



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudkyň Mgr. Lenky Bahýľové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **M. N.**, zast. Mgr. Viktorem Klímou, advokátem, sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu Plzni ze dne 12. 11. 2019, č. j. 17 A 205/2019 - 54,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 11. 2019, č. j. 17 A 205/2019 – 54, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 10. 2019, č. j. OAM-451/LE-BA02-BA04-PS2-2019, **se zrušuje.**
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši 20 570 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Viktora Klímy.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející průběh řízení

[1] Krajský soud v Plzni v záhlaví označeným rozsudkem (dále též jen „napadený rozsudek“) zamítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2019, č. j. OAM-451/LE-BA02-BA04-PS2-2019 (dále též jen „rozhodnutí žalovaného“), jímž byl žalobce zajištěn podle § 46 odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“).

[2] Z průběhu předcházejícího řízení se podává, že žalobci bylo dne 4. 9. 2019 uloženo podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění na dva roky, neboť pobýval na území bez platného oprávnění k pobytu. Žalobce z území státu ve

stanovené době (do 9. 10. 2019) nevycestoval, dne 13. 10. 2019 byl za účelem správního vyhoštění zajištěn Policií ČR podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a umístěn do Zařízení pro zajištění cizinců Balková (dále jen „ZZC“; pozn. NSS – kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění, byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 7 Azs 449/2019 - 36). V ZZC podal žalobce dne 16. 10. 2019 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Jako důvod nemožnosti návratu do země původu žalobce uvedl bisexualitu s tím, že v Uzbekistánu je homosexualita trestná, což pro žalobce jako muslima znamená riziko trestu ukamenování.

[3] Rozhodnutím žalovaného byl žalobce zajištěn, neboť žalovaný shledal, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žalobce svou žádost o udělení mezinárodní ochrany podal pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Uvedl, že žalobce do České republiky přicestoval přes jiné státy Evropské unie (Litva, Polsko, Německo), kde mohl požádat o mezinárodní ochranu. Na území České republiky pobýval pět měsíců a teprve poté, kdy byl zajištěn za účelem správního vyhoštění, požádal o mezinárodní ochranu. Jiné kroky k legalizaci svého pobytu neučinil, byť si byl dobře vědom, že v ČR pobývá neoprávněně. Žalovaný shledal existenci nebezpečí, že žalobce z území státu nevycestuje a bude mařit případné vyhoštění. Jeho propuštěním by byl ohrožen i průběh řízení o udělení mezinárodní ochrany. S ohledem na okolnosti dosavadního pobytu a absenci adresy v ČR žalovaný nepředpokládal, že by žalobce změnil svůj dosavadní postoj k dodržování svých povinností. Zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu by tedy nebyla účinná.

[4] Krajský soud se v napadeném rozsudku nejprve zabýval námitkou, že rozhodnutí o zajištění bylo vydáno po uplynutí lhůty pěti dnů podle § 46a odst. 4 zákona o azylu. Dospěl k závěru, že tvrzené podání žádosti o mezinárodní ochranu již dne 13. 10. 2019 (na cizinecké policii) žalobce neprokázal, taková skutečnost ze správního spisu neplyne. Žalobce měl pouze opakovat skutečnosti, které uvedl již v řízení o vyhoštění, aniž by z toho bylo zřejmé, že právě v ČR hledá ochranu před pronásledováním. Krajský soud zároveň uvedl, že i kdyby žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu již dne 13. 10. 2019, nečiní to rozhodnutí žalovaného nezákonným jen proto, že bylo žalobci doručeno až dne 21. 10. 2019. Lhůta podle § 46a odst. 4 zákona o azylu je zachována, pokud je rozhodnutí v pěti dnech vydáno.

[5] Ve vztahu k důvodům pro zajištění žalobce krajský soud uvedl, že zajištění nevylučuje skutečnost, že žadatel uvádí důvody, jež by mohly být při meritorním posouzení shledány azylově relevantní. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016 - 35 a ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 - 31) uvedl, že vážně míněná žádost o mezinárodní ochranu podaná v zajištění zůstává „pouze“ účelovou, jestliže z okolností případu (např. dosavadní jednání cizince, délka pobytu na území, osobní poměry apod.) plyne motivace žadatele vyhnout se správnímu vyhoštění. S přihlédnutím ke znění čl. 8 odst. 3 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU je nezbytné, aby žádost o mezinárodní ochranu měla účel mařit vyhoštění a představovala tak zneužití práva, přičemž skutečnost, že žadatel mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, je jedním z možných znaků účelovosti, byť ji bez dalšího neprokazuje. Krajský soud potvrdil závěr žalovaného, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žalobce svou žádost podal toliko s účelem mařit vyhoštění. Těmito důvody byla jednak časová posloupnost kroků žalobce (na území České republiky pobýval

pokračování

několik měsíců, proběhlo vůči němu řízení o vyhoštění, pravomocnému rozhodnutí o vyhoštění se nepodrobil a na území státu dále pobýval) a jednak jeho neochota řešit svůj pobyt v České republice dříve či jiným způsobem. Pokud existovaly oprávněné důvody se domnívat, že žádost o mezinárodní ochranu je účelová, není podstatná věrohodnost azylového příběhu žalobce.

[6] Za zcela nedostatečná považoval krajský soud tvrzení žalobce ve vztahu k námitce, že patří mezi zranitelné osoby podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Pokud uvedl, že byl zbit a odvezen na policejní stanici, podle popisu nejde o útok, který by jej stavěl do srovnatelného postavení s osobami, které *„byly mučeny, znásilněny nebo podrobeny jiným vážným formám psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“*. Konkrétní následky žalobce neuvedl a tvrzené obavy z pobytu v zařízení pro zajištění cizinců jsou bez konkrétních opěrných bodů, které by vypovídaly o tom, že mu hrozí násilí právě v zajištění.

[7] Důvodnými neshledal krajský soud ani námitky žalobce proti závěru žalovaného o neúčinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, k čemuž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 1 Azs 349/2016, sp. zn. 1 Azs 126/2018 a sp. zn. 4 Azs 105/2017), a shrnul, že žalobce nemá k území České republiky žádný vztah, pobýval zde neoprávněně a nevystoupal ani poté, co bylo pravomocně rozhodnuto o jeho vyhoštění. Za tohoto stavu nebylo možné dle krajského soudu očekávat, že se žalobce dobrovolně podrobí uloženým omezením a bude k dispozici pro řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně řízení o vyhoštění.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti uplatnil několik okruhů námitek. Zaprvé nesouhlasil s krajským soudem, že žádost o udělení mezinárodní ochrany podal až dne 16. 10. 2019. Uvedl, že již dne 13. 10. 2019 policistům na odboru cizinecké policie v Praze sdělil, že se do Uzbekistánu vrátit nemůže, neboť mu zde hrozí pronásledování. Přestože tak nečinil v českém jazyce nebo neuváděl přímo, že žádá o azyl, bylo zřejmé, že hledá na území ochranu před pronásledováním. Namísto ochrany byl zajištěn, přestože se na odbor cizinecké policie dostavil dobrovolně. Prohlášení o úmyslu požívat v ČR ochrany pak učinil v ZZC, a to na základě zjištění, že jeho žádost nebyla zaregistrována. Podle stěžovatele nemá oporu ve správním spise závěr krajského soudu, že stěžovatel své tvrzení neprokázal, neboť tvrzené skutečnosti vyplývají z rozhodnutí Policie ČR o zajištění ze dne 13. 10. 2019, do něhož byl zahrnut protokol o vyjádření stěžovatele ve věci zajištění, tj. že se stěžovatel dostavil dobrovolně na odbor cizinecké policie ve smyslu § 3a odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o azylu, že žádal policisty o řešení jeho dalšího pobytu, že se do Uzbekistánu nemůže vrátit z důvodu své sexuální orientace, a že hodlá v ČR zůstat. Projev vůle stěžovatele byl dostatečně určitý a bylo jej třeba považovat za žádost o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel nerozumí argumentu krajského soudu, že nemohl využít rozhodnutí či protokol Policie ČR, neboť rozhodnutí bylo součástí obsahu správního spisu ve věci zajištění. Úmyslem zákonodárce nebyl požadavek, aby musel cizinec výslovně uvést, že na území ČR žádá o udělení mezinárodní ochrany; k tomu poukázal na to, že azyl byl již od svých počátků spojen s určitými místy (uchýlení se pod ochranu kostela/církve) nebo i s prohlášením zvláštních formulí, přičemž v dnešní době je takovým místem právě cizinecká policie.

[9] Zadruhé stěžovatel v návaznosti na tvrzení, že žádost o mezinárodní ochranu podal již dne 13. 10. 2019, namítal, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno po uplynutí zákonné lhůty uvedené v § 46a odst. 2 (nyní odst. 4) zákona o azylu. Pokud krajský soud zjistil, že ve lhůtě pěti dnů postačí rozhodnutí o zajištění vydat, odchýlil se od závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2015, č. j. 4 Azs 228/2014 – 34, podle něhož je nutno ve lhůtě pěti dnů rozhodnutí nejen vydat, ale také cizinci doručit (předat). Takový výklad je podle stěžovatele v souladu s čl. 5 odst. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který vyžaduje, aby dotčené osobě bylo zbavení osobní svobody a jeho důvody sděleny neprodleně. Proto je třeba trvat na lhůtě 5 dní jako na lhůtě pro vydání a předání rozhodnutí. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu vyžaduje, aby žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána v zařízení pro zajištění cizinců, stěžovatel však žádost podal na Policii ČR. Krajský soud pak vůbec nereagoval na námitku stěžovatele, že nebyla splněna podmínka místa podání žádosti, a tedy pro jeho zajištění.

[10] Zatřetí stěžovatel rozporoval závěr krajského soudu, resp. žalovaného, že časové prodloužení s žádostí je důkazem o účelovosti jeho žádosti. Stěžovatel od počátku upozorňoval na svou situaci a důvody, proč se nemůže do své vlasti vrátit. I přes tato tvrzení se stěžovateli nedostalo náležitých poučení ohledně možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na něž krajský soud odkazoval (č. j. 4 Azs 284/2016 – 35, č. j. 4 Azs 9/2017 – 31) se týkaly skutkově odlišných případů – cizinci se kontaktu s orgány veřejné moci vyhýbali. Stěžovatel se však na policii dostavil dobrovolně a před správními orgány nikdy neutíkal; proto v jeho případě nelze hovořit o zneužití práva, jemuž má zabránit zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 1 Azs 349/2016 – 48).

[11] Začtvrté stěžovatel nesouhlasil s hodnocením krajského soudu, že není zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Krajský soud zcela opomenul sdělení stěžovatele, že byl napaden skupinou mužů a odveden na komisařství, kde byl ponižován a musel se vykoupit zaplacením úplatku, jinak by byl v souladu s § 120 uzbekého trestního zákoníku zbaven na 3 roky osobní svobody. Tento zážitek byl pro něho tak intenzivní, že jej donutil (jako venkovského člověka bez jazykových znalostí) opustit svou vlast. K tomu citoval z bodu 29 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (procedurální směrnice). Stěžovatel jako osoba zranitelná neměl být zajištěn. K tomu poukázal na podmínky, v nichž je jeho zajištění realizováno. ZZC, v němž se nachází, je určeno pro samostatně cestující dospělé muže. Toto prostředí ve stěžovateli vyvolává strach z odhalení jeho sexuální orientace a následné reakce dalších zajištěných cizinců.

[12] Stěžovatel následně popsal průběh konzultace se svým právním zástupcem, která se uskutečnila dne 21. 10. 2019 v ZZC. Návštěvní místnost měla dvoje otevřené dveře, v nichž stáli zaměstnanci soukromé bezpečnostní agentury, v doslechu byl též na svém stanovišti policista, který zde vykonával službu. S ohledem na hlavní azylově relevantní důvod a s ohledem na nutnost mrkání a šeptání, aby se ostatní osoby o důvodech podání žádosti nedozvěděli, o čemž má stěžovatel v případě zaměstnanců soukromé bezpečnostní

pokračování

agentury pochybnosti, konzultace proběhla nedůstojně. Stěžovatel se tak v současné době již v ZZC nemůže cítit bezpečně a obává se opakování aktů pronásledování. Poukázal též na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 7. 2016, stížnost č. 9912/15 (O. M. proti Maďarsku), jímž se krajský soud nezabýval, a dále uvedl, že rovněž odůvodnění rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli předáváno v návštěvní místnosti, kde byla čtena i jednotlivá vyjádření stěžovatele, včetně jeho prohlášení o sexuální orientaci.

[13] Zapáté stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v nevypořádání své námitky, že rozhodnutí se zakládá na nesprávně zjištěném skutkovém stavu. Má za to, že žalovaný nezjistil náležitě skutkový stav bez důvodných pochybností, neboť se nezabýval situací LGBT komunity v Uzbekistánu a plauzibilitou tvrzení, které by mohlo podpořit úvahy o neúčelnosti jeho zajištění. Tvrzení žalovaného, že stěžovatel pobýval na území ČR bez cestovního dokladu, je lživé, ve správním spise je založena kopie cestovního dokladu stěžovatele (cestovní doklad je zadržen u žalovaného).

[14] Zašesté stěžovatel uvádí, že se žalovaný blíže nevypořádal s jednotlivými skutkovými okolnostmi případu při posouzení otázky, zda by bylo na místě v případě stěžovatele uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Jednak bylo stěžovateli nespravedlivě přičítáno k tíži, že nemá platný cestovní doklad, na což krajský soud nereagoval. Dále nebylo dostatečně zohledněno, že stěžovatel pobýval na území státu neoprávněně pouze v řádu několika dnů (3 dny), v řízení o vyhoštění mu nebyl řádně ustanoven tlumočník (stěžovatel nehovoří rusky) a neoprávněný pobyt byl Policii ČR oznámen samotným stěžovatelem. Tyto skutečnosti závažnost protiprávního jednání snižují. K tomu stěžovatel poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 9. 2013, č. j. 44 A 39/2013 – 19, a dále uvedl, že pokud neuvedl žádnou adresu místa pobytu na území ČR, nejedná se o okolnost, která by byla pro jeho zajištění relevantní. Krajský soud vyšel z nesprávného předpokladu, že by se stěžovatel před správními orgány skrýval, ostatně stěžovatel projevil ochotu s úřady spolupracovat a na rozdíl od ostatních cizinců se sám odebral do „jámy lvové“ (na krajské ředitelství Policie ČR). Stěžovatel má rovněž za to, že mohl být umístěn např. do Pobytového střediska Bělá-Jezová, které je otevřeným zařízením, avšak díky své poloze se ztíženou možností útěku.

[15] Zasedmé má stěžovatel za to, že krajský soud porušil jeho právo zaručené čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť mu neumožnil účast na jednání. Dne 12. 11. 2019 totiž zcela neočekávaně jednání ve věci nařídil, aniž o tom stěžovatele vyrozuměl. Právní zástupce stěžovatele tuto skutečnost zjistil náhodou z informačního systému Infosoud.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[16] Žalovaný ve vyjádření kasační stížnosti uvedl, že stížnost nepovažuje za oprávněnou, se závěry napadeného rozsudku pak plně souhlasí. Konstatoval, že stěžovatel neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by zjištění správního orgánu, na jejichž základě bylo rozhodnuto o jeho zajištění v ZZC, vyvracely, zejména že na území ČR pobýval neoprávněně, bez cestovního dokladu a jakéhokoli pobytového oprávnění. Žalovaný dále shrnul skutkové okolnosti věci a závěry svého rozhodnutí.

[17] Stěžovatel neuvedl podle žalovaného nic, z čeho by bylo možné usuzovat, že je zranitelnou osobou. Stěžovatel je dospělým zdravým mužem a neuvedl, že by byl podroben násilí, které by z něho zranitelnou osobu činilo. K neúčinnosti uložení zvláštních opatření žalovaný odkázal na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 1 Azs 349/2016, 9 Azs 192/2014, 9 As 52/2013). Námitky stěžovatele žalovaný ve svém rozhodnutí podrobně vyvrátil, protiprávní jednání stěžovatele, jehož si byl zjevně vědom, nelze bagatelizovat. Z jednání stěžovatele bylo patrné, že jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany je účelová, podaná s cílem legalizovat pobyt a vyhnout se vyhoštění.

[18] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného zdůraznil již uplatněné námitky a upřesnil, že byl zajištěn s cestovním dokladem Uzbekistánu č. AA9877694, což vyplývá z rozhodnutí Policie o jeho prvním zajištění ze dne 13. 10. 2019. Dále doplnil, že dle britské zprávy „UK Lesbian and Gay Immigration Group“ (viz https://www.stonewall.org.uk/system/files/no_safe_refuge.pdf) jsou příslušníci LGBT komunity zranitelnými osobami, a to jednak vzhledem k dalším zranitelným cizincům, tak vzhledem k zaměstnancům zařízení. Z výpovědí dotčených cizinců vyplývá, že dochází k jejich obtěžování ostatními zajištěnými osobami a personál problémy neřeší.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu „*ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění 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 o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“

[22] Podle § 46a odst. 4 věty první zákona o azylu „*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.*“

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že o jeho zajištění bylo rozhodnuto opožděně, neboť žádost o udělení mezinárodní ochrany podal již dne 13. 10. 2019 (tj. v den svého zajištění Policií ČR), nikoliv až dne 16. 10. 2019. Ve věci

pokračování

přitom není sporu o tom, a tato skutečnost vyplývá též ze správního spisu, že stěžovatel byl s rozhodnutím žalovaného seznámen dne 21. 10. 2019.

[24] Ve správním spise je založena žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 zákona o azylu ze dne 16. 10. 2019, podaná na předepsaném formuláři. Ve spise je rovněž založena písemná informace, poskytnutá stěžovateli dne 13. 10. 2019, o možnosti podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Pokud by za podání žádosti byla považována formalizovaná žádost ze dne 16. 10. 2019, rozhodnutí žalovaného (ze dne 17. 10. 2019), které bylo stěžovateli doručeno dne 21. 10. 2019, by bylo vydáno včas, tj. v rámci stanovené pětidenní lhůty ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[25] Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2015, č. j. 4 Azs 228/2014 – 34, jehož závěry o povaze lhůty pro vydání rozhodnutí o zajištění podle § 46a odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze použít i na posuzovanou věc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 10 Azs 41/2020), jedná se o lhůtu propadnou. Pokud krajský soud v napadeném rozsudku (byť nad rámec vypořádání totožné žalobní námitky) považoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 228/2014 – 34 o povaze lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince uvedené v § 46a odst. 2 (nyní odst. 4) za nedostatečné a přdestřel vlastní úvahu vedoucí k závěru, že lhůta podle § 46a odst. 4 zákona o azylu je zachována, pokud je rozhodnutí v pěti dnech vydáno, pro účely tohoto rozhodnutí postačí odkázat na argumentaci Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 10 Azs 41/2020 (body 13 – 19), kde bylo podrobně reagováno na stejný závěr Krajského soudu v Plzni v jiné věci.

[26] Tuto argumentaci lze shrnout tak, že „(p)rávní úprava podle § 46a zákona o azylu představuje v intencích rozsudku Arslan (pozn. NSS – rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-534/11) přípustnou výjimku stanovenou unitrostátním 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 třídní lhůtu podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. (...) 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 třídní, 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. (...) 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 namísto 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.“

[27] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ani v tomto případě nevidí důvod k tomu, aby se odchýlil od citovaných závěrů vlastní judikatury k povaze lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 46a odst. 4 zákon a o azylu, je pro posouzení

důvodnosti první námitky (a tím i pro výsledné rozhodnutí o kasační stížnosti) rozhodující, zda stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu již dne 13. 10. 2019; v takovém případě by totiž bylo rozhodnutí žalovaného vydáno po uplynutí zákonné lhůty a muselo by být z tohoto důvodu shledáno nezákonným.

[28] Žádostí o udělení mezinárodní ochrany se rozumí již prvotní *projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že v České republice hledá ochranu před pronásledováním nebo před hroící vážnou újmu* (§ 3 odst. 1 zákona o azylu). Platná právní úprava tedy po novele zákona o azylu č. 314/2015 Sb. nadále nerozlišuje mezi „prohlášením o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu“ a samotnou žádostí o udělení mezinárodní ochrany, s níž bylo původně teprve spojeno zahájení řízení o mezinárodní ochraně (§ 10 odst. 1 zákona o azylu ve znění účinném do 17. 12. 2015). Jak k tomu uvádí důvodová zpráva, „(t)ímto je docíleno souladu s evropským právem, kdy žádná z evropských azylových směrnic pojem prohlášení o úmyslu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany nezná. Tím spíš, že samotný úmysl podat žádost o udělení mezinárodní ochrany je fakticky žádostí o udělení mezinárodní ochrany se všemi právy a povinnostmi, které z takového projevu vyplývají, jak pro samotného žadatele, tak i správní orgány. Rovněž se tato změna jeví jako zjednodušující pro adresáty právní normy, protože rozlišování mezi prohlášením o úmyslu podat žádost o udělení mezinárodní ochrany a vlastním podáním žádosti bylo zbytečně složité a matoucí; na tuto změnu navazují další změny a nové instituty ze směrnice jako je např. registrace žádosti atd. Nyní je cizinec už od samého prvního projevu, z něhož je zřejmé, že žádá v České republice o udělení mezinárodní ochrany (odstavec 1), považován plně za žadatele o udělení mezinárodní ochrany a správní řízení je zahájeno (...)“ (důvodová zpráva PS PČR, tisk č. 463/0).

[29] Podle § 3a odst. 1 písm. a) bod 3 je cizinec oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany též na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie (dále jen „útvár policie“) za podmínky, že se dostavil dobrovolně.

[30] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s hodnocením krajského soudu, který uvedl, že ze správního spisu nebylo zřejmé, že stěžovatel právě v ČR hledá ochranu před pronásledováním. Ve správním spise, který měl krajský soud v době rozhodování k dispozici, je založeno rozhodnutí o uložení správního vyhoštění ze dne 4. 9. 2019, které bylo vydáno poté, co se stěžovatel dobrovolně dostavil na útvár policie, aby vyřešil svůj pobyt na území ČR. Do protokolu o výslechu byla dne 1. 8. 2019 zaznamenána mj. tato slova stěžovatele: „Mojí sousedé a lidé z vesnice, kde bydlí nemají odlišnou sexuální orientaci v oblibě a již několikrát jsem byl těmito lidmi zmlácen. V mé zemi mně pronásleduje i policie a za moji sexuální orientaci mi hrozí vězení až na 3 a půl roku. Policií jsem byl zajištěn, odvezen na policejní stanici a tam mě vyslýchali a mlátili. Podařilo se mi je ale uplatit a tak mě pustili. ...V Uzbekistánu mi hrozí pronásledování kvůli mojí sexuální orientaci....Nechci a hlavně nemohu vycestovat. Mám strach o svůj život. Hrozí mi pronásledování ze strany policie, jelikož jsem bisexuál. V Uzbekistánu jsou bisexuálové všeobecně pronásledováni. Jak ze strany policie, tak ze strany veřejnosti...“ Obdobně jsou důvody stěžovatele, pro které sám vyhledal pomoc policie (opět se dobrovolně dostavil na útvár policie), uvedeny též v rozhodnutí policie ze dne 13. 10. 2019 o zajištění stěžovatele a v rozhodnutí žalovaného, byť zde jsou zaznamenány v poněkud mírnější, redukované, verzi.

pokračování

[31] V protokolu o podání vysvětlení ze dne 13. 10. 2019, jehož obsah byl podkladem jak pro rozhodnutí policie o zajištění stěžovatele ze dne 13. 10. 2019, tak pro rozhodnutí žalovaného, uvedl stěžovatel, že potřebuje pomoc, že z území nevycestoval ze stejného důvodu, který uváděl v rámci řízení o správním vyhoštění, tedy z důvodu své orientace, že je bisexuál a kvůli tomu musel z Uzbekistánu odjet, že jej v Uzbekistánu napadlo šest lidí, když jej načapali s jedním kamarádem, že je v Uzbekistánu homosexualita trestná a podle islámského náboženství může být ukamenován. Opakovaně uváděl, že vycestovat nemůže, a žádal o pomoc. Tento protokol sice neměl krajský soud z důvodu jeho opožděného dodání ze strany žalovaného v den rozhodnutí o žalobě k dispozici, nicméně i bez toho bylo možné z konzistentních a jednoznačných tvrzení stěžovatele, jak byly shrnuty mj. v rozhodnutí Policie ČR o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění, zcela zřejmě vyrozumět důvod, pro který se již podruhé dobrovolně dostavil na útvar policie, přestože si byl vědom toho, že na území ČR nemá oprávnění k pobytu. Stejně jako v řízení o správním vyhoštění, tak následně v řízení o zajištění Policií ČR stěžovatel uváděl stejné důvody, pro které má obavy z návratu do země původu, a sice pronásledování (ze strany státní moci i veřejnosti) z důvodu své sexuální orientace.

[32] Dobrovolnost příchodu stěžovatele na útvar policie přitom není na místě zpochybňovat tím, že se sem stěžovatel dostavil „pod tíhou okolností“ (jak uváděl krajský soud), ostatně každý, kdo žádá o ochranu před pronásledováním, je svým způsobem nucen k tomu, aby se na příslušný orgán, který je oprávněn (a povinen) jeho žádost přijmout, dostavil. Stěžovatel tak jistě mohl učinit dříve, a pokud tak učinil dne 1. 8. 2019, učinil tak pozdě, pokud měl na území schengenského prostoru oprávnění pobývat do 10. 5. 2019. Skutečnost, že se stěžovatel okamžitě po svém vstupu na území schengenského prostoru, resp. na území ČR, kam přicestoval pozemskou cestou, nedostavil na příslušný orgán k podání žádosti o mezinárodní ochranu, však sama o sobě nevylučuje, že by takovou žádost podat mohl.

[33] Přestože žádná z otázek, které byly stěžovateli dne 13. 10. 2019 v rámci podání vysvětlení položeny (byť tak jistě mohlo a mělo být učiněno), nebyla přímou „ujišťující“ otázkou, zda tedy stěžovatel žádá o udělení mezinárodní ochrany, z obsahu jeho výpovědi tato skutečnost podle Nejvyššího správního soudu zřetelně vyplývá. Ze záporné odpovědi stěžovatele na otázku, zda požádal v ČR nebo v jiné zemi EU o azyl, přitom nelze dovozovat, že takový úmysl nemá, byť sám přímo nevyslovil např. slovo „azyl“. Co jiného by mělo být vyjádřením úmyslu cizince najít ochranu před pronásledováním než to, že se takový cizinec dobrovolně dostaví na útvar policie v zemi, kde o pomoc a ochranu žádá, a uvede, že se do země původu nemůže vrátit z důvodu pronásledování z azylově relevantních důvodů?

[34] Na závěr o tom, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu již dne 13. 10. 2019, přitom nemůže mít vliv skutečnost, že tak učinil po uplynutí doby, která mu byla stanovena rozhodnutím o správním vyhoštění k vycestování z ČR. Projevem vůle cizince podle § 3 odst. 1 zákona o azylu, tj. žádostí o udělení mezinárodní ochrany, není takový projev pouze v zákonem taxativně vymezených situacích, tj. dle § 3 odst. 2 zákona o azylu projev vůle učiněný „během jeho vycestování po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, soudního řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o žalobě proti

rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo řízení o správním vyhoštění nebo při výkonu trestu vyhoštění uloženého soudem“, resp. dle § 3 odst. 3 zákona o azylu projev vůle učiněný „po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany a po rozhodnutí ministra spravedlnosti o povolení vydání cizince nebo po nabytí právní moci rozhodnutí soudu o předání cizince podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do cizího státu podle zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních“, a dále učiněný „poté, co Česká republika obdržela žádost o jeho předání mezinárodnímu trestnímu soudu, mezinárodnímu trestnímu tribunálu, popřípadě obdobnému mezinárodnímu soudnímu orgánu, které splňují alespoň jednu z podmínek uvedených v § 145 odst. 1 zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních“. V případě stěžovatele nenastala ani jedna z vypočtených situací. Pokud tedy požádal o pomoc u útvaru policie s odkazem na pronásledování v zemi původu z důvodů, které lze považovat za azylově relevantní, je nutno takovou žádost považovat za žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 3 odst. 1 zákona o azylu.

[35] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že žalovaný rozhodl opožděně z důvodu, že vycházel z žádosti stěžovatele, kterou podal dne 16. 10. 2019 v ZZC na standardizovaném formuláři. Z tohoto formuláře s názvem „Žádost o udělení mezinárodní ochrany“ dle § 3 odst. 1 zákona o azylu však paradoxně není vůbec seznatelné, že se jedná o projev vůle, z něhož by bylo zřejmé, že cizinec hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu. Žádost obsahuje pouze předtištěné kolonky „Jméno“, „Příjmení“, „Datum a místo narození“, „Státní příslušnost“ a větu „Žádám o udělení mezinárodní ochrany v České republice“. Žalovaný tedy při rozhodování podle § 46a odst. 1 zákona o azylu musel skutečnost, že se jedná o žádost podle § 3 odst. 1 zákona o azylu, seznat již z rozhodnutí policie o zajištění ze dne 13. 10. 2019, neboť žádost na formuláři s datem 16. 10. 2019, vyznačeným příslušným pracovníkem Policie ČR v ZZC, nelze z hlediska materiálního za žádost o mezinárodní ochranu vůbec považovat.

[36] Z obsahu spisu je tedy zřejmé, že stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu již dne 13. 10. 2019, ve stejný den byl přemístěn do ZZC, přičemž teprve po vyplnění standardizovaného formuláře s datem 16. 10. 2019 byla věc dne 17. 10. 2019 převzata žalovaným a ve stejný den bylo vydáno rozhodnutí žalovaného. Skutečnost, že žalovaný měl na rozhodnutí o „přezajištění“ stěžovatele pouze 1 den však nelze přičítat k tíži stěžovatele. Je na správních orgánech, jakým způsobem nastaví vzájemnou spolupráci za účelem včasného (a tedy zákonného) rozhodnutí o omezení osobní svobody jednotlivce.

[37] Opožděně vydané rozhodnutí žalovaného je tedy důvodem, pro který Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 - 34, č. 2757/2013 Sb. NSS, „po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci, která je značně specifická a vyžaduje urychlené vyřízení, znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo

pokračování

do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním původního rozhodnutí". S ohledem na uvedené se již Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost nezabýval dalšími námitkami stěžovatele směřujícími do zákonnosti rozhodnutí žalovaného, neboť vypořádání těchto námitek by situaci stěžovatele ani přijatý závěr nemohlo nijak ovlivnit.

[38] Nad rámec nutného odůvodnění nicméně považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyslovit se k námitce stěžovatele, kterou napadl postup krajského soudu, jež ve věci nařídil jednání, aniž by o tom účastníky řízení uvědomil.

[39] Podle § 49 odst. 1 věty první s. ř. s. *k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny.*

[40] Podle § 46a odst. 8 zákona o azylu *v případě, že je žaloba podána prostřednictvím ministerstva, ministerstvo předloží soudu žalobu, vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů ode dne doručení žaloby; je-li žaloba podána u příslušného soudu, vyžádá si soud správní spis. Ministerstvo předloží soudu vyjádření k žalobě a správní spis do 5 dnů ode dne doručení žaloby a zároveň doručí své vyjádření k žalobě žadateli o udělení mezinárodní ochrany. O žalobě soud rozhodne do 7 pracovních dnů ode dne doručení správního spisu soudu. Soud nařídí k projednání věci jednání, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné; o tom musí být žadatel o udělení mezinárodní ochrany v rozhodnutí ministerstva poučen. Rozhodne-li soud o zrušení napadeného rozhodnutí, vyrozumí o tom ministerstvo bezprostředně po vyhlášení rozsudku.*

[41] Součástí rozhodnutí žalovaného bylo též poučení o tom, že soud nařídí k projednání věci jednání, pokud to účastník řízení navrhne nejpozději do 5 dnů ode dne podání žaloby nebo je-li to nezbytné. Návrh na projednání věci při jednání stěžovatel ani žalovaný v uvedené lhůtě nevznесли, soud tedy mohl jednání nařídít v případě nezbytnosti, případně mohl rozhodnout bez jednání. Z obsahu soudního spisu není patrné, že by krajský soud nařídil jednání ve věci samé, resp. že by k takovému jednání předvolal účastníky řízení. Kopie stránky z internetové aplikace infoJednání, kterou stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti, nicméně skutečně obsahuje záznam o tom, že ve věci sp. zn. 17 A 205/2019, dne 12. 11. 2019 v 15:05 hod., místnost 114, I. patro, se mělo konat jednání, přičemž k 12. 11. 2019, 6:50 hod., se mělo jednat o platné údaje. Z obsahu soudního spisu je dále patrné, že napadený rozsudek byl účastníkům odeslán datovou schránkou dne 14. 11. 2018 poté, kdy téhož dne soudce zadal pokyn soudní kanceláři k provedení tohoto úkonu.

[42] Z postupu krajského soudu lze dovozovat, že ve věci nebylo nařízeno jednání ve věci samé, ale pouze jednání za účelem vyhlášení rozsudku, o němž soud předtím rozhodl bez jednání. Tímto postupem tedy nedošlo k porušení čl. 36, resp. čl. 38 odst. 2 Listiny, jak stěžovatel namítal. Ve vztahu k postupu krajského soudu je však nutno uvést, že pokud soud rozhoduje bez jednání, rozsudek vyhláší buď tak, že jej v den vyhlášení zveřejní na úřední desce, a to s kompletním odůvodněním nebo s uvedením jeho nosných důvodů, případně tak, že jej vyhlásí na nařízeném jednání, o jehož konání účastníky řízení v přiměřené lhůtě předem uvědomí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/2018). Pokud krajský soud postupoval naposled uvedeným způsobem (jak

vyplývá z informace o konání jednání předložené stěžovatelem), je povinen o takovém postupu učinit záznam v soudním spise, a pokud byly při vyhlášení rozsudku přítomny pouze soudní osoby, v souladu s § 49 odst. 12 s. ř. s. vyvěsit na úřední desce soudu zkrácené písemné vyhotovení rozsudku bez odůvodnění a založit ho do soudního spisu s vyznačením data jeho vyhlášení, přičemž je pochybením, pokud tak neučinil.

V.

Závěr a náklady řízení

[43] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první, dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného (výroky I. a II.). Jak již bylo konstatováno, jelikož Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí o zajištění stěžovatele podle § 46a zákona o azylu a neexistuje dále řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno, nebylo možné věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.

[44] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tak tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona.

[45] Stěžovatel měl v řízení úspěch, má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před krajským soudem, tvořených náklady za zastoupení advokátem za tři úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby, replika), tedy 9300 Kč a tři režijní paušály po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 10 200 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 2142 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení o žalobě celkem 12 342 Kč.

[46] V řízení o kasační stížnosti má stěžovatel právo na náhradu nákladů tvořených náklady za zastoupení advokátem za dva úkony ve věci (sepsání kasační stížnosti a replika k vyjádření žalovaného) ve výši 6200 Kč a dva režijní paušály ve výši 600 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy 6800 Kč. Odměnu a náhradu hotových výdajů je nutno zvýšit o částku odpovídající DPH, tj. o 1428 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 8228 Kč. Celkem za obě řízení je tak žalovaný povinen zaplatit stěžovateli 20 570 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatele.

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

pokračování

V Brně dne 8. února 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu