



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. H.**, zast. JUDr. Davidem Kojzarem, advokátem se sídlem Lidická 784, Kralupy nad Vltavou, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, čj. OAM-265/LE-BE03-BE03-PS-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 12. 2014, čj. 44 A 69/2014-16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Davidu Kojzarovi, advokátu, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **12 342 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I.

Stručné vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 4. 12. 2014 rozhodnutí označené v záhlaví, kterým rozhodl o povinnosti žalobce setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) z důvodu, že by mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v ČR. Dobu setrvání v zajišťovacím zařízení stanovil na 120 dnů, což představuje nejdelší možné zajištění (tj. do 3. 4. 2015).

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke krajskému soudu. Ten žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl, neboť se ztotožnil s argumenty žalovaného. Krajský soud vycházel z nesporných skutečností, že žalobce se na území ČR zdržoval nelegálně, bez platného cestovního dokladu a bez víza. Je osobou, které je zakázán vstup do schengenského prostoru jako osobě nežádoucí, jež představuje riziko. Krajský soud sice s odkazem na vlastní judikaturu (rozhodnutí ze dne 15. 7. 2014, čj. 44 A 36/2014-37) a na judikaturu zdejšího soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 Azs 4/2010-151) uznal, že samotná skutečnost neoprávněného pobytu na území sama o sobě neodůvodňuje závěr o nebezpečnosti žalobce pro veřejný pořádek, o takové jednání však jde v okamžiku, kdy jednání žalobce přerostlo až do situace, kdy (vědomě) maří výkon správního rozhodnutí, konkrétně o zákazu vstupu na území schengenského prostoru od 10. 8. 2012 do 10. 8. 2015 (uložený mu v Spolkové republice Německo). Žalovaný v napadeném rozhodnutí vedle neoprávněného pobytu poukázal na řadu dalších skutečností, např. že žalobce vstoupil na území ČR bez platného cestovního dokladu, že si byl vědom uděleného zákazu vstupu do schengenského prostoru, přesto hodlal pokračovat ve svém záměru vstoupit a pobývat v tomto prostoru s cílem dopravit se do Německa; takové jednání dle názoru soudu již ve svém souhrnu představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti, v tomto případě dostatečně intenzivní zásah do veřejného pořádku. Proto krajský soud konstatoval, že podmínky § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu byly splněny a napadené rozhodnutí je v této otázce dostatečně podrobné.

[3] Pokud jde o přezkoumatelnost závěru o délce uloženého setrvání v zajištění, krajský soud připustil, že samotná věta, kterou byla tato povinnost žalobci uložena, není srozumitelná ani přezkoumatelná, důvody délky zajištění však vyplývají ze všech skutečností obsažených v odůvodnění.

II.

Stručné shrnutí obsahu kasační stížnosti

[4] Včasnou kasační stížností, doplněnou prostřednictvím ustanoveného zástupce dne 1. 3. 2015, žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel nesouhlasí s právním posouzením § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu krajským soudem, konkrétně s posouzením existence nebezpečí pro veřejný pořádek. Tvrdí, že zajištění a jeho délka je nepřiměřená a odůvodnění maximální délky povinnosti setrvat v zajišťovacím zařízení v rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Okolnost, že by byl na svobodě, nijak nebrání tomu, aby správní orgán podnikl kroky směřující k prověření skutečností pro rozhodnutí o mezinárodní ochraně, o kterou stěžovatel

pokračování

požádal. Dle stěžovatele neexistuje legální možnost jak se dostat do bezpečné země, aniž by porušil uložený zákaz pobytu na území schengenského prostoru. Jedinou logickou možností pro osobu z Kosova, která se obává o svůj život či bezpečí, je právě ochrana v zemích, které jsou členskými státy EU, tedy schengenského prostoru. Bez porušení tohoto zákazu by stěžovatel o azyl reálně požádat nemohl. Krajský soud měl dle názoru stěžovatele též zohlednit, že Německo mu již jednou jako žadateli o mezinárodní ochranu vyhovělo a měl tedy logicky snahu opět získat azyl v bezpečné zemi.

[6] Závěr krajského soudu o tom, že mařením úředního rozhodnutí je dostatečně naplněna důvodná obava o narušení veřejného pořádku, je tak dle stěžovatele nesprávný. K využití institutu zajištění je nutné, aby zde skutečně byla odůvodněná a důvodná obava, že stěžovatel bude mařit případné správní vyhoštění či jinak narušovat veřejný pořádek. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 7 Ca 209/2005. Zajištění je nejzávažnějším zásahem do svobody člověka a jako takové musí být řádně odůvodněno, nikoliv však pouze snahou správního orgánu usnadnit si svou práci. Rovněž tak je nezbytné zvážit otázku přiměřenosti takového zásahu, což dle stěžovatele vyplývá i z konstantní judikatury Ústavního soudu.

[7] Konečně, stěžovatel tvrdí, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný; krajský soud totiž pouze přejal argumentaci žalovaného a své právní závěry též učinil na základě pochybných předpokladů; toto své tvrzení však stěžovatel nijak dále argumentačně nerozvíjí.

[8] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 11.3.2015 uvádí, že nastolenou otázku posouzení nelegálního vstupu cizince do země za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu řeší čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (dále jen „Úmluva“; *publikována pod č. 208/1993 Sb. – pozn. NSS*). Tyto podmínky však stěžovatel zjevně nesplnil. Přijel z Kosova, jeho život či svoboda nebyly ohroženy z důvodů taxativně stanovených v Úmluvě, stěžovatel se sám dobrovolně nepřihlásil úřadům v ČR a neprokázal dobrý důvod svého nezákonného vstupu a přítomnosti v ČR.

[10] Žalovaný dále poukazuje na to, že § 46a zákona o azylu byl do uvedeného zákona vložen s cílem bránit zneužívání azylové procedury k nelegální migraci přes ČR, což je i případ stěžovatele. Přestože je stěžovatel evidován v systému schengenského prostoru jako osoba nežádoucí a osoba představující bezpečnostní riziko, cestoval stěžovatel vědomě, a to bez platného cestovního dokladu a víza, přes řadu států s plánovaným cílem cesty v Spolkové republice Německo. Tyto skutečnosti dostatečně odůvodnily vydání napadeného rozhodnutí poté, co stěžovatel po svém zajištění Policií ČR projevil v zajišťovacím zařízení úmysl žádat o mezinárodní ochranu v ČR.

[11] Žalovaný trvá na tom, že jeho rozhodnutí je řádně a přezkoumatelně odůvodněno a uložená povinnost přiměřená. Napadené rozhodnutí nebylo motivováno snahou „usnadnit si práci“, nýbrž bylo důsledkem stěžovatelova dosavadního jednání v rozporu s právními předpisy a platným zákazem vstupu. Veškeré skutečnosti, které byly v řízení zjištěny a spisovým materiálem doloženy, a způsob, jakým byly zhodnoceny, vyplývají ze správního rozhodnutí i z rozhodnutí krajského soudu. Představuje-li cizinec důvodné nebezpečí pro veřejný pořádek, je logicky vyloučeno, aby bylo řízení o udělení mezinárodní ochrany provedeno „na svobodě“, jak požaduje stěžovatel. V takové situaci zákon o azylu jiné alternativy nezakotvuje, přičemž volný pobyt v soukromí či v pobytovém středisku takovou alternativu logicky nepředstavují. Zjištěné skutkové okolnosti (platný zákaz vstupu do schengenského prostoru, jeho následné porušení, záměr nelegální migrace přes území ČR, zadržení v mezinárodním vlaku při cestě do Německa, absence cestovního dokladu) stěžovatel naproti tomu v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje.

[12] Argumentuje-li stěžovatel tím, že nelegální vstup a pobyt na území ČR byl jeho jedinou logickou možností, jak získat mezinárodní ochranu v Německu, nijak toto své tvrzení neprokazuje, neuvádí, z jakého důvodu by mu legální možnost vstupu nebyla objektivně dostupná, resp. nijak nedokládá, proč musel nezbytně postupovat v rozporu s právními předpisy o pobytu cizinců a v rozporu s platným zákazem vstupu. Cestování do země, která mu v roce 2012 uložila zákaz pobytu v schengenském prostoru, pak nepochybně logickou možnost nepředstavuje. Není ani pravdou, že by mu Spolková republika Německo již jednou udělila mezinárodní ochranu; ze shromážděného spisového materiálu vyplývá, že v minulosti stěžovatel v této zemi žádal o mezinárodní ochranu a za účelem probíhajícího řízení mu bylo pouze umožněno v této zemi setrvat. Poté se s rodinou vrátil do Kosova. V souvislosti s předpokladem stěžovatele o vyhovění jeho žádosti o mezinárodní ochranu je proto dle žalovaného tato argumentace zjevně nepříhodná.

[13] Z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] Pro úplnost žalovaný dodává, že žádost stěžovatele o mezinárodní ochranu, kterou podal poté, co byl zajištěn českými státními orgány, byla podrobně posouzena a zamítnuta v samostatném řízení rozhodnutím čj. OAM-265/LE-BE03-K01-2014. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 12. 2014 a stěžovatel proti němu podal žalobu, o které dosud nebylo rozhodnuto.

[15] Dne 20. 3. 2015 reagoval stěžovatel na vyjádření žalovaného replikou. V ní především uvedl, že má za to, že žalovaný ve svém vyjádření uvádí nova, která nebyla předmětem původního řízení před krajským soudem, a to: žádost o mezinárodní ochranu a řízení vedené v Spolkové republice Německo, a aktuální rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v ČR, které je předmětem probíhajícího řízení před krajským soudem – jejich uplatnění je dle stěžovatele nepřípustné. Tato argumentace totiž dle názoru stěžovatele nemá oporu v dokazování, resp. nebyla vůbec předmětem dokazování v rámci tohoto soudního řízení. Odkaz na „shromážděný spisový materiál“, kterým žalovaný argumentuje, je navíc natolik vágní, že

pokračování

nelze zjistit, na co vlastně žalovaný odkazuje, proč porušuje právo stěžovatele na spravedlivý proces.

[16] Dále stěžovatel uvedl, že ač to opakovaně namítal, žalovaný se nevyjádřil k otázce přiměřenosti zajišťovacího institutu, přestože je to pro posouzení věci klíčové. Zásah v podobě zajištění musí být konkrétně odůvodněn a rovněž musí být postaveno s vysokou mírou pravděpodobnosti, že skutečně není možno postupovat v dané věci jinak.

[17] Otázka přiměřenosti není dle názoru stěžovatele pouze formální; z žádného tvrzení žalovaného či soudu neplyne, že by řízení se stěžovatelem nemohlo být provedeno, aniž by byl zajištěn. Proto si stěžovatel klade otázku, co by žalovanému přesně bránilo v tom, aby rozhodl, pokud by stěžovatel zůstal „na svobodě“. Ze žádných tvrzení neplyne, že by se stěžovatel skrýval nebo jakkoliv mařil řízení s ním vedené.

[18] Nakonec stěžovatel odkázal na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS čj. 7 As 79/2010-150 - ani žalovaný, ani soud neuvedli, jaké jsou konkrétní překážky pro případné správní vyhoštění, předání či vycestování stěžovatele. Správní orgán pouze předjímal konečné rozhodnutí o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu, ač tato otázka není klíčová pro posouzení přiměřenosti a důvodnosti zajištění. Žalovaný vůbec nezjišťoval informace o předpokládané délce řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, neuvedl, proč považoval vyhoštění stěžovatele za reálné, či jaké konkrétní kroky směřující k vyhoštění činil, ani proč by byl výkon takového rozhodnutí ohrožen ze strany stěžovatele. Soud pak nekriticky přejal hodnocení žalovaného, ač se zakládají na neověřitelných tvrzeních, anebo tvrzeních, které žalovaný doplnil až v řízení o kasační stížnosti.

IV.

Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; vady, jimiž se musí zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předně k argumentaci stěžovatele uvádí, že na projednávaný případ nedopadá právní úprava § 104a s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69, bod 25). Proto soud přijatelnost kasační stížnosti neposuzoval.

[22] Dále Nejvyšší správní soud připomíná, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je krajský soud oprávněn a povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Stejně se týká přezkumu soudního rozhodnutí zdejším soudem ve vztahu ke skutečností, které stěžovatel uplatnil do vydání napadeného rozhodnutí (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Zdejší soud k posuzované věci tímto způsobem přistupoval. Skutečnosti, které stěžovatel označuje za tzv. „nové“ (viz bod [15] shora), však kromě toho vůbec nelze

považovat za nepřípustné ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je totiž dle § 109 odst. 3 a 4 vázán rozsahem a důvody vymezenými v kasační stížnosti stěžovatelem. Jinými slovy, je to právě stěžovatel, kdo disponuje předmětem řízení tím, jakým způsobem vymezí své námitky. Na druhou stranu nelze protistraně, v tomto případě žalovanému, upřít právo se k těmto námitkám jakkoliv vyjádřit a nabídnout soudu argumenty, které uplatněné námitky vyvracejí či zpochybňují. Námitky směřující do nepřípustnosti vyjádření žalovaného jsou proto irelevantní.

[23] Při posouzení kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejdříve vypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; **IV.A.**], poté přezkoumal, zda krajský soud správně posoudil právní otázku aplikace § 46a zákona o azylu, tedy existence nebezpečí pro veřejný pořádek, a dále postup žalovaného při vydávání rozhodnutí o setrvání v zajišťovacím zařízení (§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.; **IV.B.**].

IV.A.

K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[24] Stěžovatel tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud prý pouze přejal argumentaci žalovaného, resp. hodnocení žalovaného, která se zakládají na neověřitelných tvrzeních, anebo tvrzeních, které žalovaný doplnil až v řízení o kasační stížnosti.

[25] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Za takové vady nelze považovat dílčí nedostatky odůvodnění, pokud jsou hlavní důvody konkrétních závěrů z rozhodnutí jasně seznatelné (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[26] Krajský soud se žalobními námitkami zabýval na s. 5 až 7 napadeného rozsudku, kde jednak posuzoval přezkoumatelnost závěrů žalovaného v napadeném rozhodnutí, jednak jejich správnost. Přitom podstatu projednávané věci posoudil totožně jako žalovaný a neshledal pochybení na straně žalovaného. Soud sice v odůvodnění napadeného rozsudku používá slovní obraty, kterými konstatuje, že „*má dostatečně za to, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí dostatečně podrobně zabýval dosavadním jednáním žalobce a popsal, proč považuje osobu žalobce za nebezpečí pro veřejný pořádek*“, nebo že „*z odůvodnění [správního] rozhodnutí jasně vyplývá, v čem žalovaný spatřuje [...] nebezpečí pro veřejný pořádek*“, tato konstatování jsou však v zápětí následována konkrétními, jasně a srozumitelně popsány důvody, proč se tak domnívá. Vypořádal se dokonce i s nijak blíže nekonkretizovanou žalobní námitkou o porušení čl. 31 Úmluvy.

[27] Není tedy pravdou stěžovatelovo tvrzení, že krajský soud pouze přejímá závěry žalovaného. Naopak, zohledňuje i judikaturu správních soudů, která je ve prospěch stěžovatele, z níž plyne, že samotný neoprávněný pobyt cizince na území ČR nemůže bez dalšího představovat jeho nebezpečí pro veřejný pořádek. Skutečnost, že krajský soud i přesto dospěl ke stejným závěrům, jako žalovaný, a to jednoduše proto, že tyto skutečnosti nepochybně vyplývají přímo ze spisu a stěžovatel je svými tvrzeními ani důkazními prostředky nijak účinně nezpochybnil, nečiní rozsudek krajského soudu

pokračování

nepřezkoumatelným. Stejně nutno říci i ve vztahu ke skutečnosti, že stěžovatel má na posouzení věci zjevně jiný právní názor.

[28] Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

IV.B.

K námitce aplikace § 46a zákona o azylu

IV.B.1.

Stručné shrnutí skutečností vyplývajících ze správního spisu

[29] Před samotným posouzením této otázky Nejvyšší správní soud nejdříve stručně zrekapituluje skutkové okolnosti případu stěžovatele, které nepochybně vyplývají z předloženého správního spisu a jsou pro věc podstatné. Stěžovatel byl dne 26. 11. 2014 v 14:10 hod. v rámci společné hlídky příslušníků české a německé policie kontrolován v mezinárodním rychlíku EC 174 jedoucím ze stanice Děčín hl. nádraží ve směru Spolková republika Německo. Při kontrole stěžovatel předložil identifikační doklad vydaný v Kosovu; cestovní doklad ani oprávnění k pobytu anebo vízum nepředložil. Z důvodu vzniku podezření na neoprávněný pobyt stěžovatele na území ČR byl stěžovatel policií zajištěn dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a eskortován k provedení dalších policejních úkonů. Dne 27. 11. 2014 byl se stěžovatelem za přítomnosti tlumočníka do jazyka albánského sepsán úřední záznam o podání vysvětlení, kde stěžovatel uvedl skutečnosti ke svému neoprávněnému pobytu na území ČR.

[30] Dále bylo zjištěno, že stěžovatel je zařazen v evidenci informačního systému smluvních států schengenského prostoru jako osoba, které je zakázán vstup do tohoto prostoru - je nežádoucí nebo představuje bezpečnostní riziko, číslo Schengen ID 0004.01 P982420036036 0000 0001.01 s platností od 10. 8. 2012 do 10. 8. 2015, zadávající země Německo.

[31] Dne 27. 11. 2014 vydala Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, rozhodnutí čj. KRPU-265912-15/ČJ-2014-040022-ZZ, o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba trvání zajištění byla stanovena dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na 60 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. Při stanovení doby trvání zajištění vycházel správní orgán ze skutečnosti, že stěžovatel nevlastní platný cestovní doklad a samotná realizace správního vyhoštění je na základě zjištěných skutečností s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy reálná v rámci stanovené doby. Stěžovatel byl umístěn do zařízení pro zajištění cizinců.

[32] Dne 1. 12. 2014 učinil stěžovatel prohlášení o mezinárodní ochraně, žádost o mezinárodní ochranu podal dne 3. 12. 2014. V reakci na tuto skutečnost vydal žalovaný rozhodnutí označené v záhlaví, které stěžovateli stanovilo povinnost setrvat

v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu až do vycestování, maximálně však do 3. 4. 2015 (tj. 120 dní). Toto rozhodnutí bylo předmětem řízení o žalobě před krajským soudem a je předmětem nyní projednávané kasační stížnosti.

[33] Poté bylo se stěžovatelem dále vedeno řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, Z předloženého správního spisu vyplývá, že pohovor k žádosti se uskutečnil 5. 12. 2014 (viz protokol o tomto pohovoru na č. l. 42 správního spisu; *zjevně nesprávně uvedeno datum 5. 12. 2013 – pozn. NSS*).

IV.B.2.

Stručné shrnutí vývoje právní úpravy

[34] Podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu žalovaný (Ministerstvo vnitra) rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany *setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky*. Je nesporné, že na stěžovatele nedopadá žádná z výjimek obsažených v tomto ustanovení, není tedy ani nezletilou osobou bez doprovodu, rodičem nebo rodinou s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osobou s vážným zdravotním postižením, těhotnou ženou ani osobou, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí.

[35] Ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu bylo do zákona o azylu doplněno zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007. Primárním účelem zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany přitom bylo podle důvodové zprávy k zákonu č. 379/2007 Sb. omezení zneužívání řízení o mezinárodní ochraně pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Následně bylo toto ustanovení s účinností od 1. 5. 2013 změněno zákonem č. 103/2013 Sb. tak, že za současného stavu právní úpravy je žalovaný oprávněn zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany i v případě, že je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Nadto lze takové zajištění realizovat nejen v přijímacím středisku, ale i v zařízení pro zajištění cizinců. Novelizace § 46a zákona o azylu představuje reakci zákonodárce na předběžnou otázku položenou zdejším soudem Soudnímu dvoru EU ve věci *Arslan*, jež se týkala podmínek pro zajištění příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na území členského státu EU za situace, kdy podal žádost o mezinárodní ochranu (blíže viz usnesení NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 90/2011-59, srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 30. 5. 2013 ve věci *Arslan*, C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343).

[36] Důvodová zpráva k zákonu č. 103/2013 Sb. k § 46a odst. 1, 2 a 7 výslovně uvádí, že „*změny sledují toliko možnost změnit právní režim zajištění těch cizinců, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců, tedy až poté, co byli zajištěni podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. V takovém případě dojde z právního hlediska k ukončení zajištění podle zákona o pobytu cizinců, cizinec však bude nadále setrvávat v zařízení pro zajištění cizinců na základě „rozhodnutí o zajištění“ vydaného ministerstvem podle § 46a zákona o azylu.*“ Ustanovení § 46a tak představuje „přezajištění“ cizince podle

pokračování

zákona o azylu právě s ohledem na tu skutečnost, že se vůči němu vede řízení o jeho azylové žádosti. O přezajištění cizince v režimu zákona o azylu však rozhodne žalovaný pouze, *jestliže je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.*

[37] Na základě výkladu Soudního dvora ve věci *Arslan* (bod 57) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124, dospěl k závěru, že pokud cizinec zajištěný za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců požádá o udělení mezinárodní ochrany, avšak tato žádost je podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a pokračování zajištění je objektivně nutné, může být cizinec i dále zajištěn na základě nového rozhodnutí policie o správním zajištění podle § 124 uvedeného zákona, pokud důvody k zajištění daného cizince dle původního rozhodnutí o zajištění nadále trvají. Nebudou-li však splněny uvedené podmínky a zároveň nebude možné rozhodnout o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle § 46a zákona o azylu, musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno dle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

IV.B.3.

Nebezpečí stěžovatele pro veřejný pořádek

[38] V daném případě žalovaný postupoval podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu a napadeným rozhodnutím uložil stěžovateli povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, 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.

[39] Zákon o azylu neobsahuje legální definici pojmu „veřejný pořádek“ či „nebezpečí pro veřejný pořádek“. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož výklad a aplikace v konkrétních případech náleží správním orgánům a soudům. Pojmem „*veřejný pořádek*“ se v minulosti zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, na který odkazuje i krajský soud. Dospěl přitom k závěru, že „[p]ři výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“, používaných v různých kontextech zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.“

[40] Na toto usnesení navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, čj. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS, v němž konstatoval, že „[o]tázku, zda je

důvodné se domnívat, že zajištěný cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, je při rozhodování správního orgánu o povinnosti tohoto cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců [§ 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu] nutno posuzovat tak jako obdobný důvod pro vyhoštění cizince [§ 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. Takovým důvodem tedy může být jen jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci“ (zvýraznění doplnil NSS).

[41] Stěžovatel namítá, že žalovaný, a potažmo krajský soud, nesprávně posoudili existenci nebezpečí stěžovatele pro veřejný pořádek. Žalovaný dle stěžovatele mohl jeho žádost o mezinárodní ochranu zkoumat i v situaci, kdy by byl na svobodě. Ze žádného tvrzení nevyplývá, že by se stěžovatel skrýval či jinak mařil řízení s ním vedené. Zajištění je tak dle názoru stěžovatele nepřiměřené. K přiměřenosti zajištění se prý žalovaný vůbec nevyjádřil, ač je tato otázka pro věc klíčová.

[42] Těmto tvrzením stěžovatele nelze přisvědčit. Z výše popsaných skutkových okolností stěžovatelova případu vyplývá, že se snažil dostat do Německa přes Českou republiku, a to přes vědomí, že mu byl v minulosti uložen zákaz vstupu na území států tvořících schengenský prostor. Jeho cílem tedy nebyla Česká republika a původním úmyslem stěžovatele ani nebylo podat zde žádost o mezinárodní ochranu; výslovně v kasační stížnosti uvedl, že tak chtěl učinit v Německu. Vědomě tedy nerespektoval rozhodnutí vydané správními orgány. Pro tuto věc je přitom nerozhodné stěžovatelovo obecné tvrzení, že údajně nevěděl, na jak dlouhou dobu mu byl zákaz uložen; rozhodující je fakt porušení zákazu vstupu, nota bene v situaci, kdy stěžovatel musel velmi dobře znát dobu, na kterou mu byl zákaz vstupu uložen.

[43] Stěžovatel cestoval navíc ze třetí země bez jakýchkoliv cestovních dokladů či víz. Stěžovatel má pravdu, že pokud je evidován v informačním systému schengenského prostoru jako nežádoucí osoba, by mu ani žádné vízum uděleno být nemohlo. Samotná tato skutečnost však nemůže být ospravedlněním, či dokonce logickým zdůvodněním, jak tvrdí stěžovatel, úmyslného porušení tohoto zákazu a neoprávněného vstupu a pobytu na území ČR. Lze pak jen spekulovat o tom, zda právě vědomí stěžovatele o udělení zákazu bylo důvodem, proč možnost požádat o vízum či o jiné povolení k pobytu v ČR vůbec nevyužil.

[44] Policie ČR poté, co při kontrole stěžovatele zjistila, že jeho pobyt v ČR je s největší pravděpodobností neoprávněný, neměla jinou možnost, než stěžovatele zajistit a zahájila s ním řízení o správním vyhoštění. Zajištění proběhlo v režimu zákona o pobytu cizinců. Okolnost, že stěžovatel následně po několika dnech podal žádost o mezinárodní ochranu, si vyžádala přezajištění stěžovatele dle režimu zákona o azylu a stanovení nové doby zajištění. Žalovaný v napadeném rozhodnutí všechny okolnosti, které vedly k zajištění cizince, stručně uvedl (k otázce převzetí skutkových zjištění z předchozího řízení o zajištění do rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců viz rozsudek

pokračování

NSS ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42). Na jejich základě žalovaný dospěl k závěru, že je zde důvodná obava, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek.

[45] S tímto závěrem se zdejší soud plně ztotožňuje. Veřejným pořádkem lze zde rozumět také stav, kdy jsou dodržovány právní normy či další pravidla společenského chování, s jejichž dodržováním většina společnosti souhlasí, a souhlasí i s tím, aby jejich porušení bylo sankcionováno. Každý člen zdejší společnosti si je vědom toho, že porušením rozhodnutí správního orgánu nebo soudu anebo porušením právních norem se vystavuje nebezpečí postihu. Toho si musel být vědom i stěžovatel, přesto úmyslně nerespektoval, jinými slovy mařil, vůli správních orgánů, aby na vymezené území po nějakou dobu nevstupoval a ani přijatelným způsobem nevysvětlil, proč tak učinil. Takovým vysvětlením samozřejmě nemůže být jen jeho přání žít v Německu. Zdejší soud proto nemůže akceptovat námitku stěžovatele, že mařením úředního rozhodnutí není dostatečně naplněna důvodná obava, že narušil či naruší veřejný pořádek.

[46] Na základě těchto skutečností proto lze mít důvodnou obavu, že stěžovatel nebude respektovat ani další příkazy či zákazy správních orgánů, přičemž hrozí, že se pokusí naplnit svůj původní úmysl nelegálně emigrovat do Spolkové republiky Německo a nevyčkat tak ani rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu v ČR; ta se s ohledem na zmíněné skutečnosti jeví jako účelová. Tato obava je podložena materiálem vyplývajícím ze spisu. K tomu zdejší soud dodává, že z výpovědi stěžovatele vyplynulo, že nemá žádné rodinné či soukromé vazby na ČR, nemá zde logicky místo bydliště, ani nemá na území ČR legální možnost obstarat si finanční prostředky na pobyt na svobodě.

[47] Všechny tyto důvody vedly žalovaného k závěru o nutnosti ponechat stěžovatele v zajištění. Není tedy pravdou, že žalovaný neuvedl, co přesně mu brání provést řízení o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu, aniž by byl stěžovatel zajištěn. Tyto důvody z napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývají, ač s nimi stěžovatel nesouhlasí nebo je bagatelizuje.

IV.B.4.

Odůvodnění maximální délky zajištění

[48] Pokud jde o určení délky samotného zajištění, zdejší soud konstatuje, že to podléhá správnímu uvážení žalovaného. To však musí být z odůvodnění rozhodnutí vždy seznatelné a v soudním přezkumu ob stojí jen tehdy, pokud má oporu v konkrétních a specifických okolnostech, jež plynou z kontextu celého odůvodnění jím vydaného rozhodnutí. Zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 Azs 24/2013-42, již cit. v bodě [44] výše, konstatoval, že „[u]stanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona [...] 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 možné přezkoumat, zda nepřekročil meze správního uvážení nebo správní uvážení nezneužil.“

[49] V daném případě žalovaný rozhodl o maximální možné délce zajištění, tj. 120 dnů. Kromě již výše zmíněných závažných skutečností zohlednil též tu okolnost, že stěžovatel neměl žádný cestovní doklad. Vyřízení cestovního dokladu tedy nutně zvyšuje časové nároky na ukončení řízení o zajištění za účelem vyhoštění. Zdejší soud si je stejně jako krajský soud vědom, že samotná věta, která odůvodňuje uložení maximální délky trvání zajištění v rozhodnutí žalovaného, není srozumitelná. Důvody uložení doby zajištění v délce 120 dnů však vyplývají z následující věty (osoba bez cestovního dokladu) a z napadeného rozhodnutí jako celku.

[50] Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS, ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, z nějž citoval body 25 a 27, o které opírá svou argumentaci nepřiměřené délky zajištění. K tomu zdejší soud uvádí, že odkazované rozhodnutí zdejšího soudu se skutkově týká odlišné situace, a to zajištění cizinky podle § 124, 124b a 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání do země původu na základě mezinárodní dohody a otázky absence posouzení jejího rodinného života v ČR. To není případ stěžovatele. V situaci, kdy sice původně bylo se stěžovatelem zahájeno řízení o zajištění za účelem vyhoštění, následně však stěžovatel pobýval na území ČR oprávněně z titulu vedení řízení o jeho azylové žádosti, nelze správnímu orgánu vyčítat, že neuvedl, které konkrétní kroky činil, příp. že žádné nečinil, ve vztahu k vyhoštění, předání nebo vycestování cizince. Teprve má-li postaveno najisto, zda bude stěžovateli mezinárodní ochrana v ČR udělena, či nikoliv, může činit další kroky směřující k jeho vyhoštění.

[51] Podle názoru rozšířeného senátu ve věci čj. 7 As 79/2010-150, dospěje-li správní orgán po předběžném zhodnocení všech jemu známých skutečností, jež by mohly vylučovat správní vyhoštění, vycestování či předání cizince, k závěru, že správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince je i přes tyto skutečnosti alespoň potenciálně možné, je oprávněn rozhodnout o zajištění cizince. V opačném případě je však povinen cizince neprodleně propustit na svobodu, neboť zásah do jeho osobní svobody by nemohl být považován za odůvodněný v situaci, kdy by bylo předem zřejmé či pravděpodobné, že zákonný účel omezení osobní svobody nebude moci být naplněn. V daném případě žalovaný konstatoval, že neshledal překážky, které by vylučovaly vyhoštění, vycestování nebo předání stěžovatele do země původu (Kosovo). Sám stěžovatel tento závěr nijak konkrétně v kasační stížnosti nezpochybnil.

[52] Žalovaný uvedl všechny popsané skutečnosti v rámci rekapitulace zjištěného skutkového stavu. Uvede-li, že na základě zjištěných skutečností dospěl k určitému právnímu závěru, je nepochybné, že všechny tyto skutečnosti byly podkladem pro jeho právní úvahu. Takové odůvodnění není na závadu, a to ani přes jeho stručnost, neboť ta je vyvolána povinností žalovaného rozhodnout ve velmi krátké lhůtě 5 dnů podle § 46a odst. 2 zákona o azylu. Podstatné je, aby odůvodnění vždy bylo přezkoumatelné.

[53] I tato námitka je proto nedůvodná.

V.

Závěr a náklady řízení

pokračování

[54] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[55] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

[56] Stěžovateli byl usnesením zdejšího soudu ze dne 27. 1. 2015, čj. 10 Azs 5/2015-24, ustanoven zástupce JUDr. David Kojzar, advokát se sídlem v Kralupech nad Vltavou. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci stěžovatele odměnu za tři úkony právní služby (převzetí věci, sepsání doplnění kasační stížnosti, replika) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a to za každý úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (srov. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 advokátního tarifu) a náhradu hotových výdajů paušální částkou za každý úkon právní služby ve výši 300 Kč (srov. § 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 10 200 Kč. Jelikož ustanovený zástupce doložil, že je plátcem DPH, zdejší soud mu takto vypočtenou částku navýšil o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, tj. 2142 Kč (srov. § 14 odst. 2, § 36 odst. 1, § 47 odst. 1 a 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 1. 2015). Celkem tedy činí odměna ustanoveného zástupce 12 342 Kč a bude mu vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 2. dubna 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu