



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **D. J.**, zastoupen Mgr. Tomášem Císařem, advokátem, se sídlem Slezská 1, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22, **se zamítá.**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22, **se zrušuje** ve výroku II., a věc **se** v rozsahu tohoto zrušení **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobce D. J. se podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze (dále též „krajský soud“) výrokem I. rozsudku ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22, zrušil k žalobě D. J. rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 5. 5. 2014, č. j. OAM-81/LE-BE03-PS-2014, kterým byla žalobci podle ust. § 46a odst. 1 písm. c), odst. 2 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“), uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové až do vycestování, maximálně do 2. 9. 2014, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud vyšel při svém rozhodování především ze dvou zásadních skutečností.

Žalobce byl nejprve dne 25. 4. 2014 rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru cizinecké policie, č. j. KRPA-164368-17/ČJ-2014-000022, zajištěn za účelem vyhoštění podle ust. 124a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové. Správní orgán přikročil podle odůvodnění tohoto rozhodnutí k uvedeným opatřením především proto, že žalobce opakovaně porušoval právní předpisy (sedm odsouzení za vydírání a krádeže), dále nerespektoval uložené správní vyhoštění ze dne 4. 11. 2013, kterým mu byla stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území Evropské unie na dva roky, ani výjezdní příkaz, v důsledku čehož žalobce pobýval na území České republiky bez platného víza a v rozporu s rozhodnutím o správním vyhoštění.

Žalobci byla rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 5. 5. 2014, č. j. OAM-81/LE-BE03-PS-2014, uložena podle ust. § 46a odst. 1 písm. c), odst. 2 zákona o azylu povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014, neboť dne 30. 4. 2014 učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Správní orgán při svém rozhodování vyšel především z toho, že žalobce přicestoval na území České republiky se svou matkou již v roce 1989 na platný cestovní doklad a vízum na pozvání. Žalobci bylo poté rozhodnutím ze dne 4. 11. 2013, č. j. KRPA-64073-74/ČJ-2012-000022, uloženo správní vyhoštění na dva roky, jež nabylo právní moci dne 21. 11. 2013. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které však bylo rozhodnutím ze dne 5. 12. 2013, č. j. CPR-15830/ČJ-2013-930310-V237, zamítnuto jako opožděné. Dne 25. 3. 2014 byl žalobci vydán výjezdní příkaz s platností do 23. 4. 2014 (s lhůtou k vycestování do 30 dnů od právní moci rozhodnutí). Žalobce však nevycestoval z České republiky s odůvodněním, že by potřeboval na vycestování více času, a proto na území republiky od 24. 4. 2014 pobýval bez platného víza či povolení k pobytu. Žalobce je také osobou, která je zařazena v evidenci nežádoucích osob od 26. 11. 2013 do 27. 12. 2015. Jde o osobu, jež byla na území České republiky celkem sedmkrát odsouzena pro spáchání trestných činů vydírání a krádeže. Vzhledem k uvedeným skutečnostem proto správní orgán nabyt přesvědčení, že žalobce představuje nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již také narušil nelegálním pobytem a nevycestováním z území této republiky. Jelikož žalobce není osobou vyloučenou z aplikace ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu, byla mu se zřetelem ke shora uvedeným skutečnostem uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014.

Krajský soud ve světle uvedených skutečností shledal opodstatněnou především žalobní námitku, v níž žalobce brojí proti nepřiměřené délce doby, po kterou mu byla stanovena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové, jež, ač byla

pokračování

uložena v maximální zákonné výši, není v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 - 42) ničím odůvodněna. Opodstatněnost uvedené námitky vyplývá z toho, že žalovaný správní orgán skutečně rozhodl o povinnosti žalobce setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové až do vycestování, maximálně však do 2. 9. 2014, ale tuto část výroku v rozporu s citovanou judikaturou žádným způsobem neodůvodnil. Z tohoto důvodu je proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a to v rozsahu stanovení doby zajištění žalobce [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Krajský soud shledal nedostatky i v závěru žalovaného správního orgánu o tom, že by žalobce mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Správní orgán má sice za to, že žalobce veřejný pořádek narušil již svým nelegálním pobytem v České republice a opakovaným nevycestováním z jejího území, ale z rozhodnutí již není patrné, které období považuje za období nelegálního pobytu [zda to byl jen jeden den (24. 4. 2014), když mu dne 23. 4. 2014 končila platnost výjezdního příkazu, nebo i období jiné]. Totéž platí i o výjezdním příkazu. Žalovaný správní orgán uvedl, že žalobce narušil veřejný pořádek opakovaným nevycestováním, ale z jeho rozhodnutí přitom vyplývá, že žalobci byl vydán výjezdní příkaz pouze jednou (poté, co se žalobce neúspěšně odvoláním a žalobou bránil proti správnímu vyhoštění). Žalovaný správní orgán se také zcela nedostatečně vypořádal s dalším porušováním právních předpisů žalobcem na území České republiky. V uvedených směrech je proto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud posléze vytkl žalovanému správnímu orgánu i to, že se nezabýval ani okolnostmi žalobcova předchozího života, o kterém má z řízení o udělení mezinárodní ochrany (ze žádostí a pohovorů) dostatek informací. Přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je povinností správního orgánu, který rozhoduje o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, zabývat se okolnostmi života cizince.

Krajský soud naproti tomu neshledal důvodnou žalobcovu námitku, že žalovaný správní orgán pouze rekapituluje skutkový stav zjištěný z policejního spisu bez jakýchkoliv úvah o povaze jednání žalobce a stupni nebezpečnosti pro veřejný pořádek. Je tomu tak proto, že žalovaný správní orgán využil jen ty informace zjištěné v předchozím řízení, které umožňují dostačujícím způsobem posoudit, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, včetně otázky, zda cizinec nespadá do chráněné skupiny osob, na které nelze tuto povinnost aplikovat. Tento závěr ostatně zaujal i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 - 42.

Krajský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost z nedostatků [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovaný ve věci neměl úspěch a žalobci, kterému by jako úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, žádné náklady nevznikly.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o zákonné podmínky uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

Stěžovatel nejprve uvedl, že podává kasační stížnost proti oběma výrokům rozsudku krajského soudu z důvodu právní opatrnosti a že si je vědom toho, že v zásadě napadá procesní stránku věci a nikoliv samotný výrok o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Stěžovatel v první řadě namítá, že o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí měl rozhodovat senát ve smyslu ust. 31 odst. 1 s. ř. s. a nikoliv samosoudce, jak se stalo v posuzované věci, neboť se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s.

Podle ust. § 31 odst. 2 s. ř. s., účinného v rozhodné době, *ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.*

Výkladem ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. se již zabýval Nejvyšší správní soud v řadě svých rozsudků (např. v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, a ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44). Z této judikatury vyplývá, že rozhodování v senátech je zásadou, z níž jsou sice možné výjimky, ale pouze v taxativně stanovených případech uvedených v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něho je zřejmý. Senát složený ze tří soudců má rozhodovat ve věcech, které jsou obecně typově obtížné a závažné. Samosoudce by pak měl rozhodovat ve vybraných věcech typově jednodušších, u nichž je možné vést zjednodušené řízení. To se promítlo i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž rozhodoval-li místo senátu samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení, které zakládá zmatečnost řízení. Opačná „chyba“ v obsazení soudu (tj. rozhodoval-li místo samosoudce senát), ale zmatečnost nezpůsobuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32). Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu výjimku, kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje velmi restriktivně (výjimka, kdy ve stanovených věcech má rozhodovat samosoudce, nemá být vykládána jenom k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale též ve vztahu k věcem výslovně v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. obsažených).

V projednávané věci bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, jímž mu byla jako žalobci podle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona o azylu uložena povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé-Jezové.

Na řízení o povinnosti žadatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců se však výjimky obsažené v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. nevztahují.

pokračování

Předmětné řízení není řízením ve věci mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, na které výjimka stanovená v § 31 odst. 2 s. ř. s. cílí. Je tomu tak proto, že řízení o mezinárodní ochraně je upraveno toliko v hlavě III. zákona o azylu (§ 5 až § 31a), která je ostatně nazvána jako „řízení o mezinárodní ochraně“, a to včetně „přezkumu rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany soudem“ v hlavě IV téhož zákona. Vymezil-li tedy zákonodárce výjimku ze senátního rozhodování na věci mezinárodní ochrany – cílil na řízení upravené v hlavě III. zákona o azylu a nikoli na další hlavy či části zákona o azylu.

Z výše uvedeného výkladu tedy vyplývá, že výjimku týkající se mezinárodní ochrany nelze aplikovat ve vztahu k ničemu jinému než k řízení podle hlavy III. zákona o azylu. Nedotýká se tedy úpravy práv a povinností vymezených v hlavě VII., jejíž součástí je též ust. § 46a zákona o azylu a která také upravuje práva a povinnosti žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.

Uvedené řízení nelze podřadit ani pod výjimku obsaženou v sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“. Je tomu tak proto, že ze systematiky ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že se toto sousloví vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (tedy navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince). Tento závěr podporuje též důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato zpráva v bodu 10 uvádí: *Navrhuje se rozšíření počtu případů, v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce, o řízení ve věcech zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a dále na řízení ve věcech rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území. Již v současné době rozhoduje samosoudce ve věcech mezinárodní ochrany podle zákona o azylu. Věci mezinárodní ochrany však nezahrnují vyjmenovaná rozhodnutí, u kterých je zvláštními zákony stanovena povinnost soudu rozhodnout v sedmi pracovních dnech (na základě transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES a rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008 ve věci č. 298/07 Rashed proti České republice; viz zákon č. 427/2010 Sb. Tato část důvodové zprávy zcela zřetelně vztahuje sousloví „jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“, které je užito v důvodové zprávě i v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s., na řízení podle zákona o pobytu cizinců, když jej včlenila mezi řízení ve věcech rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince a řízení ve věcech rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území. Citované sousloví je formulováno velmi obecně, a dává proto prostor k tomu, aby mohlo být vztaženo i na řízení, které zákonodárce neměl v úmyslu svěřit do samosoudcovského rozhodování. Platí-li však zásada, že výjimky se mají vykládat restriktivně, nemá žádné opodstatnění takto široká formulace, lze-li v právním předpise konkrétní řízení přesně vymezit, což ostatně zákonodárce vyjmenováním konkrétních ustanovení učinil v § 31 odst. 2 s. ř. s.*

Stěžovatel má proto z uvedených důvodů za to, že napadené rozhodnutí nespadá do žádné z kategorií rozhodnutí vymezených v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. a krajský soud

tak rozhodoval v nesprávném obsazení. Již z tohoto důvodu by měl být kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušen [§ 103 odst. 1 písm c) s. ř. s.], a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v druhé řadě namítá, že krajský soud posoudil nesprávně otázku náhrady nákladů řízení.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že o náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovaný ve věci neměl úspěch a žalobci, kterému by jako úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, žádné náklady nevznikly.

Tento závěr krajského soudu ale není v souladu se zákonem.

Podle ust. § 57 odst. 1 s. ř. s. tvoří náklady řízení zejména *hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné.*

Krajský soud si tak musel být vědom toho, že účastník řízení (žalobce) byl v řízení před tímto soudem zastoupen advokátem, a proto měl tomuto účastníkovi řízení, který měl ve věci samé plný úspěch, přiznat náhradu nákladů řízení, jež mu před správním soudem vznikly, a to včetně odměny zástupce a jeho hotových výdajů, podle údajů obsažených v soudním spise, pokud žádné jiné náklady nebyly uplatněny nad rámec okolností zjevných ze spisu.

Ostatně i Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 187/06, vyslovil, že *„rozhodování o nákladech řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku a proto i na tuto část řízení dopadají postuláty spravedlivého procesu. Z hlediska kritérií spravedlivého procesu může otázka náhrady nákladů řízení nabýt ústavně právní dimenze např. tehdy, pokud by v procesu interpretace a aplikace příslušných ustanovení obecně závazného předpisu ze strany obecného soudu byl obsažen prvek libovůle, svévole nebo extrémní rozpor s principy spravedlnosti ... ústavně garantované právo na právní pomoc zahrnuje (zásadně vyjma řízení, pro něž je předepsáno obligatorní zastoupení) právo účastníka zvolit si, zda se nechá zastoupit a případně též kým. Důvody tohoto kroku nelze spatřovat jen v nedostatku příslušného právního vzdělání, jak by se podávalo z napadeného rozhodnutí, ale např. i ve vyšší míře objektivitě zástupce, jeho konkrétní specializace na daný případ apod. Účastník si musí být vědom toho, že v případě neúspěchu ponese náklady řízení, a to případně i náklady právního zastoupení protistrany. Na druhou stranu mu však příslušné procesní předpisy (zde § 60 odst. 1 s. ř. s.) garantují, že jeho náklady řízení budou v případě úspěchu nahrazeny“.*

Krajský soud proto nesprávně posoudil a řádně neodůvodnil otázku náhrady nákladů řízení, když stěžovateli jako účastníkovi řízení nepřiznal tuto náhradu s odůvodněním, že mu žádné náklady nevznikly. Je zde proto naplněn i důvod kasační stížnosti uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

Stěžovatel s poukazem na uvedené skutečnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný správní orgán v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky tohoto mimořádného opravného prostředku stěžovatele směřují výhradně proti postupu krajského soudu a proto správní orgán ponechává jejich posouzení na kasačním soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku je nutno zamítnout, kdežto výrok II. tohoto rozsudku je třeba zrušit, a věc v rozsahu tohoto zrušení vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v první řadě namítá, že o zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí měl rozhodovat senát ve smyslu ust. 31 odst. 1 s. ř. s. a nikoliv samosoudce, jak se stalo v posuzované věci, neboť se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel má především za to, že uvedené řízení nelze podřadit pod výjimku obsaženou v sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“. Je tomu tak proto, že ze systematiky ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že se toto sousloví vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince). Tento závěr především podporuje též bod 10 důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Nejvyšší správní soud má za to, že kasační stížnost stěžovatele není v uvedeném směru opodstatněná.

Podle ust. § 31 odst. 2 s. ř. s., účinného v rozhodné době, *ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce.*

Nejprve je třeba konstatovat, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu považuje rozhodnutí vydaná podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu za „*rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 - 30, v němž je konstatováno, že „...V daném případě ovšem žalovaný postupoval právě podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu a napadeným rozhodnutím uložil stěžovateli povinnost setrvat v zařízení

pro zajištění cizinců, a to 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.“, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 - 42, v němž byl vysloven právní názor, že: „*Ustanovení §46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, dává možnost omezit žadatele o mezinárodní ochranu na svobodě na dobu do vycestování, maximálně po dobu 120 dnů. Z jazykového výkladu daného ustanovení lze dovodit, že správní orgán má možnost správního uvážení, aby v jednotlivých případech stanovil dobu kratší. Takové rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možno přezkoumat, zda nepřekročil meze správního uvážení nebo správní uvážení nezneužil*“, oba rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz].

Nejvyšší správní soud nesdílí právní názor stěžovatele vyslovený ve stížní námitce spočívající v tom, že se sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, které je obsaženo v systematicke ust. § 31 odst. 2 s. ř. s., vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně (navazuje na rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, resp. je včleněno mezi uvedená rozhodnutí).

Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že věci a rozhodnutí, které jsou vymezené v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s., v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce, se týkají více odvětví správního práva, a to i zcela odlišných od pobytu cizinců a zákona o pobytu cizinců.

Výklad, který zaujal stěžovatel ve své kasační stížnosti především nemůže obstát již z hlediska jazykového výkladu, který zjišťuje smysl ustanovení na podkladě významu použitých slov a podle zásad gramatiky, resp. podle smyslu slov a vět dle filologických – gramatických (morfologických a zejména syntaktických) a sémaziologických – pravidel. Přitom právě jazykový výklad představuje prvotní přiblížení se k aplikované právně normě a je východiskem pro objasnění si jejího smyslu a účelu, k němuž ovšem slouží řada i dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd. (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, dostupný na www.nalus.usoud.cz).

Z dikce ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. „*rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, nelze totiž dovodit, že se sousloví „*jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“ vztahuje jen k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců, neboť navazuje na vymezená rozhodnutí, která jsou upravena v tomto zákoně.

Interpunkce, resp. čárka před slovem „jakož“ v tomto případě gramaticky odděluje slova a věty končící slovem „cizince“ od jiné věty začínající slovy „i jiných rozhodnutí“, která dále rozvíjí a specifikuje. Znamená to, že jsou zde i další jiné správní akty, kde rozhoduje samosoudce. Návaznost na vymezená rozhodnutí zákona o pobytu cizinců, jak to dovozuje stěžovatel, přitom končí právě čárkou před slovem „jakož“, která gramaticky

pokračování

vyjadřuje to, že jsou zde i další rozhodnutí, jež nemají základ v zákoně o pobytu cizinců, ale i v předpisech jiných, kde je také dána působnost specializovaného samosoudce k přezkoumání takových rozhodnutí. Jinak řečeno, sousloví „jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“ uvedené v ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. vyjadřuje tu skutečnost, že se vztahuje i na jiná rozhodnutí (arg. „i jiných rozhodnutí“) vydaná podle předpisů správního práva (např. i podle zákona o azylu), než jsou ta, která jsou vyjmenovaná před slovem „jakož“ (vymezená rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců), a to s jedinou podmínkou, že musí jít vždy o rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince.

Nejvyšší správní soud má ostatně i za to, že by zákonodárce opačný názor, který zastává stěžovatel, jistě vyjádřil v sousloví např. dikcí „jakož i jiných rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“.

Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele vyslovený ve stížní námitce spočívající v tom, že jeho shora uvedený závěr o vztahu sousloví „jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince“ k dalším řízením podle zákona o pobytu cizinců je podporován též bodem 10 důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že se v bodu 10 důvodové zprávy uvádí, že: *Navrhuje se rozšíření počtu případů, v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce, o řízení ve věcech zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, a dále na řízení ve věcech rozhodnutí o správním vyhoštění a rozhodnutí o povinnosti opustit území. Již v současné době rozhoduje samosoudce ve věcech mezinárodní ochrany podle zákona o azylu. Věci mezinárodní ochrany však nezahrnují vyjmenovaná rozhodnutí, u kterých je zvláštními zákony stanovena povinnost soudu rozhodnout v sedmi pracovních dnech (na základě transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES a rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. listopadu 2008 ve věci č. 298/07 Rashed proti České republice; viz zákon č. 427/2010 Sb.*

Tato důvodová zpráva ale pokračuje velmi podstatným konstatováním, že *Navrhovaná změna tak sleduje trend svěřit v zájmu efektivity, rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodování v cizinecké agendě specializovaným samosoudcům. Rozšíření věci, ve kterých rozhoduje samosoudce, o výše uvedená rozhodnutí představuje jedno z mnohých institutů, které návrh novely soudního řádu správního zavádí ve snaze o co největší urychlení soudního řízení o zákonnosti omezení osobní svobody cizince.*

Toto konstatování důvodové zprávy je pravým smyslem i účelem novely ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. provedené zákonem č. 311/2011 Sb., kterým je posílení působnosti specializovaných samosoudců při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí vydaných v cizinecké agendě, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody. Toto opatření zákonodárce (rozšíření počtu případů, v nichž rozhoduje specializovaný samosoudce) má vést podle bodu 10 důvodové zprávy k efektivitě, k největšímu urychlení soudního řízení správního o zákonnosti omezení osobní svobody cizince a posléze i k hospodárnosti

řízení v cizinecké agendě. Rychlost řízení ve věcech, kde dochází k omezení osobní svobody je přitom nanejvíce žádoucí a odpovídá všem trendům uplatňovaným ve vnitrostátním i evropském právu nejen ve vazebním řízení, ale i v řízeních, kde je omezena osobní svoboda administrativním rozhodnutím. Toto jsou tedy okolnosti konstatované důvodovou zprávou, za nichž vzniklo novelizované ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. a pod prizmatem těchto okolností je také třeba novelizované ustanovení § 31 odst. 2 s. ř. s. vykládat (teleologický výklad).

Nejvyšší správní soud, který již dospěl ke shora uvedeným závěrům, je proto přesvědčen o tom, že jím uplatněný jazykový výklad ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. odpovídá i závěrům vyplývajícím z uvedené důvodové zprávy a není s ním v rozporu.

Závěry Nejvyššího správního soudu podporuje i logický a systematický výklad novelizovaného ust. § 31 odst. 2 s. ř. s.

Logický výklad obecně odkrývá smysl zákona prostřednictvím logiky a systematický výklad je výkladem, při němž se ujasní smysl právní normy srovnáním s jinými normami, které s danou normou souvisí.

Nejprve je třeba vrátit se k již uvedenému konstatování Nejvyššího správního soudu, že ustálená judikatura tohoto soudu považuje rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, vydané podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, o něž v tomto řízení jde, za „*rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“. Obdobný charakter, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince však mají i rozhodnutí o zajištění cizince a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince vydaná podle zákona o pobytu cizinců.

Vzhledem k tomu, že u obou rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců (zajištění cizince a prodloužení doby trvání zajištění cizince) není sporu o tom, že o zákonnosti těchto správních aktů rozhoduje podle ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. specializovaný samosoudce, bylo by v rozporu se zásadami pravidel formální logiky, ale i systematickou uvedeného zákonného ustanovení, aby v případech administrativně uloženého a obsahově stejného omezení osobní svobody cizince podle ust. § 46a odst. 1 písm. c), odst. 2 zákona o azylu rozhodoval senát. Z těchto důvodů proto i logický výklad a systematický výklad ust. § 31 odst. 2 s. ř. s. podporuje závěry jazykového výkladu o samosoudcovském přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o omezení osobní svobody cizince podle ust. § 46a odst. 1 písm. c), odst. 2 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud má z uvedených důvodů za to, že rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, vydané podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) odst. 2 zákona o azylu, je „*rozhodnutím, jehož důsledkem je omezení osobní svobody cizince*“, a proto o zákonnosti tohoto správního aktu rozhoduje specializovaný samosoudce a nikoliv senát (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

Uvedený závěr je pak plně v souladu i se zásadou, že samosoudce by měl rozhodovat ve vybraných věcech typově jednodušších, kde však s ohledem na omezení osobní svobody cizince je kladen především důraz i na rychlost řízení.

pokračování

Stěžovatel v druhé řadě namítá, že krajský soud nesprávně posoudil a ani řádně neodůvodnil náhradu nákladů řízení, když mu jako účastníku řízení tuto náhradu nákladů nepřiznal s odůvodněním, že mu žádné nevznikly.

Nejvyšší správní soud považuje uvedenou námitku za opodstatněnou.

Krajský soud podle odůvodnění napadeného rozsudku rozhodl o náhradě nákladů řízení v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalovaný ve věci neměl úspěch a žalobci, kterému by jako úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, žádné náklady nevznikly.

Tento závěr je nesprávný již z toho důvodu, že stěžovateli, který měl podle krajského soudu úspěch ve sporu, údajně žádné náklady řízení nevznikly.

Podle ust. § 57 odst. 1 s. ř. s. tvoří náklady řízení zejména *hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné.*

Krajský soud si ale musel být vědom toho, že stěžovatel jako žalobce byl v řízení před tímto správním soudem zastoupen advokátem, a proto měl tomuto účastníku řízení, který měl ve věci plný úspěch (žalobou napadené správní rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení), přiznat náhradu nákladů řízení, jež mu před správním soudem vznikly, včetně odměny zástupce a jeho hotových výdajů (minimálně podle údajů obsažených v soudním spise).

Nadto není rozhodnutí krajského soudu o náhradě nákladů řízení ani prakticky ničím odůvodněno. Tento postup je ovšem v rozporu i s judikaturou Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I.

ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zamítl kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, č. j. 44 A 27/2014 - 22, jako neopodstatněnou (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.), kdežto výrok II. tohoto rozsudku zrušil a věc v rozsahu tohoto zrušení vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby při svém rozhodování o náhradě nákladů řízení před krajským soudem vyšel z odůvodnění tohoto rozsudku, věc v tomto rozsahu znovu posoudil ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. podle úspěchu ve věci a své rozhodnutí pak náležitě odůvodnil tak, aby bylo přezkoumatelné a v souladu se zákonem.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud při rozhodování o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, (dostupné na www.nssoud.cz), který vyslovil, že v popisované situaci (kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale důvodná je ve vztahu k výroku o nákladech řízení) rozhoduje o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Jeho rozsudkem je totiž řízení ve věci samé ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud nevrací věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s. *a contrario*). Krajský soud v dalším řízení proto pouze rozhoduje o nákladech předchozího řízení před ním a je přitom vázaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V této věci předmětem řízení o kasační stížnosti bylo posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o věci samé a o náhradě nákladů řízení. Napadený rozsudek pro oba účastníky řízení představuje částečný úspěch. Stěžovatel neuspěl v části týkající se věci samé a naopak uspěl v části týkající se náhrady nákladů řízení před krajským soudem. Při poměrování úspěchu obou účastníků v řízení o kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný byl v řízení úspěšnější ve větší části. Tento závěr vychází ze skutečnosti, že předmětem řízení o kasační stížnosti byl v první řadě výrok napadeného rozsudku krajského soudu ve věci, který tvořil podstatu sporu. Nebyl-li by totiž stěžovatelem napaden také výrok rozsudku krajského soudu o věci samé z důvodu zmatečnosti, neměla by ani úspěch kasační stížnosti stěžovatele podaná výlučně proti výroku o nákladech řízení. Je tomu tak proto, že kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení je nepřípustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil právní názor, že: „*Ustanovení § 104 odst. 2 soudního řádu správního, se vztahuje pouze na kasační stížnost podanou výlučně proti výroku o nákladech řízení*“. Možnost přezkumu výroku rozsudku krajského soudu o náhradě nákladů řízení

pokračování

tedy byla přímo odvozena od napadení výroku o věci, a v dané věci proto přezkum výroku o náhradě nákladů řízení plnil jen okrajovou roli. Lze proto uzavřít, že žalovaný by měl s ohledem na částečný úspěch v řízení o kasační stížnosti (převyšující úspěch žalobce, resp. stěžovatele) právo na náhradu poměrné části nákladů řízení vůči stěžovateli. Přesné určení poměrného úspěchu je zde ale zcela nadbytečné, neboť žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Žalovaný se sice ke kasační stížnosti velmi stručně písemně vyjádřil, nicméně jen konstatoval, že námitky mimořádného opravného prostředku stěžovatele směřují výhradně proti postupu krajského soudu a proto ponechává jejich posouzení na Nejvyšším správním soudu. Takové vyjádření nezakládá důvod k náhradě nákladů řízení, protože nepřesahuje běžnou úřední činnost správního orgánu. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 11. září 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu