

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **H. I.**, zastoupeného JUDr. Romanou Lužnou, advokátkou se sídlem Heinrichova 16, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Přijímací středisko cizinců Zastávka**, se sídlem Havířská 514, Zastávka, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2011, č. j. CPR-2696/ČJ-2011-004025-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2011, č. j. 36 A 13/2011 - 17,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2011, č. j. 36 A 13/2011 - 17, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 9. 3. 2011 rozhodla podle § 124a ve spojení s § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění z území České republiky. Dobu zajištění stanovila na 180 dní. Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 29. 4. 2011, č. j. 36 A 13/2011 – 17, zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení tohoto rozsudku krajského soudu.

[2] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že v době rozhodování žalované byly splněny podmínky § 124a zákona o pobytu cizinců, neboť existovalo

pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 21. 9. 2007 vydané Policií ČR, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Praha, RCCP Praha – Ruzyně, jež nabylo právní moci dne 27. 9. 2007 a stalo se vykonatelným uplynutím doby oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, tj. 16. 6. 2010. Námitku žalobce, že žalovaná nevyužila oprávnění podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, shledal krajský soud nedůvodnou, jelikož se tato úprava aplikuje před rozhodnutím o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců správním orgánům neukládá, aby aplikovaly § 124 a § 124a společně a že by měly být společně splněny i podmínky obsažené v těchto ustanoveních. Rozhodnutí správního orgánu o zajištění je srozumitelné a přesvědčivé; cizinec nebyl v průběhu řízení zkrácen na svých právech, neboť toto řízení bylo vedeno za přítomnosti tlumočníka a o svých právech byl řádně poučen.

[3] Není překročením mezí správního uvážení, pokud žalovaná zhodnotila opakované podání žádosti o azyl žalobcem jako zneužití azylového řízení k oddálení vyhoštění. Žalobce několikrát překročil státní hranice s úmyslem žádat o mezinárodní ochranu v dalších členských státech EU, vždy byl však vrácen zpět do ČR. Stejně tak skutečnost, že žalobce nepožádal o prodloužení doplňkové ochrany, svědčí podle krajského soudu o tom, že považuje svůj pobyt na území ČR za náhodný a přechodný, neboť jinak by využil svého práva podle § 53a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu). Ze všech těchto skutečností krajský soud dovodil, že žalobce nemá vážný zájem o pobyt na území ČR a jsou zde tedy důvody pro jeho zajištění za účelem správního vyhoštění.

II. Kasační stížnost

[4] Stěžovatel v prvé řadě namítá, že krajský soud nijak nepřezkoumal uplatněnou žalobní námitku, že k jeho zajištění podle § 124a zákona o pobytu cizinců nemohla žalovaná přistoupit, neboť zákon vyžaduje, aby existovalo pravomocné rozhodnutí o vyhoštění, které bylo vydáno nikoli podle kteréhokoli písmene § 119, ale toliko podle § 119 odst. 1 písm. a) či písm. b) bod 6 a 7. Soud podle stěžovatele rovněž neuvedl žádnou právní argumentaci k námitce, že k rozhodnutí o vyhoštění z roku 2007 již nemohla žalovaná v březnu 2011 přihlížet. Soud pouze zrekapituloval pobyt stěžovatele na území s tím, že rozhodnutí o vyhoštění nebylo po určitou dobu vykonatelné (neurčil však přesně po jakou dobu) a že tedy žalovaná postupovala správně, pokud k němu přihlížela. Podle stěžovatele soud nesprávně zhodnotil námitku, že rozhodnutí o vyhoštění vydané v roce 2007 by mělo být nadále platné. Nelze totiž přihlížet k jakémukoli rozhodnutí o správním vyhoštění vydanému v minulosti, ale pouze k rozhodnutí, které je stále platné. Platnost rozhodnutí č. j. SCPP-1144-16/PH-1-ÚO-2007 byla spojena s dobou, po kterou nelze umožnit vstup stěžovatele na území, tedy tři roky. Žalovaná i soud upozorňují na to, že rozhodnutí nebylo vykonatelné, nicméně podle stěžovatele pozastavení vykonatelnosti neznamená automaticky, že by se stavěl běh doby, po kterou nelze umožnit vstup. Nadto krajský soud ani žalovaná nezdůvodnily, z jakých důvodů a po jakou dobu mělo být dané rozhodnutí nevykonatelné.

[5] Za zcela nesprávný má stěžovatel závěr soudu, že by žalovaná v případě zajištění dle § 124a zákona o pobytu cizinců nemohla a neměla uplatnit přednostně zvláštní opatření za účelem vycestování podle tohoto zákona. Této úvaze odporuje samotné systematické

uspořádání těchto ustanovení v zákoně. Zvláštní opatření za účelem vycestování jsou upravena v samostatné hlavě ještě před právní úpravou zajištění. Zákon o pobytu cizinců nijak neomezuje okruh cizinců pobývajících na území bez oprávnění, u kterých by mohla či měla být tato opatření použita. To, že by měla být uplatněna pokud možno před zajištěním cizince, vyplývá nejen ze znění zákona, ale i ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“). Obava, že cizinec nevycestuje, není dostatečným důvodem k jeho zajištění, ale má vést správní orgán k uložení opatření za účelem vycestování. Až ve chvíli, kdy cizinec poruší povinnost uloženou opatřením či nevycestuje ve stanovené době, může být zajištěn (§ 123b odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Stejně tak podle čl. 15 návratové směrnice může členský stát přistoupit k zajištění vyhošťované osoby, až když jiná opatření selhala.

[6] Stěžovatel současně vytýká soudu i žalované absenci úvahy o možném splnění účelu zajištění, jímž je realizace vyhoštění do státu původu. Vzhledem k tomu, že správní zajištění je zásahem do osobní svobody jednotlivce, nelze se spokojit s pouhou existencí rozhodnutí o vyhoštění, nýbrž je nutno zkoumat, zda daného účelu zajištění může, nebo vůbec má být dosaženo. V případě stěžovatele nelze odhlédnout od skutečnosti, že mu byla v roce 2009 udělena doplňková ochrana z důvodu nebezpečí vážné újmy (§ 14a odst. 2 zákona o azylu) při návratu do Sýrie. I přesto, že průkaz o povolení k pobytu osoby požívající doplňkovou ochranu nebyl prodloužen, důvody pro její udělení nutně nepřestaly existovat. V době vydání rozhodnutí o zajištění již probíhal nově konflikt v Sýrii; pokud orgány České republiky chtějí stěžovatele navrátit zpět, hrozí porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V této souvislosti stěžovatel poukázal na čl. 16 Směrnice Rady č. 2004/83/ES ze dne 29. 4. 2001 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). Vzhledem ke všemu výše uvedenému navrhuje stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se stěžovatel dne 14. 2. 2011 dostavil do Přijímacího střediska cizinců Zastávka, kde opětovně učinil prohlášení s úmyslem požádat o udělení mezinárodní ochrany (toto řízení je stále vedeno). Šetřením žalovaná zjistila, že stěžovatel je veden v evidenci nežádoucích osob a že z důvodu jeho protiprávního jednání rozhodla Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Referát cizinecké a pohraniční policie Praha Ruzyně, dne 21. 9. 2007 o správním vyhoštění na tři roky. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 9. 2007, vykonatelným se stalo dne 17. 7. 2010, tedy poté co uplynula lhůta doplňkové ochrany a následně „Závazným stanoviskem k možnosti vycestování cizince“ ze dne 22. 2. 2011, podle kterého bylo vycestování stěžovatele do země státního občanství možné.

[8] Žalovaná doplnila, že stěžovatel již v České republice žádal o mezinárodní ochranu dvakrát; v obou případech neúspěšně. Z dostupných materiálů žalovaná zjistila, že stěžovatel opakovaně porušoval právní předpisy české i ostatních členských států EU a vyhýbal se probíhajícímu řízení o azylu, neoprávněně překračoval státní hranice, načež byl

vždy vrácen v rámci Dublinského řízení zpět do ČR. Žalovaná má proto další stěžovatelovu žádost o udělení mezinárodní ochrany za ryze účelové jednání, jímž se snaží vyhnout vycestování z území České republiky. Žalovaná má za to, že ve správním řízení postupovala v souladu se zákonem, a to včetně úplného dokazování.

[9] Závěrem vyjádření žalovaná zmínila, že dne 24. 5. 2011 bylo zajištění stěžovatele ukončeno. Stěžovatel byl ze Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová propuštěn na základě „Příkazu k propuštění cizince ze zajištění v Zařízení a předání Ministerstvu vnitra ČR“ vydaného na podkladě sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky týkajícího se pozastavení realizace vyhoštění státních příslušníků Sýrie.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů [§ 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále jen „s. ř. s.“] a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel vytýkal krajskému soudu mj. to, že jeho rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se proto nejprve věnoval této výtce; teprve pokud by jí nepřisvědčil, mohl by zkoumat další námitky, které směřují do právního posouzení věci samé, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je zpravidla možno hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti [srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.].

[12] Nedostatek důvodů spatřoval stěžovatel v tom, že krajský soud nevypořádal, resp. vypořádal nedostatečně, vícero z uplatněných žalobních bodů. Stěžovatel v prvé řadě namítal, že zákon o pobytu cizinců vyžaduje, aby bylo pro případ zajištění podle § 124a cit. zákona, pravomocně rozhodnuto o vyhoštění cizince pouze z důvodů podle § 119 odst. 1 písm. a) nebo b) bod 6 a 7. Krajský soud v této souvislosti citoval § 124a zákona o pobytu cizinců a uvedl, že žalovaný spatřoval důvod pro zajištění stěžovatele na základě § 124a zákona o pobytu cizinců v rozhodnutí o vyhoštění z 21. 9. 2007, které nabylo právní moci dne 27. 9. 2007 a vykonatelné se stalo dne 16. 6. 2010. Nijak se ovšem nezabýval skutečností, zda bylo toto rozhodnutí vydáno v režimu namítaném stěžovatelem (tedy podle přesně vymezených ustanovení zákona o pobytu cizinců tak, jak je vyjmenovává § 124a zákona o pobytu cizinců), či zda v tomto režimu vůbec muselo být vydáno.

[13] K námitce, že tříletá lhůta, po kterou nelze stěžovateli umožnit vstup na území, stanovená tímto rozhodnutím již uběhla a nelze k němu proto přihlížet, se krajský soud nevyjádřil vůbec. Stejně tak neposkytl žádné úvahy k námitkám ohledně doby, po kterou měl být žalovaný veden v evidenci nežádoucích osob a k otázce, zda skutečnost, že vykonatelnost rozhodnutí je po určitou dobu pozastavena, znamená stavění lhůty, po kterou není možno stěžovateli umožnit vstup na území České republiky. Nevypořádáním těchto námitek tak nebyla zodpovězena základní otázka, zda je rozhodnutí o správním vyhoštění z 21. 9. 2007 stále platné a zda mohlo sloužit jako podklad pro zajištění stěžovatele na základě § 124a zákona o pobytu cizinců. Nejvyššímu správnímu soudu v této souvislosti neuniklo, že žalovaný uvádí v žalobou napadeném rozhodnutí jako počátek vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění datum 17. 7. 2010, naproti tomu

krajský soud považuje toto rozhodnutí za vykonatelné od 16. 6. 2010. Z odůvodnění napadeného rozsudku však nevyplývá, proč krajský soud spojuje vykonatelnost s jiným datem, než žalovaný, čímž pouze přispívá k nedostatkům spojeným s vypořádáním tohoto žalobního bodu.

[14] Žaloba dále obsahovala námitku směřující proti rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 1. 3. 2011, konkrétně pak jeho právní moci. K této námitce, resp. k otázce, kdy nabylo toto novější rozhodnutí o vyhoštění právní moci (a zda tedy mohlo být eventuelně podkladem pro zajištění podle § 124a zákona o pobytu cizinců) krajský soud neučinil jedinou zmínku. Obdobně postupoval i v případě námitky, že žalovaná nezdůvodnila, proč v případě stěžovatele přistoupila k maximální délce zajištění, tedy 180 dnů. V neposlední řadě odůvodnění rozsudku krajského soudu postrádá vypořádání posledního žalobního bodu směřující proti absenci úvah o možném splnění účelu zajištění v rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel v rámci tohoto žalobního bodu poukazoval na čl. 3 Úmluvy a čl. 16 kvalifikační směrnice. K této argumentaci žalobce se, jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud nijak nevyjádřil.

[15] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud krajský soud opomine vypořádat byť jedinou z žalobních námitek, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 -111 či rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Stejně tak je podle judikatury zdejšího soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52).

[16] V daném případě, jak vyplývá z výše uvedeného, opomněl krajský soud vypořádat nikoli pouze jednu, nýbrž vícero žalobních námitek. Vzhledem ke skutečnosti, že se krajskému soudu nezdařilo zodpovědět základní otázku existence podkladu pro správní zajištění stěžovatele, od níž se odvíjí posouzení dalších dílčích otázek případu, nemohl Nejvyšší správní soud ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74 (publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS) abstrahovat k dílčímu posouzení relativně nezávislé námitky, neboť veškeré posuzování dalších otázek bude odviset od zjištění, zda mohl být stěžovatel v daném případě zajištěn na základě rozhodnutí o správním vyhoštění z 21. 9. 2007. Projednání dalších kasačních námitek by proto bylo v daném případě ze strany Nejvyššího správního soudu předčasné a neúčelné.

IV. Závěr

[17] Stěžovatel uspěl s prvou ze svých stížnostních námitek. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení; v něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a přezkoumá rozhodnutí žalované ze dne 9. 3. 2011 na základě všech v žalobě uplatněných námitek, tedy i těch, které v původním řízení opomenul. V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Pro účely dalšího řízení ve věci kasační soud *obiter dictum* poukazuje na skutečnost, že otázka, zda se staví běh doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území, po dobu, kdy je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné, byla usnesením

ze dne 2. 2. 2011, č. j. 1 As 106/2010 – 74, předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

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

V Brně dne 24. srpna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu