ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **S. C.**, zastoupený opatrovníkem JUDr. Anitou Pešulovou, advokátkou se sídlem Nuselská 499/132, Praha 4, proti žalované: **Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra**, se sídlem Lhotecká 559/7, Praha 4, o ochraně před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nepředání žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany Ministerstvu vnitra, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2022, č. j. 14 A 50/2022 - 17,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2022, č. j. 14 A 50/2022 - 17, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) bránil žalobou proti nezákonnému zásahu žalované, který měl spočívat v tom, že žalovaná nepředala jeho ústně podanou žádost o udělení mezinárodní ochrany ze dne 6. 5. 2022 Ministerstvu vnitra. Důvodem nepředání mělo být dle jeho slov pozdní podání žádosti. Na podporu svého tvrzení však nedoložil žádné důkazy.

[2] Městský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem žalobě vyhověl a žalované zakázal *„pokračovat v porušování práva žalobce nepostoupením jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané dne 6. 5. 2022 Ministerstvu vnitra.“* Městský soud se ve svém rozsudku nejprve zabýval otázkou pasivní legitimace žalované a tím, zda má postavení správního orgánu. Konstatoval, že žalovaná je rozpočtovou organizací Ministerstva vnitra

a působí jako provozovatel přijímacích, pobytových a integračních azylových středisek a rovněž zařízení pro zajištění cizinců. Z čl. II písm. a) Zřizovací listiny organizační složky státu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra (dále jen „zřizovací listina“) dále městský soud zjistil, že předmětem činnosti žalované je mimo jiné i poskytování nezbytných služeb žadatelům o udělení mezinárodní ochrany. Z tohoto ustanovení dovodil, že žalovaná je v této věci pasivně legitimována. Nakládání s podanou žádostí je totiž dle názoru městského soudu činností v oblasti veřejné správy.

[3] Při samotném posouzení skutkového stavu pak městský soud vyšel z prohlášení žalobce obsaženého v jeho žalobě. To se podle městského soudu v podstatě shodovalo s vyjádřením žalované, která podání žádosti vysloveně nepopřela. Městský soud měl tudíž za prokázané, že žalobce dne 6. 5. 2022 při pohovoru se sociálním pracovníkem podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a tato žádost nebyla Ministerstvu vnitra postoupena.

[4] Městský soud proto dále posuzoval, zda zjištěné skutečnosti představují nezákonný zásah do žalobcových práv. Dospěl přitom k závěru, že nepředáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušnému správnímu orgánu je naplněna podmínka přímého zkrácení žalobce na jeho právech. Žalobce měl totiž právo podat svoji žádost kdekoliv a kdykoliv, neboť toto právo není omezeno tím, v jaké lhůtě a u jakého správního orgánu je možné žádost podat. Důsledky pozdního podání anebo podání u nepříslušného orgánu se zhodnotí teprve při rozhodování o této žádosti. Z § 12 správního řádu přitom plyne povinnost správního orgánu postoupit žádost, pokud k jejímu projednání není příslušný. Městský soud proto uzavřel, že žalovaná nerespektovala § 12 správního řádu a podanou žádost o udělení mezinárodní ochrany nepostoupila příslušnému správnímu orgánu. Toto opomenutí je dle městského soudu potřeba považovat za nezákonný zásah. Žalovaná nebyla oprávněna posoudit včasnost podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a proto nebyla ani oprávněna žádost kvůli její opožděnosti Ministerstvu vnitra nepostoupit.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka předně namítá, že napadený rozsudek trpí vadami, např. chybí odst. 5. jeho odůvodnění. K samotnému skutkovému stavu věci uvádí, že žalobce byl umístěn do Z. dne 3. 5. 2022 a následně dne 9. 5. 2022 s ním sociální pracovník uskutečnil první pohovor (nikoliv dne 6. 5. 2022, jak tvrdí žalobce). Přitom jej poučil o jeho právu požádat o udělení mezinárodní ochrany. Dále uvádí, že žalobce byl příslušníkem Služby cizinecké policie poučen o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany již dne 29. 4. 2022, což doložila příslušným písemným potvrzením obsahujícím podpis žalobce. Poukázala na § 3a odst. 1 bod 4. zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, podle něhož cizinec zajištěný v zařízení pro zajištění cizinců podává žádost o udělení mezinárodní ochrany policii. Trvá na tom, že žalobce žádnou žádost o udělení mezinárodní ochrany, a to ani v ústní podobě, u ní nepodal a jeho tvrzení obsažené v žalobě bylo čistě účelové. Městský soud podle jejího názoru vycházel z tvrzení žalobce, aniž by bylo jakkoliv prokázáno, že k podání žádosti mělo skutečně dojít. V této souvislosti proto stěžovatelka navrhuje provést výslech příslušného sociálního pracovníka.

[7] K otázce své pasivní legitimace uvádí, že podle § 130 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a dle čl. I písm. a) zřizovací listiny je provozovatelem zařízení pro zajištění cizinců. Podle čl. II. písm. e) zřizovací listiny je předmětem její činnosti poskytování ubytování, stravy a základních hygienických potřeb a zajišťování psychologických, sociálních a dalších nezbytných služeb a věcí cizincům umístěným v zařízení pro zajištění cizinců. Stěžovatelka namítá, že městský soud v projednávané věci nesprávně odkázal na čl. II písm. a) zřizovací listiny, který dopadá na žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o azylu. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že pod pojem *„jiné nezbytné služby a věci“* lze podřadit i služby pro zajištěné cizince při podávání žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Žalobce měl totiž jako zajištěný cizinec podat svoji žádost přímo Službě cizinecké policie, což plyne přímo ze zákona. Stěžovatelka nebyla vůbec oprávněna předávat ústně podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany Službě cizinecké policie. Žalobce měl po celou dobu svého zajištění k Službě cizinecké policie volný přístup, a mohl tak kdykoliv svoji žádost příslušnému subjektu podat. Stěžovatelka trvá na tom, že je pouhým provozovatelem zařízení pro zajištění cizinců a nevykonává žádnou správní činnost. Není správním orgánem, jelikož nerozhoduje o právech a povinnostech jí podřízených subjektů. Rozhodnutí městského soudu podle jejího názoru prakticky znamená, že by si měla přisvojit zákonnou pravomoc, která jí nenáleží. Nesouhlasí ani s prohlášením žalobce, že by podávání ústních žádostí o mezinárodní ochranu bylo v zařízení pro zajištění cizinců zvykem; městský soud přihlédl k neopodstatněnému tvrzení cizince, aniž by si řádně ověřil skutečný stav věci.

[8] Stěžovatelka tedy na základě výše uvedeného uzavírá, že z povahy věci nemohlo dojít k nezákonnému zásahu, neboť žalobce měl po celou dobu svého pobytu v zařízení pro zajištění cizinců volný přístup k příslušnému orgánu, ke kterému mohl podat žádost o mezinárodní ochranu, což ovšem neučinil.

[9] Žalobce a ani jeho opatrovnice se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka splňuje podmínku uvedenou v § 105 odst. 2 s. ř. s. 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.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatelka nejprve namítá, že napadený rozsudek trpí vadami. Ačkoliv tuto námitku (až na jedinou výjimku) blíže nerozvádí, Nejvyšší správní soud připomíná, že k jiným vadám řízení před soudem majícím za následek nezákonné rozhodnutí přihlíží na základě § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti. Kasační soud přitom musí konstatovat, že takovýchto vad řízení před soudem identifikoval v nyní projednávané věci hned několik.

[13] Povinné náležitosti rozsudku jsou upraveny v § 54 odst. 2 s. ř. s. Podle věty první tohoto ustanovení písemné vyhotovení rozsudku musí obsahovat *označení soudu*, *jména*

všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení.

[14] V záhlaví napadeného rozsudku zcela chybí informace o tom, v jakém složení městský soud danou věc rozhodl. Z čísla jednacího rozsudku je pouze zřejmé, že jej rozhodlo soudní oddělení městského soudu označené jako 14 A. Na konci rozsudku je dále uvedeno jméno předsedkyně senátu, JUDr. Karly Cháberové. Městský soud tímto postupem porušil § 54 odst. 2 s. ř. s. Tuto vadu rozsudku je nutno považovat za závažnou, neboť absence informace o rozhodujících osobách neumožnila účastníkům řízení uplatnit eventuální kasační námitku z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající jednak v nesprávném obsazení soudu a jednak v tom, že ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Z písemného znění rozsudku, jemuž nepředcházelo ústní jednání, není zřejmé, zda o věci rozhodl samosoudce či senát. Tuto informaci by bylo ještě možné dohledat v rozvrhu práce městského soudu. Z něho je totiž patrné, že soudní oddělení 14 A působí jako specializovaný senát ve věcech správního soudnictví složený ze třech soudců.

[15] Co ale již z rozvrhu práce a ani z napadeného rozsudku zjistit nelze (aniž by došlo k rozlepení obálky obsahující hlasovací protokol), je otázka, zda ve věci rozhodovali stálí členové senátu 14 A anebo jednotliví náhradníci. Nutno podotknout, že před vydáním rozhodnutí byla o tom, kterému soudnímu oddělení byla dle platného rozvrhu práce městského soudu věc přidělena (a o možnosti namítnout podjatost), informována pouze stěžovatelka. Žalobce nebyl o této skutečnosti výslovně informován (a ani poučen o možnosti podat námitku podjatosti). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že účastníci byli podstatně zkráceni na svých procesních právech, přičemž tato vada má vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Již z tohoto důvodu je proto nutné napadený rozsudek zrušit.

[16] Stěžovatelka k vadám napadeného rozsudku výslovně uvádí, že odůvodnění rozsudku obsahuje prázdný odst. 5. Nejvyšší správní soud po seznámení se s podkladovým materiálem musí konstatovat, že napadený rozsudek existuje ve třech různých verzích. Ve spise městského soudu se na č. l. 15 a 16 nachází první verze rozsudku obsahující odůvodnění celkově o 16 odstavcích, která je vlastnoručně podepsána předsedkyní senátu, JUDr. Karlou Cháberovou. Na rozsudku je zároveň vyznačena informace, že byl vyvěšen dne 24. 6. 2022 a svěšen dne 9. 7. 2022. Na č. l. 17 až 19 je následně zažurnalizována druhá verze rozsudku obsahující odůvodnění celkově o 20 odstavcích, která je označena slovem *„originál“* a jež je rovněž vlastnoručně podepsána předsedkyní senátu, JUDr. Karlou Cháberovou. Podle doložky právní moci nabyl tento rozsudek právní moci dne 23. 8. 2022. Stěžovatelka následně společně s kasační stížností zaslala Nejvyššímu správnímu soudu třetí verzi napadeného rozsudku (ta je ostatně obsažena i ve vnitřní databázi Nejvyššího správního soudu), jež obsahuje odůvodnění celkově o 21 odstavcích. Od druhé verze se odlišuje pouze tím, že obsahuje prázdný odstavec 5. Nastalou situaci si kasační soud vysvětluje tak, že první verze je zřejmě pouhým konceptem konečné verze rozsudku, ač je na něm napsáno *„Vyvěšeno: 24. 06. 2022 Svěšeno: 09. 07. 2022“*, popř. se jedná o zkrácené písemné vyhotovení rozsudku ve smyslu § 49 odst. 12 s. ř. s. Dle razítka *„originál“* je nutné za konečnou verzi rozsudku považovat tu druhou, zažurnalizovanou ve spise na č. l. 17 až 19. Třetí verze zřejmě vznikla nedopatřením, když byl omylem vytvořen prázdný a nadbytečný odst. 5., a tato verze byla následně zaslána účastníkům řízení a následně vložena do databáze soudních rozhodnutí.

[17] Ačkoliv tato situace nemá sama o sobě vliv na zákonnost napadeného rozsudku, takovýto nedbalý postup při vytváření a žurnalizování jednotlivých verzí rozsudku do spisu musí Nejvyšší správní soud městskému soudu důrazně vytknout, neboť způsobuje nepřehlednost v tom, co je možné považovat za konečnou (a nezměnitelnou) verzi rozhodnutí soudu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nevhodné, aby byla ve spise žurnalizována první verze (koncept) rozhodnutí, která není konečná a zároveň se nejedná o zkrácené znění vyhlášeného rozsudku, u kterého doposud nebylo vypracováno jeho písemné odůvodnění.

[18] Nejvyšší správní soud dále přihlédl z úřední povinnosti k další vadě řízení týkající se petitu žaloby. Žalobce ve své žalobě zaprvé požadoval rozhodnout, že „*znemožňovat žalobci účinně prohlásit úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany na základě zaslané žádosti, a účinně vstoupit do azylového řízení v ČR představuje ze strany žalované nezákonný zásah do práv*“. Nejenže takto formulovaný petit žaloby je nesrozumitelný a velmi obtížně vykonatelný, ale navíc požaduje jak ochranu proti trvajícímu zásahu, tak i deklaraci toho, že nezákonný zásah trval. Městský soud namísto toho, aby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. žalobce vyzval k odstranění vad žaloby, si za něj žalobní petit sám domyslel a upravil jej ve výroku napadeného rozsudku následovně tak, že zakázal stěžovatelce „*pokračovat v porušování práva žalobce nepostoupením jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané dne 6. 5. 2022 Ministerstvu vnitra.*“ I v tomto postupu lze spatřovat závažné procesní pochybení městského soudu, které má vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[19] Nutno navíc podotknout, že takto upravený výrok městského soudu je nadále nesrozumitelný a velmi obtížně vykonatelný. Namísto zákazu pokračovat v porušování práva žalobce spočívajícím v nepostoupení jeho žádosti o mezinárodní ochranu by bylo totiž správné stěžovatelce přikázat, pokud by skutečně bylo žalobě vyhověno, aby „*postoupila Ministerstvu vnitra žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany podanou dne 6. 5. 2022.*“ Je však otázkou, nakolik takto městským soudem formulovaný výrok skutečně vystihuje žalobcem zamýšlený účinek a předestřený skutkový stav, neboť žalobce si ve své žalobě do jisté míry sám protiřečí. Nejprve uvádí, že žádost mu nebylo umožněno vůbec podat, poté však tvrdí, především v přípise, který městský soud obdržel dne 16. 6. 2022, že žádost podal ústně. Městský soud si tedy neměl za žalobce domýšlet, čeho se domáhá.

[20] Ačkoliv by bylo možné již jen na základě výše vytknutých vad zrušit napadený rozsudek bez dalšího, považuje kasační soud s ohledem na zásadu hospodárnosti a rychlosti soudního řízení za vhodné, aby se vyjádřil i k uplatněným kasačním námitkám. Stěžovatelka předně namítá, že není správním orgánem a nevykonává žádnou správní činnost. Z § 3a odst. 1 bod 4. zákona o azylu přitom vyplývá, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podává cizinec zajištěný v zařízení pro zajištění cizinců policii.

[21] V zákoně o pobytu cizinců a ani v zákoně o azylu není obsaženo žádné zákonné zmocnění, na základě kterého by Správa uprchlických zařízení byla oprávněna rozhodovat ve věcech pobytu cizinců či ve věcech mezinárodní ochrany (některými činnostmi může být Ministerstvem vnitra podle § 92c zákona o azylu pověřena, např. poskytováním finančního příspěvku podle § 42 zákona o azylu). Z čl. II zřizovací listiny vyplývá, že jejím primárním předmětem činnosti je poskytování ubytování, stravy a základních hygienických prostředků a dále zajišťování psychologických, sociálních a jiných služeb a věcí cizincům, včetně žadatelů o udělení mezinárodní ochrany. Zákon o pobytu cizinců v této souvislosti v § 131

až § 150 hovoří o stěžovatelce jako o „*organizační složce státu zřízené ministerstvem (dále jen ‚provozovatel')*“. Z toho je zřejmé, že Ministerstvo vnitra zřídilo Správu uprchlických zařízení jako organizační složku státu, která má zajišťovat především „*podpůrný servis*“ pro cizince a žadatele o mezinárodní ochranu, ale nemá o ničem rozhodovat. Tato úloha přísluší na území České republiky především Ministerstvu vnitra, resp. Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Policii České republiky. Charakter činnosti stěžovatelky má tak především rysy nevrchnostenské správy. Jak již Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně uvedl, z § 1 odst. 1 a 3 správního řádu vyplývá, že postup správních orgánů na základě ustanovení správního řádu (včetně § 12 správního řádu) se na správu nevrchnostenskou neužije (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, č. j. Komp 3/2018 - 87, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2021, č. j. Komp 2/2020 - 44).

[22] Městský soud tedy dospěl k nesprávnému závěru, pokud z čl. II zřizovací listiny odvodil určitá oprávnění, resp. povinnosti stěžovatelky v rámci podávání žádosti o udělení mezinárodní ochrany a vedení správního řízení (srov. odst. [2] a [4] tohoto rozsudku), neboť žádné takové povinnosti jí ze zákona nevyplývají. Z § 3a odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o azylu je naopak zřejmé, že cizinec umístěný v zařízení pro zajištění cizinců podává žádost o udělení mezinárodní ochrany policii.

[23] I přes výše uvedené to ovšem neznamená, že by nebyl v určitých situacích vyloučen nezákonný zásah stěžovatelky; např. v případech, kdy by bylo cizinci zabráněno podat žádost o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatelka totiž provozuje zařízení pro zajištění cizinců [srov. § 130 a násl. o pobytu cizinců ve spojení s čl. II písm. e) zřizovací listiny], ve kterých jsou cizinci omezeni na svobodě. Podle § 134 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců má stěžovatelka povinnost zajištěnému cizinci na jeho žádost zajistit bez zbytečného odkladu rozmluvu s policií v zařízení. Nelze přitom vyloučit situaci, kdy zaměstnanci stěžovatelky nezajistí kontakt zajištěného cizince s příslušníky Policie České republiky za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu. Především cizinec ubytovaný v části zařízení s přísným režimem má omezenou možnost pohybu po areálu zařízení pro zajištěná cizinců.

[24] Podobnou situací, jako je situace žalobce v nyní projednávané věci, se ostatně již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 14. 11. 2008, č. j. 5 As 81/2008 - 41; není přitom rozhodné, že se v dané věci jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Ve zmiňovaném případě cizinec tvrdil, že podal u zaměstnanců Správy uprchlických zařízení žádost o udělení mezinárodní ochrany, která byla ztracena, a domáhal se toho, aby bylo zahájeno řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, že pokud byl cizinec přesvědčen o tom, že učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, měl možnost se v zákonem stanovené lhůtě obrátit na příslušný správní soud s žalobou proti nečinnosti správního orgánu (tedy proti Ministerstvu 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. Pokud by i v nyní projednávané věci byl žalobce skutečně přesvědčen o tom, že podal ústně žádost o udělení mezinárodní ochrany, měl se primárně bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s., nikoliv proti stěžovatelce žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., která má oproti jiným žalobním typům pouze subsidiární charakter.

[25] Nejvyšší správní soud dále ve výše uvedeném rozsudku k otázce podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu § 3a odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o azylu uvedl, že „[j]*akkoliv 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 svobodě, projeví vůli učinit prohlášení o mezinárodní ochraně před některým ze 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***“ (zvýrazněno Nejvyšším správní soudem).

[26] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že nelze *a priori* vyloučit jednání stěžovatelky spočívající ve faktických úkonech, které má povahu nezákonného zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., a to tím, že by neumožnila cizinci podat žádost o udělení mezinárodní ochrany, např. poskytnutím zavádějící informace nebo nezajištěním jeho kontaktu s příslušníky Policie České republiky. K takovému závěru je však možné dospět pouze na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Tím se též Nejvyšší správní soud dostává k námitkám stěžovatelky, ve kterých tvrdí, že žalobce žádnou žádost o udělení mezinárodní ochrany dne 6. 5. 2022 nepodal, přičemž první pohovor se sociálním pracovníkem byl se žalobcem proveden až dne 9. 5. 2022. Městský soud podle jejího přesvědčení vycházel z tvrzení žalobce, aniž by bylo jakkoliv prokázáno, že k podání žádosti skutečně došlo.

[27] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že oproti řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., které je z povahy věci řízení přezkumným, má řízení o žalobě o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. charakter řízení nalézacího. Správní soud tedy tíží primárně povinnost spolehlivě zjistit skutkový stav věci, tedy zda se vytýkané jednání představující podle žalobce nezákonný zásah správního orgánu skutečně stalo, a v této souvislosti vyhodnotit, zda tvrzení jednotlivých účastníků řízení je možné považovat za hodnověrná.

[28] V nyní posuzované věci žalobce ve své žalobě uvedl, že se dne 6. 5. 2022 v Zařízení pro zajištění cizinců Balková dostavil k sociálnímu pracovníkovi a ústně požádal o udělení mezinárodní ochrany. Ten mu dle jeho slov měl následně sdělit, že jeho žádost přijmout nemůže, neboť je opožděná. Žalobce měl za to, že jeho ústně podanou žádost měla stěžovatelka postoupit Policii České republiky, resp. Ministerstvu vnitra. Na podporu svých tvrzení ovšem žalobce nepředložil žádné důkazy (či návrhy na provedení důkazů), které by jím nastíněný skutkový stav jakkoliv potvrzovaly. Městský soud proto dne 26. 5. 2022 žalobce vyzval, aby předložil „*kopii své žádosti ze dne 6. 5. 2022*“. Na tuto výzvu žalobce sdělil, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal ústně, jak je v daném zařízení zvykem. Sociální pracovník následně takovou žádost zadá do systému a postoupí ji Policii České republiky a Ministerstvu vnitra. Jako datum podání žádosti se uvede den, kdy cizinec oznámí

svůj záměr podat žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalobce ani na výzvu soudu však nepředložil žádný důkaz (a ani návrh na jeho provedení) o tom, že by skutečně dne 6. 5. 2022 žádost o udělení mezinárodní ochrany podal.

[29] Stěžovatelka ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že zajištěný cizinec podává žádost o udělení mezinárodní ochrany Službě cizinecké policie. Stěžovatelka je pouze provozovatelem zařízení pro zajištění cizinců a všechny své zákonné povinnosti vůči žalobci splnila. Žalobce byl do Z. umístěn dne 3. 5. 2022 a sociální pracovník žalobce poučil, že může požádat o udělení mezinárodní ochrany a dotázal se jej, zda tak nechce učinit. Stěžovatelka proto považovala tvrzení žalobce za účelová. Žalobce podle jejích slov v zákonem stanovené lhůtě o udělení mezinárodní ochrany nepožádal. Jelikož žalobce zmeškal zákonem stanovenou lhůtu, nyní podle názoru stěžovatelky tvrdí, že došlo k podstatné změně okolností, aniž by tyto skutečnosti jakkoliv doložil. Kasační soud v této souvislosti podotýká, že stěžovatelce nebylo městským soudem umožněno, aby se jakkoliv vyjádřila k odpovědi žalobce na výzvu městského soudu, ve které popisoval údajně zavedenou praxi ohledně podávání žádostí o udělení mezinárodní ochrany ústní formou. Městský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru o skutkovém stavu tak, že prohlášení žalobce obsažené v jeho žalobě považoval za pravdivé, neboť se v podstatě shodovalo s vyjádřením stěžovatelky, která podání žádosti vysloveně nepopřela. Městský soud měl tudíž za prokázané, že žalobce dne 6. 5. 2022 při pohovoru se sociálním pracovníkem podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a tato žádost nebyla Ministerstvu vnitra postoupena.

[30] Nejvyšší správní soud závěry městského soudu o zjištěném skutkovém stavu nesdílí. Z vyjádření stěžovatelky totiž nijak nevyplývá, že by dala tvrzením žalobce za pravdu. Právě naopak je označila za účelová, tedy nepravdivá a ničím nepodložená. Závěr městského soudu o shodném tvrzení stěžovatelky ohledně žalobcem popsaného skutkového stavu věci tudíž nemá žádnou oporu ve spisovém materiálu, a činí tak napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Městský soud rezignoval na zjištění skutkového stavu věci, neboť neprovedl žádné relevantní důkazy a přihlédl pouze k jednostrannému prohlášení žalobce. Omezil se pouze na výzvu adresovanou žalobci, na základě které měl prokázat, že dne 6. 5. 2022 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. Na tuto výzvu ovšem žalobce reagoval pouze další obecnou deklarací. Jakkoliv Nejvyšší správní soud chápe, že v situaci, v jaké se žalobce jako cizinec v zařízení pro zajištění cizinců nacházel, mohlo být obtížné získat hmatatelné důkazy podporující jeho tvrzení, bylo podle § 84 odst. 3 písm. c) s. ř. s. jeho povinností v žalobě označit důkazy na podporu svého tvrzení, což ovšem neprovedl.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu v souladu s § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení na základě § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení je tak městský soud povinen nejprve vyzvat žalobce k odstranění vad podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s., konkrétně k úpravě žalobního petitu do srozumitelné (a vykonatelné) podoby a dále v souladu s § 84 odst. 3 písm. c) s. ř. s. k označení důkazů na podporu svého tvrzení. Výsledkům následné úpravy žalobního petitu a doplnění důkazních návrhů pak městský soud přizpůsobí svůj další postup ve věci, přičemž v případě projednatelnosti žaloby bude

dále respektovat výše uvedený právní rozbor dané problematiky podaný Nejvyšším správním soudem. V jeho konečném rozhodnutí musí být jeho závěry opřeny o podklady obsažené ve spise. Nové rozhodnutí bude obsahovat náležitosti stanovené v § 54 odst. 2 s. ř. s., především pak informaci o obsazení soudu, a ve spise bude zažurnalizováno pouze v jediné verzi tak, aby nevznikaly pochybnosti o tom, co je konečným rozhodnutím ve věci.

[32] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 2. listopadu 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu