



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **N. F.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL. M. eur., advokátem, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky**, Krajské ředitelství Policie Středočeského kraje, se sídlem Křižíkova 8, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2013, č. j. 44 A 28/2013 – 20,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2013, č. j. 44 A 28/2013 – 20, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství Policie Středočeského kraje ze dne 12. 6. 2013, č. j. KRPS-130919-41/ČJ-2013-010022, **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě před Krajským soudem v Praze ani na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Janu Procházkovi, LL. M. eur., advokátovi, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, **se nepřiznává** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování v řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství Policie Středočeského kraje, Odbor cizinecké policie (dále jen „žalovaná“) rozhodnutím ze dne 19. 4. 2013, č. j. KRPS-130919-33/ČJ-2013-010022 podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) uložila žalobci správní vyhoštění a dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území, stanovila na tři roky. Počátek této doby byl podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců určen od okamžiku, kdy žalobce pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky, doba k vycestování byla podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena do třiceti dnů od ukončení zajištění, pokud nebude postupováno podle § 128 odst. 1 téhož zákona. Žalovaná dále pro případ, že by nastaly důvody, kdy by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo ve stanovené lhůtě k vycestování nevykonatelné z důvodů uvedených v § 119, § 119a, § 172 nebo § 179 zákona o pobytu cizinců a § 32 odst. 5 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“), stanovila podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dobu k vycestování z území ČR do 30 dnů ode dne odpadnutí těchto důvodů. Vyslovila rovněž, že podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 téhož zákona.

[2] Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí poukázala na skutečnost, že žalobce byl dne 19. 4. 2013 v 9:15 hod zajištěn policisty podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, neboť neprokázal svoji totožnost. Z místa zajištění byl následně eskortován na služebnu, kde došlo k jeho ztotožnění systémem AFIS a ověřením v policejních evidencích. Přitom bylo zjištěno, že poslední platnost víza, které bylo žalobci uděleno za účelem vycestování z území České republiky, skončila 10. 4. 2004 a dne 12. 3. 2004 bylo Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Praha, Odborem pátrání a kontroly pobytu vydáno rozhodnutí č. j. SCPP-14/PH-OPK4-SV-2004 o správním vyhoštění žalobce s dobou platnosti na 3 roky. Po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí byl žalobce zařazen do evidence nežádoucích osob na dobu od 12. 3. 2004 do 12. 3. 2007.

[3] Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2013, č. j. CPR-7074/ČJ-2013-9CPR-V243, Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, změnila v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, shora uvedené rozhodnutí žalované tak, že vypustila část výroku: „podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů se panu“ a nahradila ji textem: „podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů se panu“.

[4] Žalovaná rozhodnutím z 19. 4. 2013, č. j. KRPS-130919-10/ČJ-2013-010022, žalobce zajistila podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dobu zajištění stanovila na 60 dnů od omezení osobní svobody. Žalobce podle žalované nerespektoval předchozí pravomocné rozhodnutí o vyhoštění a území České republiky neopustil. Žalovaná proto shledala důvodnou obavu, že žalobce bude pokračovat v nelegálním pobytu na území a

pokračování

svým jednáním ztěžovat a mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí žalovaná pokládá za přiměřené vzhledem k závažnosti předchozího protiprávního jednání žalobce.

[5] Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2013, č. j. KRPS-130919-41/ČJ-2013-010022 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaná podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění stanovenou shora uvedeným rozhodnutím žalované ze dne 19. 4. 2013 o 60 dnů. Učinila tak s ohledem na důvodnou obavu, že žalobce bude nadále pokračovat v nelegálním pobytu a svým jednáním bude ztěžovat a mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť žalobce již dříve hrubě porušil zákon o pobytu cizinců tím, že se na území České republiky zdržoval bez platného cestovního dokladu a bez víza nebo oprávnění k pobytu, ač k tomu nebyl oprávněn, není zdravotně pojištěn, nemá finanční prostředky k pobytu, nemá zajištěnou adresu pobytu a neuposlechl již jednou lhůtu k vycestování stanovenou v rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 12. 03. 2004, č. j. SCPP-141/PH-OPK4-SV-2004. Není zde ani předpoklad, že by se žalobce pravidelně dostavoval na útvar policie. Žalovaná dále zmínila, že žalobce dne 22. 4. 2013 učinil prohlášení o mezinárodní ochraně a dne 20. 5. 2013 podal žádost o mezinárodní ochranu, přičemž o této žádosti nebylo doposud rozhodnuto. Vzhledem k tomu, že by mírnější donucovací opatření nebyla účinná a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování je z hlediska jednání žalobce nedostačující, prodloužila žalovaná dobu zajištění o 60 dnů, neboť shledala, že trvají důvody zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná přitom vycházela z předpokládané složitosti přípravy výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění spočívající v zabezpečení náhradního cestovního dokladu cestou zastupitelského úřadu Ukrajiny, který žalobci doposud nebyl vydán. Dobu 60 dnů žalovaná označila za dostatečnou pro realizaci správního vyhoštění. Žalovaná rovněž uvedla, že rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné do doby rozhodnutí o mezinárodní ochraně, nicméně zajištěným cizincům nesvědčí právo pobývat na území České republiky. S ohledem na předchozí jednání žalobce nepovažovala žalovaná zásah svého rozhodnutí do práv žalobce za nepřiměřený a zmínila, že výkon správního vyhoštění ve lhůtě 180 dnů považuje za možný.

[6] Proti tomuto (napadenému) rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, v níž namítal, že žalovaná porušila § 124 odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 2 odst. 1 a bodem 9 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“). Podle žalobce se rozhodnutí žalované opírá o ustanovení zákona o pobytu cizinců, které na něj nemohlo být aplikováno, neboť s ním bylo v uvedené době vedeno řízení o mezinárodní ochranu. V důsledku toho se na žalobce návratová směrnice vůbec nepoužije, není tedy ani možné, aby byl žalobce v jejím režimu zajištěn na základě § 124 zákona o pobytu cizinců. Nemohlo tak být ani vydáno rozhodnutí o (prodloužení) zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců, což podle žalobce plyne i ze závěrů, k nimž Soudní dvůr Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“) dospěl v rozsudku ze dne 30. 05. 2013, ve věci C-534/11, *Mehmet Arslan*. Vzhledem k tomu, že podle Soudního dvora se návratová směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu, je podle žalobce nutné odmítnout

odkaz žalované na ustanovení § 72 zákona o azylu, podle kterého, žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn pobývat na území po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany; to neplatí, je-li zajištěn podle zvláštního právního předpisu. Poslední větu citovanou z výše uvedeného ustanovení zákona o azylu je však podle žalobce nutno pokládat za rozpornou s výkladem práva Evropské unie zaujatým Soudním dvorem Evropské unie.

[7] Žalobce rozhodnutí žalované dále vytknul, že neobsahuje žádný náznak úvah v tom směru, že azylová žádost byla podána s cílem pozdržet nebo mařit výkon rozhodnutí o navrácení. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žalovaný individuálně neposoudil veškeré relevantní okolnosti a neprovedl jejich rozbor. Skutečnost, že žádost o mezinárodní ochranu podal v dobré víře, podle žalobce dokládá, že jeho žádost o mezinárodní ochranu byla Ministerstvem vnitra ČR zamítnuta podle § 16 odst. 1 písm. f) a nikoliv podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[8] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 7. 2013, č. j. 44 A 28/2013 – 20, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud poukázal na skutečnost, že dne 22. 04. 2013 podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu, která byla rozhodnutím ze dne 19. 06. 2013 zamítnuta jako zjevně nedůvodná podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu, o čemž byla žalovaná informována následujícího dne. Dne 12. 06. 2013 bylo vydáno napadené rozhodnutí žalované, č. j. KRPS-130919-41/ČJ-2013-010022, které si žalobce téhož dne převzal. Krajský soud podotknul, že mu je z úřední činnosti známo, že žalobce podal proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany žalobu, která krajskému soudu došla dne 11. 07. 2013 a byla zapsána pod sp. zn. 49 Az 47/2013. V žalobě je namítáno porušení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu tím, že Ministerstvo vnitra nepovažovalo obavu žalobce z fyzického napadení lichváři v případě návratu na Ukrajinu za hrozbu nelidského zacházení a tedy vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu.

[9] Krajský soud shledal, že pro rozhodnutí ve věci jsou významné závěry Soudního dvora vyslovené v rozsudku ve věci *Mehmet Arslan*. Ze závěrů k nimž Soudní dvůr dospěl v tomto rozsudku podle krajského soudu vyplývá, že unijní právo otázku zajištění žadatele o azyl výslovně neupravuje a je na členských státech, aby v případě potřeby takovou možnost upravili ve svém vnitrostátním právu, což Česká republika učinila právě ustanovením § 72 odst. 3 zákona o azylu a § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, když v této oblasti, jež (jak Soudní dvůr ve zmíněném rozsudku uvedl) je unijním právem neregulovaná, zakotvila shodný režim pro zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu jako pro cizince, kteří o mezinárodní ochranu nepožádali. Podle krajského soudu se žalobce mýlí ve své představě, že tam, kde chybí regulace v unijním právu, nesmí Česká republika přijímat žádná legislativní pravidla. Takový závěr označil krajský soud za nesprávný, zejména pak v oblasti, jež je pouze předmětem harmonizace prostřednictvím směrnic. Krajskému soudu není známa žádná norma, jež by v této oblasti vnitrostátní regulaci zakazovala. Nelze tak hovořit o rozporu příslušných ustanovení s unijním právem.

pokračování

[10] Pokud pak Soudní dvůr v případě *Mehmet Arslan* pod bodem dva uzavřel, že unijní právo nebrání tomu, aby byl žadatel o mezinárodní ochranu ponechán v zajištění, jestliže se po individuálním posouzení všech okolností ukáže, že žádost o mezinárodní ochranu byla podána pouze s cílem zdržet či zmařit výkon rozhodnutí a správním vyhoštění, činil tak na základě konkrétního dotazu předloženého Nejvyšším správním soudem a reagoval na konkrétní typovou situaci. Jak plyne z bodu 54 odůvodnění rozsudku Soudního dvora, smyslem poskytnuté odpovědi bylo mj. dostatečně zdůraznit, že samotným důvodem pro pokračování v zajištění nemůže být ve smyslu čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice č. 2005/85/ES bez dalšího pouze souslednost vydání rozhodnutí o vyhoštění a následné žádosti o přiznání mezinárodní ochrany. Z odst. 53 a 56 odůvodnění rozsudku Soudního dvora pak jasně plyne, že tento v odpovědi zmíněný důvod nelze chápat jako jediný možný pro pokračování v zajištění cizince a že členský stát může stanovit i jiné důvody pokud dodrží omezení daná unijním právem – např. čl. 7 odst. 3 Směrnice o minimálních normách (č. 2005/85/ES).

[11] Důvod zajištění opírající se o § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. skutečnost, že je zde nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neodporuje čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice a vyhovuje i relativně širokému prostoru, který je podle krajského soudu národnímu zákonodárci dán čl. 7 odst. 3 Směrnice o minimálních normách. S ohledem na skutečnost, že důvody pro zajištění žalobce byly poprvé shledány již před podáním jeho žádosti o mezinárodní ochranu, je evidentní, že zajištění žalobce není odůvodněno (výhradně) podáním takové žádosti. Krajský soud poukázal na skutečnost, že žalovaná v rozhodnutí o prodloužení zajištění sice již zmiňuje žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany, nicméně důvody pro prodloužení zajištění žalobce o tuto skutečnost nijak neopírá, neboť je i nadále spatřuje v předchozím jednání žalobce, který dlouhodobě ignoroval cizinecké právo platné na území ČR a předchozí rozhodnutí o správním vyhoštění.

[12] Krajský soud uzavřel, že přesvědčení žalobce o rozporu ustanovení § 72 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s unijním právem není správné a stejně tak se žalobce mylí, jestliže považuje za jediný možný důvod pokračování zajištění své osoby po podání žádosti o mezinárodní ochranu závěr, že podaná žádost byla zjevně účelová. Důvodem pro zajištění žalobce může být v souladu § 124 a § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (aniž by se jednalo o rozpor s unijním právem) i skutečnost, že se žalobce v minulosti vyhýbal výkonu správního vyhoštění a dlouhodobě porušoval předpisy cizineckého práva. Rozhodnutí žalované proto podle krajského soudu nelze úspěšně vytýkat, že se nezabývalo otázkou eventuální účelovosti podané žádosti, neboť k tomu by byl důvod např. teprve při prodlužování trvání zajištění nad 180 dnů ve smyslu § 125 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, bylo-li by již jedinou překážkou realizace správního vyhoštění právě jen a pouze běžící řízení o žádosti o mezinárodní ochranu.

[13] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil možnost zajistit stěžovatele v režimu návratové směrnice na základě § 124 zákona o pobytu cizinců v okamžiku, kdy s ním bylo vedeno řízení o mezinárodní ochraně. Setrval na svém závěru,

že rozhodnutí žalované je nezákonné, neboť se opírá o ustanovení zákona o pobytu cizinců, které nemohlo být v dané situaci na stěžovatele vůbec aplikováno. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil stávající právní úpravu ve světle závěrů Soudního dvora vyslovených v rozsudku ve věci *Mehmet Arslan*. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že s ohledem na závěry uvedené v tomto rozsudku ve vztahu k čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 odůvodnění návratové směrnice je evidentní, že žádného příslušníka třetí země (a to i v případě, že se nachází v detenci z důvodu dříve vydaného rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců) není možné od okamžiku, kdy podá žádost o mezinárodní ochranu, považovat za osobu neoprávněně pobývajících na území. Správní vyhoštění, stejně jako zajištění za jeho účelem podle § 124 zákona o pobytu cizinců, probíhá v režimu návratové směrnice, která sama stanoví, že se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu. Podle stěžovatele tak je zřejmé, že vůči osobě, která podala žádost o mezinárodní ochranu, nelze po dobu, kdy o této žádosti probíhá řízení, vést řízení o navrácení v režimu návratové směrnice a nelze tudíž ani vydávat rozhodnutí o zajištění za účelem navrácení v režimu téže směrnice. V této souvislosti stěžovatel opětovně vyjádřil přesvědčení, že část ustanovení § 72 zákona o azylu je v rozporu s právem Evropské unie a jeho interpretací Soudním dvorem.

[14] Stěžovatel dále uvedl, že jestliže mělo pokračovat jeho zajištění po podání žádosti o mezinárodní ochranu, muselo by se jednat nikoli o zajištění za účelem vyhoštění, ale o zajištění nařízené proti žadateli o mezinárodní ochranu – tedy takové, které je upraveno zákonem o azylu a které je v souladu s čl. 18 odst. 1 procedurální směrnice č. 2005/85/ES a čl. 7 odst. 3 přijímací směrnice č. 2003/9/ES. Pokud tedy měl stěžovatel podle žalované i nadále setrvat v zajištění, mělo se toto zajištění po podání jeho žádosti o mezinárodní ochranu odehrát nikoli v režimu prodloužení zajištění za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ale v režimu zajištění podle § 46a zákona o azylu (pokud by pro něj byly splněny podmínky).

[15] Stejně jako již v žalobě stěžovatel upozornil na skutečnost, že rozhodnutí žalované nemůže obstát ve světle požadavku Soudního dvora na individuální posouzení všech relevantních okolností ve vztahu k tomu, zda žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a zhodnocení, zda je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se cizinec nemohl definitivně vyhnout svému navrácení. Rozhodnutí žalované totiž v tomto směru neobsahuje žádné úvahy.

[16] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2013, č. j. 44 A 28/2013 – 20, stejně jako rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Stěžovatel rovněž navrhl, aby mu byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupcem Mgr. Ing. Jan Procházka, LL. M. eur, advokát.

[17] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 122/2013 - 10, ustanovil zástupcem stěžovatele pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Ing. Jana Procházku, LL. M. eur, advokáta.

II. Posouzení kasační stížnosti

[19] 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 a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[21] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda žalovaná byla oprávněna rozhodnout o prodloužení zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, přestože v době jejího rozhodování byl žadatelem o udělení mezinárodní ochrany na území ČR a jak se měla žalovaná podáním žádosti o mezinárodní ochranu v napadeném rozhodnutí zabývat.

[24] Touto problematikou se již Nejvyšší správní soud zabýval ve skutkově obdobné věci (v níž se rovněž jednalo o soudní přezkum rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění cizince vydaného v době, kdy probíhalo řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany), pod sp. zn. 1 As 90/2011, v níž se dotázal Soudního dvora, zda „1. Je třeba vykládat čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí tak, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka? 2. V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být zajištění cizince za účelem navracení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES a

neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění“ (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59, dostupné stejně jako další zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz).

[25] Soudní dvůr rozsudkem ve věci *Mehmet Arslan* zodpověděl položené otázky následujícím způsobem:

„1) Článek 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o oprávněném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.

2) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a směrnice 2005/85 nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115 podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotýčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.“

[26] Nejvyšší správní soud uvedené závěry Soudního dvora následně vyhodnotil v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, tak, že *„Soudní dvůr tak na jednu stranu konstatoval, že žadatel o azyl nemůže být považován za „neoprávněně pobývajícího“ ve smyslu návratové směrnice. Zároveň ale uvedl, že unijní právo dosud neobsahuje harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídit zajištění žadatele o azyl. Dle Soudního dvora „[j]e proto prozatím na členských státech, aby za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního stanovily důvody, pro něž smí být žadatel o azyl zajištěn nebo ponechán v zajištění“ (bod 56 rozsudku). Jako příklad toho, kdy lze státního příslušníka třetí země ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě návratové směrnice, i po podání žádosti o azyl touto osobou, pak Soudní dvůr označil situaci, kdy byl státní příslušník třetí země zajištěn na základě článku 15 návratové směrnice z důvodu, že jeho chování vyvolávalo obavu, že nebýt takového zajištění, uprchl by a mařil své vyhoštění, a kdy byla žádost o azyl podána pouze s cílem pozdržet, či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o navrácení, které vůči němu bylo vydáno (bod 57).“*

[27] Soudní dvůr tedy ve shora uvedeném rozsudku připustil, že ponechání žadatele o udělení mezinárodní ochrany v takovém zajištění může být za jistých okolností v souladu s unijním právem.

pokračování

[28] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, dále zabýval přípustností trvání zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců v případě podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany takto zajištěným cizincem. Konstatoval, že „transpozice úpravy zajištění za účelem vyhoštění dle čl. 15 a násl. návratové směrnice je v českém právu obsažena v § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Důvody ukončení zajištění upravuje § 127 uvedeného zákona, jehož odst. 2 výslovně stanoví, že „[p]rohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění“ (ve znění účinném do 30. 4. 2013 stanovil, že „podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany“ nebylo důvodem pro ukončení zajištění). Jak však plyne z rozsudku Soudního dvora ve věci Arslan, návratová směrnice se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizincem zajištěným v režimu návratové směrnice nicméně nemusí automaticky vést k ukončení jeho zajištění. Daná osoba může být za splnění určitých podmínek nově zajištěna, případně i ponechána ve stávajícím zajištění. Dle Soudního dvora je věcí vnitrostátního práva, aby stanovilo důvody, pro něž smí být takový žadatel nově zajištěn nebo ponechán v zajištění (musí se tak však dít „za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního“). (...) Pokud tak nyní cizinec, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo vnitra o jeho případné povinnosti setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování ve lhůtě 5 dnů (§ 46a odst. 2 zákona o azylu). Vydání takového rozhodnutí je zároveň důvodem k ukončení zajištění daného cizince v režimu zákona o pobytu cizinců [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. (...) Aplikace daného institutu [tj. rozhodnutí podle § 46a zákona o azylu, pozn. 4. senátu] je tedy možná ve výrazně užším okruhu případů, než zajištění podle zákona o pobytu cizinců. Pro případy, v nichž nelze užít postup podle § 46a zákona o azylu, tak nyní musí Nejvyšší správní soud nalézt řešení, které umožní realizaci závěrů plynoucích z rozsudku Soudního dvora ve věci Arslan (přínejmenším do doby, než český zákonodárce přijme nezbytnou zákonnou úpravu). (...) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že procesním řešením nastíněné otázky je vydání nového rozhodnutí správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců, kterým bude určeno, že důvody k zajištění daného cizince dle původního rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení zajištění) nadále trvají. V odůvodnění správní orgán uvede, proč má za to, že jsou zmiňované podmínky splněny. Dotčený cizinec pak bude mít možnost bránit se podáním žaloby proti takovému rozhodnutí ve správním soudnictví, čímž bude dostatečně efektivně dosaženo ochrany jeho práv. Pokud správní orgán neshledá splnění těchto podmínek a zároveň nebude možné rozhodnout o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle § 46a zákona o azylu, musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno dle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. (...) Zároveň Soudní dvůr poukázal na skutečnost, že byt se návratová směrnice v průběhu řízení o posouzení žádosti o udělení azylu nepoužije, neznamena to, že by se podáním takové žádosti definitivně ukončilo řízení o navrácení. Zdůraznil přitom, že členské státy musí mít možnost zabránit tomu, aby zajištěný cizinec podáním žádosti o azyl automaticky dosáhl propuštění, jinak by byl narušen smysl návratové směrnice, kterým je účinné navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (bod 60 rozsudku ve věci Arslan). (...)

[29] *Požádá-li zajištěný cizinec o mezinárodní ochranu, zpravidla to bude mít za následek ukončení zajištění podle čl. 15 návratové směrnice, jak konstatoval Soudní dvůr ve věci Arslan, a policie bude povinna cizince bez zbytečného odkladu ze zajištění propustit; důvody pro původní zajištění cizince tak automaticky pominou. Dospěje-li však policie k závěru, že žádost cizince o mezinárodní ochranu je účelová, podaná pouze s účelem pozdržet či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o vyhoštění cizince, může znovu rozhodnout podle § 124 zákona o pobytu cizinců, že důvody předchozího zajištění trvají, přestože cizinec požádal o mezinárodní ochranu. V takovém rozhodnutí policie vyloží, jaké konkrétní důvody ospravedlňují trvání zajištění cizince i po podání žádosti o mezinárodní ochranu. Podle názoru zdejšího soudu lze jedině takovým způsobem dosáhnout toho, že na jednu stranu bude zajištěnému cizinci garantována maximální možná ochrana jeho práv (úvaha správního orgánu ohledně splnění kritérií vyslovených Soudním dvorem ve věci Arslan bude soudně přezkoumatelná) a že na druhou stranu nebude popřen smysl návratové směrnice v případech účelově podávaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany.*“ (Zvýraznění doplnil 4. senát).

[30] Nejvyšší správní soud následně v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, dospěl k závěru, že „v posuzovaném případě tak jsou splněny požadavky formulované Soudním dvorem ve věci Arslan. Žalovaná po individuálním posouzení všech relevantních okolností dospěla [v nejbližším rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, pozn. 4. senátu] k závěru, že stěžovatel učinil prohlášení o mezinárodní ochraně pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se stěžovatel nemohl vyhoštění vyhnout.“ Konstatoval dále, že „sice neshledal nezákonným postup žalované v nynějším případě, avšak pro futuro bude nezbytné, aby správní orgány postupovaly v souladu s výše uvedenými závěry, tj. aby rozhodovaly o trvání důvodů zajištění bezodkladně poté, co zajištěný cizinec podá žádost o udělení mezinárodní ochrany.“

[31] S uvedenými závěry, v nichž je obsažena veškerá potřebná argumentace vztahující se k posuzované věci, se čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu s ohledem na již zmíněnou skutkovou podobnost plně ztotožňuje i v posuzované věci.

[32] Jak již bylo uvedeno výše, požádá-li zajištěný cizinec o mezinárodní ochranu, zpravidla to bude mít za následek ukončení zajištění podle čl. 15 návratové směrnice, jak konstatoval Soudní dvůr ve věci Arslan, a policie bude povinna cizince bez zbytečného odkladu ze zajištění propustit; důvody pro původní zajištění cizince tak automaticky pominou. Dospěje-li však Policie České republiky k závěru, že žádost cizince o mezinárodní ochranu je účelová, podaná pouze s účelem pozdržet či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o vyhoštění cizince, může znovu rozhodnout podle § 124 zákona o pobytu cizinců, že důvody předchozího zajištění trvají, přestože cizinec požádal o mezinárodní ochranu. S přihlédnutím k citovanému závěru prvního senátu zdejšího soudu tak je zřejmé, že neobstojí kategorický názor stěžovatele, podle kterého aplikace ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců a tím ani vydání rozhodnutí o (prodloužení doby) zajištění, nepřichází v úvahu v případech, kdy zároveň probíhá řízení o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany. Za splnění shora uvedených podmínek je totiž možné cizince ponechat v zajištění i poté, co požádal o udělení mezinárodní ochrany.

pokračování

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti dále vyjádřil přesvědčení, že jestliže mělo pokračovat jeho zajištění po podání žádosti o mezinárodní ochranu, muselo by se jednat nikoli o zajištění za účelem vyhoštění, ale o zajištění nařízené žadateli o mezinárodní ochranu – tedy takové, které se mělo odehrát nikoli v režimu rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ale v režimu zajištění podle § 46a zákona o azylu (pokud by pro něj byly splněny podmínky). K tomuto závěru stěžovatele Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že obecně platí, že pokud cizinec zajištěný podle zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo vnitra o jeho případné povinnosti setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování ve lhůtě 5 dnů (§ 46a odst. 2 zákona o azylu). Vydání takového rozhodnutí je zároveň důvodem k ukončení zajištění daného cizince v režimu zákona o pobytu cizinců [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. Aplikace ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu je však možná pouze v užším okruhu případů, než vymezuje § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Zároveň tak však platí, že za splnění podmínek uvedených v předcházejícím odstavci je možné cizince ponechat ve stávajícím zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců i poté, co požádal o udělení mezinárodní ochrany. Pokud tedy žalovaná v posuzované věci takto postupovala a ponechala stěžovatele v zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců i poté, co podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, nemusí to ještě samo o sobě automaticky znamenat nesprávnost a nezákonnost jejího postupu.

[34] S ohledem na výše uvedené tak je zřejmé, že pro správné rozhodnutí v této věci je rozhodující posouzení otázky, zda se žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádala s tím, zda žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany byla podána účelově, s úmyslem ztížit jeho vyhoštění. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda a jakým způsobem žalovaná posoudila žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany. Zjistil přitom, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze zmínila, že stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, avšak dále se již touto skutečností žádným způsobem nezabývala. Nejvyšší správní soud podotýká, že v tomto ohledu se rozhodnutí žalované v posuzované věci zásadně liší od rozhodnutí žalované, které bylo předmětem soudního přezkumu ve věci sp. zn. 1 As 90/2011 – v této věci se totiž žalovaná s účelovostí žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany vypořádala. Námitce stěžovatele, podle které rozhodnutí žalované nemůže obstát ve světle požadavku Soudního dvora na individuální posouzení všech relevantních okolností ve vztahu k tomu, zda žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a zhodnocení, zda je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se cizinec nemohl definitivně vyhnout svému navrácení, je tudíž třeba přisvědčit, neboť napadené rozhodnutí žalované v tomto směru vskutku neobsahuje žádné úvahy.

[35] Stěžovateli je dále třeba přisvědčit v tom směru, že s ohledem na závěr Soudního dvora, podle kterého se návratová směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu, není možné ustanovení § 72 zákona o azylu vykládat tak, jak to učinila žalovaná, tedy že pokud je cizinec v zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců, je prohlášení o mezinárodní ochraně, respektive podání žádosti o

mezinárodní ochranu zcela irelevantní. Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na smysl a účel řízení o udělení mezinárodní ochrany je třeba vycházet z toho, že žadatel o mezinárodní ochranu je oprávněn pobývat na území České republiky do úplného skončení tohoto řízení.

[36] Z výše uvedeného zároveň vyplývá nesprávnost závěru krajského soudu, podle kterého rozhodnutí žalované nelze úspěšně vytýkat, že se nezabývalo otázkou účelovosti žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany. Toto pochybení je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno vyhodnotit jako nesprávné právní posouzení věci krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu pro tuto vadu zrušit i přesto, že se krajský soud věci podrobně zabýval a náležitě se vypořádal s veškerými stěžovatelskými námitkami a napadený rozsudek tak nelze považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů nebo nesrozumitelnost.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Praze. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2013, č. j. KRPS-130919-41/ČJ-2013-010022. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. se věc vrací žalované k dalšímu řízení.

[38] Na žalované tak v dalším řízení bude, aby se v dalším řízení vypořádala s otázkou účelovosti žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany. Tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu je žalovaná v dalším řízení podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázána.

[39] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o nákladech žalobního řízení před krajským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Žalovaná ve věci neměla úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží. Procesně úspěšnému stěžovateli pak žádné uplatnitelné náklady nevznikly.

[40] Protože stěžovateli byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 122/2013 - 10, ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Ing. Jan Procházka, LL. M. eur, advokát, rozhodl Nejvyšší správní soud i o odměně a náhradě hotových výdajů takto ustanoveného zástupce, které nese stát. Ustanovenému zástupci stěžovatele Nejvyšší správní soud odměnu a náhradu hotových výdajů nepřiznal, neboť ve věci neučinil žádný úkon ve smyslu § 11 vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); pouhé formální převzetí zastupování stěžovatele totiž nelze za takovýto úkon považovat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 29. srpna 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu