



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou v právní věci žalobce: **A. I.**, nar. , t.č. , proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR (Odbor azylové a migrační politiky)**, pošt. schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2014, č. j. OAM-39/LE-BE02-PS-2014, o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2014, č. j. OAM-39/LE-BE02-PS-2014, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2014, č. j. OAM-39/LE-BE02-PS-2014, jímž byla žalobci podle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně však do 24. 6. 2014.

V žalobě namítá porušení ustanovení § 2 a § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), § 46a zákona o azylu a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“). Odkazuje rovněž na čl. 31 Úmluvy OSN o právním postavení

uprchlíků, podle kterého se smluvní státy zavázaly, že „*nebudou na pohyb uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než která jsou nezbytná a taková omezení budou uplatňovat pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země.*“ Hlavním měřítkem omezení osobní svobody je tedy jeho nezbytnost. V úvahu přicházejí tři účely, které v individuálních případech odůvodňují zajištění a jsou v souladu s mezinárodním právem. Těmito důvody jsou veřejný pořádek, veřejné zdraví a národní bezpečnost. V souvislosti s výkladem pojmu „veřejný pořádek“ odkazuje žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2014, č. j. 1 Azs 21/2013 – 52, který vychází z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, v němž bylo ve vztahu k § 119 zákona o pobytu cizinců konstatováno, že „*při výkladu pojmu „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů*“, a dále že narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců může být jen „*takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.*“ I v takovém případě je však podle rozšířeného senátu „*nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci*“. Při formulaci tohoto závěru vyšel rozšířený senát z čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat na území členských států. Podle tohoto ustanovení „*opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby. (...) Osobní chování dotčeného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.*“ Dále pak odkazuje žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 17/2013 - 22 ze dne 16. 12. 2013, podle kterého „*za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života žalobce a přihlídnout k celkové životní situaci.* Tato interpretace však představuje stále jen obecné kritérium a je nutno postupovat také „*pouze v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy pouze s ohledem na danou situaci cizince, konkrétně tedy s ohledem na stupeň integrace cizince, jeho osobní a rodinné poměry, věk, délku pobytu na území, zdravotní stav či vazby na zemi původu. Skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti pak podle rozšířeného senátu jistě „není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR.*“ Dále žalobce poukázal na judikaturu Evropského soudního dvora, z níž plyne, že „*veřejný pořádek je třeba vykládat restriktivně, přičemž ani rozsah tohoto pojmu nemůže být určován jednostranně členským státem bez možnosti kontroly ze strany orgánů Unie*“ a stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který „*předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“, tedy nestačí pouhé porušení práva, ale musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, dotýkající se základního zájmu společnosti (rozsudek ve věci B., bod 35). Uvedené závěry se vztahují i k pojmu nebezpečí pro veřejný pořádek podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Správní orgán musí náležitě zdůvodnit svou domněnku, proč žadatel znamená nebezpečí pro veřejný pořádek České

republiky v konkrétním případě a jeho rozhodnutí nesmí být v rozporu s mezinárodními závazky.

Žalobce připouští, že porušil svou právní povinnost a pobýval nelegálně na území České republiky. Jak ale z výše uvedeného vyplývá, porušení zákona o pobytu cizinců nepředstavuje dostatečně závažnou hrozbu dotýkající se základního zájmu společnosti. Správní orgán neprokázal, že chováním žalobce došlo ke skutečnému, aktuálnímu a závažnému ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Podle žalobce bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu s mezinárodními závazky, konkrétně čl. 8 Úmluvy týkajícího se respektování soukromého a rodinného života (rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 1976 ve sporu M. vs. Belgie, §§ 31, 45). Jak dále žalobce uvádí, žije od srpna 2012 ve společné domácnosti s B. M., nar. , v bytě o velikosti 2 + 1 v domě S. v P. S přítelkyní je v kontaktu i po zajištění. Každý den si volají a občas navštěvují. S přítelkyní plánují společnou budoucnost. Rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC tudíž dle názoru žalobce porušuje jejich právo na respektování soukromého a rodinného života. Z výše uvedených důvodů považuje žalobce rozhodnutí žalovaného za nesrozumitelné a nepřezkoumatelné.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že nesouhlasí s podanou žalobou, neboť má za to, že se porušení uvedených ustanovení zákona či článků mezinárodní smlouvy při rozhodování věci nedopustil. K námitce, že správní orgán nepostupoval v souladu s právními předpisy, včetně mezinárodních úmluv, a nedbal o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem případu, odkazuje žalovaný správní orgán na odůvodnění svého rozhodnutí ve věci uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, ve kterém popsal dosavadní chování žalobce, v němž spatřuje nikoli opakované porušování zákonů České republiky ze strany cizince a z toho plynoucí nebezpečí pro veřejný pořádek. Jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného, nejednalo se při posouzení věci pouze o samotnou skutečnost nelegálního pobytu cizince na území České republiky. K doloženému chování žalobce žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že jmenovaný měl povolen pobyt na území České republiky do 14. 8. 2010. Od 15. 8. 2010 se však vědomě zdržoval na území České republiky neoprávněně, bez platného víza či povolení k pobytu a taktéž bez platného cestovního dokladu (od počátku roku 2011). Na území České republiky vykonával pracovní aktivity bez platného pracovního povolení a bez sjednaného zdravotního pojištění. Při kontrole na staveništi bytového domu dne 18. 2. 2014 se žalobce pokoušel před hlídkou Policie ČR opakovaně utéct, nereagoval na výzvy Policie k zastavení. Nakonec byl však hlídkou dostižen a jeho totožnost byla Policií ČR zjištěna. S žalobcem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění z území České republiky a byl zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců; obě rozhodnutí jsou součástí shromážděné spisového materiálu ve věci. Až v průběhu svého zajištění v zařízení pro zajištění cizinců projevil úmysl požádat o mezinárodní ochranu.

Správní orgán má za to, že svůj závěr, že žalobce představuje vzhledem ke svému chování nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky, v rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Zhodnotil individuální okolnosti života cizince a přihlédl k jeho celkové životní situaci, jak požaduje žaloba. Žalobce si byl svého dlouhodobého nelegálního pobytu na území České republiky plně vědom, pro odstranění tohoto dlouhodobého protiprávního stavu nepodnikl žádné kroky, neobstaral si po ztrátě svého cestovního dokladu doklad nový (např. prostřednictvím zastupitelského úřadu) a nezajistil si potřebné oprávnění k pobytu v České republice (ač k tomu zákon o pobytu cizinců nabízí cizincům standardní instituty), ani povolení k zaměstnání, které český právní řád taktéž vyžaduje. Tyto požadavky pak nepochybně dopadají též na cizince, který na území České republiky hodlá rozvíjet svůj rodinný, resp. soukromý život. Pokud žalobce poukazuje na svůj soukromý život, tj. soužití

s ženou české státní příslušnosti, správní orgán k tomuto uvádí, že ani právo na ochranu rodinného a soukromého života není absolutní a nezabývá povinnosti dodržovat zákony (včetně zákona o pobytu cizinců, zákona o zaměstnanosti) a další společenské normy. Žalobce měl nepochybně objektivní možnost si svůj pobyt upravit v souladu s požadavky českého právního řádu, a to tím spíše v situaci, kdy měl v úmyslu zde v budoucnu rozvíjet svůj soukromý, příp. rodinný život. Žaloba neuvádí, z jakých důvodů tak nečinil, otázku svého dalšího pobytu (po pozbytí oprávněného pobytu) žádným způsobem neřešil; naopak na území České republiky setrval vědomě neoprávněně, a to až do svého zadržení Policií ČR. Žalovaný trvá na tom, že postupoval v souladu se zákonem a že zjistil skutečný stav věci, tedy že žalobci zcela důvodně a po právu uložil povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců a navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 18. 2. 2014 byl žalobce rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie pardubického kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, č. j. KRPE-14646-16/ČJ-2014-170022-SV, zajištěn podle ustanovení § 124a zákona o pobytu cizinců a umístěn do ZZC. Dne 21. 2. 2014 učinil žalobce prohlášení o mezinárodní ochraně.

Krajský soud v Praze dospěl po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i řízení předcházejícího jeho vydání, k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo pokračování osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

Podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky ČR.

Žalobce namítá, že jen z důvodu nelegálního pobytu na území ČR nemůže představovat nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu výkladu tohoto pojmu učiněného v judikatuře ESD a Nejvyššího správního soudu. Současně poukazuje na to, že sám správní orgán zmínil soužití žalobce s občankou ČR a jeho rozhodnutí tak zasahuje i do jejího práva na respektování soukromého života.

Žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí poukazem na to, že žalobce dne 21. 2. 2014 učinil prohlášení o mezinárodní ochraně na území ČR, citoval § 46a odst. 1, 2 zákona o azylu s tím, že dne 18. 2. 2014 bylo s žalobcem zahájeno řízení o správním vyhoštění z ČR podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1, 2 zákona o pobytu cizinců a následně byl rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie pardubického kraje, odborem cizinecké policie, oddělením pobytové kontroly, pátrání a eskort, z téhož dne č. j.

KRPE-14646-16/ČJ-2014-170022-SV, zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a umístěn do ZZC. Dále žalovaný po skutkové stránce zjistil, že žalobce byl dne 18. 2. 2014 kontrolován hlídkou Policie ČR, před kterou utíkal, nepředložil žádný doklad totožnosti, na území ČR pobývá nelegálně od 15. 8. 2010, k zajištění řádného pobytového oprávnění nepodnikl žádné kroky, pracuje bez povolení, nemá sjednané zdravotní. Dalším šetřením pak bylo zjištěno, že žalobce žije na území ČR s přítelkyní v pronajatých bytech a hradí veškeré výdaje.

Na základě výše uvedeného dospěl žalovaný k závěru, že by žadatel mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, který již narušil svým nelegálním pobytem v ČR a opakovaným nevycestováním z jejího území. Proto shledal naplnění podmínek stanovených ustanovením § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

Z uvedeného plyne, že žalovaný odůvodnil závěr o splnění podmínek § 46a odst. 1 zákona o azylu pouze přesvědčením, že by žalobce mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, který již narušil svým nelegálním pobytem v ČR a opakovaným nevycestováním z jejího území. Ke splnění podmínek daných ustanovením § 46a odst. 1 zákona o azylu nic neuvedl. Zcela tak podle názoru soudu chybí bližší zdůvodnění splnění podmínky o tom, že je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Za náležité odůvodnění rozhodnutí nepovažuje soud pouhou konstataci skutkových zjištění a obsahu sdělení žadatele k věci bez uvedení úvah, kterými se žalovaný řídil při hodnocení zjištěného skutkového stavu a při výkladu právních předpisů.

Absence jakýchkoli právních úvah v tomto směru způsobila, že ze strany žalovaného došlo k vydání nepřezkoumatelného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jež odporuje § 68 odst. 3 správního řádu. Soud v této souvislosti připomíná rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011-79 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž bylo konstatováno, že „nelze (...) připustit, aby bylo aprobováno správní rozhodnutí, které je v části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takový postup, byť směřuje k urychlení věcného vyřízení celého sporu, nevede k ničemu jinému, než že městský soud doplňuje (zde zcela) důvody správního rozhodnutí. Smyslem soudního přezkumu založeného na kasačním principu je poměřit skutkové a právní výtky obsažené v žalobě s obsahem správního rozhodnutí a správního spisu a posoudit, zda správní rozhodnutí ob stojí. Jeho smyslem ovšem není doplňovat důvody správního rozhodnutí. Jinak by tomu mohlo být pouze v systému soudní kontroly s apelačními prvky, což však není tento případ. Doplnění důvodů správního rozhodnutí krajským soudem jde při současné konstrukci systému správního soudnictví na vrub žalobce a jeho práva na spravedlivý proces. Žalobce totiž jen stěží může proti správnímu rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, vznést relevantní věcné žalobní body napadající zákonnost správního rozhodnutí. Z nepřezkoumatelného rozhodnutí totiž nemůže seznat důvody, na nichž rozhodnutí stojí.“

Výše uvedené pochybení nemůže žalovaný napravit až ve vyjádření k žalobě, v němž teprve formuluje své úvahy, hodnotí individuální okolnosti případu (chování a soukromý život žalobce) a teprve až tehdy blíže objasňuje důvody svého rozhodnutí. Z konstantní judikatury správních soudů plyne, že důvody rozhodnutí musí být vždy primárně vyjádřeny již v odůvodnění rozhodnutí, nikoli až následně, např. tak jako tomu je v nyní souzené věci, tedy až ve vyjádření žalovaného k žalobě.

Nad rámec uvedeného považuje soud ve vztahu k výkladu pojmu veřejný pořádek za nezbytné odkázat žalovaného na již rozsáhlou judikaturu NSS, potažmo zdejšího soudu, např. rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 44 A 7/2014 – 36, v němž uvedl, že: „Obecně lze tedy konstatovat, že důvody pro omezení osobní svobody cizince podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu jako osoby nebezpečné pro veřejný pořádek musí být takovými důvody, jež dostatečně intenzivně odůvodňují potřebu jeho izolace od společnosti, a to z důvodu, aby svých chováním nenarušoval žádoucí a řádné fungování společnosti (veřejný pořádek). Smyslem je předejít tomu, aby cizinec neporušoval či neohrožoval práva a svobody druhých, resp. tomu, aby svou činností nenarušoval či neohrožoval fungování orgánů státu. Žalovaný v důvodech napadeného rozhodnutí poukázal na nelegální pobyt žalobce na území ČR. Soud je však toho názoru, že samotná okolnost, že se žalobce nachází na území ČR, aniž by k tomu byl oprávněn, není bez dalšího dostatečně intenzivním narušením veřejného pořádku pro účely § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. O takové jednání by se jednalo až v okamžiku, kdy by žalobcovo jednání přerostlo až do situace, kdy by žalobce mařil výkon správního rozhodnutí.“

V dané věci je zjevné, že žalobci nebylo do doby vydání napadeného rozhodnutí uloženo správní vyhoštění, ani stanovena doba k vycestování z území ČR. Jestliže tedy žalobce žádá povinnost vycestovat z území ČR nevázala, nemohl ji porušit, natož pak opakovaně. Soud by mohl akceptovat, že by nelegální pobyt žalobce na území ČR, útěk před policií, neochota sdělit svou totožnost a nelegální pracovní aktivity mohly představovat takové individuální okolnosti, které by ve svém souhrnu mohly znamenat nebezpečí pro veřejný pořádek v ČR, avšak pouze za předpokladu, že by tyto úvahy a z nich plynoucí závěry byly náležitě popsány v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Jelikož se tak nestalo, zrušil soud rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobci, jakožto úspěšnému účastníkovi v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a neúspěšný žalovaný nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 24. března 2014

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
samosoudkyně

Rozsudek byl vyhlášen dne 24. 3. 2014 [§ 49 odst. 11, § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní].

Za správnost vyhotovení:
Alena Léblová