ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **K. M.**, zast. opatrovníkem Mgr. Martinem Lukáčem, advokátem, se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2018, č. j. 8 A 16/2017 - 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Ustanovenému opatrovníkovi žalobce Mgr. Martinu Lukáčovi, advokátu, se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 800 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 4. 1. 2017 se žalobce (dále též „stěžovatel“) dostavil do Přijímacího střediska Zastávka u Brna (dále jen „přijímací středisko“), aby zde podal opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. O dva dny poté s ním byl v přijímacím středisku učiněn pohovor k jeho žádosti, podrobil se také povinné zdravotní prohlídce, dalším vyšetřením i identifikačním úkonům podle § 45 odst. 6 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění

účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o azylu“). Jádrem sporu je, zda pobyt stěžovatele v přijímacím středisku ode dne 4. 1. 2017 do jeho opuštění dne 26. 1. 2017 byl nezákonným zásahem.

II. Řízení před městským soudem

[2] Stěžovatel se domáhal žalobou u Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“) ochrany proti výše uvedenému postupu žalovaného – nezákonnému zásahu – jímž byl zbaven osobní svobody bez zákonného důvodu. Namítal, že byl nucen setrvat v přijímacím středisku, přestože se podrobil veškerým úkonům, k nimž je jako žadatel o mezinárodní ochranu povinen. Navrhoval proto, aby soud rozhodl, že žalovaný tímto nezákonně zasáhl do jeho ústavně garantovaných práv, a přikázal žalovanému, aby od dalšího pokračování v zásahu upustil.

[3] Městský soud žalobu nejprve zamítl rozsudkem ze dne 18. 7. 2017, č. j. 8 A 16/2017 - 22 (dále jen „původní rozsudek“). Dovodil, že stěžovatel nebyl dotčen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, což opřel o dva argumenty. V prvé řadě uvedl, že žalovaný nevydal žádné rozhodnutí dle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, jímž by stěžovateli uložil povinnost setrvat v přijímacím středisku až do okamžiku vycestování do Italské republiky. Dále poukázal na to, že stěžovatel blíže nezjištěného dne přede dnem transferu do Italské republiky, který se měl konat dne 26. 1. 2017, opustil přijímací středisko. Z těchto skutečností bylo podle soudu zřejmé, že stěžovatel nebyl v období ode dne 4. 1. 2017 do dne 26. 1. 2017 nijak omezován na svobodě.

[4] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) původní rozsudek zrušil svým rozhodnutím ze dne 3. 11. 2017, č. j. 4 Azs 155/2017 - 20. Vytkl městskému soudu, že neposoudil podmínky pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ze samotné skutečnosti, že stěžovatel svévolně opustil přijímací středisko, nelze bez dalšího vyvozovat, že k nezákonnému zásahu nedošlo.

[5] Následně městský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu opět zamítl. Podstatně rozsáhlejším odůvodněním oproti původnímu rozsudku shrnul obsah správního spisu a skutkový stav. Odkázal na judikaturu NSS, podle níž, aby bylo možné se domáhat ochrany před zásahem, je třeba, aby tento zásah kumulativně splňoval podmínky, které Nejvyšší správní soud shrnul v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. Z něj vyplývá, že „[ž]*alobce 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, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho 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 § 82 a násl. soudního řádu správního 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 soudního řádu správního)."

[6] Městský soud dovodil, že v projednávaném případě stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu, který by byl namířen přímo proti němu, podmínka č. 1 ani č. 5 nebyla naplněna. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem o azylu, stěžovatel nebyl zajištěn ani zatčen, natož obviněn, podmínka č. 2 ani č. 3 tedy nebyla naplněna. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. tedy nelze poskytnout. Žalobní námitky týkající se porušení čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „ nařízení Dublin III"), jakož i čl. 5 odst. 2 a 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"), shledal městský soud nepatřičnými.

[7] Stěžovatel se dne 4. 1. 2017 dostavil do přijímacího střediska za účelem podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany sám na základě svého svobodného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra postupovalo v souladu se zákonem o azylu, jehož ustanovení jsou platná pro každého žadatele o mezinárodní ochranu. Stěžovatel jimi proto nemohl být přímo na svých právech zkrácen. Dne 6. 1. 2017 požádal o odchod do soukromí a dne 18. 1. 2017, tedy dříve, než mohl žalovaný o žádosti rozhodnout, ubytovatel stěžovatele P. G. prohlásil, že ukončil veškeré vztahy se stěžovatelem, a to včetně poskytnutí ubytování. Soud poukázal na § 77 odst. 4 zákona o azylu a uvedl, že v případě stěžovatele nastaly nové skutečnosti odůvodňující pochybnosti o dosažitelnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany pro účely řízení o udělení mezinárodní ochrany v novém místě hlášeného pobytu, neboť předložené listiny datované dne 12. 11. 2016 a dne 11. 11. 2016 pozbyly na základě osobního prohlášení ubytovatele ze dne 18. 1. 2017 platnosti. Stěžovatel pak nejpozději dne 26. 1. 2017 svévolně opustil přijímací středisko, zásah tedy netrvá ani nehrozí jeho opakování.

[8] Městský soud také poukázal na Ubytovací řád přijímacího střediska. Podle čl. 18 odst. 2 tohoto řádu žadatel o mezinárodní ochranu ubytovaný v přijímacím středisku má povinnost svévolně neopouštět přijímací středisko. Podmínkou pro opuštění je podle § 77 odst. 4 zákona o azylu dosažitelnost žadatele v novém místě hlášeného pobytu. Platné pravidlo tedy obecně nezakazuje opouštět přijímací středisko. Podmínku pro jeho opuštění ovšem stěžovatel nesplnil.

[9] Soud uzavřel, že stěžovatel při opuštění přijímacího střediska nemusel zdolávat žádné překážky, neuprchl za dramatických okolností. Odešel, aniž by mu v tom někdo bránil. Tato skutečnost byla příslušnými orgány zjištěna až v okamžiku, kdy mělo dojít k transferu stěžovatele do Italské republiky. Postup žalovaného vůči stěžovateli nebyl v rozporu se zákonem. Žalovaný nepřikazoval stěžovateli setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, pouze v souladu se zákonem o azylu požadoval jeho dosažitelnost, a to

buď ve středisku, anebo na novém místě hlášeného pobytu. Stěžovatel tedy nebyl omezen na své svobodě.

III. Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, kterou podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Dále lze kasační námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku podřadit i pod důvod dle § 103 odst. 1. písm. d) s. ř. s.

[11] Namítá, že městský soud neprovedl přezkum podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 4 Azs 155/2017 - 20 a namísto toho postupoval „chaoticky a nesystematicky". Kriticky komentuje způsob, jímž se městský soud vypořádal s tím, zda tvrzený zásah splňuje zákonné a judikatorní podmínky (uvedené pod body 1 – 6 v odstavci [5] výše). Nejdříve se vyjádřil k podmínkám č. 1 a 5, poté k podmínkám č. 2 a 3. K podmínce č. 6 se vyjádřil následně, to ovšem již výslovně neuvedl.

[12] Městský soud využil argument, že dobrovolným odchodem stěžovatele z přijímacího střediska nehrozí opakování zásahu. To stěžovatel nepovažuje za správné odůvodnění. Soud neprovedl řádný přezkum svého zrušeného rozhodnutí, naopak často užívá v různých parafrázích jeden ze svých předchozích argumentů, že stěžovatel přijímací středisko opustil, k čemuž již NSS uvedl, že takové odůvodnění neobstojí. Z výše uvedeného dovozuje také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná [při zohlednění omezení, která plynou z § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen opatrovníkem, který je advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Jde totiž o natolik závažnou vadu, že se jí musí soud zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitky stěžovatele (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Stěžovatel výslovně neuvedl, v čem nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje. Obecně vytýkal napadenému rozsudku, že se nevyjádřil dostatečně systematicky ke všem judikatorním podmínkám nezákonného zásahu a že opakoval předcházející

argumentaci z původního rozsudku. Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný. Předkládá dostatečné důvody pro rozhodnutí a hodnotí podmínky nezákonného zásahu v souladu s právním názorem NSS vyjádřeným v rozsudku č. j. 4 Azs 155/2017 - 20. Vždy je v zásadě možné, aby odůvodnění bylo ještě detailnější, rozsáhlejší či „systematičtější“. Avšak vytýkané vady nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobují. Ostatně z rozsudku NSS č. j. 4 Azs 155/2017 - 20 je patrné, že i původní rozsudek s podstatně stručnější a méně propracovanou argumentací byl přezkoumatelný.

[18] Další kasační námitka pak míří proti tomu, že městský soud nesprávně a v rozporu se závazným právním názorem NSS posoudil splnění jednotlivých podmínek nezákonného zásahu (viz odstavec [5] výše). K tomu je třeba předně uvést, že u citovaných šesti podmínek nezákonného zásahu postačuje, pokud není splněna jen jediná z nich a o nezákonný zásah nepůjde. Výjimkou je podmínka šestá (tedy že zásah trvá nebo může být opakován), která nemusí být splněna u tzv. určovací zásahové žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 Aps 5/2012 - 52). Žalobce je však musí prokázat, domáhá-li se v petitu toho, aby soud správnímu orgánu zakázal pokračovat v porušování jeho práv či mu přikázal obnovit stav před zásahem (viz § 87 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Co se týče první a páté podmínky kladoucí důraz na přímé zkrácení práv stěžovatele v důsledku zásahu, městský soud uvedl, že je nesporné, že přímo proti stěžovateli žádný zásah nesměřoval. Ke druhé a třetí podmínce (tedy zkrácení na právech stěžovatele a nezákonnost zásahu) soud uvedl, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem o azylu, stěžovatel nebyl zajištěn ani zatčen či obviněn.

[20] Nejvyšší správní soud po prostudování soudního spisu (zejména žaloby) a správního spisu přisvědčuje argumentaci městského soudu a konstatuje, že stěžovatelova koncepce tvrzeného nezákonného zásahu je mylná. Z žaloby je patrné, že stěžovatel opřel svůj závěr o údajné nezákonnosti jednání žalovaného o ustanovení zákona o azylu, která v době zásahu již byla zrušena. Stěžovatel vytýkal, že § 46 odst. 3 zákona o azylu je v rozporu s čl. 28 odst. 1 nařízení Dublin III. Na jiném místě žaloby uvádí, že z § 46 odst. 6 zákona o azylu vyplývá, že Ministerstvo vnitra má provést (identifikační) úkony bez zbytečného odkladu. I když stěžovatel § 46 odst. 3 zákona o azylu v žalobě necituje, z jejího kontextu je evidentní, že mylně vychází ze znění zákona účinného do dne 17. 12. 2015 (dále jen „historické znění“), tedy ze znění zákona před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností ode dne 18. 12. 2015.

[21] Je pravdou, že historické znění zákona o azylu obsahovalo samostatný důvod omezení svobody, § 46 odst. 3 uváděl toto: *Cizinec, jemuž bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaveno z důvodu nepřípustnosti jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 10a písm. b), nesmí opustit přijímací nebo pobytové středisko až do doby, než bude dopraven do členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou opuštění za účelem vycestování z území*. V historickém znění také skutečně § 46 odst. 6 zní tak, jak na něj stěžovatel v žalobě odkazuje: *Ministerstvo provede úkony podle odstavce 1 písm. a), b) a c) bez zbytečného odkladu*. Účelem historického znění § 46 odst. 3

zákona o azylu bylo, aby byl cizinec omezen na osobní svobodě do předání příslušnému jinému státu podle nařízení Dublin III. Komentář k tomuto ustanovení uvádí, že „[t]*oto omezení se vztahuje jak na* ***přijímací****, tak případně i na pobytové* ***středisko****, pokud v něm žadatel pobývá.* ***Jediné povolené opuštění střediska je za účelem jeho převezení, případně vycestování z území****, anebo pokud se aplikují výjimky dle odst. 4 a 5*“ (zvýraznění přidáno; Kosař, D., Molek, P., Honusková, V., Jurman, M., Lupačová, H.: Zákon o azylu. Komentář. 1. vydání, Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 385).

[22] Stěžovatel v žalobě zcela pominul, že se právní úprava podstatně změnila. Právě zmíněnou novelou č. 314/2015 Sb. bylo problematické pravidlo uvedené v § 46 odst. 3 zrušeno. Důvodová zpráva k novele k tomu uvádí toto: „*Stávající odstavec 3 se zrušuje s ohledem na povinnosti vyplývající z tzv. dublinského nařízení. Nelze totiž omezit svobodu osoby pouze proto, že je v jejím případě postupováno ve smyslu dublinského nařízení. Nově je možné rozhodnout buď o uplatnění zvláštního opatření nebo dokonce zajištění, existuje-li tzv. vážné nebezpečí útěku. Stávající odstavec 4 se ruší z důvodu duplicity ke stávajícímu odstavci 2, kde jsou provedeny změny terminologicky zpřesňující. Odstavce 6 a 7 se přečíslovávají na odstavce 3 a 4 a jsou měněny a zpřesněny terminologicky*“. Proto také zákon o azylu ve znění rozhodném v době zásahu (tj. v lednu 2017) toto problematické ustanovení již neobsahuje.

[23] Stěžovatelův omyl v rozhodné právní úpravě způsobuje, že i žalobní námitka o porušení čl. 5 odst. 2 a 4 Úmluvy zůstává lichá. Stěžovatel argumentuje, že byl dle citovaného ustanovení historického znění zákona o azylu „zatčen“, resp. podle čl. 28 odst. 1 nařízení Dublin III „zajištěn“, avšak to dovozuje z právní úpravy zákona v historickém znění, nikoli z konkrétních skutkových okolností svého případu.

[24] Městský soud poukazuje na to, že intenzita „zásahu“ do práv stěžovatele při „běžném“ pobytu v přijímacím středisku je podstatně nižší, než kdyby byl zajištěn, zatčen či zadržen (odstavec 35 napadeného rozsudku). V tomto směru správně poukázal na § 77 zákona o azylu, z něhož vyplývá, že stěžovatel nebyl povinen v přijímacím středisku setrvávat, pokud by splnil podmínky uvedené v daném ustanovení, zejména podmínku dosažitelnosti. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel o změnu místa hlášeného pobytu usiloval, ovšem ubytovatel ve svém „místopřísežném prohlášení“ (na č. l. 35 správního spisu) uvádí, že se stěžovatelem ukončuje veškeré vztahy včetně poskytnutí ubytování.

[25] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by NSS zavázal městský soud k tomu, aby nepoužil argument, že stěžovatel přijímací středisko svévolně opustil. Nejvyšší správní soud uvedl, že tento argument sám o sobě není dostačující, protože je třeba komplexně hodnotit podmínky pro existenci nezákonného zásahu. Citoval také judikaturu, podle níž osoby umístěné v přijímacím středisku mají právo na opuštění daného zařízení, přičemž právě v tom, že jim toto právo přiznáno nebylo, resp. v tom, že dané zařízení nemohly opustit, je možné spatřovat takový zásah ze strany žalovaného, pokud v době pobytu stěžovatele v zařízení naplňoval jednotlivé definiční znaky nezákonného zásahu uvedené v § 82 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63).

[26] Z posledně citovaného judikátu plyne, že nelze *a priori* vyloučit, že nemožnost opustit přijímací středisko může zakládat nezákonný zásah. V napadeném rozsudku však městský soud správně dovodil, že k takové situaci v posuzovaném případě nedošlo. Nutno také vzít v úvahu, že citovaný judikát reaguje na právní otázku odlišnou, která se týká ustanovení zákona o azylu, ve znění účinném do dne 20. 12. 2007. Podle tehdejšího § 46 odst. 2 *žadatel o udělení mezinárodní ochrany nesmí opustit přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště ani po ukončení úkonů uvedených v odstavci 1*. I tehdy existoval bezpodmínečný zákaz opustit středisko podobně jako podle § 46 odst. 3 zákona o azylu (v historickém znění), jehož se stěžovatel mylně dovolával v žalobě.

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že komplexní hodnocení situace a okolností pobytu stěžovatele v přijímacím středisku vede k přesvědčivému závěru, že podmínky nezákonného zásahu splněny nebyly. V rovině faktické stěžovatel v žalobě ani netvrdil existenci zásahu (4. a 5. podmínka), tedy v čem konkrétně mělo spočívat omezení jeho svobody a v čem pobyt v přijímacím středisku dosahoval intenzity zajištění, zatčení či obdobného omezení osobní svobody. V rovině právní stěžovatel postavil svoje žalobní tvrzení výlučně na aplikaci pro něj nepříznivé zákonné úpravy, která na něj v rozhodné době již nedopadala a jíž se žalovaný ani neřídil, jinak by neumožnil stěžovateli opustit přijímací středisko.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly důvodné. Nejvyšší správní soud neshledal v řízení ani jiné nedostatky, ke kterým dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s.

[29] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

[30] Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen opatrovníkem. Náklady řízení v tomto případě hradí stát. Podle § 9 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), se v tomto případě za tarifní hodnotu považuje částka 1.000 Kč a sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby tak činí 500 Kč (§7 odst. 2 advokátního tarifu). Odměna soudem ustanoveného opatrovníka Mgr. Martina Lukáče, advokáta, byla stanovena za jeden úkon právní služby, konkrétně písemné podání soudu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a režijní paušál podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč, celkem tedy 800 Kč. Ustanovený opatrovník nedoložil, že by byl plátcem DPH. Opatrovníkovi stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 800 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 7. září 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu