj. zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řádů), vyžaduje a po posouzení obsahu napadeného úkonu dospěl k závěru, že za rozhodnutí předmětný úkon považovat nelze, neboť správní orgán uvedeným sdělením dal najevo, že ve věci konat nebude a zůstane nečinný. Svým obsahem tedy sdělení policie není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě tak chybí jedna ze základních podmínek řízení, za nichž může soud ve správním soudnictví podrobit přezkumu úkon správního orgánu, tj. existence správního rozhodnutí. Absence této podmínky řízení je neodstranitelnou překážkou řízení. Na základě výše uvedených důvodů městský soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh odmítl, neboť sdělení policie není rozhodnutím, tedy úkonem zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že sdělení policie nelze považovat za rozhodnutí, neboť tímto úkonem dal správní orgán pouze najevo, že ve věci konat nebude a zůstane nečinný. Podle § 3 odst. 3 zákona o azylu lze prohlášení o mezinárodní ochraně učinit písemně nebo ústně do protokolu. V souladu s tímto ustanovením stěžovatel učinil prohlášení písemně a doručil jej detašovanému pracovišti příslušného správního orgánu, kterým bylo v té době Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha (pracoviště v ZZC Bělá). Je pravda, že zákon o azylu explicitně nestanoví, jaké úkony má tento správní orgán po doručení prohlášení o mezinárodní ochraně učinit. Podle § 10 odst. 2 zákona o azylu je však prohlášení o mezinárodní ochraně úkonem, jímž tento zákon podmiňuje možnost podat žádost o mezinárodní ochranu. Žádost o mezinárodní ochranu je následně cizinec povinen podat na tiskopise, který tvoří přílohu zákona o azylu, a to v místě a čase určeném ministerstvem vnitra. Z uvedeného tak vyplývá, že příslušný orgán policie, vůči kterému bylo prohlášení o mezinárodní ochraně učiněno, je povinen o tomto úkonu ministerstvo vnitra alespoň uvědomit, neboť pouze tak může ministerstvo vnitra dostát své povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 zákona o azylu, tj. vyrozumět cizince, kdy a kde má žádost podat. Povinnost ministerstva vnitra vyrozumět cizince o místě a čase podání žádosti o mezinárodní ochranu pak nastává automaticky a ministerstvo vnitra v tomto ohledu již nedisponuje žádnou možností vlastního uvážení. Tomu odpovídá i správní praxe policie. V případě, že cizinec učiní prohlášení o mezinárodní ochraně písemně, je o tomto úkonu orgánem policie učiněn záznam a tento záznam je následně odeslán ministerstvu vnitra, které pak již podnikne kroky v souladu s § 10 odst. 3 zákona o azylu. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pokud příslušný orgán policie o skutečnosti, že cizinec učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, neuvědomí ministerstvo vnitra, dotyčný cizinec fakticky pozbývá možnosti vykonat své právo požádat o mezinárodní ochranu. Toto právo je přitom cizinci výslovně přiznáno minimálně v čl. 6 odst. 2 tzv. procedurální směrnice (L 326/1 3), podle kterého členské státy (EU) zajistí, aby každá zletilá osoba způsobilá k právním úkonům měla právo podat svým jménem žádost o azyl. Napadený akt tedy nelze vnímat pouze jako „sdělení“, kterým policie oznamuje stěžovateli, že v dané věci konat nebude, ale jako „rozhodnutí“, kterým policie konstatuje, že s ohledem na znění § 3a písm. a) bod 4 zákona o azylu a vzhledem ke konkrétním okolnostem případu stěžovatel nemá právo

o mezinárodní ochranu požádat. Pokud za „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je považován každý úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, pak napadené sdělení policie je nutné považovat za takové rozhodnutí, neboť jím bylo závazně určeno, že stěžovatel nemá právo v České republice o mezinárodní ochranu požádat. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby napadené usnesení bylo zrušeno a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že dne 18. 6. 2010 bylo Službě cizinecké policie v ZZC Bělá – Jezová doručeno prohlášení stěžovatele o úmyslu požádat v České republice o mezinárodní ochranu ve smyslu § 3 odst. 1 a 3 zákona o azylu. Dne 23. 7. 2010 pak bylo stěžovateli doručeno napadené sdělení policie, jímž mu bylo sděleno, že cizinec zajištěný podle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, není podle § 3a písm. a) bod 4 zákona o azylu oprávněn podat prohlášení s úmyslem požádat o mezinárodní ochranu a stěžovatel byl upozorněn, že jeho prohlášení bude založeno do spisového materiálu cizince a žádné řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany nebude vedeno, jelikož v těchto případech zákon o azylu tento postup neumožňuje.

Pojem „rozhodnutí“ představuje legislativní zkratku obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení se míní úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osob. V tomto ustanovení užitý pojem „práva“ je nutno v kontextu § 2 s. ř. s. vyložit jako veřejná subjektivní práva. Proto je třeba posoudit, zda sdělení policie zakládá, mění, ruší či závazně určuje veřejná subjektivní práva stěžovatele. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. *„je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“*

Rovněž platí, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Shodný je i doktrinální náhled (Bureš/Drápal/Mazanec, Občanský soudní řád, komentář, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041 - 1042), podle něhož pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou.“*

Pokud v daném případě správní orgán reagoval na podání stěžovatele, v němž vyjádřil úmysl požádat o udělení mezinárodní ochrany tak, že toto prohlášení bez dalšího

založil do spisového materiálu a stěžovatele o tom pouze neformálně vyrozuměl, znemožnil mu tímto postupem podat žádost o udělení mezinárodní ochrany. V důsledku toho tak v podstatě fakticky rozhodl negativně o jeho právu požádat udělení o mezinárodní ochrany na území České republiky. Vzhledem k tomu lze předmětné sdělení kvalifikovat jako rozhodnutí v materiálním smyslu. Námitka stěžovatele, že městský soud nesprávně právně posoudil povahu sdělení policie, je tedy důvodná. Je proto třeba, aby městský soud v dalším řízení tímto „rozhodnutím" meritorně zabýval a posoudil, zda policie postupovala v souladu s § 3a písm. a) bod 4. zákona o azylu, když dospěla k závěru, že stěžovatel nebyl oprávněn učinit prohlášení o mezinárodní ochraně.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil napadené usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. října 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu