



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Petra Šuránka v právní věci žalobkyně: **T. H. D.**, zastoupená JUDr. Gabrielou Wagnerovou, advokátkou, sídlem Ruprechtická 158/12a, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2024, č. j. OAM-607/BE-BE01-VL15-PS-2024, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2024, č. j. 56 A 8/2024-30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2024, č. j. 56 A 8/2024-30, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2024, č. j. OAM-607/BE-BE01-VL15-PS-2024, **se ruší.**
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.
- V. Ustanovené zástupkyni žalobkyně JUDr. Gabriele Wagnerové, advokátce, **se nepřiznává** odměna za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně se dne 25. 4. 2024 dostavila na Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Nymburk, kde byla policií zajištěna, neboť pobývá na území České republiky bez oprávnění k pobytu. Rozhodnutím z téhož dne vydaným pod č. j. KRPS-110602-17/ČJ-2024-010025 policie rozhodla o zajištění žalobkyně za účelem vycestování dle § 124b odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Dne 30. 4. 2024 žalobkyně ze Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová podala žádost o mezinárodní ochranu dle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. V souladu s § 46a odst. 4 zákona o azylu žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl o zajištění žalobkyně dle § 46a odst. 1 písm. c) téhož zákona s odůvodněním, že by žalobkyně mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný shrnul dosavadní zjištění policie, dle kterých žalobkyně pobývá na území České republiky neoprávněně, konkrétně v rozporu s rozhodnutím ze dne 15. 8. 2023, č. j. KRPS-75634-49/ČJ-2023-010025, na jehož základě měla vycestovat do 14. 2. 2024. Dále uvedl, že žalobkyně opakovaně podávala žádosti o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie, které byly zamítnuty (včetně následně podaných žalob a kasačních stížností). Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně opakovaně nerespektuje rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky, včetně výjezdních příkazů, nadto neuhradila poplatek za správní řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí ze dne 15. 8. 2023. Žalobkyně tak činí navzdory tomu, že si je vědoma povinnosti opustit území České republiky, v zemi původu má rodinu, ke které se může vrátit, a nic jí tam nehrozí. Žalovaný dále připomněl, že žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany až po svém zadržení policií, zajištění za účelem realizace správního vyhoštění a umístění v zařízení pro zajištění cizinců. Současně dle žalovaného nic nenasvědčuje tomu, že by žalobkyni cokoli bránilo v tom, aby žádost o udělení mezinárodní ochrany podala dříve. Je tedy zřejmé, že se tímto postupem pokouší pouze oddálit, zmařit nebo znemožnit realizaci správního vyhoštění. Z uvedeného žalovaný dovodil, že propuštění žalobkyně ze zajištění a vedení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu bez nutnosti omezení na svobodě by mohlo ohrozit veřejný pořádek České republiky. Lze totiž předpokládat pokračování hrubého nerespektování právního řádu. Žalovaný současně konstatoval, že nelze účinně uplatnit ani zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud připomněl, že na základě dosavadní judikatury, která se otázkou výkladu pojmu „nebezpečí pro veřejný pořádek“ opakovaně zabývala, je třeba za takové nebezpečí považovat hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Přestože samotný nelegální pobyt takovou hrozbu nepředstavuje, v případě opakovaného méně závažného protiprávního jednání či déletrvajícího nerespektování pravomocných rozhodnutí lze závěr o nebezpečí pro veřejný pořádek vyslovit. K tomu krajský soud připomněl, že žalobkyni byla vydána dvě rozhodnutí o povinnosti opustit území, a to včetně výjezdního příkazu, tedy jí byla již opakovaně uložena lhůta k vycestování. Žalobkyně tak ovšem neučinila a vědomě pobývá na území České republiky nelegálně. Popsané jednání představuje dle krajského soudu dostatečně

pokračování

intenzivní zásah, aby bylo možné se důvodně domnívat, že by žalobkyně mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[4] Krajský soud se dále neztotožnil s námitkou, že z napadeného rozhodnutí žalovaného nelze dovodit důvody pro nemožnost uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Naopak přisvědčil žalovanému, že setrvání žalobkyně v zařízení pro zajištění cizinců je jediným účinným prostředkem, jak žalobkyni v protiprávním jednání do budoucna zabránit. Namítala-li žalobkyně nedostatečné posouzení dopadů vydaného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, dle krajského soudu bylo nutno zohlednit, že žalovaný má pro rozhodnutí o zajištění v podobných případech velmi krátkou (pětidenní) lhůtu dle § 46 odst. 4 zákona o azylu. Žalobkyně sice během pohovoru uvedla, že žije s manželem, který prodělal rakovinu, avšak jeho stav je od května roku 2022 stabilizován, s nemocí se neléčí a je schopen samostatného fungování v domácnosti. Sama žalobkyně přitom dle krajského soudu uvedla, že krátkodobé odloučení od manžela není problematické a že návrat do země původu, kde má rodinu, považuje za bezpečný. Rovněž samotná doba zajištění byla dle krajského soudu v rozhodnutí dostatečně odůvodněna.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V kasační stížnosti zpochybnila závěr krajského soudu, že svým jednáním (co do jeho intenzity) narušuje veřejný pořádek. Jak dle stěžovatelky vyplývá z ustálené judikatury, takový závěr není možno učinit pouze na základě neoprávněného pobytu na území. Stěžovatelka má za to, že zajištění každého žadatele o mezinárodní ochranu, nadto na maximální možnou dobu, by vedlo k popření samotného smyslu řízení ve věcech mezinárodní ochrany. Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala také nedostatečnost odůvodnění otázky možného uplatnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. V této souvislosti také namítala, že jejím zajištěním došlo k citelnému zásahu do základního práva na osobní svobodu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti s kasačními námitkami nesouhlasil, naopak se ztotožnil se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] V nyní souzené věci nejsou mezi účastníky řízení sporné skutkové okolnosti, spor je veden o to, zda je ve stěžovatelčině případě důvodné domnívat se, že *by mohla představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek* jako podmínky pro zajištění ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[9] Nejvyšší správní soud se otázkou výkladu pojmu *nebezpečí pro veřejný pořádek* ve své rozhodovací činnosti již opakovaně zabýval. Při výkladu tohoto pojmu je možno vycházet již ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, dle kterého může být narušením veřejného pořádku „*jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“. Přestože citované usnesení bylo vydáno ve vztahu k zákonu č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně

některých zákonů, lze vyjmenovaná kritéria aplikovat i v nyní souzené věci. Jak Nejvyšší správní soud vyložil již v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS: „Otázku, zda je důvodné se domnívat, že zajištěný cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, je při rozhodování správního orgánu o povinnosti tohoto cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců [§ 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu] nutno posuzovat tak jako obdobný důvod pro vyhoštění cizince [§ 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. Takovým důvodem tedy může být jen jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“ (shodně viz např. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 Azs 37/2016-55).

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku také správně připomněl judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které nelze učinit závěr o ohrožení veřejného pořádku toliko na základě samotného nelegálního pobytu či vstupu na území České republiky. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 10. 3. 2016, č. j. 5 Azs 2/2016-30, č. 3462/2016 Sb. NSS, v němž vycházel mj. z předchozích rozsudků ze dne 16. 12. 2013, č. j. 5 Azs 17/2013-22, ze dne 5. 2. 2014, č. j. 1 Azs 21/2013-50, nebo ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 Azs 71/2015-31, uzavřel, že „samotná skutečnost, že žadatel o mezinárodní ochranu nerespektoval pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění, nepostačuje k závěru o tom, že tento žadatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu“.

[11] Krajský soud nicméně s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 2 Azs 122/2016-79, dovodil, že v daném případě by stěžovatelka mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. V rozsudku č. j. 2 Azs 122/2016-79 však Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, ve které „nabylo nerespektování uloženého vyhoštění stěžovatelem navíc roviny trestněprávní, a to hned opakovaně“. Nejvyšší správní soud v tehdejší věci zdůraznil význam trestu vyhoštění uloženého nezávislým soudem v trestním řízení, který nastupuje až v případě, kdy „prostředky mírnější (zde správní řízení a v jeho rámci uložené správní vyhoštění) k zajištění plnění zákonných povinností určitého subjektu práva zjevně nepostačují (ultima ratio)“. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru o možné hrozbě pro veřejný pořádek až v situaci, kdy nebyl respektován trest vyhoštění uložený soudem v trestním řízení, přičemž na tuto podstatnou okolnost (odlišující věc od nyní posuzovaného případu stěžovatelky), tedy na uložení trestu vyhoštění a jeho následné nerespektování, Nejvyšší správní soud shodně poukázal také v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 Azs 237/2016-37.

[12] V nyní projednávaném případě žalovaný a krajský soud shodně argumentovali nerespektováním uložených správních vyhoštění a výjezdních příkazů, které však dle Nejvyššího správního soudu nepostačovaly k zajištění stěžovatelky opírající se o § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Závěr žalovaného a krajského soudu, že ve stěžovatelčině případě bylo možné se domnívat, že by mohla představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, proto neobstojí.

[13] Dle Nejvyššího správního soudu se pak nyní projednávaná věc odlišuje také od případu posuzovaného v rozsudku ze dne 27. 4. 2015, č. j. 4 Azs 57/2015-37 (opakované maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, nenahlášení místa pobytu, a tedy nedohledatelnost cizince správními orgány, nenahlášení ztráty cestovního dokladu

pokračování

a nepožádání o vydání nového). Na rozdíl od tehdy řešeného případu v nyní souzené věci vyplývá z obsahu spisové dokumentace jediné (další) porušení zákona ze strany stěžovatelky, které přistoupilo k nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění, a sice neuhrazení poplatku za správní řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí ze dne 15. 8. 2023. Ani to však ve spojitosti s nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění nepředstavuje natolik závažné protiprávní jednání, které by dosahovalo intenzity hrozby pro veřejný pořádek obdobné jako ve věci sp. zn. 4 Azs 57/2015. V nyní projednávané věci navíc z ničeho neplyne, že by stěžovatelku nebylo možno zastihnout na jí uváděné adrese.

[14] Důvodnou Nejvyšší správní soud shledal také kasační námitku stran nedostatečnosti posouzení možného účinného uplatnění zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o zajištění bez dalšího konstatoval, že v daném případě nelze účinně uplatnit zvláštní opatření, která by postačovala k zabezpečení účasti žadatele na řízení ve věci mezinárodní ochrany namísto omezení jeho osobní svobody. Vůbec tedy neřešil, proč stěžovatelce jako žadatelce o udělení mezinárodní ochrany nebylo možno uložit povinnost zdržovat se v pobytovém středisku určeném žalovaným (§ 47 odst. 1 zákona o azylu), nebo povinnost osobně se hlásit žalovanému v době jím stanovené (odst. 2 téhož ustanovení), ačkoli stěžovatelka sdělila adresu místa pobytu V K. X, M., kde se zdržuje společně s manželem, který je v pokročilém věku a o kterého se stará po prodělané onkologické léčbě, přičemž se obává zhoršení jeho zdravotního stavu; a dobrovolně se dostavila na policii za účelem řešení své situace s příslibem pravidelného dostavování se ke správnímu orgánu. Krajský soud pak sice v napadeném rozsudku připustil, že se žalovaný touto otázkou v rozhodnutí o zajištění nezabýval, avšak ve snaze zhojit toto pochybení nepřipadně odkázal na tu část rozhodnutí žalovaného obsahující důvody vedoucí k závěru o možném ohrožení veřejného pořádku stěžovatelkou. Také napadený rozsudek je tedy v této části odůvodnění nedostatečný.

[15] Nad rámec rozhodovacích důvodů pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že ačkoli se výrok rozhodnutí žalovaného opírá o § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, v odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukazuje také na možnou účelovost stěžovatelčiny žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podala až po svém zajištění. Měl-li ovšem žalovaný za to, že byly naplněny důvody pro zajištění stěžovatelky z tohoto důvodu, měl výrok rozhodnutí opřít o § 46a odst. 1 písm. e) [nikoli o písm. c)] zákona o azylu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu v této souvislosti vyplývá, že jelikož neměla (a nemohla) být účelovost podané žádosti o mezinárodní ochranu při rozhodování o zajištění cizince na základě § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu posuzována, není namístě se v tuto chvíli zabývat tím, zda byl závěr žalovaného (případně krajského soudu) vyslovený k této otázce správný (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 Azs 55/2016-55, nebo ze dne 15. 8. 2016, č. j. 8 Azs 85/2016-47).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Věc však nevrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. přistoupil rovněž ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[17] Současně však Nejvyšší správní soud nevyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění je

třeba na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tedy řízení, v němž by mělo být pokračováno (k tomu přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS). Podle § 46a odst. 13 písm. c) zákona o azylu musí být zajištění podle tohoto zákona bez zbytečného odkladu a bez nutnosti vydání rozhodnutí ukončeno, rozhodne-li soud o zrušení rozhodnutí o zajištění nebo o prodloužení doby trvání zajištění. Povinnost propustit žadatele o udělení mezinárodní ochrany v takovém případě vzniká vyhlášením zrušujícího rozsudku.

[18] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti a také o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný žalobce (stěžovatel) právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní projednávaném případě neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobkyni (stěžovatelce), která je v řízení osvobozena od soudních poplatků dle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, žádné náklady řízení o žalobě ani o kasační stížnosti nevznikly.

[19] V řízení o kasační stížnosti byla stěžovatelka zastoupena JUDr. Gabrielou Wagnerovou, advokátkou, která jí byla ustanovena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2024, č. j. 6 Azs 186/2024-24. V takovém případě hradí odměnu advokáta a hotové výdaje stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovená zástupkyně nicméně v řízení neučinila žádný úkon právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a proto jí nebyla odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti přiznána.

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

V Brně dne 23. srpna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu