



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ch. D. D.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 9. 2024, č. j. 17 A 10/2024-36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 9. 2024, č. j. 17 A 10/2024-36, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2024, č. j. OAM-1115/BA-BA01-BA03-PS-2024, **se zrušuje.**
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 8. 2024, č. j. OAM-1115/BA-BA01-BA03-PS-2024, byl žalobce zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, přičemž doba zajištění byla stanovena do 9. 1. 2025. Předtím byl žalobce zajištěn na základě rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství hlavního města Prahy, ze dne 19. 8. 2024, podle § 124b odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a umístěn do Zařízení pro umístění cizinců Balková za účelem vycestování. Policie žalobce zajistila zejména z důvodu, že nerespektoval výjezdní příkaz.

Dne 23. 8. 2024 nicméně žalobce podal v zařízení pro zajištění cizinců žádost o udělení mezinárodní ochrany.

[2] Žalovaný v rozhodnutí o zajištění (resp. tzv. přezajištění) poukázal na to, že žalobce pobýval na území ČR nelegálně bez jakéhokoliv povolení k pobytu a v rozporu s vydaným rozhodnutím o povinnosti opustit území členských států. Svého neoprávněného pobytu si byl přitom vědom. Nadto byl od roku 1994 již třikrát pravomocně odsouzen a žádost o mezinárodní ochranu podal účelově až po svém zajištění, aniž by specifikoval, co mu v zemi původu hrozí. Podle žalovaného tak naplnil důvod zajištění spočívající v tom, že u něj *je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek*.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) zamítl. Naplnění podmínek zajištění podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu vyplývá podle krajského soudu ze skutečnosti, že žalobce v ČR pobýval dlouhodobě nelegálně, byl již třikrát odsouzen, z toho naposledy za závažnou kriminální činnost v oblasti distribuce drog a nerespektoval uloženou povinnost vycestovat z území členských států EU. Žalobce po celou dobu pobytu na území České republiky neučinil žádný krok k legalizaci svého pobytu, např. prostřednictvím žádosti o mezinárodní ochranu, dokud nebyl zajištěn za účelem vyhoštění. Neuvedl nadto nic, co mu v dřívějším podání žádosti bránilo. Jeho postup tak zavdává příčinu k seriózním úvahám stran jeho motivů k podání žádosti. Nerespektováním uložené povinnosti se pak dopustil maření výkonu správního rozhodnutí, čímž přinejmenším ohrozil bezpečnost a veřejný pořádek na území ČR. Podle krajského soudu by uplatnění zvláštního opatření podle § 47 zákona o azylu nebylo účinné, protože žalobce porušoval zákony ČR a existuje riziko, že v tomto přístupu bude pokračovat.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl v ní, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se soud nevyjádřil k žalobní námitce, že nebyla nijak zjišťována jeho ochota dodržovat zvláštní opatření s ohledem na jeho vazby na území ČR. V tomto ohledu žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, neboť stěžovatele nevyslechl zejména k otázce zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Stěžovatel přitom na území žije dlouho, má zde zázemí, družku a dvě nezletilé děti, o něž pečuje. Má tak motivaci dodržovat zvláštní opatření. V jeho případě nebyly navíc ani splněny zákonné podmínky pro zajištění. Z jeho jednání je zřejmé, že se fakticky nechtěl skrývat ani přebývat na území ČR nadále nelegálně (sám se dostavil na policii). Důvodem zajištění nemůže být skutečnost, že jako poslední variantu pro řešení své situace zvolil žádost o mezinárodní ochranu. Žalovaný navíc nijak blíže nespecifikoval pojem *veřejný pořádek* a odvolal se toliko na skutečnosti, které však nutně o riziku porušení veřejného pořádku nesvědčí. O jeho potenciálním ohrožení nevypovídá sama o sobě ani trestní minulost stěžovatele. Jinak si lze těžko představit, že by byl podmíněně propuštěn na svobodu. Stěžovateli nadto nebyl

pokračování

uložen zákaz pobytu na území. Závěrem stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2024, č. j. 10 Azs 292/2023-53, č. 4580/2024 Sb. NSS, jehož závěry dopadají i na jeho situaci. Pro výše uvedené navrhl zrušit rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména odkázal na správní spis a své vyjádření k žalobě. Zopakoval důvody svého rozhodnutí a dodal, že se stěžovatelem byl sepsán protokol o podání vysvětlení dne 19. 8. 2024 a on sám podal žádost o mezinárodní ochranu, v níž neuvedl žádné důvody. Měl tedy příležitost sdělit patřičné informace. Proto žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Pokud se týče namítaného nedostatku důvodů a z toho plynoucí dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), kasační soud připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je na místě konstatovat tehdy, není-li zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě (v napadeném rozhodnutí) za důvodnou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost také nutno vyhradit výjimečným situacím a vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, a ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (srov. nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[8] Napadený rozsudek krajského soudu vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Sporná věc totiž souvisí se zjištěním skutkového stavu a pro věc rozhodných skutečností (okolností věci), resp. relevancí jejich zjišťování při jednotlivých důvodech zajištění, o čemž soud pojedná dále.

[9] Nejvyšší správní soud předepisuje, že se na nyní projednávanou věc užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem*

podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost. V nyní posuzované věci totiž krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti příslušné novely s. ř. s. a současně rozhodoval specializovaný samosoudce (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021-30, ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Azs 184/2021-36, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, či ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34).

[10] Návazně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Podstatný přesah zájmů stěžovatele Nejvyšší správní soud vymezil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, jehož závěry se uplatní i v nyní projednávané věci (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2022, č. j. 7 As 167/2022-23, ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Azs 84/2021-23, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 156/2021-50, ze dne 13. 8. 2021, č. j. 10 As 222/2021-39, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 As 148/2021-44, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 6 Azs 242/2021-21, ze dne 9. 12. 2021, č. j. 9 Azs 213/2021-45 atp.). Z uvedené judikatury vyplývá, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo plně v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou v judikatuře řešeny rozdílně; (3) bude třeba učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[11] V nyní projednávané věci kasační soud shledal právě onen poslední důvod pro přijatelnost kasační stížnosti – zásadní pochybení krajského soudu, které mělo dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda byly naplněny podmínky pro zajištění stěžovatele dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval výkladem pojmu *nebezpečí pro veřejný pořádek* opakovaně. Při výkladu tohoto pojmu je možno vycházet 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 o pobytu cizinců, lze vyjmenovaná kritéria aplikovat i v nyní souzené věci. Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS, uvedl, že „[o]tázku, zda je důvodné se domnívat, že zajištěný cizinec, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, je při rozhodování správního orgánu o povinnosti tohoto cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců [§ 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu] nutno posuzovat tak jako obdobný důvod pro vyhoštění cizince [§ 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. Takovým důvodem tedy může být jen jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“.

pokračování

Shodně viz např. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 Azs 37/2016-55.

[13] Soudní dvůr Evropské unie pak stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který „*předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.*“; tedy, 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba, 3) dotýkající se základního zájmu společnosti (srov. bod 35 rozsudku ze dne 27. 10. 1977 ve věci *Bouchereau*, 30/77, Recueil, s. 1999; bod 21 rozsudku ve věci *Calfa*; bod 66 rozsudku ve věci *Orfanopoulos a Oliveri*; bod 46 rozsudku ve věci *Komise proti Španělsku*; bod 43 rozsudku ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Komise proti Nizozemí*, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383; bod 23 rozsudku ve věci *Jipa*).

[14] Zásadní je, že závěr o ohrožení veřejného pořádku nelze učinit 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. ze svých 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*“. Právě to se však v projednávané věci stalo (srov. poslední odstavec na str. 3 rozhodnutí žalovaného), viz dále.

[15] V nyní projednávané věci žalovaný a krajský soud shodně poukázali na nerespektování uloženého výjezdního příkazu. To však bez dalšího k zajištění stěžovatele opírající se o § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu nepostačuje. Je totiž nutné zdůraznit, že v souzené věci žalovaný akcentoval okolnosti a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu. Naopak, další okolnosti věci žalovaný pouze okrajově připomněl (trestní minulost stěžovatele). Krajský soud v návaznosti na odůvodnění rozhodnutí žalovaného dokonce ve svém rozsudku citoval znění § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, tedy důvod zajištění související s podáním žádosti o mezinárodní ochranu. Měl-li ovšem žalovaný za to, že byly naplněny důvody pro zajištění stěžovatele 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 neměla-li (a nemohla-li) 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 (viz rozsudky 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). Byť tedy nelze vyloučit, že při dostatečném zohlednění individuálních okolností života stěžovatele a s přihlédnutím k jeho celkové životní situaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2021, č. j. 1 Azs 24/2021-27), žalovaný mohl shledat naplnění podmínek pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, v souzené věci tyto nenašly svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Nebyla tak dostatečně odůvodněna existence skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Trestněprávní minulost cizince pak sice může být důvodem pro tento důvod zajištění, ale správní orgán, případně

soud, musí alespoň v obecnosti předestřít individuální okolnosti, které o ohrožení společnosti výše uvedených kvalit svědčí. V samotném odůvodnění rozhodnutí žalovaného je toliko uvedeno, že od roku 1994 byl stěžovatel třikrát pravomocně odsouzen.

[16] Závěr žalovaného a krajského soudu, že ve stěžovatelově případě bylo možné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, proto neobstojí.

[17] 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. Vycházel při tom z úvah vztahujících se k důvodu zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a ze skutečnosti, že se stěžovatel na území zdržoval nelegálně, přičemž neuposlechl povinnost opustit území. V této situaci nelze bez dalšího zcela rezignovat na alespoň základní úvahu o tom (odůvodnění toho), jak tyto okolnosti (důvody) souvisí s nemožností uložit cizinci zvláštní opatření dle § 47 zákona o azylu. Notabene v situaci, kdy se stěžovatel komunikaci a kontaktu s orgány veřejné moci dle svého tvrzení nevyhýbá a disponuje na území rodinným zázemím. Nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného pak krajský soud nemohl zhojit svými úvahami nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[18] 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 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. Současně však Nejvyšší správní soud nevyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (podle § 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). Zrušení rozhodnutí o zajištění jako prvního úkonu ve věci totiž z povahy věci znamená ukončení řízení (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019-43, č. 4085/2020 Sb. NSS).

[19] 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, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náhrada nákladů řízení tvoří náklady na zastoupení stěžovatele advokátem, a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce stěžovatele učinil ve věci tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, dvě písemná podání soudu [podání žaloby a podání kasační stížnosti (respektive jejího doplnění)] dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální

pokračování

náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkové náklady na právní zastoupení stěžovatele tedy činily 10 200 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 2 142 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkové náklady řízení pro stěžovatele tedy představuje částka ve výši 12 342 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovateli tuto částku k rukám jeho advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. listopadu 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu