



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Michaely Bejčkové a Zuzany Břízové v právní věci žalobce: **Y. M. S.**, zast. JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2019, čj. OAM-450/LE-BA02-BA04-PS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2019, čj. 17 A 212/2019-48,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 12. 2019, čj. 17 A 212/2019-48, **se ruší** ve výrocích I a II.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2019, čj. OAM-450/LE-BA02-BA04-PS-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která mu bude proplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a kasační řízení

[1] Žalobce byl dne 19. 9. 2019 kontrolován hlídkou cizinecké policie na dálnici D8 ve směru do Německa. Cestoval linkovým mezinárodním autobusem jedoucím z Budapešti přes Bratislavu do Berlína. Jelikož u sebe neměl platný cestovní doklad, byl zadržen a umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. Dne 10. 10. 2019 rozhodla Policie ČR o žalobcově zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dne 15. 10. 2019 podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu. Dne 16. 10. 2019 rozhodl žalovaný o zajištění žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno v pondělí 21. 10. 2019.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. S poukazem na závěry NSS vyslovené v rozsudku ze dne 15. 6. 2017, čj. 5 Azs 107/2017-28, namítal, že mu bylo rozhodnutí o zajištění doručeno po konci pětidenní prekluzivní lhůty stanovené v § 46a odst. 4 zákona o azylu (její poslední den připadl na neděli 20. 10. 2019), a zajištění je proto nezákonné.

[3] Krajský soud žalobě nevyhověl. Konstatoval, že lhůta podle § 46a odst. 4 zákona o azylu je zachována, neboť rozhodnutí o zajištění bylo *vydáno* v pěti dnech. Spekulace o tom, že by správní orgán opatřil rozhodnutí dřívějším datem, podle něj nejsou namístě. Poznamenal, že ani marným uplynutím lhůty by dosavadní rozhodnutí o zajištění podle zákona o pobytu cizinců nepozbylo platnosti.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Setrval na svém postoji, že mu bylo napadené rozhodnutí o zajištění doručeno po konci lhůty podle § 46a odst. 4 zákona o azylu, a zajištění je proto nezákonné.

[5] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že doručil stěžovateli rozhodnutí v pracovní den, který následoval po víkendu, a je zřejmé, že řízení nijak neprodlužoval. Ze stěžovatelových námitek je podle žalovaného patrné, že se stěžovatel snaží pouze protahovat řízení o zajištění.

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel byl zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle nějž může ministerstvo *zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost byla podána pouze s cílem vyhnout se brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv žadatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*

II.A Lhůta pro zajištění cizince podle zákona o azylu

[8] Spor je o to, zda žalovaný rozhodl o zajištění ve lhůtě podle § 46a odst. 4 zákona o azylu, který stanoví, že *jde-li o cizince, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky a který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, rozhodne ministerstvo o zajištění podle odstavce 1 do 5 dnů ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.*

pokračování

[9] NSS v rozsudku ze dne 30. 1. 2015, čj. 4 Azs 228/2014-34 (viz zejména body 18-26 rozsudku), dovodil, že pokud cizinec požádá o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců a ministerstvo chce cizince tzv. „přezajistit“ podle výše citované právní úpravy, musí cizinci rozhodnutí o zajištění v zákonné pětidenní lhůtě rovněž *doručit*. Přitom platí, že pětidenní lhůta počítaná ode dne prohlášení žadatele o mezinárodní ochraně není lhůtou pořádkovou, ale lhůtou propadnou, po jejímž marném uplynutí nelze rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců vydat, respektive pokud bylo vydáno, je nezákonné. NSS vzal v úvahu zejména zájem na tom, aby byl cizinec omezen na osobní svobodě co možná nejkratší dobu a jedině na zákonném podkladě. Rozhodl rovněž se zřetelem ke skutečnosti, že doručování provádí samotní zaměstnanci žalovaného a cizinec je správnímu orgánu k dispozici 24 hodin denně, nemůže se tedy doručení vyhýbat.

[10] Tyto závěry NSS dále rozvinul v rozsudku ze dne 15. 6. 2017, čj. 5 Azs 107/2017-28. Vyslovil, že poslední den zákonné pětidenní lhůty se neurčuje podle pravidla stanoveného v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož *pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu a připadne-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den*. Vyhodnotil proto, že žalovaný nepřipustně překročil lhůtu stanovenou v § 46a odst. 4 zákona o azylu, když žadateli doručil rozhodnutí o zajištění šestý den po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Šestý den připadal na pondělí.

[11] Totožná situace jako v případě 5 Azs 107/2017 nastala v nyní posuzované věci. Stěžovatel podal dne 15. 10. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný rozhodl o stěžovatelově zajištění podle zákona o azylu rozhodnutím ze dne 16. 10. 2019. Součástí správního spisu, který NSS obdržel od žalovaného, není originál rozhodnutí o zajištění s doložkou právní moci. Stěžovatel i žalovaný však shodně uvádějí, že rozhodnutí o zajištění bylo stěžovateli doručeno v pondělí dne 21. 10. 2019 a téhož dne nabylo právní moci. NSS má tedy tuto skutečnost za nespornou. Pětidenní lhůta, v níž mělo být stěžovateli rozhodnutí o zajištění doručeno, však uplynula v již neděli 20. 10. 2019.

[12] Při vědomí závěrů výše citovaných rozsudků nemohl NSS dospět k jinému závěru, než že rozhodnutí o stěžovatelově zajištění bylo vydáno opožděně, a je tedy nezákonné. NSS přitom neshledal důvod se od své stávající judikatury odchýlit.

II.B Zajištění podle zákona o azylu versus zajištění podle zákona o pobytu cizinců

[13] Úvaha krajského soudu, podle níž marným uplynutím lhůty podle § 46a odst. 4 zákona o azylu nepozbývá platnosti dosavadní rozhodnutí o zajištění podle zákona o pobytu cizinců, je zjednodušující a nesprávná. NSS se vztahem zajištění podle zákona o pobytu cizinců a zajištění podle zákona o azylu opakovaně zabýval, a to k okamžiku účinnosti různých znění evropských i vnitrostátních předpisů (srov. např. rozsudky ze dne 2. 4. 2014, čj. 6 As 146/2013-44, č. 3055/2014 Sb. NSS, bod 28 a násl.; ze dne 30. 1. 2015, čj. 2 Azs 203/2014-46, body 12-13; ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48; a ze dne 12. 2. 2019, čj. 8 Azs 272/2018-70). Právním základem zajištění podle zákona o pobytu cizinců je

čl. 15 odst. 1 návratové směrnice¹. Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ve věci C-534/11, *Arslan* (dostupném na <http://curia.europa.eu>), konstatoval, že požádá-li zajištěný cizinec o mezinárodní ochranu, *zpravidla* to bude mít za následek ukončení jeho zajištění podle čl. 15 návratové směrnice a policie bude povinna propustit cizince bez zbytečného odkladu ze zajištění; důvody pro původní zajištění cizince automaticky pominou. Zároveň však považoval za souladné s právem Evropské unie takové vnitrostátní ustanovení, které umožňuje ponechat v zajištění v režimu návratové směrnice cizince – žadatele o mezinárodní ochranu – z důvodu, že tento cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení. Toto zajištění totiž nevyplývá z podání žádosti o azyl, nýbrž z okolností, jež charakterizují individuální chování žadatele před podáním žádosti a při něm. V takovém případě musejí být uvedené okolnosti hodnoceny individuálně a pokračování zajištění musí být objektivně nutné k tomu, aby se daný cizinec nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.

[14] Závěry vyslovené Soudním dvorem ve věci *Arslan* byly následně promítnuty do čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice², podle kterého žadatel může být zajištěn, „*je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle [návratové směrnice] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení*“. Tento důvod zajištění byl pak transponován do § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle něhož byl zajištěn i stěžovatel.

[15] Rozsudek *Arslan* a čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice daly vzniknout i ustanovení § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (viz k bodům 91 a 92 důvodové zprávy k zákonu č. 314/2015 Sb., kterým byl s účinností od 18. 12. 2015 novelizován zákon o pobytu cizinců), podle něhož *policie vydá nové rozhodnutí o zajištění, nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu, jde-li o cizince zajištěného podle tohoto zákona, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, a existují oprávněné důvody se domnívat, že ač mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, nebo je pozdržet. Nové rozhodnutí o zajištění policie vydá do 3 dnů od doby, kdy mělo ministerstvo rozhodnout o zajištění*.

[16] NSS shrnuje, že požádá-li o azyl cizinec zajištěný na základě § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, odpadá původní důvod zajištění a cizinec nemůže být nadále zajištěn v režimu návratové směrnice, stát ho však může „přezajistit“ do režimu přijímací směrnice, která dopadá na žadatele o azyl. V zásadě tak může učinit dvěma způsoby. Buď rozhodne ministerstvo (žalovaný) v režimu § 46a odst. 4 zákona o azylu (jako tomu bylo v nyní posuzovaném případě), nebo pokud tak ministerstvo neučiní, může policie vydat nové rozhodnutí o zajištění v režimu § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. U obou variant je podstatné, že ministerstvo či policie vydají nové rozhodnutí o zajištění odpovídající

¹ směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

² směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu

pokračování

požadavkům na vyhodnocení individuálních okolností případu, které plynou z rozsudku *Arslan*. Právní úprava podle § 46a zákona o azylu představuje v intencích rozsudku *Arslan* přípustnou výjimku stanovenou vnitrostátním právem, při níž je žadatele o azyl možné (za účelem rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců) ponechat v zajištění v režimu návratové směrnice po dobu maximálně pěti dnů, aby nebyl zmařen výkon rozhodnutí o navrácení. Tytéž závěry lze vztáhnout i na navazující třídenní lhůtu podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[17] NSS ve věci 4 Azs 228/2014 vysvětlil, že pětidenní lhůta žalovaného k rozhodnutí je lhůtou propadnou, po jejímž uplynutí nelze rozhodnout o zajištění žadatele v režimu zákona o azylu (přijímací směrnice). NSS v té době rozhodoval ještě předtím, než byl do § 124 zákona o pobytu cizinců vložen nový odst. 4; závěry rozsudku lze však vztáhnout (s drobnými úpravami) i na novelizovanou právní úpravu. Rozdíl spočívá v tom, že nevydá-li ministerstvo rozhodnutí o zajištění v zákonné pětidenní lhůtě, neztrácí zajištění žadatele hned po uplynutí lhůty právní oporu (jako tomu bylo ve věci 4 Azs 228/2014), ale žadatel může být opětovně zajištěn policií ještě po dobu maximálně tří následujících dnů v režimu § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Stále však platí, že obě lhůty, pětidenní i třídenní, jsou propadné. Uplyne-li pětidenní lhůta k rozhodnutí o zajištění podle zákona o azylu, nelze žadatele v tomto režimu již zajistit, totéž platí o lhůtě k zajištění podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[18] V nyní posuzovaném případě žalovaný nerozhodl o zajištění stěžovatele v pětidenní lhůtě, stěžovatelovo omezení na svobodě proto mohlo mít ještě tři následující dny po uplynutí lhůty zákonný podklad, během nichž mohla o zajištění stěžovatele rozhodnout policie. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je to však nepodstatné. Předmětem přezkumu NSS v této věci je rozhodnutí o zajištění vydané podle § 46a odst. 4 zákona o azylu. Pro jakékoliv zajištění platí, že představuje mimořádný institut, neboť znamená omezení, či dokonce (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) zbavení osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného článkem 8 Listiny základních práv a svobod, který může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených zákonem a ústavním pořádkem a pouze v řízení předepsaném zákonem. Zde však tyto přísné zákonné podmínky dodrženy nebyly.

[19] V nynějším případě – a v tom má krajský soud pravdu – nejsou namíste spekulace o tom, že žalovaný opatřil rozhodnutí o zajištění dřívějším datem kvůli tomu, aby stihl vydat rozhodnutí v zákonné pětidenní lhůtě. Přesto NSS setrvává na výkladu, že je nutné, aby bylo žadateli rozhodnutí v pětidenní lhůtě i doručeno. Jednak platí, že cizinec by měl být omezen na svobodě co možná nejkratší dobu. Jednak je třeba přihlídnout k tomu, že doručování provádějí samotní zaměstnanci žalovaného, zajištěný cizinec je správnímu orgánu k dispozici 24 hodin denně, a neprodlenému doručení by tedy nemělo nic bránit. Za těchto okolností je namíste upřednostnit restriktivnější výklad běhu lhůty k rozhodnutí zajištění oproti obecné úpravě správního řádu, který odpovídá výjimečnosti institutu zajištění a specifickému postavení zajištěného žadatele o azyl.

III. Závěr a náklady řízení

[20] Krajský soud posoudil nesprávně běh lhůty k rozhodnutí o zajištění, a tedy i jeho zákonnost, a proto NSS napadený rozsudek zrušil ve výroku I a II podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Nezrušil však výrok III, jímž byla ustanovenému zástupci přiznána odměna za zastupování. Dále NSS zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, kterým byl stěžovatel nezákonně zajištěn, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudních spisů však vyplývá, že stěžovateli nevznikly v řízení o kasační stížnosti ani v řízení o žalobě žádné důvodně vynaložené náklady. Řízení ve věcech rozhodnutí o zajištění jsou totiž od soudního poplatku osvobozena [§ 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a hotové výdaje a odměnu ustanovenému advokátovi platí stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[22] NSS přiznal zástupci odměnu za jeden úkon právní služby, a to za písemné podání soudu ve věci samé (doplnění kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Za jeden úkon právní služby náleží odměna ve výši 3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Dále zástupci náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce je plátce DPH, proto mu rovněž náleží náhrada ve výši 21 % z částky 3 400 Kč, tj. 714 Kč. Celkem odměna činí 4 114 Kč. Tato částka bude zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

[23] NSS ustanovenému zástupci nepřiznal odměnu za úkon, který spočíval v další poradě s klientem přesahující jednu hodinu a konané dne 28. 1. 2020. Potvrzení o právní konzultaci, které zástupce předložil, neprokazuje, že porada trvala skutečně déle než jednu hodinu, a je to i málo pravděpodobné (ostatně potvrzení má typizovaný obsah, který je soudu znám i z jiných kasačních řízení, včetně vždy stejné délky porady). Podle potvrzení vysvětlil zástupce stěžovateli zejména důsledky eventuální úspěšnosti kasační stížnosti, porada se však nijak nepromítla do obsahu kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu