



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **E. E.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra ČR**, odbor azylové a migrační politiky, P.O.Box 21/OAM, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2013, čj. OAM-256/LE-BE02-PS-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2013, čj. 4 A 67/2013 - 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2013, čj. 4 A 67/2013 - 41, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 9. 2013, čj. OAM-256/LE-BE02-PS-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinnen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 12.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně letecky přicestovala do České republiky dne 22. 12. 2004 na platný cestovní doklad a krátkodobé vízum typu A za účelem turistiky platným na 30 dní. Na území České republiky však setrvala i po uplynutí platnosti víza, aniž by svůj pobyt

legalizovala. Neoprávněně zde pobývala od 1. 3. 2005 do 9. 2. 2012, kdy se sama přihlásila Policii České republiky, která zahájila řízení za účelem jejího správního vyhoštění. Policie České republiky, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, vydala dne 20. 10. 2012 rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně z České republiky podle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a stanovila dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 2 let. K odvolání žalobkyně toto rozhodnutí potvrdil odvolací správní orgán. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k městskému soudu, který ji jako nedůvodnou zamítl; stejně tak byla zamítnuta i její následná kasační stížnost proti rozsudku městského soudu. Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2013, čj. KRPA-19026/Č-2012-000022, byla žalobkyně zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců a umístěna do zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové. Městský soud rozsudkem ze dne 11. 10. 2013, čj. 1 A 63/2013 – 31, toto rozhodnutí o zajištění zrušil. V mezidobí žalobkyně požádala o udělení mezinárodní ochrany.

[2] Žalovaný svým rozhodnutím uvedeným v záhlaví uložil žalobkyni ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové až do vycestování, maximálně však do 20. 1. 2014. Žalobkyně by totiž podle žalovaného mohla svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušila svým nelegálním pobytem v České republice a opakovaným nevycestováním z jejího území.

II. Shrnutí závěrů rozsudku městského soudu

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který ji pro její nedůvodnost zamítl, neboť se ztotožnil se závěrem žalovaného, že je dána obava, že by žalobkyně v budoucnu ohrozila veřejný pořádek České republiky.

[4] Městský soud uvedl, že správní orgán zasáhl do práv žalobkyně za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu a své rozhodnutí o povinnosti žalobkyně setrvat v zařízení pro zajištění cizinců náležitě odůvodnil. Žalobkyně nepopřela skutečnost, že od roku 2005 až do roku 2012 pobývala na území České republiky bez povolení. Nelze přitom dát žalobkyni za pravdu, že tuto skutečnost napravila tím, že se sama dostavila na policii v roce 2012. O legalizaci pobytu měla usilovat již poté, co jí uplynulo krátkodobé vízum k jejímu pobytu na území České republiky, v opačném případě se dopustila porušení zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně také nerespektovala rozhodnutí o správním vyhoštění a nevycestovala. Městský soud poznamenal, že zrušil předchozí rozhodnutí o zajištění žalobkyně pro účel správního vyhoštění (čj. KRPA-19026/Č-2012-000022); jednalo se však o zajištění podle zákona o pobytu cizinců, zatímco v nyní posuzovaném případě rozhodoval žalovaný podle zákona o azylu. Až po zajištění pro účely správního vyhoštění požádala žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany, lze proto dovodit, že její žádost je účelová.

[5] Za nedůvodnou považoval městský soud námitku žalobkyně, že žalovaný neposuzoval její pobytovou historii dnešní optikou. Správní orgán totiž musí s ohledem

na dosavadní pobytovou historii vyhodnotit, zda je dán důvod pro setrvání v zařízení pro zajištění cizinců. Silné zázemí žalobkyně přitom není důvodem pro zrušení její povinnosti setrvání v zařízení pro zajištění cizinců. Žalovaný správně zhodnotil, že uzavření manželství s občanem Mongolska v roce 2012 bylo snahou žalobkyně legalizovat svůj pobyt nelegálními prostředky. Žalobkyně tak po dlouhou dobu nerespektovala předpisy upravující pobyt cizinců na území České republiky, jejichž porušení lze hodnotit jako narušení veřejného pořádku.

[6] Soud nepřisvědčil žalobkyni ani v jejím odkazování na judikaturu Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu, neboť napadené rozhodnutí žalovaného bylo řádně odůvodněno, nebylo odůvodněno generální prevencí, naopak bylo postupováno individuálně a byla vyhodnocena situace pobytu žalobkyně na území České republiky.

III. Argumenty kasační stížnosti

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Základní důvody kasační stížnosti shledává v tom, že městský soud nesprávně interpretoval pojem veřejného pořádku, pročez nechal v platnosti rozhodnutí správního orgánu, které je zjevně nezákonné a rozporné s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelka odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, podle kterého je nutnou podmínkou jakéhokoliv rozhodnutí zakládajícího omezení osobní svobody jednotlivce precizní a vyčerpávající odůvodnění. Tento požadavek vyplývá také z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod či z § 2 odst. 3 a § 4 odst. 1 správního řádu.

[9] Nezákonnost napadeného rozsudku proto spatřuje v tom, že soud potvrdil postup podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, ačkoliv není důvod se obávat, že by stěžovatelka mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Pojem „veřejný pořádek“ představuje neurčitý právní pojem, jehož výklad lze však nalézt v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu či Soudního dvora EU, v kontextu cizineckého práva je adekvátně vymezen ve směrnici Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. 4. 2004 č. 2004/38/ES, o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (a v dříve platné směrnici Rady č. 64/221/EHS, která byla prvně jmenovanou směrnicí nahrazena). Podle čl. 27 odst. 2 směrnice opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Stěžovatelka se dopustila méně společensky závažného jednání a v rámci maření rozhodnutí správního orgánu nebyla tato protiprávnost posouzena jakožto potenciálně trestná. Odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

[10] Svoji argumentaci stěžovatelka podpořila citacemi judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 As 51/2009 – 68 a ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010 – 74, a usnesením rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2001, čj. 3 As 4/2010 –

151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS. Městský soud pochybil, pokud se uchýlil k pouhému konstatování dřívějšího neoprávněného pobytu stěžovatelky, aniž by zohlednil individuální okolnosti dané věci, stupeň integrace stěžovatelky, její osobní a rodinné poměry. V souvislosti s obavou soudu z narušení veřejného pořádku v důsledku toho, že se stěžovatelka v minulosti dvakrát ocitla na území České republiky nelegálně, je třeba připomenout, že v obou případech byl nelegální stav odstraněn iniciativou stěžovatelky, která se v obou případech přišla dobrovolně „udat“ policejnímu orgánu a upozornila tak na protiprávní stav. Klíčovou vadou napadeného rozsudku proto je, že soud opomněl uvést, v čem spatřuje aktuální a trvající nebezpečí narušení veřejného pořádku, proč lze jeho rozhodnutí označit za paušální.

[11] Stěžovatelka upozornila také na rozsudek městského soudu ze dne 11. 10. 2013, čj. 1 A 63/2013 – 31, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o zajištění stěžovatelky za účelem výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců. Je s podivem, že prakticky o dva měsíce později vydal městský soud rozhodnutí, kterým si absolutně protiřečí, což v konečném důsledku zatřásl s legitimním očekáváním stěžovatelky. Pojem veřejného pořádku je třeba interpretovat konzistentně.

[12] Na základě výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud nejprve přiznal odkladný účinek její kasační stížnosti a následně napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek městského soudu byl vydán v souladu s právními předpisy, a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Dále shrnul skutkový stav případu a upozornil, že žádosti stěžovatelky o udělení mezinárodní ochrany nebylo rozhodnutím ze dne 21. 11. 2013, čj. OAM-256/LE-BE02-HA08-2013, vyhověno. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka brojí správní žalobou, o níž nebylo doposud rozhodnuto. Žalovaný je toho názoru, že odůvodnil naplnění podmínek stanovených v § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu na základě zcela konkrétních skutkových zjištění vztahujících se k osobě stěžovatelky a s přihlédnutím k celkovým okolnostem její životní situace. Argumentace kasační stížnosti založená na právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na volný pobyt v rámci EU, případně na čl. 27 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES, není příhodná, neboť stěžovatelka není občanem EU ani jeho rodinným příslušníkem. Pro výklad veřejného pořádku ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu odkázal žalovaný na taktéž na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 4/2010 – 151 a na rozsudek tohoto soudu čj. 5 Azs 13/2013 – 30.

[14] Vzhledem k uvedeným důvodům žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla

podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost.

[16] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejdříve posuzoval důvodnost námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, kterou však stěžovatelka pouze obecně odůvodnila jeho nesrozumitelností a nedostatkem důvodů rozhodnutí. Kasační soud v této souvislosti připomíná, že rozhodnutí krajského (městského) soudu je považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů mimo jiné tehdy, „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“, a to zejména tehdy „jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[19] Na základě přezkumu napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud své závěry dostatečným způsobem odůvodnil. Městský soud se také dostatečně zabýval otázkou aplikace § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu a konkrétně výkladem pojmu veřejný pořádek a jeho narušení a vysvětlil, z jakého důvodu považuje argumentaci žalovaného za správnou (viz str. 5 a 6 napadeného rozsudku). Kasační soud proto neshledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku důvodnou.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nezákonnosti napadeného rozsudku městského soudu spočívající v nesprávném právním posouzení, zda se na stěžovatelku mohly vztahovat důvody pro setrvání v zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[21] Podle tohoto ustanovení „[m]inisterstvo rozhodne 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 osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců³⁾ až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) 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.“

[22] Rozhodnutí o setrvání cizince v přijímacím středisku či ve středisku pro zajištění cizinců lze tedy podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona o azylu zdůvodnit tak, že je nutné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek. Tato možnost je ovšem omezena tím, že rozhodnutí nesmí být v rozporu s

mezinárodními závazky ČR. Správní orgán zde proto musí posoudit důvodnost domněnky, že žadatel může znamenat nebezpečí pro bezpečnost České republiky či narušovat její veřejný pořádek. Jako podklady mohou správnímu orgánu sloužit např. informace zpravodajské služby ČR (§ 87 odst. 1 zákona o azylu), případně informace některé z evidencí, např. Schengenského evidenčního systému (viz. Kosař, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 388).

[23] V nyní posuzovaném případě žalovaný odůvodnil aplikaci § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu tak, že *„žadatelka mohla svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, který již narušila svým nelegálním pobytem v ČR a opakovaným nevycestováním z jejího území“*. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda žalovaný a následně také městský soud aplikovali zmiňované ustanovení zákona o azylu správně, pokud za nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky podřadily skutečnost, že stěžovatelka pobývala na území České republiky nelegálně a nepodrobila se rozhodnutí o správním vyhoštění. Na úvod kasační soud upozorňuje, že se touto otázkou se již zabýval v nedávném rozsudku ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013 – 22, ve kterém na základě závěrů své dosavadní judikatury a rozhodovací praxe Soudního dvora EU potvrdil názor Krajského soudu v Praze, že nelegální pobyt žadatele o mezinárodní ochranu na území České republiky a opakované nevycestování z jejího území nepředstavuje nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Ze závěrů tohoto rozsudku proto nyní soud vychází.

[24] „Nebezpečí pro veřejný pořádek“ jako důvod pro zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany bylo do § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu doplněno až zákonem č. 103/2013 Sb. s účinností od 1. 5. 2013. Výkladem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku 17. 9. 2013, čj. 5 Azs 13/2013 – 30, na který odkazovala také stěžovatelka i žalovaný. Soud se zde vyjádřil mimo jiné k historickému vývoji tohoto ustanovení, konkrétně uvedl, že *„[v]ýklad pojmu „veřejný pořádek“ použitého v kontextu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu náleží primárně judikatuře soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Při výkladu a následné aplikaci tohoto ustanovení je třeba brát v úvahu jeho smysl a účel, ale i okolnosti jeho vzniku a původu, přičemž musí být též respektovány závazky vyplývající České republice z mezinárodního, jakož i unijního práva.“*

[25] Dále v citovaném rozsudku kasační soud dospěl k závěru, že vodítko pro výklad důvodů pro zajištění cizince nelze najít v právu EU, konkrétně ve směrnici Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „stávající přijímací směrnice“) [pozn. NSS: dne 19. 7. 2013 vstoupila v platnost nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „nová přijímací směrnice“), která stávající přijímací směrnici nahrazuje; členské státy mají povinnost novou přijímací směrnici transponovat do svého právního řádu do 20. 7. 2015], ani ve směrnici Rady 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „stávající procedurální směrnice“) [pozn. NSS: dne 19. 7. 2013 vstoupila v platnost nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, o společných řízeních o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany]. Uvedl, že *„[s]amotná stávající přijímací ani procedurální směrnice nad rámec obecné výhrady veřejného zájmu nebo veřejného pořádku blíže nestanoví důvody pro zajištění*

žadatele o azyl a tyto směrnice neobsahují ani žádná výkladová vodítka, na základě nichž by bylo možné určit, za jakých konkrétních okolností může k zajištění dojít. Z citovaných předpisů unijního práva vyplývají pouze některá dílčí omezení, pokud jde o oprávnění členských států omezit osobní svobodu žadatele o azyl. Žadateli tak lze nařídít, aby se zdržoval na určeném místě, pouze „v souladu s vnitrostátními předpisy“ (čl. 7 odst. 3 stávající přijímací směrnice), čímž je akcentován důraz na zákonnost omezení osobní svobody. Dále pak členské státy nemohou zajistit osobu „pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl“ (čl. 18 odst. 1 stávající procedurální směrnice).“ V této souvislosti připomněl také rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. C-534/11 ve věci Arslan, podle kterého „směrnice 2003/9 ani směrnice 2005/85 za současného stavu neobsahují harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídít zajištění žadatele o azyl. [...] [O]d návrhu taxativního výčtu těchto důvodů bylo totiž upuštěno během jednání, jež předcházela přijetí směrnice 2005/85, a o zavedení takového výčtu na úrovni Unie se uvažuje až v rámci přepracovaného znění směrnice 2003/9, které je v současné době přijímáno“. Podle 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“.

[26] Kasační soud v citovaném rozsudku také poznamenal, že „Soudní dvůr již dříve vymezil obecné meze použití výhrady veřejného pořádku v právních řádech členských států za situace, kdy dochází k omezení práv vyplývajících z unijního práva. 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 **1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba 3) dotýkající se základního zájmu společnosti** (srov. rozsudek ve věci Bouchereau, bod 35, rozsudek ze dne 19. 1. 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 21, rozsudek ze dne 29. 4. 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01, Recueil, s. I-5257, bod 66, rozsudek ze dne 10. 3. 2005 ve věci Komise proti Španělsku, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097, bod 46, rozsudek ze dne 7. 6. 2007, Komise proti Nizozemí, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383, bod 43, rozsudek ve věci Jipa, bod 25).“

[27] Výkladem pojmu „narušení veřejného pořádku“, byť v kontextu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 3 As 4/2010 – 151, kterým také stěžovatelka i žalovaný argumentovali. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, „že jednání cizince je narušením veřejného pořádku ve smyslu § 119 odst. 2 písm. b) cizineckého zákona v první řadě tehdy, pokud je jeho jednání **skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti**. V řadě druhé však rozšířený senát připomíná, že toto kritérium je v souladu se směrnicí 2004/38/ES (srov. čl. 27 odst. 2) stále pouze obecným kritériem posouzení možného použití výhrady veřejného pořádku. Při použití § 119 je tak nutné rovněž zohlednit, že v tomto případě se jedná o v podstatě nejzávažnější možný zásah do práv cizince. Z toho důvodu je nezbytné dané ustanovení aplikovat 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** (srov. bod 23 preambule a čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES).“ Podle rozšířeného senátu přitom „skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti jistě není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR“.

[28] Ve svém usnesení rozšířený senát shrnul, že „při výkladu pojmů „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.“

[29] Závěr usnesení rozšířeného senátu lze jistě použít i na nyní projednávanou věc (jak již bylo řečeno i v citovaném rozsudku čj. 5 Azs 13/2013 – 30 a v rozsudku 5 Azs 17/2013 – 22), neboť i v daném případě platí, že při výkladu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu musí být zohledněno nejen znění tohoto ustanovení, ale též jeho smysl a účel i okolnosti jeho vzniku a původu. Obě tato ustanovení [§ 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu i § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] jsou výsledkem transpozice směrnic EU a sledují obdobný účel, kterým je ochrana základních zájmů společnosti, a to do budoucnosti. Proto za situace, kdy zákon o azylu ani relevantní předpisy unijního práva dosud neurčují konkrétní okolnosti, jež mohou založit důvodné podezření, že by mohl žadatel představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, není důvod, proč závěry vyslovené rozšířeným senátem nevztáhnout i na § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[30] S ohledem na uvedené lze proto konstatovat, že stávající judikatura Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečné vodítko k vymezení rozsahu pojmu veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[31] V nyní posuzovaném případě shledal žalovaný a následně také městský soud, že jednání stěžovatelky naplnilo důvod pro rozhodnutí o jejím setrvání v zařízení pro zajištění cizinců, neboť toto její jednání představuje nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky z důvodu, že na jejím území pobývala nelegálně a nerespektovala rozhodnutí o správním vyhoštění a ve stanovené době nevycestovala. Nejvyšší správní soud nemůže s takovým závěrem souhlasit, neboť samotná skutečnost nelegálního pobytu a nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. v obecné rovině nedodržování předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky, v souladu s výše citovanou judikaturou nemůže představovat skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Je proto třeba přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť žalovaným uvedené důvody (nelegální pobyt a nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění) nelze samy o sobě kvalifikovat jako nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky. Žalovaný se sice správně zabýval konkrétními poměry stěžovatelky, avšak z těchto skutkových okolností vyvodil nesprávný závěr o naplnění důvodů pro setrvání v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Lze proto uzavřít, že žalovaný se dopustil pochybení, pokud neuvedl konkrétní důvody, které představují skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, a znamenají tak nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky.

[32] Městský soud tedy nesprávně hodnotil právní otázky týkající se aplikace § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu a s ním souvisejícího výkladu pojmu veřejný pořádek. Nejvyšší

správní soud proto shledal nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti také odkázala na rozsudek městského soudu čj. 1 A 63/2013 – 31, který zrušil dřívější rozhodnutí o zajištění stěžovatelky za účelem výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, a namítla, že pojem veřejného pořádku je třeba vykládat konstantně. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že v rozsudku, na který stěžovatelka odkazuje, se městský soud zabýval důvody zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců, kterými jsou: *nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, cizinec nevystoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění*. Městský soud se v tomto rozsudku tedy nevěnoval tomu, zda stěžovatelka může narušovat veřejný pořádek. Odůvodnění tohoto rozhodnutí proto nebylo pro posouzení otázky porušení veřejného pořádku relevantní.

VI. Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odst. 2. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to tento soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[35] V daném případě dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Rozhodnutí žalovaného totiž nemůže obstát z obdobných důvodů jako rozsudek městského soudu. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí zcela nesprávně vypořádal s otázkou, zda byly naplněny důvody pro rozhodnutí o setrvání stěžovatelky v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[36] Nejvyšší správní soud tedy podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 3 užitého přiměřeně na základě tohoto ustanovení současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[37] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Náklady

řízení stěžovatelky tvoří mimosmluvní odměna jejího zástupce podle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud proto přiznal stěžovateli částku 3.100 Kč za tři úkony právní služby, spočívající v převzetí věci, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále přiznal třikrát částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojenou (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože advokát stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést podle zvláštního zákona z odměny za zastupování a náhrad, a to o 2.142 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti tedy činí 12.342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci na účet advokáta Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 5. února 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu