



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **G. X. Ch.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8 – Karlín, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2013, č. j. OAM-315/LE-BE03-PS-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2014, č. j. 44 A 4/2014 - 15,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2014, č. j. 44 A 4/2014 - 15, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 20. 12. 2013, č. j. OAM-315/LE-BE03-PS-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Janu Procházkovi, LL.M. eur., advokátovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši **4 114 Kč**. Tato částka mu bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

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. Jím byla stěžovateli podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně do 21. 4. 2014.

[2] Stěžovatel poprvé přicestoval do České republiky v březnu 1996 na falešný cestovní doklad. Na území České republiky poté pobýval neoprávněně, bez jakéhokoli povolení k pobytu. V průběhu jeho neoprávněného pobytu rozhodovaly orgány Policie České republiky několikrát o jeho správním vyhoštění a Ministerstvu vnitra byly předloženy tři žádosti o udělení mezinárodní ochrany. O mezinárodní ochranu žádal pod falešnou identitou (dle dokladu, na jehož základě přicestoval do České republiky). Všechny jeho žádosti skončily s negativním výsledkem.

[3] Dne 11. 12. 2013 byl v rámci bezpečnostního opatření BO4 v Praze 4 zajištěn speciální pořádkovou jednotkou, byl identifikován a bylo zjištěno, že se na území České republiky zdržuje nelegálně. Dne 12. 12. 2013 bylo vydáno rozhodnutí, č. j. KRPA-491761-13/ČJ-2013-000022, o zajištění stěžovatele 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 účinném v posuzované době (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), délka zajištění byla stanovena na 90 dní. Jelikož stěžovatel učinil dne 18. 12. 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 rozhodnutí o zajištění dle zákona o azylu označené v záhlaví, které vycházelo zejména ze skutečnosti, že stěžovatel pobýval v České republice dlouhodobě neoprávněně a nepodřídil se několika správním rozhodnutím.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku aproboval rozhodnutí žalovaného, považoval ho za řádné, i když stručně odůvodněné. Žalovaný dle soudu jasně vymezil, jaké jednání považoval za rozporné s veřejným pořádkem. Poté se zabýval otázkou, zda důvody uvedené žalovaným skutečně představují nebezpečí pro veřejný pořádek. Na rozdíl od stěžovatele dospěl k závěru, že na daný případ není možné aplikovat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, které vymezuje pojem veřejného pořádku ve vztahu k § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Navíc závěry rozšířeného senátu byly formulovány ve vztahu k možnosti vyhoštění rodinného příslušníka občana České republiky, u ostatních cizinců není převzetí závěrů tohoto rozhodnutí, pokud jde o zákon o azylu, možné. Zároveň si soud uvědomuje, že se dílčím způsobem odchyluje od závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30. Stěžovatel v minulosti setrval na území České republiky bez oprávnění, a to dokonce poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění, čímž zasáhl do řádného fungování veřejné správy. Samotný nelegální pobyt nemůže být dostatečně intenzivním narušením veřejného pořádku, pokud k tomu ale přistoupí fakt maření výkonu správního rozhodnutí (a nejsou zjištěny žádné polehčující okolnosti, naopak jsou zaznamenány okolnosti přitěžující – žádosti o udělení mezinárodní ochrany pod falešnou identitou), je možno takové jednání považovat za zásah do veřejného pořádku.

pokračování

[5] Další žalobní námitka směřovala do rozporu napadeného rozhodnutí s mezinárodními závazky České republiky, spočívající v nutnosti nejprve zvážit možnost použití méně invazivních opatření pro dosažení stanovených cílů, než je zajištění. Soud vyhodnotil, že v případě stěžovatele nebylo přiměřenější cesty vzhledem k jeho minulosti, jeho osobní situaci i jeho přístupu k orgánům České republiky.

[6] Krajský soud neshledal opodstatněnou ani dobu, po kterou byla uložena povinnost setrvat v ZZC. Tento výrok odpovídá zákonné úpravě a i rozsah a obsah odůvodnění jsou dostačující. Ustanovení § 46a zákona o azylu v zásadě nedává možnost uvážení, a proto není třeba vyžadovat rozsáhlejší odůvodňování doby, po kterou má cizinec povinnost setrvat v ZZC.

[7] Závěrem shrnul, že neshledal žádný žalobní bod důvodným a nezjistil ani jiné vady napadeného rozhodnutí. Žalobu proto zamítl jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel blanketní kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně požádal o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, který mu byl zdejším soudem ustanoven, a jeho prostřednictvím byla doplněna kasační stížnost.

[9] První kasační námitka otevřela otázku, zda stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. On sám je toho názoru, že krajský soud vyšel ze špatného výkladu pojmu „nebezpečí pro veřejný pořádek“ a dopustil se významného pochybení, protože se odchýlil od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu (již zmiňovaného rozsudku ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013). Jednotnost výkladu tohoto pojmu je nezbytná, jelikož je s ní spojena i předvídatelnost jeho aplikace. K nutnosti dodržení principu právní jistoty, jde-li o zbavení osobní svobody, citoval Evropský soud pro lidská práva. Krajský soud byl tedy povinen řídit se judikaturou Nejvyššího správního soudu, protože pouze jednotný výklad pojmu a z toho pramenící právní jistota při jeho použití činí podmínky aplikace § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu předvídatelnými. Pokud se stěžovatel domáhal přezkumu zákonnosti zajištění z hlediska kritérií uvedených v usnesení rozšířeného senátu, a soud tato kritéria ze svého přezkumu vyloučil, zbavil tím stěžovatele možnosti účinným způsobem realizovat své právo na soudní kontrolu. K první kasační námitce závěrem zdůrazňuje, že úvaha soudu o odlišném standardu narušení veřejného pořádku dle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je mylná. Tato ustanovení se neliší hodnocením intenzity jednání, ale v tom, že v prvním případě je nutné, aby se cizinec nežádoucího chování již dopouštěl, zatímco v druhém případě postačí, hrozí-i, že se takového chování v budoucnu dopustí. V tomto směru považuje rozhodnutí soudu za zmatečné. Pokud jednání stěžovatele dosud nedosahuje intenzity narušení veřejného pořádku, jak ho interpretoval rozšířený senát, pak nemůže dosahovat dostatečné intenzity ani do budoucna. Nelze dovodit obavu, že se v budoucnu bude chovat horším způsobem než nyní.

[10] V druhé námitce se zabýval možností aplikace mírnějších donucovacích prostředků než zajištění. Vytýká, že krajský soud ani žalovaný neuvedly, jaké alternativní možnosti zvažovaly. Připustil, že § 46a zákona o azylu nestanoví povinnost zkoumat, zda nelze vůči cizinci uplatnit mírnější prostředky. Tato povinnost je ale konkrétním důsledkem aplikace obecného principu proporcionality, který je svázán s právem na osobní svobodu (k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 107/2012 – 40 a znění čl. 8 Listiny základních práv a svobod). Z citovaného rozsudku vyplývá, že úvaha o použití mírnějších donucovacích prostředků se musí objevit v každém rozhodnutí žalovaného o povinnosti setrvat v ZZC, totéž platí i pro odůvodnění rozhodnutí správních soudů.

[11] Poslední námitka se vztahuje k hodnocení stanovení délky povinnosti setrvat v ZZC. Přestože text § 46a zákona o azylu výslovně nepožaduje, aby byla doba zajištění v rozhodnutí výslovně uvedena a zdůvodněna, tato povinnost vyplývá z požadavku proporcionality zajištění, tj. z požadavku, aby zbavení osobní svobody netrvalo déle, než je nezbytné. Pod tuto námitku připojil i tvrzení, že požadavek zajistit cizince na dobu kratší než maximálních 120 dní vyplývá z čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V souladu s tímto ustanovením musí být každý zásah do osobní svobody podroben soudní kontrole, která musí proběhnout urychleně a zároveň musí být vykonávána s určitou periodicitou. V posuzovaném případě žalovaný rozhodl o zajištění na maximální dobu 120 dní, tudíž žádné další rozhodnutí nebylo po 120 dní vydáno. Absence periodicity při vydávání správních rozhodnutí způsobuje absenci periodicity soudní kontroly. Na tom nic nemění ani § 46a odst. 5 zákona o azylu, který je pro cizince umístěné v ZZC nepoužitelný. Závěrem odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012 – 26, dle kterého má být v nejvýše zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu, zda jsou splněny podmínky pro trvání zajištění.

[12] Z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že kasační stížnost je nedůvodná, nadále považuje své rozhodnutí za správné a zákonné. Žalovaný odkázal na rozhodnutí soudu a uvedl, že jelikož jsou kasační námitky v podstatě totožné se žalobními, jimiž se již ve vyjádření k žalobě zabýval, stejně jako se jim věnoval krajský soud v napadeném rozhodnutí, odkazuje na uvedené písemnosti a správní spis.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

pokračování

[15] Při předběžném posouzení věci dospěl devátý senát k závěru, že pro věc je podstatné řešení otázky, zda je třeba posuzovat přijatelnost kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s., pokud jde o kasační stížnost související s řízením o udělení mezinárodní ochrany, nikoli přímo o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany. Protože právě otázka užití § 104a s. ř. s. v obdobných případech byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, předseda devátého senátu usnesením ze dne 18. 6. 2014, č. j. 9 Azs 81/2014 – 42, přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatele do doby rozhodnutí rozšířeného senátu.

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložené věci rozhodl usnesením ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, které nabylo právní moci dne 2. 2. 2015. Podle závěrů rozšířeného senátu platí, že *„Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.“* To tedy znamená, že institut nepřijatelnosti nemůže být aplikován *„ve věcech žalob proti jiným rozhodnutím vydávaným správními orgány podle zákona o azylu, která nejsou rozhodnutími ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle § 2 odst. 15 zákona o azylu, např. tedy ani ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. Právě v těchto věcech, kde jde o omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu, je třeba zachovat vysoký standard soudní ochrany včetně plnohodnotného přístupu k opravným prostředkům.“* S ohledem na výsledek řízení před rozšířeným senátem nebyla tedy nepřijatelnost kasační stížnosti posuzována. V řízení bylo pokračováno na základě usnesení ze dne 6. 2. 2015, č. j. 9 Azs 81/2014 – 48.

[17] V projednávané věci se jedná o přezkum rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a odst. 1 písm. c) ve spojení s odst. 2 zákona o azylu. Dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu *„ministerstvo 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, jestliže c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky“.* Podle § 46a odst. 2 *„jde-li o cizince, který je zajištěn podle zvláštního právního předpisu a který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo podle odstavce 1 do 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem.““*

[18] Stěžovatel na prvním místě nesouhlasí se závěrem žalovaného i krajského soudu, že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Sporný je samotný výklad pojmu *„nebezpečí pro veřejný pořádek“*. Zatímco stěžovatel vyšel z rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 3 As 4/2010, který vymezil pojem veřejného pořádku pro účely § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, krajský soud jeho aplikaci vyloučil, čímž se dílčím způsobem (jak sám výslovně uvedl) odchýlil od závěrů plynoucích z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013. V tomto rozsudku zdejší soud dovedl použitelnost vymezení pojmu veřejného pořádku rozšířeným senátem i pro účely § 46a zákona o azylu: *„S ohledem na uvedené lze konstatovat, že stávající judikatura Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečné vodítko k vymezení rozsahu pojmu veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Východiskem je zde stejně jako v případě výkladu § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců obecný test použití výhrady veřejného pořádku“*

v oblasti volného pohybu osob a imigračního a azylového práva zformulovaný Soudním dvorem. Obě tato ustanovení jsou výsledkem transpozice směrnic EU a sledují obdobný účel, kterým je ochrana základních zájmů společnosti, a to do budoucnosti. Proto za situace, kdy zákon o azylu ani relevantní předpisy unijního práva dosud neurčují konkrétní okolnosti, jež mohou založit důvodné podezření, že by mohl žadatel představovat nebezpečí pro veřejný pořádek [ostatně rovněž již citovaný čl. 8 odst. 3 písm. e) nové přijímací směrnice přebírá tento důvod pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu v jeho obecné formulaci „z důvodu ochrany veřejného pořádku“], není žádný důvod, proč závěry vyslovené rozšířeným senátem nevztáhnout i na § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. To tedy znamená, že za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci.“ (k výkladu pojmu veřejný pořádek blíže rozsudek ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013).

[19] Ani v posuzovaném případě nemá zdejší soud důvod se od závěrů vyjádřených výše odchýlovat. Krajský soud je oprávněn se závěry vyjádřenými v judikatuře Nejvyššího správního soudu neřídit, pokud svůj odlišný názor dostatečným způsobem odůvodní. Lze zároveň souhlasit se stěžovatelem v tom, že při interpretaci neurčitých právních pojmů by měl být kladen zvláštní důraz na zachování principu právní jistoty. Ten však v posuzovaném případě nebyl narušen. Ačkoliv krajský soud konstatoval odchýlení od judikatury Nejvyššího správního soudu, zdejší soud jej nespatřuje.

[20] Dle závěrů rozsudku ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013 je nebezpečím pro veřejný pořádek hrozba takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci. Krajský soud v napadeném rozhodnutí dovodil, že důvody pro omezení svobody cizince musí dostatečně intenzivně odůvodňovat potřebu jeho izolace od společnosti, a to z důvodu, aby svým chování nenarušoval žádoucí a řádné fungování společnosti (veřejný pořádek). Smyslem je předejít tomu, aby žadatel neporušoval či neohrožoval práva a svobody druhých, resp. tomu, aby svou činností nenarušoval či neohrožoval fungování orgánů státu. Dle krajského soudu tedy patrně pro zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu postačuje nižší standard „zásahu do veřejného pořádku“, než jaký požaduje citovaná judikatura. Nejvyšší správní soud ale nevidí významnější rozdíl mezi dvěma uvedenými vymezeními narušení veřejného pořádku pro účely § 46a zákona o azylu. Navíc v posuzované věci dosahuje intenzita nebezpečí pro veřejný pořádek i vymezení v judikatuře zdejšího soudu.

[21] Stěžovatel po mnoho let pobýval v České republice bez jakéhokoli povolení k pobytu, tedy dlouhodobě porušoval právní předpisy České republiky, ale zejména se vědomě opakovaně vyhýbal výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomu je třeba přidat i fakt, že na území České republiky přicestoval na falešný pas a vystupoval zde po mnoho let pod cizí identitou, kterou dokonce využíval i při svých opakovaných žádostech o udělení mezinárodní ochrany. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud zejména zdůrazňuje povahu a závažnost, ale i délku jednání stěžovatele. Vychází přitom z dosavadního chování cizince: „*Jak správně uvádí žalovaný s odkazem na judikaturu*

pokračování

Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2014, č. j. 3 Azs 25/2013 – 39), správní orgány z povahy věci činí úvahu o reálně hrozbě narušení veřejného pořádku na základě dosavadního chování cizince. Ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30, na který odkazuje pro změnu stěžovatel, nevyplyvá nic jiného. Naopak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku hovoří o posuzování hrozby narušení veřejného pořádku na základě jednání, kterého se cizinec v minulosti dopustil (s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, publikované pod č. 2420/2011 Sb. NSS).“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, č. j. 1 Azs 213/2014 – 34).

[22] Samotný nelegální pobyt na území České republiky by za určitých okolností ještě neznamenal tak závažné narušení veřejného pořádku (srov. zmiňované usnesení rozšířeného senátu, dle kterého: „*Skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti jistě není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR.*“), avšak spolu s opakovaným nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění a nevycestování ani poté, kdy bylo negativně rozhodnuto o jeho žádostech o udělení mezinárodní ochrany (navíc když v řízeních o udělení/neudělení mezinárodní ochrany vystupoval pod falešnou identitou, jak se ukázalo později), považuje zdejší soud v kontextu ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu stěžovatelovo jednání za natolik závažné, aby dosáhlo intenzity narušení veřejného pořádku ve smyslu citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu (k tomu obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Azs 30/2013 – 56, či v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 9 Azs 201/2014 – 48). K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud po přihlédnutí k celkové životní situaci žalobce a s ohledem na individuální okolnosti projednávaného případu. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud uvádí, že nedospěl k závěru o nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí. Za této situace proto rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC dle § 46a zákona o azylu plnilo preventivní funkci, neboť žalovaný neměl záruku, že stěžovatel začne plnit povinnosti jím uložené a nebude mařit průběh správního řízení.

[23] K vydání rozhodnutí dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu postačují již samotné důvodné obavy, že by cizinec mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Žalovaný v řízení zjistil, a to i na základě výpovědi stěžovatele, existenci konkrétních skutečností, které ve svém souhrnu představují skutečné, aktuální nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku, zejména zájmu společnosti na respektování a výkonu pravomocných rozhodnutí a respektu k právnímu řádu a pobytovým právním předpisům České republiky. Podmínky pro zajištění dle § 46a zákona o azylu tudíž byly naplněny.

[24] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že neposoudil-li krajský soud zákonnost zajištění z hlediska kritérií uvedených v usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 3 As 4/2010 – 151, jak bylo požadováno v kasační stížnosti, nepochybil. Z napadeného rozsudku je zřejmé, jaké závěry ho k tomu vedly a jasně a řádně zdůvodnil svůj názor, proč nesouhlasí se stěžovatelem v otázce aplikace uvedeného rozhodnutí. Nebylo tedy odepřeno právo na soudní kontrolu zajištění.

[25] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že žalovaný ani krajský soud nezkoumaly, zda v daném případě nebylo možno uplatnit mírnější prostředky donucení než zbavení

osobní svobody. Má za to, že přestože ustanovení § 46a zákona o azylu nestanoví výslovně povinnost zkoumat, zda nelze mírnější prostředky uplatnit (na rozdíl od § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), musí být možnost jejich využití vždy přezkoumána na základě obecného principu proporcionality, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 107/2012. Obdobnou otázkou se již zdejší soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 33/2014 – 45, proto na něj v podrobnostech odkazuje i nyní.

[26] V první řadě je třeba si uvědomit rozdílnost obou institutů – zajištění cizince dle § 124 zákona o pobytu cizinců a zajištění dle § 46a zákona o azylu. Ustanovení § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců vychází z čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice), který výslovně stanoví, že cizinec má být zajištěn za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, pouze pokud nemohou být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. Podle zákona o azylu je cizinec zajištěn za účelem, aby, pokud naplňuje důvody zajištění stanovené v § 46a zákona o azylu, nedocházelo ke zneužívání institutu mezinárodní ochrany za účelem nelegální migrace. Společné pro oba instituty je to, že omezují svobodu cizince ve smyslu čl. 8 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 As 146/2013 - 44), z čehož plyne obecně princip subsidiarity obou zajišťovacích institutů, neboť zajištění cizince je nutné chápat jako prostředek *ultima ratio*, k jehož využití přistoupí správní orgán jedině tehdy, nemůže-li žádné mírnější opatření vést ke sledovanému cíli, jímž je realizace omezení osobní svobody (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008 Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07, bod 68; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi proti Velké Británii, stížnost č. 13229/03, bod 79).

[27] Při rozhodování o povinnosti cizince setrvat v ZZC dle § 46a zákona o azylu, dochází-li k „přezajištění“ z režimu zákona o pobytu cizinců do režimu zákona o azylu, správní orgán zkoumá podmínky dané též tímto ustanovením; v případě rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu má Ministerstvo vnitra konkrétně povinnost posoudit, zda žadatel v době rozhodnutí mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, zda zajištění není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a stanovit a odůvodnit dobu tohoto zajištění. Jak uvedl zdejší soud v zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 6 Azs 33/2014: *„Při tomto rozhodování zákon o azylu upravu výslovných konkrétních mírnějších opatření neobsahuje, což je ostatně logické, neboť závěr o nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek z povahy věci omezuje prostor pro úvahy o mírnějších opatřeních. Jinak řečeno, s ohledem na rozdílnost právních úprav režimu zajištění podle § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců a § 46a zákona o azylu nelze dovozovat, že zákon o azylu Ministerstvu vnitra při rozhodování dle § 46a zákona o azylu bez dalšího ukládá povinnost výslovně a vždy se analogicky zabývat podmínkami dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, resp. při absenci výslovného odkazu na zmíněná ustanovení zákona o pobytu cizinců v rozhodnutí o „přezajištění“ podle § 46a zákona o azylu dovozovat nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí. Tomu ostatně odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu, která úvahu o aplikaci § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců vztahuje k tomuto zákonu*

pokračování

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2011, č. j. 1 As 132/2011-51, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. října 2012, č. j. 7 As 107/2012-40).“

[28] Jak je uvedeno v citaci, aplikace závěrů plynoucích z rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 107/2012, jíž se domáhal stěžovatel, není na posuzovaný případ přiléhavá. V uvedeném rozsudku zdejší soud posuzoval zajištění cizince dle dvou ustanovení zákona o pobytu cizinců, která jsou navíc zahrnuta ve společné hlavě tohoto předpisu, a dospěl k závěru o nutnosti zvážit možnost využití mírnějších prostředků donucení dle § 123b a § 123c téhož zákona. Nijak z něj ale nelze dovodit povinnost posoudit možnost využití mírnějších donucovacích prostředků dle zákona o pobytu cizinců i při ukládání zajištění dle zákona o azylu. Ten pro tyto případy varianty mírnějších donucovacích prostředků neupravuje. To je ostatně logické. Pokud je zcela naplněn § 46a zákona o azylu, který vymezuje podmínky pro zajištění cizince, pak nepřichází použití mírnějších prostředků v úvahu, ale je namístě cizince zajistit. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě.

[29] V tomto ohledu tedy žalovaný nepochybil, pokud v napadeném správním rozhodnutí o vyslovení povinnosti stěžovatele setrvat v ZZC podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu nevedl úvahy o existenci mírnějších alternativ donucovacích prostředků.

[30] Třetí kasační námitka směřuje proti té části odůvodnění napadeného rozsudku, která shledává řádně odůvodněnou stanovenou délku zajištění stěžovatele. Nejvyšší správní soud po prostudování napadeného rozhodnutí žalovaného ale shledává absenci odůvodnění uložení maximální délky doby zajištění. Ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu dává explicitně možnost omezit žadatele o mezinárodní ochranu na svobodě na dobu do vycestování, maximálně na 120 dnů. Z jazykového výkladu uvedeného ustanovení 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.

[31] Institut zajištění dle § 46a odst. 1 zákona o azylu lze porovnat s obdobným institutem zajištění cizince za účelem vyhoštění dle § 124 zákona o pobytu cizinců (jak podotkl v kasační stížnosti i stěžovatel). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79, k odůvodnění délky zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců uvádí: *„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“*. V odůvodnění citovaného rozsudku se dále uvádí, že *„...řádne 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)“.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě sice není účelem zajištění správní vyhoštění, závěry judikatury ohledně nezbytnosti odůvodnění stanovení délky zajištění lze však analogicky vztáhnout i na rozhodování o povinnosti setrvat v ZZC podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. 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 soulad s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013: „*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.*“ S ohledem na výše uvedené musí být z rozhodnutí správního orgánu zcela zřejmé, z jakých důvodů rozhodl o uložení povinnosti setrvat v ZZC po dobu, jež představuje nejzazší zákonný limit. Žalovaný ve svém rozhodnutí stanovil povinnost stěžovatele setrvat v ZZC až do vycestování, maximálně však do 21. 4. 2014, tedy na dobu maxima, jež zákon povoluje. V rozhodnutí však neodůvodnil, z jakého důvodu tak učinil, proto je toto rozhodnutí o stanovení doby zajištění nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K obdobným závěrům, shledaným Nejvyšším správním soudem již v rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42, dospěl zdejší soud i v dalších svých rozhodnutích, například v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 Azs 198/2014 – 22.

[33] Nejvyšší správní soud se vzhledem k uvedenému nemohl ztotožnit s krajským soudem, který vyjádřil názor, že stanovení délky zajištění dle § 46a zákona o azylu nepodléhá správnímu uvážení. Z citované judikatury a znění posuzovaného zákonného ustanovení plyne opak. Rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 107/2012 – 40, na který bylo odkázáno v kasační stížnosti, není ani pro posouzení nutnosti odůvodnění délky doby zajištění cizince dle § 46a zákona o azylu relevantní.

[34] Jen řádně a srozumitelně odůvodněné výroky správního rozhodnutí mohou být po věcné stránce podrobeny soudnímu přezkumu. Z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud v mezích žalobních bodů přezkoumává napadené výroky rozhodnutí a nikoliv jejich odůvodnění. Jen z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí však lze dovozovat, z jakých skutkových a právních důvodů vycházel správní orgán při formulaci výroku soudem přezkoumávaného rozhodnutí. Z odůvodnění musí být proto jednoznačně patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, z jakých důkazních prostředků při tom

pokračování

vycházel, jakou jim přikládal důkazní sílu a jak věc právně kvalifikoval. Pokud by tomu tak nebylo, a krajský soud by nepřezkoumatelné správní rozhodnutí přesto „přezkoumal“, byl by i jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud by tak de facto nepřípustným způsobem předjímal rozhodnutí správních orgánů, tedy činil něco, co mu ze zákona nepřísluší.

[35] Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91: *„Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.“* Zdejší soud proto považuje z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek za nepřezkoumatelné.

[36] Stěžovatel k otázce stanovení délky povinnosti cizince setrvat v ZZC dále uvedl, že zásah do osobní svobody v podobě zajištění musí být podroben soudní kontrole. Tato kontrola musí proběhnout nejen urychleně a v případě nezákonnosti zajištění musí vést k propuštění cizince, ale zároveň musí být vykonávána s určitou periodicitou. Tato námitka se však poprvé objevila až v kasační stížnosti, proto se jí Nejvyšší správní soud v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Rozhodnutí žalovaného je v části, v níž se zabývalo stanovením délky povinnosti stěžovatele setrvat v ZZC, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud nedostatečně odůvodnění aproboval, ačkoliv měl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalovaného nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[38] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[39] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Stěžovatel sice ve věci úspěšný byl, nicméně ze spisu je patrné, že mu žádné náklady řízení nevznikly.

[40] Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele, Mgr. Ing. Jan Procházka, LL.M. eur., advokát, provedl ve věci v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, a to písemné podání soudu nebo jinému orgánu ve věci samé, kterým bylo doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Mgr. Ing. Jan Procházka, LL.M. eur., je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení se tedy přičítá tato daň v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 714 Kč. Odměna za zastupování tak činí 4 114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

[41] Nejvyšší správní soud naopak nepřiznal odměnu za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, a to vzhledem k tomu, že ustanovený zástupce neprokázal a ani netvrdil, že proběhla první porada s klientem, která je nutnou součástí takového úkonu právní služby [dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu je úkon právní služby vymezen jako: „první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem“], srov. např. usnesení zdejšího soudu ze dne 11. 4. 2012, č. j. 6 Azs 8/2012 - 40, či usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2011, sp. zn. I. ÚS 1879/10 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>). Lze poznamenat, že v případech, kdy se z objektivních příčin (např. protože je klient neznámého pobytu) nemůže první porada s klientem uskutečnit, lze tuto poradou nahradit jinou přiměřenou aktivitou advokáta (např. studiem spisu); to však v nynější věci, kdy při převzetí věci bylo místo pobytu stěžovatele známo, nemá význam, navíc ze spisu nijak nevyplývá, že advokát učinil jakýkoli úkon, který by byl s to nahradit poradou s klientem.

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

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu