

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **V. M.**, zast. JUDr. Davidem Kojzarem, advokátem se sídlem Lidická 784, Lobeček, Kralupy nad Vltavou, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2013, č. j. OAM-288/LE-BE02-PS-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2014, č. j. 44 A 61/2013 – 17,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví, jímž byla stěžovateli podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně do 13. 3. 2014.

[2] V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí žalovaný uvedl, že stěžovatel by mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobytem a opakovaným nevycestováním z jejího území a shledal naplnění podmínek § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[3] Po kontrole hlídkou policie byl stěžovatel dne 5. 11. 2013 zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž délka zajištění byla stanovena na 30 dní, a téhož dne s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jelikož stěžovatel učinil dne 11. 11. 2013 prohlášení o mezinárodní ochraně na území České republiky, které je předpokladem pro zahájení správního řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, bylo vydáno nové rozhodnutí o zajištění označené v záhlaví.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že pro naplnění podmínek pro zajištění cizince a uložení povinnosti setrvat v ZZC musí cizinec představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, a to za předpokladu, že uplatněný postup nebude v rozporu s mezinárodními závazky státu, přičemž obě tyto podmínky byly splněny. Shledal rozhodnutí žalovaného dostatečně odůvodněným, a to včetně odůvodnění stanovené délky povinnosti setrvat v ZZC, a konstatoval, že ve stěžovatelově případě by nebylo vhodné užít mírnějšího opatření než právě zajištění. Závěrem shrnul, že neshledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným ani nezákonným a žalobu tak zamítl jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel ve výroku I. blanketní kasační stížností ze dne 20. 1. 2014 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. Kasační stížnost byla doplněna ustanoveným zástupce dne 10. 3. 2014. Stěžovatelovy kasační námitky směřují zejména do otázky přiměřenosti užití zajišťovacího prostředku a napadají nedostatečné odůvodnění rozsudku krajského soudu. K otázce, jež má být předmětem jednání rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se vztahuje stěžovatelova poslední poznámka, v níž konstatuje, že *„kasační stížnost přesahuje jeho vlastní zájem, když je třeba rozhodnout, zda odůvodnění použití zajišťovacího prostředku může být postaveno na tom, že stěžovatel v minulosti porušil právní řád. Pak by totiž takové pojetí mohlo znamenat, že zajištění je fakticky trestem, který, ač nebyl udělen, je cestou omezení na osobní svobodě formou zajištění vykonán.“* Tudíž je podle stěžovatele splněna podmínka § 104a s. ř. s. a kasační stížnost je přijatelná.

[6] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Ve vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, stejně jako v reakci stěžovatele na toto vyjádření, strany netvrdí skutečnosti podstatné pro rozhodnutí rozšířeného senátu.

III. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Při předběžném posouzení věci se devátý senát nejprve zabýval otázkou, zda je třeba posuzovat přijatelnost této kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s., a zjistil, že pokud jde o kasační stížnost související s řízením o udělení mezinárodní ochrany, nikoli přímo o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, existuje ohledně aplikace § 104a s. ř. s. rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[9] K závěru, že ustanovení § 104a s. ř. s., kdy Nejvyšší správní soud zkoumá přijatelnost kasační stížnosti před samotným meritorním projednáním věci, se užije pouze v případech, kdy má Nejvyšší správní soud rozhodnout o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, nikoli v řízeních souvisejících s mezinárodní ochranou, dospěl ve svém rozsudku ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18 nejprve šestý senát a následně i sedmý senát v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38.

[10] V prvním uvedeném rozsudku šestý senát Nejvyššího správního soudu k předmětné problematice uvedl:

„Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je v dané věci namístě vést úvahu ve smyslu § 104a s. ř. s. o přijatelnosti kasační stížnosti, tj. zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Dospěl k závěru, že toto ustanovení svým smyslem dopadá jen na případy, kdy se má rozhodnout o kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, nikoli na tento speciální případ, kdy jde o řešení procesní otázky opatrovnictví cizince, jenž se mezinárodní ochrany, resp. zrušení správního rozhodnutí, jímž mu mezinárodní ochrana nebyla poskytnuta, teprve žalobou u krajského soudu dovolává.“

[11] Sedmý senát neaplikovatelnost ustanovení § 104a s. ř. s. podrobněji odůvodnil a dospěl k totožnému závěru. V citované rozhodnutí sedmého senátu je přitom řešena otázka zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu, jako v případě nyní posuzovaném devátým senátem:

„Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její přijatelností ve smyslu ust. § 104a s. ř. s. Přijatelnost jako podmínka, aby přípustná kasační stížnost mohla být věcně projednána, byla v s. ř. s. upravena proto, že ve věcech, jejichž meritem bylo posouzení právní otázky, zda má být žadateli o udělení mezinárodní ochrany (resp. dříve žadateli o azyl) tato ochrana udělena, se objevovala řada případů typově obdobných, nevyžadujících složitějšího posuzování konkrétní kauzy a obsahujících pouze právní otázky, které již byly judikaturou dostatečně řešeny. V takových opakujících se případech bylo na místě řízení o kasační stížnosti zjednodušit, odkázat v rozhodnutí v konkrétní věci na prejudikaturu, a tím omezit meritorní přezkum věci a zrychlit tak soudní řízení. Nelze však opomenout, že přijatelnost kasační stížnosti je dodatečná a z hlediska postavení stěžovatele a dopadu do jeho práva na soudní ochranu zpřísňující procesní podmínka přezkumu kasační stížnosti a že jde o výjimku z pravidla, že před zkoumáním věci samé se zkoumá jen přípustnost kasační stížnosti. Takové zpřísňující ustanovení proto musí být v pochybnostech či v hraničních situacích vykládáno ve prospěch stěžovatele. Znamená to, že 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). Pokud je meritem věci něco jiného, byť s mezinárodní ochranou souvisejícího nebo se jí třeba i blízce dotýkajícího, Nejvyšší správní soud není vůbec oprávněn se otázkou přijatelnosti kasační stížnosti zabývat, jelikož na tyto věci se ust. § 104a s. ř. s. vůbec nevztahuje. 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 (shodně k otázce opatrovnictví u žadatele o mezinárodní ochranu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18, www.nssoud.cz).“

[12] Z uvedených závěrů vyšly ve svém rozhodnutí i třetí senát zdejšího soudu (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42) a druhý senát zdejšího soudu (rozsudek ze dne 16. 1. 2014, č. j. 2 Azs 10/2013 – 62). Obě uvedená rozhodnutí se taktéž zabývají otázkou zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu.

[13] Opačným způsobem vyhodnotil situaci první senát v rozsudku ze dne 19. 3. 2009, č. j. 1 Azs 5/2009 – 35 a následně i desátý senát v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Azs 30/2013 – 56. Rozhodnutí prvního senátu se zabývalo kasační stížností směřující proti

usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byl cizinci ustanoven zástupce. První senát před meritorním projednáním věci posoudil přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s.:

„Následně se soud dle § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda je dán důvod přijatelnosti kasační stížnosti. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Zákonný pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, představuje typický neurčitý právní pojem, jehož výklad provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení z 26. 4. 2006, č. 1 Azs 13/2006 - 39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud se dopustil pochybení, jejichž závažnost a možný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nebylo lze vyřešit v rámci usnesení dovozujícího nepřijatelnost, neboť o této otázce nebylo doposud zdejší soudem judikováno. Proto nutno věc posoudit meritorně, ostatně již s ohledem na možný význam takového pochybení v obecné rovině ve srovnatelných věcech. Proto byla kasační stížnost shledána přijatelnou.“

[14] Rovněž desátý senát v rozhodnutí specifikovaném v předchozím odstavci bez bližšího odůvodnění posoudil přijatelnost kasační stížnosti, jejímž předmětem byla otázka zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu. Desátý senát tedy nezkoumal povinnost přijatelnost kasační stížnosti hodnotit, ale bez dalšího kasační stížnost z hlediska její přijatelnosti posoudil a shledal ji přijatelnou:

„Vzhledem k okolnosti, že se v dané věci jedná o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, Nejvyšší správní soud se ve smyslu ustanovení § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle citovaného ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 – 39 (dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako veškerá dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), v němž vyložil neurčitý právní pojem „přesah vlastních zájmů stěžovatele“. Nejvyšší správní soud dovodil, že „přesahem vlastních zájmů stěžovatele je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. Přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasačních stížnostech ve věcech azylu je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.“ Z citovaného usnesení je zřejmé, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán, pokud se kasační stížnost dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, nebo se dotýká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Další případy přijatelnosti kasační stížnosti mohou nastat, pokud bude potřeba učinit tzv. judikurní odklon, nebo bude v rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Za takové zásadní pochybení lze považovat nerespektování ustálené a jasné soudní judikatury či hrubé pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva v konkrétním jednotlivém případě. Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.“

[15] Devátý senát se ztotožňuje s právním názorem sedmého senátu uvedeným v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38, s odkazem na rozsudek šestého senátu ze dne

22. 5. 2013, č. j. 6 Azs 11/2013 – 18. Hodnocení otázky dopadu ustanovení § 104a s. ř. s. nejen na kasační stížnosti ve věci mezinárodní ochrany, ale i na kasační stížnosti podávané ve věcech souvisejících s mezinárodní ochranou, považuje devátý senát za příléhavé, vyčerpávající a správné.

[16] S ohledem na uvedené má rozhodující senát za to, že závěry učiněné v případě aplikace § 104a s. ř. s. jsou rozporné. Dle názoru devátého senátu jsou proto dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu dle ustanovení § 17 s. ř. s.

[17] Otázka, jež je v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně a kterou předkládá devátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní: *Je v případech rozhodování o kasační stížnosti ve věci související s mezinárodní ochranou cizince, pokud nejde přímo o rozhodnutí ve věci udělení či neudělení mezinárodní ochrany, třeba nejprve posoudit přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s. a zkoumat, jestli kasační stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, nebo se ustanovení § 104a s. ř. s. v uvedených případech neaplikuje?*

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Zdeněk Kühn, Jan Passer, Barbara Pořížková, Petr Průcha, Karel Šimka, Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 15. května 2014

JUDr. Barbara Pořížková
předsedkyně senátu