



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **S.**, zastoupený Mgr. Barborou Barcalovou, advokátkou se sídlem Klimentská 36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2015, č. j. 44 A 62/2015 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovené zástupkyni žalobce Mgr. Barboře Barcalové, advokátce, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 14.327,61 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 9. 2015, č. j. 44 A 62/2015 - 23, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 31. 7. 2015, č. j. OAM-121/LE-BE02-BE02-PS-2015, kterým bylo rozhodnuto o jeho povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však do 17. 11. 2015 podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“).

Krajský soud v odůvodnění rozsudku poukázal na závěry, k nimž dospěl v jiném řízení o žalobě stěžovatele časově bezprostředně předcházející nynější žalobě, které jsou obsaženy v rozsudku krajského soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 44 A 26/2015 - 25, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ministerstva ze dne 27. 3. 2015,

č. j. OAM-54/LE-BEO2-BE02-PS-2015, kterým byla stěžovateli uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však do 24. 7. 2015. Se závěry tohoto předchozího rozsudku se krajský soud v dané věci plně ztotožnil, jelikož rozhodnutí ministerstva v předchozí věci vycházelo ze stejného skutkového základu. Podle krajského soudu jsou závěry ministerstva, pro které stěžovateli uložilo povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců správné a skutkově podložené a také řádně odůvodněné. Ministerstvo vydáním rozhodnutí neporušilo právní předpisy České republiky ani mezinárodní smlouvy a posuzovalo a hodnotilo jednání stěžovatele komplexně od roku 2005, kdy vstoupil na území České republiky. Přihlédlo k tomu, že stěžovatel nevlastní platný cestovní doklad, pobývá na území České republiky neoprávněně, maří výkon uložených správních vyhoštění, nelegálně cestoval po schengenském prostoru (Belgické království, Velká Británie a Polsko), je veden v evidenci nežádoucích osob, nemá dostatek finančních prostředků na pobyt v České republice ani na vycestování a nemá ani kontaktní adresu pobytu. Tyto okolnosti odůvodňují závěr ministerstva o nutnosti vést řízení o opakované žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany na základě žádosti ze dne 27. 7. 2015 při současném omezení jeho osobní svobody. Krajský soud posoudil jako nedůvodnou žalobní námitku týkající se nedostatečného zohlednění neúspěšného pokusu stěžovatele o vydání nového cestovního dokladu na zastupitelském úřadě domovského státu, jelikož i tuto okolnost vzalo ministerstvo při svém rozhodování v úvahu. S ohledem na celkové chování stěžovatele ji však neshledalo právně významnou, neboť na podporu svého tvrzení stěžovatel nenavrl žádné relevantní důkazy. V této souvislosti poukázal krajský soud na obsah správního spisu, z něhož vyplývá, že poté, co byl stěžovatel vrácen z důvodu nelegálního pobytu z Velké Británie do České republiky, území České republiky opět nelegálně opustil ve snaze opatřit si v Polsku falešné doklady, jimiž se později chtěl prokazovat. Nedůvodnou shledal také námitku nezákonnosti výroku rozhodnutí ministerstva s poukazem na předchozí ustálenou rozhodovací praxi krajského soudu, že slovní spojení *až do vycestování* je zákonným pojmem, jenž se vztahuje na případy dobrovolného vycestování cizince dříve, než ztratí postavení žadatele o azyl. Krajský soud neshledal ani důvodnou námitku vztahující se ke stanovení době zajištění. Opět poukázal na svoji dosavadní judikaturu a na principy řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a zejména lhůty, v nichž je o žádosti o udělení mezinárodní ochrany jak ve správním, tak případně v navazujícím soudním řízení, rozhodováno. Proto dovodil, že je přípustné, aby ministerstvo při úvaze o stanovení délky zajištění vycházelo ze standardní délky azylového řízení, i když má (předběžně) za to, že podaná žádost je zjevně nedůvodná. Krajský soud zdůraznil, že z rozhodnutí ministerstva je zřejmé, jaké důvody jej vedly ke stanovení doby, po kterou je stěžovatel povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců a tyto důvody jsou dostačující pro závěr, že ministerstvo se ani v tomto bodě nedopustilo žádného pochybení.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nezákonnost rozsudku krajského soudu podle jeho názoru spočívá v nesprávném posouzení, zda ve smyslu ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu může být v rozhodnutí ministerstva uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování. Podle stěžovatele platí, že poté, co se cizinec stane žadatelem o azyl ve smyslu zákona o azylu, resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepracované znění), [dále jen „přijímací směrnice“], nelze vůči němu uplatňovat zajištění

pokračování

za účelem vyhoštění podle zákona č. 326/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), resp. podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Tento princip je však třeba uplatnit i v opačné situaci, kdy cizinec zajištěný podle zákona o azylu status žadatele o mezinárodní ochranu ztratí. V takovém případě by měly být nově ověřeny podmínky pro zajištění cizince v zařízení pro zajištění cizinců, jelikož ty jsou podle ust. § 46a zákona o azylu a za účelem správního vyhoštění podle ust. § 124 zákona o pobytu cizinců odlišné. Stěžovatel tedy má za to, že i v takovém „opačném“ případě by mělo být vydáno nové rozhodnutí o povinnosti cizince strpět zajištění v zařízení pro zajištění cizinců. Příslušným orgánem k vydání takového rozhodnutí však již nebude ministerstvo. Proto stěžovatel považuje výrok rozhodnutí ministerstva ve slovech „až do vycestování“ za nezákonný a nesouhlasí s výkladem podaným k této otázce krajským soudem, že tato slova je třeba vykládat tak, že se vztahují pouze k ukončení omezení osobní svobody cizince v případech, kdy dojde k vycestování před tím, než pozbude status žadatele o azyl. Takový případ nastat nemůže, neboť v kontextu zákona o azylu není žadatel o udělení mezinárodní ochrany oprávněn po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany opustit území státu a musí také odevzdat cestovní doklad a i tzv. dobrovolné návraty jsou realizovány až poté, co cizinec sám řízení o udělení mezinárodní ochrany ukončí zpětvzetím žádosti. Proto lze zajištění realizovat pouze do doby, po kterou lze na stěžovatele nahlížet jako na žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu přijímací směrnice a zákona o azylu. Je-li tedy v rozhodnutí ministerstva uvedena podmínka zajištění „až do vycestování“, nejedná se o reálnou podmínku. Nezákonnost rozsudku krajského soudu shledává stěžovatel i v nesprávném posouzení určení a odůvodnění délky zajištění, která byla v jeho případě omezena do 17. 11. 2015. Maximální možná délka zajištění je podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu 120 dnů. S poukazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel namítal, že rozhodnutí o délce uložené povinnosti (zajištění) musí být řádně a dostatečně odůvodněno, zejména pokud správní orgán rozhodl o uložení zajištění po zákonnou maximální dobu. Proto odůvodnění doby zajištění ministerstvem, které aproboval krajský soud, nelze akceptovat. Účelem stanovení doby zajištění je, aby byla stanovena přiměřeně délce nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, kterým je nikoliv provést řízení o mezinárodní ochraně, ale zabránit stěžovateli ohrožovat veřejný pořádek. Má-li být doba zjištění přiměřená tomu cíli, je třeba ji stanovit v rozsahu, v němž hrozí, že stěžovatel bude veřejný pořádek ohrožovat. Stěžovatel zdůraznil, že v jeho případě dochází k zajištění podruhé. Proto má za to, že je-li ze stejného důvodu zajištěn i nyní, neplní toto opatření svůj účel, když v jeho situaci v mezidobí nedošlo k žádné změně, jak dovodil i krajský soud. Stěžovatel označil výpočet doby zajištění za zmatečný, jelikož odporuje úvahám ministerstva v jiných částech jeho rozhodnutí. Na jedné straně totiž předběžně posoudilo poslední žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany za účelovou s cílem oddálit vyhoštění, a v takovém případě by měla být tato žádost zamítnuta podle ust. § 16 odst. 3 zákona o azylu do 30 dnů od zahájení řízení, na druhé straně při stanovení doby zajištění počítá s běžnou délkou řízení o udělení mezinárodní ochrany v trvání 90 dnů. Závěry krajského soudu v této otázce tedy nejsou správné a stanovení doby zajištění stěžovatele je nepřiměřené. Navíc ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel představoval faktické ohrožení veřejného pořádku České republiky a takovou hrozbou nemůže být pouhý nelegální pobyt na jejím územní. Je třeba

přihlédnout k individuálním okolnostem daného případu i celkové životní situaci cizince. To však ani krajský soud, ani ministerstvo nezohlednily.

Nepřezkoumatelnost rozsudku podle stěžovatele způsobuje skutečnost, že krajský soud při posouzení věci nezkoumal zákonnost a správnost odůvodnění rozhodnutí ministerstva o rozsahu a délce zajištění a toto nedostatečně odůvodněné, tedy nepřezkoumatelné, rozhodnutí ministerstva nezrušil, ale naopak se k jeho závěrům přiklonil. Proto i rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Současně stěžovatel vyjádřil i stanovisko k nepřijatelnosti kasační stížnosti podle ust. § 104a odst. 1 s. ř. s. s tím, že má za to, že kasační stížnost je přijatelná proto, že přesahuje jeho vlastní zájmy, protože se nejedná o ojedinělý případ, v němž je žádána mezinárodní ochrana z důvodu dlouhodobého a intenzivního vztahu k České republice a pro obavu z pronásledování kvůli dlouhodobému pobytu mimo zemi původu. V neposlední řadě stěžovatel vytýkal ministerstvu, že dostatečně neprokázalo, že povaha a intenzita jeho chování představuje závažné a aktuální ohrožení zájmu společnosti na dodržování právního řádu České republiky. Naopak stěžovatel prokázal, že má sociální vazbu na Českou republiku, má zde možnost zaměstnání a pouze v České republice má přátele, známé a další sociální vazby. Neochota vycestovat z území České republiky je odůvodněna jeho osobními poměry. Proto navrhl zrušení rozsudku krajského soudu i ministerstva a vrácení věci ministerstvu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřilo nesouhlas se stížními námitkami a shodně jako ve svém rozhodnutí rekapitulovalo pobytový a azylový příběh stěžovatele se zdůrazněním, že od doby jeho prvního vstupu na území České republiky v roce 2005 nerespektoval dvě rozhodnutí o správním vyhoštění, byl zařazen do evidence nežádoucích osob s platností od 11. 1. 2015 do 11. 12. 2020 a nebyl úspěšný s první žádostí o udělení mezinárodní ochrany a další dvě řízení o opakovaných žádostech byla zastavena pro nepřijatelnost. Také jeho poslední čtvrtá žádost je podle ministerstva podána pouze za účelem oddálení správního vyhoštění z České republiky. Ministerstvo se ztotožnilo se závěry krajského soudu ve výkladu slovního spojení „až do vycestování“ použitého v rozhodnutí o zajištění, které bylo předmětem přezkumu v řízení před krajským soudem. Také odůvodnění doby trvání zajištění v rozsahu 109 dní považuje ministerstvo za dostatečné, neporušuje princip proporcionality, ani rovnosti a nevykazuje znaky libovůle, diskriminace a neodporuje lidské důstojnosti. Pokud stěžovatel argumentoval ve prospěch přijatelnosti kasační stížnosti, ve věcech týkajících se setrvání cizince v zařízení pro zajištění cizinců (nebo přijímacím středisku) se soud otázkou přijatelnosti kasační stížnosti nezabývá. Také námitku nezákonnosti výroku rozhodnutí ministerstva použitím slovního spojení „až do vycestování“ označilo za nedůvodnou i proto, že stěžovatel se dosud nevymanil z režimu přijímací směrnice, jelikož o jeho poslední opětovné žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebylo ministerstvem rozhodnuto, tudíž se na něj stále přijímací směrnice vztahuje. Ministerstvo se tedy zcela ztotožnilo se závěry krajského soudu a navrhlo kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval argumentací stěžovatele vztahující se k otázce přijatelnosti kasační stížnosti podle ust. § 104a s. ř. s. Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 - 39, „zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti je na místě pouze u věcí, jejichž meritem je posouzení otázky

pokračování

udělení nebo neudělení některé z forem mezinárodní ochrany včetně posouzení, zda správní řízení ve věci této otázky bylo vedeno v souladu se zákonem. Pokud je meritem věci něco jiného, byť s mezinárodní ochranou souvisejícího nebo se jí třeba i blízce dotýkajícího, Nejvyšší správní soud není vůbec oprávněn se otázkou přijatelnosti kasační stížnosti zabývat, jelikož na tyto věci se ust. § 104a s. ř. s. vůbec nevztahuje.“ Tento závěr byl potvrzen i v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, v němž rozšířený senát uvedl, 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*“, a dále, že „*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.*“

V dané věci je předmětem přezkumu rozhodnutí o zajištění stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců v době, kdy se současně domáhá udělení mezinárodní ochrany. Proto stěžovatelova argumentace týkající se nepřijatelnosti kasační stížnosti je zcela irelevantní, protože ust. § 104a s. ř. s. nelze v tomto řízení aplikovat.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími námitkami, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, 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*“. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav*

pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

Napadený rozsudek krajského soudu podle názoru Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů má právní závěry vyslovené správním orgánem za správné a naopak, z jakých důvodů jsou žalobní námitky nedůvodné. Odůvodnění závěrů krajského soudu splňuje požadavky kladené na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Jedná-li se o konkrétní argumentaci stěžovatele, že již správní rozhodnutí ministerstva bylo, pokud jde o délku doby zjištění stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců, nedostatečně odůvodněno, a touto vadou trpí i rozsudek krajského soudu, jelikož ten nedostatečně odůvodněné správní rozhodnutí aproboval, Nejvyšší správní soud tuto námitku neshledává důvodnou. Ministerstvo v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnilo, proč stanovilo dobu zjištění stěžovatele podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu do 17. 11. 2015 (str. 5 - 6). Také krajský soud tyto závěry přezkoumal (str. 8 - 9 napadeného rozsudku) a i jeho úvahy jsou zcela logické a mají oporu v platné právní úpravě. Skutečnost, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je zřejmá i z toho, že stěžovatel v kasační stížnosti se závěry krajského soudu polemizuje. Proto Nejvyšší správní soud nedovodil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatele poukazoval na nezákonnost rozhodnutí ministerstva. Tento nedostatek spatřuje jednak ve stanovení doby zajištění v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování a dále v nepřiměřeném stanovení celkové doby zajištění v uvedeném zařízení.

Podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany, s výjimkou žadatele, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, rodič nebo rodina s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osoba s vážným zdravotním postižením, těhotná žena nebo osoba, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí, setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže a) nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo 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.

pokračování

V dané věci je nesporné, že stěžovatel jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany není osobou spadající do některé ze zákonem specifikovaných chráněných skupin žadatelů, pro něž je v ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu stanovena výjimka z povinnosti setrvat v přijímacím středisku nebo zařízení pro zajištění cizinců.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že slovní spojení „až do vycestování“ použité ve výroku napadeného správního rozhodnutí koresponduje se zákonnou dikcí a podle Nejvyššího správního soudu nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Je stanovením podmínky pro ukončení zajištění v případě, že by skutečnost rozhodná pro ukončení zajištění nastala před stanovenou dobou zajištění vyjádřenou v rozhodnutí ministerstva slovy „*maximálně však do 17. 11. 2015*“. Ta by nastala jen v tom případě, že by se cizinec rozhodl vycestovat z území České republiky dobrovolně.

Použití slovního spojení „až do vycestování“ v ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu je podle Nejvyššího správního soudu dobou stanovenou ve prospěch, nikoliv k tíži cizince, neboť za splnění zákonem předvídaných podmínek pro dřívější vycestování, je zajištění cizince ukončeno před stanovenou maximální dobou trvání zajištění v rozhodnutí ministerstva, tj. před 17. 11. 2015. Takový princip neodporuje ani čl. 9 odst. 1 přijímací směrnice, který stanoví požadavek na zajištění cizince - žadatele o mezinárodní ochranu na co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody zajištění podle čl. 8 odst. 3 přijímací směrnice. To je v případě stěžovatele při použití doby zajištění „až do vycestování“ respektováno. Proto výrok napadeného rozhodnutí ministerstva, nemůže být nezákonný.

Pokud stěžovatel spojuje nezákonnost doby zajištění stanovené ve výroku rozhodnutí ministerstva „až do vycestování“ s tím, že pozbude-li cizinec postavení žadatele o mezinárodní ochranu, mělo by dojít k novému přezkoumání důvodů, pro něž lze cizince v zařízení pro zajištění cizinců zajistit, jinak musí být zajištění ukončeno podle ust. § 127a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, je nutné zdůraznit, že o takový případ se v případě stěžovatele nejedná. Proto je stěžovatelova argumentace v tomto směru bezpředmětná. Stěžovatel byl v rozhodné době žadatelem o mezinárodní ochranu s ohledem na podanou žádost ze dne 27. 7. 2015, o níž však ještě ministerstvo v této době nerozhodlo. Za této situace nemělo důvod opětovně posuzovat podmínky zajištění, jak stěžovatel požadoval. I proto Nejvyšší správní soud neshledává použití slovního spojení „až do vycestování“ ve výrokové části rozhodnutí ministerstva za nezákonné.

Vymezení konkrétní doby trvání povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, k čemuž se vztahuje další stížná námitka, je věcí správního uvážení ministerstva. Proto musí být z rozhodnutí seznatelné, na základě jakých konkrétních úvah, s přihlédnutím ke specifikům a okolnostem konkrétního případu, ministerstvo tuto dobu stanovilo. K tomu lze poukázat na rozsudek ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 - 42, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, 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.“

V případě stěžovatele rozhodlo ministerstvo o jeho povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců po dobu 109 dnů. Vycházelo přitom z předpokládané délky řízení ve věci mezinárodní ochrany v délce 90 dní a k tomu připočetlo dobu 15 dní na podání žaloby. Současně přihlédlo k obvyklé průměrné době doručení písemností v soudním řízení v délce 5 dní. Takto odůvodněný závěr ministerstva o době trvání zajištění stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců jako věcně správný a nevybočující z mezí správního uvážení, krajský soud aproboval. Vzal v potaz i skutečnost, namítanou v řízení o žalobě a shodně v kasační stížnosti, že je zde vnitřní rozpor v odůvodnění rozhodnutí ministerstva, které na jedné straně předběžně posoudilo žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany ze dne 27. 7. 2015 jako zjevně nedůvodnou, a na straně druhé nepřihlédlo při stanovení doby zajištění k tomu, že v takovém případě je třeba rozhodnout o této žádosti podle ust. § 16 odst. 3 zákona o azylu nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany. Podle krajského soudu ministerstvo nepochybil, pokud i za situace, kdy předběžně vyslovilo pochybnost o tom, zda nynější čtvrtá stěžovatelova žádost o udělení mezinárodní ochrany je zjevně nedůvodná, přesto pro účely stanovení doby zajištění počítalo se standardní délkou řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany v délce 90 dnů podle ust. § 27 odst. 1 zákona o azylu. Přihlédl totiž ke skutečnosti, že v době podání žádosti nelze předem vyloučit, že žadatel doplní důvody pro její podání tak, že z pohledu ust. § 16 odst. 1 zákona o azylu nebude žádost shledána zjevně nedůvodnou. Ministerstvo počítalo s lhůtami pro řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany a pro řízení o žalobě. Nedošlo k izolované úvaze o těchto lhůtách bez zohlednění nezbytného předpokladu, a to naplnění některého z důvodů zajištění podle ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu, v daném případě podle písm. c) citovaného ustanovení. Úvahy o době zajištění totiž mají úzkou souvislost s posouzením nezbytnosti zajištění v případech předvídaných právě v ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu, tedy v této věci s posouzením nutnosti zajištění stěžovatele proto, že je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Lze tedy shrnout, že ministerstvo meze správního uvážení při stanovení délky doby zajištění nepřekročilo a správní uvážení nevykazuje znaky svévole, které by zakládaly důvod pro závěr o nezákonnosti rozsudku krajského soudu i rozhodnutí ministerstva.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl dílčí nesoulad mezi výrokovou částí rozhodnutí ministerstva, které stanovilo maximální dobu zajištění stěžovatele do 17. 11. 2015, ačkoliv v odůvodnění rozhodnutí dovodilo, že zajištění bylo stanoveno na dobu 110 dnů, což je o 1 den více, než odpovídá výrokové části. K tomuto nesouladu zjevně došlo nesprávným počítáním stanovené doby, jejíž počátek běží ode dne následujícího po dni vydání rozhodnutí ministerstva. Podle Nejvyššího správního soudu však tato skutečnost nemá vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí ministerstva.

Se správním uvážením při stanovení doby zajištění stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců a jejich hodnocením krajským soudem i ministerstvem úzce souvisí důvody zajištění podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

K tzv. „přezajištění“ cizince podle zákona o azylu, nedochází automaticky, nýbrž pouze za situace, kdy cizinec zajištěný podle zákona o pobytu cizinců podal v době zajištění žádost o udělení mezinárodní ochrany a je-li dán některý z případů předvídaných v ust. § 46a odst. 1 písm. a), b) nebo c) zákona o azylu. V dané věci ministerstvo dovodilo,

pokračování

že je důvodné se domnívat, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Proto mu uložilo povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu. K omezení osobní svobody stěžovatele došlo v režimu zákona o azylu, zatímco zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců bylo v souladu s ust. § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců ukončeno. Tento postup koresponduje i s důvodovou zprávou k zákonu č. 103/2013 Sb., kterým došlo k novelizaci ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu, v návaznosti na odpověď na předběžné otázky položené Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem ve věci C-534/11, *Arslan*, v níž se 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.“

Zákon o azylu legální definici pojmu „veřejný pořádek“ nebo „nebezpečí pro veřejný pořádek“ neobsahuje. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož výklad a aplikaci v konkrétních případech provádějí správní orgány a soudy. Výkladem uvedeného neurčitého pojmu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publ. pod č. 2420/2011 Sb. NSS, v němž vyslovil závěr, 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.“

Použitelnost tohoto závěru i v případě zajištění podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu následně dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 - 30, publ. pod č. 2950/2014 Sb. NSS, v němž uvedl, 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.“

Okolnostmi nasvědčujícími důvodnosti závěru, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, se ministerstvo podrobně zabývalo v odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 4 - 5), přičemž vycházelo ze skutkového stavu, který byl rovněž podrobně v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsán (str. 1-4). Důvody podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu ministerstva neshledalo pouze v tom, že stěžovatel pobýval na území České republiky nelegálně, jak tvrdí stěžovatel, ale zohlednilo všechny individuální okolnosti včetně jeho celkové osobní situace. Poukázalo na skutečnost, že stěžovatel byl dne 21. 7. 2015 rozhodnutím Policie České republiky podle ust. § 124 odst. 1 písm. b), c) a e) zákona o pobytu cizinců zajištěn a umístěn v zařízení pro zajištění cizinců, kde byl i v době vydání rozhodnutí ministerstva o tzv. přezajištění. Přitom bylo zjištěno, že stěžovatel se na území České republiky zdržuje bez platného povolení k pobytu a bez dokladu totožnosti, že mu bylo dne 16. 3. 2015 vydáno v pořadí druhé rozhodnutí o správním vyhoštění a je veden v evidenci nežádoucích osob s platností od 11. 1. 2014 do 11. 12. 2020. Byly zohledněny i skutečnosti, které nastaly v době od stěžovatelova prvního vstupu na území České republiky dne 27. 9. 2005, včetně toho, že vzápětí koncem října 2005 nelegálně vycestoval do Velké Británie, kde ilegálně pracoval do 7. 1. 2013, kdy byl zadržen z důvodu drogového přečinu a byl proveden jeho zpětný transfer do České republiky. Ministerstvo také zohlednilo, že bezprostředně poté stěžovatel odcestoval z České republiky bez cestovního dokladu do Polské republiky ve snaze opatřit si padělek cestovního dokladu Indie. Přitom opakovaně nerespektoval rozhodnutí o správních vyhoštěních ukládající mu povinnost vycestovat z České republiky. Ministerstvo přihlíženo také k tomu, že stěžovatel nemá v České republice žádné společenské, kulturní a ekonomické vazby, nemá zde žádné blízké osoby nebo příbuzné, není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, nemá na území České republiky žádný majetek nebo nemovitost, nemá finanční prostředky na úhradu nákladů spojených s pobytem na území České republiky, a ani na vycestování, není zdravotně pojištěn a nemá stálou adresu pobytu, na které by ho bylo možné kontaktovat a i přesto, že nechce území České republiky opustit, mimo jiné z obavy před nepřáteli v Indii, neučinil dostatečně účinné úkony k obstarání platného cestovního dokladu (pokus o vydání cestovního dokladu na velvyslanectví Indie v Praze byl neúspěšný a dále se stěžovatel o jeho vydání nestaral) a k legalizaci pobytu na území České republiky. Všechny tyto skutečnosti vedly pak ministerstvo ke správnému závěru, že stěžovatel představuje skutečné a aktuální nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku, zejména zájmu společnosti na respektování a výkonu pravomocných správních i soudních rozhodnutí, jakož i respektování právního řádu České republiky.

Na případ stěžovatele lze aplikovat závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 1 Azs 193/2015 - 29, že „*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.*“

pokračování

Pro posouzení věci jsou irelevantní tvrzení stěžovatele, že není zdokumentován jeho pobyt ve Velké Británii, že chce žít na území České republiky a dodržovat její právní předpisy. Ta na výše uvedených závěrech nic nemění.

Na základě všech výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodné se domnívat, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Proto podmínky pro zajištění podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu byly posouzeny ministerstvem i krajským soudem v souladu se zákonem.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl, a to postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel úspěch ve věci neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Nejvyšší správní soud ustanovil zástupcem stěžovatele advokátku podle ust. § 35 odst. 8 s. ř. s. a v takovém případě platí její odměnu včetně hotových výdajů stát. Advokátka má nárok na odměnu za tři úkony právní služby, tj. 3x 3.100 Kč (porada s klientem, doplnění kasační stížnosti a replika) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), náhradu hotových výdajů ve výši 3x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 1, 3 a 4 vyhlášky, náhradu cestovného vozidlem reg. zn. X z Prahy do Bělé pod Bezdězem a zpět (2x 84,1 km při průměrné spotřebě 9,6 l/100 km benzínu BA 98) ve výši 1.241 Kč podle ust. § 1 písm. b) a ust. § 4 písm. b) vyhlášky č. 328/2014 Sb. a náhradu za promeškaný čas v rozsahu 2x 2 započaté půlhodiny po 100 Kč podle ust. § 14 odst. 1 a 3 vyhlášky. Jelikož advokátka je plátkyní daně z přidané hodnoty, byla celková částka odměny 11.841 Kč zvýšena o 21 %, tj. o částku 2.486,61 Kč, takže celková odměny činí 14.327,61 Kč.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodný požadavek advokátky na náhradu za ztrátu času v rozsahu dalších dvou započatých půlhodin v souvislosti s její cestou z Prahy do Bělé pod Bezdězem a zpět dne 7. 10. 2015 za účelem porady se stěžovatelem. V tomto rozsahu nelze dovodit souvislost uplatněných nákladů s poskytnutím právní služby podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) vyhlášky vzhledem ke vzdálenosti sídla advokátky a místa pobytu stěžovatele 84,1 km. Podle Nejvyššího správního soudu lze tuto zpáteční cestu uskutečnit za dobu nepřesahující čtyři započaté půlhodiny, a v tomto rozsahu také náhrada za ztrátu času byla přiznána.

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

V Brně dne 9. prosince 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu