



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupeného opatrovnící JUDr. Annou Doležalovou, MBA, advokátkou se sídlem Jablonského 604/7, 326 00 Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2013, č.j. OAM-134/LE-BE02-PS-2013 v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2013, č. j. 44 A 41/2013 - 21,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2013, č. j. 44 A 41/2013 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Zástupkyni stěžovatele JUDr. Anně Doležalové, MBA, advokátce se sídlem Jablonského 604/7, 326 00 Plzeň **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 1.600 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce (dále také jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2013, č. j. 44 A 41/2013 - 21 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl stěžovatelovu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2013, č.j. OAM-134/LE-BE02-PS-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byla stěžovateli podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) 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 až do vycestování, maximálně však do 21. 11. 2013, z důvodu, že by stěžovatel mohl

svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobytem v České republice a opakovaným nevycestováním z území.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí stěžovatel namítal, že žalovaný překročil meze správního uvážení, pokud dovodil možnost existence nebezpečí pro veřejný pořádek z informací, které si opatřil ze spisové dokumentace příslušné složky Policie ČR. Dané okolnosti - nelegální pobyt a opakované nevycestování z území ČR - nemohly být samy o sobě považovány za dostatečný důvod k domněnce, že stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Žalovaný podle jeho názoru pochybil, pokud použil neurčitý pojem veřejný pořádek bez toho, aby bylo z odůvodnění zřejmé, jak tento pojem vykládá, stěžovatel přitom odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151. Nelegální pobyt podle něj nepředstavuje takové skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, které by opravňovaly k jeho faktickému zajištění, v napadeném rozhodnutí nebyly zohledněny ani individuální okolnosti jeho života a jeho celková životní situace. Podle stěžovatele bylo dále nesporné, že došlo ke zbavení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ze kterého plyne povinnost státu zajistit, že detence je použita pouze po pečlivém posouzení její nezbytnosti v každém jednotlivém případě, jako přiměřená odpověď a na co nejkratší dobu, přičemž stát by měl nejprve zvážit méně invazivní nebo donucovací opatření k dosažení stanovených cílů. Žalovaný se s uvedenými závazky nevypořádal dostatečně nebo vůbec. Za nepřiměřenou považoval stěžovatel i délku uložené povinnosti, neboť žalovaný se nevypořádal s předpokládanou délkou řízení o mezinárodní ochraně a v rozhodnutí absentuje odůvodnění ohledně stanovení maximální zákonné délky povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Žalovaný podle stěžovatele vůbec nezvažoval alternativy a jeho rozhodnutí je také v rozporu se směrnicí UNHCR o zajištění. Žalobce upozornil na nejasný vztah mezi institutem zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců a povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o azylu, co se týče celkové délky faktického zajištění, což podle něj neposkytuje záruky kvality zákona vyžadované Úmluvou a Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Napadené rozhodnutí postrádalo náležité odůvodnění a mělo být podle stěžovatele zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 2. 9. 2013, č. j. 44 A 41/2013 - 13, zamítl. Dospěl k závěru, že podmínky ustanovení § 46a zákona o azylu byly splněny, protože stěžovatel v minulosti nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění (v roce 2003 a 2009), z území nevycestoval, a to ani poté, co nebylo vyhověno jeho žádosti o azyl. Dne 19. 7. 2013 byl zajištěn a dne 21. 7. 2013 učinil podruhé prohlášení o mezinárodní ochraně. Krajský soud nepovažoval zajištění žalobce podle § 46a zákona o azylu za svévolné a neslučitelné s čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Krajský soud se ztotožnil interpretací pojmu veřejný pořádek žalobcem, jeho námitky ohledně neurčitosti toho, co tento pojem znamená, však nepovažoval za důvodné. Námitku rozporu rozhodnutí se směrnicí UNHCR krajský soud nepovažoval za důvodnou, neboť uvedená směrnice se vztahuje na osoby, které po nepovoleném vstupu na území cizího státu požádají o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí posuzoval situaci, kdy stěžovatel pobýval na území České republiky nezákonně již deset let a o mezinárodní ochranu požádal až po té,

pokračování

co byl Policií ČR zajištěn za účelem správního vyhoštění. K upozornění žalobce na nejasný vztah mezi instituty, zejména co se týká celkové délky faktického zajištění, krajský soud uvedl, že v zákoně není přesně stanovena konečná délka možného zajištění cizince, ale zákon o pobytu cizinců a zákon o azylu nejsou proto nejasné a nepředvídatelné. Právě aplikací jednotlivých ustanovení zákona na konkrétní případ a situaci je možné zjistit délku doby zajištění, která v tom kterém případě přichází v úvahu. Protože variant situací je mnoho, není ani možné stanovit obecně maximální délku doby zajištění. Námitku žalobce, že napadené rozhodnutí postrádá náležité odůvodnění, krajský soud neshledal důvodnou. Není na závadu rozhodnutí žalovaného, že do odůvodnění převzal skutkový stav popsáný v rozhodnutí o zajištění, které vydala Policie ČR dne 19. 7. 2013. Vzhledem k tomu, že u žalobce se jednalo o opakované porušování právních předpisů na území České republiky, učinil podle krajského soudu žalovaný správný závěr, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Také délku trvání povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců stanovil žalovaný správně, v souladu se zákonem. Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V kasační stížnosti a jejím doplnění stěžovatel uvádí, že uplatňuje kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se nejprve vyjadřuje k institutu povinnosti žadatele o mezinárodní ochranu setrvat v zařízení pro zajištění cizinců (dále také „ZZC“), který byl do zákona o azylu zaveden novelou č. 103/2013 Sb. účinnou k 1. 5. 2013. Novelizace souvisela s předběžnou otázkou ve věci C-534/11 Arslan, a důvodem pro změnu právní úpravy bylo zajistit, aby cizinci žádající o mezinárodní ochranu po zajištění v režimu 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“) nemuseli být propuštěni nebo přemístěni do přijímacího střediska pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Dalším důvodem byla obava ze zneužívání institutu mezinárodní ochrany. Stěžovatel cituje rozhodnutí Soudního dvora Arslan a domnívá se, že stávající právní úprava nereflektuje zejména požadavek posoudit účelovost podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany s cílem pozdržet nebo zmařit navrácení do země původu a dále požadavek na posouzení objektivní nutnosti zajištění. Žalovaný ani krajský soud se vůbec nezabývaly otázkou, zda byla jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v úmyslu pozdržet nebo zmařit navrácení do země původu, ani nezjišťovaly, jestli je „přezajištění“ objektivně nutné k tomu, aby se dotýčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení, tak jak to vyžaduje rozsudek Soudního dvora ve věci Arslan. Dle stávající právní úpravy správní orgán posuzuje, jestli je žadatel nebezpečný pro veřejný pořádek. V praxi správní orgán přistupuje k „přezajištění“ všech cizinců, kteří v zařízení pro zajištění cizinců požádají o udělení mezinárodní ochrany. Ke konstatování nebezpečnosti pro veřejný pořádek správnímu orgánu postačí, že cizinec byl zajištěn za účelem správního vyhoštění, přičemž řízení o správním řízení nemusí být pravomocně ukončeno. Správní orgán před vydáním rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC nezjišťuje skutkový stav, pouze přebírá skutková zjištění uvedené policií v rozhodnutí o zajištění, navíc ani nezkoumá, jestli cizinec je, nebo není zranitelnou osobou. Správní orgán bez odůvodnění vždy rozhodne o maximální zákonné době, po kterou je cizinec povinný setrvat v ZZC. Stěžovatel poukazuje na praktické důsledky, když je cizincům umožněno učinit prohlášení o mezinárodní ochraně až po zajištění v ZZC. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že převzetí

skutkového stavu popsaného v rozhodnutí o zajištění není na závalu rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění, a taky nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel argumentuje, že stávající právní úprava neskýtá záruky kvality zákona vzhledem k nejasnému vztahu mezi institutem zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců a povinností setrvat v ZZC podle zákona o azylu ohledně celkové délky faktického zajištění cizince. Současná právní úprava neupravuje, jestli se doba předchozího zajištění cizince za účelem správního vyhoštění započítává do délky povinnosti setrvat v ZZC podle zákona o azylu. Právní úprava také neposkytuje odpověď na otázku, zda se délka, po kterou je cizinec „přezajištěn“ započítává do celkové délky zajištění v ZZC. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na judikaturu ESLP, právní koncept „kvality zákona“ znamená, že jestliže vnitrostátní zákon povoluje zbavení osobní svobody, musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný při své aplikaci, aby bylo vyloučeno jakékoliv nebezpečí svévole (viz např. stížnost ze dne 27. 11. 2008 č. 298/07 Rashed proti České republice). Zákonodárce nebo soudní praxe by měli jasně vymezit pravidla ohledně doby zajištění tak, aby celková doba zbavení svobody nebyla v rozporu s návratovou směrnicí. Napadené rozhodnutí považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění, protože krajský soud uvedl, že z důvodu mnohých variant není možné v zákoně stanovit obecnou maximální délku doby zajištění, toto tvrzení je v rozporu s návratovou směrnicí, která stanovuje maximální délku zajištění na 180 dnů, ale i s obecnými zárukami článku 5 Úmluvy.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu ve věci. Poukázal na to, že stěžovatel vyvolal v České republice dvě řízení o mezinárodní ochraně, poslední bylo zastaveno dne 14. 8. 2013. Soudní řízení proti tomuto rozhodnutí bylo zastaveno, z důvodu neznámého pobytu stěžovatele, který po propuštění ze ZZC dne 24. 9. 2013 neoznámil nové místo svého pobytu. Správní orgán rozhodl o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců po podání opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany vzhledem k tomu, že by stěžovatel mohl s ohledem na své předchozí chování představovat nebezpečí pro veřejný pořádek České republiky. K učiněnému závěru vedlo právě konkrétní chování žalobce, který nebyl vyloučen z aplikace ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákona o azylu. K výkladu Soudního dvora EU k otázce možného pokračování zajištění cizince po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany odkazuje žalovaný na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30. Správní orgán postupoval ve věci stěžovatele plně v souladu se zákonem o azylu. Námitka, že správní orgán přistupuje k zajištění automaticky, je pouze obecného charakteru. K námitce opakování skutkových zjištění Policie ČR z rozhodnutí o zajištění, příp. správního vyhoštění, žalovaný uvádí, že v tomto postupu nespátňuje pochybení, neboť tato rozhodnutí představují relevantní podklady ve věci. Námitka, že žalovaný nezkoumal, zda je žadatel zranitelnou osobou, je pouze spekulativního charakteru. Stanovení doby, po kterou je cizinec povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců plně odpovídalo zákonu o azylu. Žalovaný dále poukázal na současný neznámý pobyt stěžovatele. K otázce doby zajištění podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu žalovaný uvedl, že má za to, že právní úprava uvedených zákonů vždy stanoví, po jak dlouhou dobu může být cizinec zajištěn. Kasační stížnost danou námitku nekonkretizuje ve vztahu k případu stěžovatele, když se omezuje na obecnou polemiku.

pokračování

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo a vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že na projednávaný případ nedopadá právní úprava § 104a s. ř. s. Jak již uvedl ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2013 č. j. 7 Azs 19/2013 – 38 (všechna zde cit. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná na www.nssoud.cz), „zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti je na místě pouze u věcí, jejichž meritem je posouzení otázky udělení nebo neudělení některé z forem mezinárodní ochrany včetně posouzení, zda správní řízení ve věci této otázky bylo vedeno v souladu se zákonem. [...] Proto, jako je tomu v dané věci, není důvodu se zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti v případě, je-li meritem otázka setrvání cizince v přijímacím středisku, pokud se tento domáhá udělení mezinárodní ochrany, včetně případného přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví“. V přezkoumávané věci se jedná o otázku povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, nejedná se o otázku udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany a proto nebylo potřebné zabývat se přijatelností kasační stížnosti (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2014 č. j. 2 Azs 10/2013 – 62).

Posuzovaná věc se týká § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení, ve znění účinném od 1. 5. 2013, Ministerstvo vnitra „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 cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže 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“.

K výkladu tohoto ustanovení se vyjádřil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 9. 2013. č. j. 5 Azs 13/2013 – 30. Jak uvádí, ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu bylo „s účinností od 1. 5. 2013 změněno zákonem č. 103/2013 Sb., a to tak, že za současného stavu právní úpravy je Ministerstvo vnitra oprávněno zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany i v případě, že je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Nadto lze takové zajištění realizovat nejen v přijímacím středisku, ale i v zařízení pro zajištění cizinců. K tomu přistupuje i nový odstavec 2 citovaného ustanovení, podle něhož v případě cizince, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců a který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne Ministerstvo vnitra podle odstavce 1, a to do 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 103/2013 Sb., novelizace § 46a zákona o azylu představuje reakci zákonodárce na předběžnou otázku

položenou zdejším soudem Soudnímu dvoru EU ve věci Arslan (C-534/11), jež se týkala podmínek pro zajištění příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na území členského státu EU za situace, kdy podal žádost o mezinárodní ochranu (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59, dostupné na www.nssoud.cz)“.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že soud ani žalovaný se nezabývaly požadavky ve smyslu rozsudku ve věci Arslan (účelovosti podané žádosti a objektivní nutnosti zajištění). Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí následující. V rozsudku ze dne 30. 5. 2013, Arslan, C-534/11, dostupném na <http://curia.europa.eu>, se Soudní dvůr zabýval otázkou, zda lze státního příslušníka třetí země ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě návratové směrnice, i po podání žádosti o azyl. V době rozhodování Soudního dvora byla a stále je účinná směrnice č. 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „stávající přijímací směrnice“) a směrnice č. 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „stávající procedurální směrnice“). Jak uvedl ve výše citovaném rozsudku Soudní dvůr EU: „*Avšak směrnice 2003/9 ani směrnice 2005/85 za současného stavu neobsahují harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídít zajištění žadatele o azyl. Jak podotkla německá vláda, od 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. Je 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 55, 56, Arslan, C-534/11). Státního příslušníka třetí země lze podle Soudního dvora ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě návratové směrnice, i po podání žádosti o azyl, v případě, kdy byl státní příslušník třetí země zajištěn na základě článku 15 návratové směrnice z toho 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, Arslan, C-534/11).

Na základě uvedeného výkladu Soudního dvora pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, dospěl k závěru, že pokud cizinec zajištěný za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců požádá o udělení mezinárodní ochrany, avšak tato žádost je podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a pokračování zajištění je objektivně nutné, může být cizinec i dále zajištěn na základě nového rozhodnutí Policie ČR o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 uvedeného zákona, pokud důvody k zajištění daného cizince dle původního rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení zajištění) nadále trvají. Nebudou-li však splněny uvedené podmínky 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 - 30).

pokračování

Stejně jako v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013. č. j. 5 Azs 13/2013 - 30, i tady se jednalo o případ, že žalovaný postupoval podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu a napadeným rozhodnutím uložil stěžovateli povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, z důvodu možného nebezpečí pro veřejný pořádek. K omezení osobní svobody stěžovatele tedy došlo v režimu zákona o azylu, zatímco zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců bylo v souladu s § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců ukončeno. Namísto tedy bylo zkoumat podmínky uložení povinnosti podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, zda bylo důvodné se domnívat, že žadatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, a nebyl-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. Z výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud tuto námitku důvodnou.

Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že dne 19. 7. 2013 vstoupila v platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU, o společných řízeních o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „nová procedurální směrnice“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „nová přijímací směrnice“), lhůta pro jejich transpozici však teprve počala běžet. Podle článku 8 odst. 3 písm. d) nové přijímací směrnice může být žadatel zajištěn mimo jiné tehdy *„je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle 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 za účelem přípravy navracení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navracení“*. Proto lze očekávat, že v rámci budoucí transpozice nových směrnice do vnitrostátní právní úpravy dojde k zakotvení stejných požadavků, které dovodil Soudní dvůr i do právní úpravy.

Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že převzetí skutkového stavu popsaného v rozhodnutí o zajištění není na závadu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že se žalobcem bylo dne 19. 7. 2013 zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9, § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců z důvodu, že žalobce pobývá na území bez víza a bez cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn, a opakovaně porušuje právní předpis. Následně byl rozhodnutím ze dne 19. 7. 2013 zajištěn podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců) za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění cizince byla stanovena na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. Dne 21. 7. 2013 učinil žalobce prohlášení o mezinárodní ochraně a dne 23. 7. 2013 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým uložil žalobci podle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona o azylu povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové až do vycestování, maximálně však do 21. 11. 2013. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že je přesvědčen, že by žadatel mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobytem v České republice a opakovaným nevycestováním z území. Žalobci bylo v roce 2003 vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, žádal o mezinárodní ochranu, přičemž toto řízení bylo skončeno v roce 2007 zamítnutím kasační stížnosti pro nepřijatelnost. Po skončení platnosti posledního víza

nevycestoval a v roce 2009 mu bylo znovu uděleno správní vyhoštění. Ani poté neopustil území a pobýval zde bez dokladu a víza. Žalovaný ke svému rozhodnutí využil informace poskytnuté složkami Policie ČR z předchozího řízení o zajištění, vzhledem ke krátké době, která mezi nimi uplynula, nebyl důvod pro předpoklad, že by mohlo dojít k zásadní změně skutkových okolností. V napadeném rozhodnutí ze dne 23. 7. 2013 dospěl žalovaný k závěru, že žadatel není rovněž osobou vyloučenou z aplikace ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu, neboť to, že není zranitelnou osobou ve smyslu § 46a odst. 1 vyplývá z jeho výpovědi v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany. Správní orgán se tudíž zabýval splněním této podmínky, ačkoliv informace pro svůj závěr získal z předchozího řízení o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud v postupu, kdy žalovaný využil informace o stěžovateli z předchozích řízení, neshledal pochybení. Vzhledem k tomu, že zákon o azylu nekonkretizuje způsob, jakým má ministerstvo zjišťovat splnění podmínek pro uložení povinnosti podle § 46a odst. 1 písm. c), lze dovodit, že tyto skutečnosti ministerstvo zjišťuje především ze spisů žadatele a informací od Policie ČR. Převzetí skutkových zjištění z předchozího řízení o zajištění do rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců proto není nedostatkem tohoto rozhodnutí za předpokladu, že tato skutková zjištění umožňují dostačujícím způsobem posoudit, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. c) zákon o azylu, včetně posouzení otázky, zda cizinec nespadá do chráněné skupiny osob, na které nelze tuto povinnost aplikovat.

Stěžovatel též namítal absentující odůvodnění uložení maximální zákonné délky uložení povinnosti. Podle něho správní orgán bez odůvodnění vždy rozhodne o maximální zákonné době, po kterou je cizinec povinný setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. K řešení otázky, zda má správní orgán povinnost odůvodňovat uložení maximální délky uložení povinnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu dává explicitně možnost omezit žadatele o mezinárodní ochranu na svobodě na dobu do vycestování, maximálně po dobu 120 dnů. Z jazykového výkladu ustanovení (ministerstvo vnitra „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...“) lze dovodit, že správní orgán má možnost správního uvážení, aby v jednotlivých případech stanovil dobu kratší, tato doba však nesmí překročit zákonné maximum. Pokud zákon dává správnímu orgánu možnost správního uvážení, jeho rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možné přezkoumat, zda tyto meze nepřekročil nebo správní uvážení nezneužil.

Při porovnání s podobným institutem, kterým je zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 zákona o pobytu cizinců), nelze přehlédnout, že zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců přímo stanovuje kriteria, na základě kterých má být stanovena doba trvání zajištění („policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění“), přičemž doba zajištění nesmí překročit 180 dnů. Otázku odůvodnění stanovení doby zajištění podle tohoto institutu pak vykládá judikatura tak, že „vedlejší ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění, jímž se stanoví doba trvání zajištění (§ 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), musí být řádně odůvodněno ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán nezneužil správní uvážení či nepřekročil jeho meze“ (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79). V odůvodnění

pokračování

citovaného rozsudku se dále uvádí, že „...řádně odůvodněny musí být všechny části výroku správního rozhodnutí, tj. i jeho vedlejší ustanovení. Tím spíše tehdy, jestliže stanovení doby trvání zajištění je ovládáno správním uvážením, při jehož výkonu se bere v úvahu zejména předpokládaná složitost přípravy výkonu správního vyhoštění (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), ale rovněž další meze vlastní pro výkon veřejné moci v právním státě, jako je zákaz libovůle, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost, respekt principu proporcionality a rovnosti atd. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79)“.

Ačkoliv účelem ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu není, tak jako v případě zajištění za účelem správního vyhoštění, zajistit výkon vyhoštění, závěry judikatury o nezbytnosti odůvodnění stanovení délky zajištění lze analogicky vztáhnout i na rozhodování o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle tohoto ustanovení. Správní orgán musí proto odůvodnit rozhodnutí o délce uložené povinnosti, zejména pokud se rozhodne uložit zákonné maximum. Požadavek na odůvodnění délky této povinnosti je možné dovodit i z toho, že se jedná o zásah do osobní svobody jednotlivce a musí být zaručen jeho soulad s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30, „Dosavadní judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se omezení svobody žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR potvrzuje, že se na taková omezení svobody vztahuje čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 25. 10. 2012, *Buishvili vs. ČR*, stížnost č. 30241/11, § 49; rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2008, *Rashed vs. ČR*, stížnost č. 298/07, § 70). Byť se Evropský soud pro lidská práva v uvedených případech zabýval rozhodnutím o nepovolení vstupu žadatele na území ČR, resp. podle předchozí právní úpravy faktickým umístěním žadatele do přijímacího střediska na mezinárodním letišti podle § 73 zákona o azylu, je Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že tyto závěry lze vztáhnout i na rozhodnutí o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o pobytu cizinců.“ Z judikatury ESLP plyne, že doba trvání zbavení svobody nesmí přesáhnout přiměřenou lhůtu nezbytnou pro dosažení sledovaného cíle (rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2008, *Rashed vs. ČR*, stížnost č. 298/07, bod 68, rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 29. 1. 2008 ve věci *Saadi proti Velké Británii*, stížnost č. 13229/03, bod 79, <http://echr.coe.int>) (srovnej také Krnec, J. Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 496). Vzhledem k výše uvedenému musí být z rozhodnutí správního orgánu zřejmé, z jakého důvodu se rozhodne uložit dobu povinnosti podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu v délce 120 dnů, která představuje zákonný limit. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rozhodl o povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců do vycestování, maximálně však do 21. 11. 2013 (tedy po maximální dobu, kterou zákon umožňuje) bez toho, že by jakýmkoliv způsobem odůvodnil, z jakého důvodu tak učinil. Proto je rozhodnutí žalovaného o stanovení doby zajištění nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel namítal nejasný vztah institutu zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců a povinnost podle § 46a odst. 1 zákona o azylu ohledně celkové délky faktického zajištění cizince. V tomto ohledu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění, protože krajský soud uvedl, že z důvodu mnohých variant není možné v zákoně stanovit obecnou maximální délku doby zajištění. Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2013, č. j. 1 A 68/2013 - 22, podle kterého *„doba, po kterou je cizinec nucen dle § 46a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, setrvat v zařízení pro zajištění cizinců či v přijímacím zařízení, je nepochybně dobou zajištění, jejíž trvání nesmí (za běžných okolností) v souhrnu s další dobou zajištění překročit 180 dnů (§ 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Opačný názor by odporoval nejen zmiňované vnitrostátní úpravě, ale byl by v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z čl. 15 odst. 5 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“.*

Podle čl. 15 odst. 5 věty druhé návratové směrnice platí, že *„Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.“* Podle § 125 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců, doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. Zákon o pobytu cizinců umožňuje v určitých výjimečných případech (cizinec zmařil výkon správního vyhoštění, nebo uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu) prodloužit zajištění cizince i nad dobu 180 dnů, viz ustanovení § 125 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců, v souladu s návratovou směrnicí, která umožňuje toto prodloužení zajištění v čl. 15 odst. 6. I tady je však stanovený limit, přičemž celková doba trvání zajištění v tom případě nesmí v souhrnu překročit 545 dnů. Maximální doba zajištění je stanovena kvůli tomu, že se jedná o zásah do osobní svobody jednotlivce, který musí být určitým způsobem limitován. Vzhledem k tomu, že v případě rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců se jedná svou podstatou o „přezajištění“ - cizinec prakticky přechází z režimu zákona o pobytu cizinců do režimu zákona o azylu bez toho, že by reálně opustil zařízení pro zajištění, bylo by v rozporu s výše uvedenými mezinárodními závazky, pokud by se mohla maximální doba zajištění tímto způsobem prodlužovat a překračovat tak povolené limity.

Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje se závěry krajského soudu, že z důvodu „mnohých variant“ není možné v zákoně stanovit obecnou maximální délku doby zajištění. Naopak, maximální délku zajištění v režimu podle zákona o pobytu cizinců stanovuje jednak návratová směrnice, stejně tak jako tuto délku implementoval samotný zákon o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že povinnost cizince setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v režimu zákona o azylu je ve své podstatě taky jeho zajištěním, nelze takto zásadní zásah do osobní svobody jednotlivce prodlužovat tím, že se cizinec bude „přezajišťován“ v režimech různých zákonů na dobu delší, než je maximální celková doba zajištění cizince. Proto se doba, po kterou je cizinec povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců či v přijímacím zařízení podle § 46a zákona o azylu započítává do celkové doby zajištění, která nesmí (za běžných okolností) přesáhnout 180 dnů. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že lze v obecné rovině souhlasit s námitkami

pokračování

stěžovatele, a vzhledem k tomu musel výše uvedeným způsobem korigovat závěry krajského soudu o nemožnosti stanovit maximální délku zajištění zákonem.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal úvahu krajského soudu obsaženou v napadeném rozsudku nepřezkoumatelnou, neboť tvrzení, o která se krajský soud opřel, nejsou pro nedostatek důvodů v souladu se závěrem, v němž se ztotožnil s právním názorem žalovaného, bude tato otázka předmětem nového posouzení krajského soudu. Krajský soud se při novém posouzení musí vypořádat se žalobní námitkou, že žalovaný nikterak neodůvodnil délku uložené povinnosti, neboť se nevypořádal s předpokládanou délkou řízení o mezinárodní ochraně a v rozhodnutí absentuje odůvodnění ohledně stanovení maximální zákonné délky povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Žalobce také upozornil na nejasný vztah mezi institutem zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců a povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o azylu, co se týče celkové délky faktického zajištění, a Nejvyšší správní soud v obecné rovině souhlasil s těmito námitkami stěžovatele, a neztotožnil se tak se závěry krajského soudu, že z důvodu „mnohých variant“ není možné stanovit obecnou maximální délku doby zajištění. Krajský soud se proto bude muset zabývat i těmito námitkami, věcně je posoudit a vyjádřit se k nim. Nejvyšší správní soud je si přitom vědom, že za daného stavu věci, kdy již zajištění stěžovatele skončilo, se již další řízení může jevit věcně bezpředmětné, neboť od 24. 9. 2013 se stěžovatel již nenachází v zařízení pro zajištění cizinců a jeho místo pobytu není nadále známo, přesto je toho názoru, že napadený rozsudek bylo nutno pro jeho nepřezkoumatelnost zrušit.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud stěžovateli ustanovil opatrovníci z řad advokátů. Náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 140 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, § 64 a § 120 s. ř. s.). Podle ust. § 7, § 9 odst. 5, § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, má advokátka nárok na odměnu za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání ve věci samé) ve výši 2 x 500 Kč, podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč. Ustanovená advokátka soudu nesdělila, zda je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zvýšení jejího nároku vůči státu o částku odpovídající této dani. Celková částka odměny tedy činí 1.600 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 5. března 2014

JUDr. Petr Průcha

3 Azs 24/2013

předseda senátu