

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. O.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, 180 00 Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 2. 2012, č. j. KRPA-73958/ČJ-2011-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2012, č. j. 1 A 14/2012 - 17,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2012, č. j. 1 A 14/2012 - 17, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 3. 2. 2012, č. j. KRPA-73958/ČJ-2011-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

V. Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Petra Václavka **se určuje** částkou 5.808 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaná podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), prodloužila žalobci dobu zajištění

za účelem správního vyhoštění o 90 dnů. Původně byl žalobce zajištěn rozhodnutím žalované ze dne 8. 11. 2011, č. j. KRPA-73958/ČJ-2011-000022, rovněž na dobu 90 dnů podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců.

[2] Rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ze dne 3. 2. 2012 napadl žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 A 14/2012 - 17, žalobu zamítl. Nepřisvědčil názoru žalobce, že prodloužení doby zajištění není možné odůvodňovat probíhajícím řízením o udělení mezinárodní ochrany. Důvodnými neshledal městský soud ani námitku nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů nebo námitku týkající se nedostatečného posouzení špatného zdravotního stavu žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost.

[4] Podle stěžovatele se nelze ztotožnit se závěrem městského soudu, že v projednávané věci bylo důvodné prodloužit dobu zajištění z důvodu probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně. Žalovaná měla ve věci pečlivě zjistit skutkový stav, nikoliv pouze odkázat na probíhající azylové řízení, aniž by z něj vyvodila závěry relevantní pro otázku výkonu správního vyhoštění. V tomto ohledu tak žalovaná v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nedostatečně zjistila skutkový stav věci a nezohlednila komplikovaný zdravotní stav stěžovatele. Současně žalovaná z probíhajícího azylového řízení nevyvodila potřebné závěry pro otázku případné faktické realizace správního vyhoštění.

[5] Ze strany stěžovatele nedošlo k tak intenzivnímu porušení zákona, aby bylo možné vyloučit případnou aplikaci zvláštních opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná ovšem zcela evidentně alternativu uložení zvláštního opatření *a priori* vyloučila a vůbec se jí v řízení nezabývala. Nelze aprobovat závěr městského soudu, že soudu nepřísluší v řízení o prodloužení doby zajištění zkoumat, zda byly splněny podmínky pro zajištění cizince, které byly předmětem samostatného řízení, ale pouze to, zda je zajištění oprávněné.

[6] Žalovaná v posuzovaném případě podle stěžovatele nedostatečně zjistila skutkový stav věci, proto nemohla svědomitým způsobem posoudit možnost aplikace zvláštních opatření. Napadené správní rozhodnutí je tudíž nepřezkoumatelné. V této souvislosti odkázal stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k zajištění, např. na rozsudky sp. zn. 9 As 5/2010, sp. zn. 1 As 12/2009 nebo sp. zn. 1 As 132/2011, z nichž mj. vyplývá, že výjimky ze základních práv a svobod (např. z práva na osobní svobodu garantovaného v čl. 8 Listiny) je nutno vykládat restriktivně.

[7] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Vyjádření žalované ke kasační stížnosti nebylo podáno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Usnesením ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 71/2012 - 31, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., neboť ve skutkově obdobné věci položil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 - 59, Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, jejíž zodpovězení mohlo mít vliv na rozhodnutí v nyní posuzované věci. Rozsudkem ze dne 30. 5. 2013 Soudní dvůr Evropské unie ve věci vedené pod sp. zn. C-534/11, dostupným na http://curia.europa.eu, rozhodl. Jelikož tím překážka řízení odpadla, rozhodla předsedkyně senátu usnesením ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 71/2012 - 37, o pokračování v řízení.

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované z důvodu nevypořádání se s možností uložení zvláštních opatření, resp. z důvodu paušálního odkazu na dřívější rozhodnutí o zajištění [ad III. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Dále se zabýval námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a námitkou nemožnosti odůvodnění prodloužení zajištění odkazem na probíhající řízení o mezinárodní ochraně [ad III. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III. A) Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o prodloužení zajištění

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti upozorňoval zejména na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění, která měla spočívat jednak v absenci úvah o možnosti uložení zvláštních opatření nebo v automatickém převzetí důvodů pro zajištění stěžovatele z předchozího rozhodnutí o zajištění. Městský soud závěry žalované aproboval, proto je i jeho rozhodnutí podle stěžovatele nepřezkoumatelné.

[14] K problematice nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů lze s ohledem na ustálenou judikaturu správních soudů konstatovat, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché,

mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 - 23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, nebo nově rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být ovšem vykládána ve svém 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 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[15] Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že „[n]*edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“

[16] Stěžovatel nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované dovozoval jednak z nevypořádání se s možností uložení zvláštních opatření a jednak z prostého převzetí důvodů pro zajištění stěžovatele z rozhodnutí o zajištění ze dne 8. 11. 2011. K tomu Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu absence úvahy o uložení zvláštních opatření byla vznesena stěžovatelem poprvé až v kasační stížnosti, ačkoliv ji stěžovatel jistě mohl uplatnit již v řízení před městským soudem. S ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. je proto taková argumentace nepřípustná, proto se jí Nejvyšší správní soud blíže nezabýval. Z úřední povinnosti přitom nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která by bránila přezkumu rozhodnutí v rámci uplatněných žalobních (kasačních) námitek, neshledal (§ 109 odst. 4 s. ř. s., k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikovaný pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

[17] Dále Nejvyšší správní soud hodnotil, zda odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění odkazem na původní rozhodnutí o zajištění ze dne 8. 11. 2011 je postačující nebo zda je žalovaná povinna i v rozhodnutí o prodloužení zajištění opětovně zkoumat, zda lze v daném případě cizince zajistit, resp. zda přicházejí v úvahu mírnější opatření.

[18] Co se týče odkazu žalované na původní rozhodnutí o zajištění, městský soud v tomto ohledu konstatoval, že předmětem přezkumu rozhodnutí o prodloužení zajištění není posouzení, zda byly splněny podmínky pro zajištění, ale zda je zajištění cizince oprávněné. Ze správního spisu soud zjistil, že žalovaná v řízení o správním vyhoštění

postupuje s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě a že zajištění směřuje k jeho primárnímu cíli; výkon rozhodnutí o správním vyhoštění je stále reálně možný.

[19] Dne 8. 11. 2011 byl stěžovatel zajištěn na dobu 90 dnů podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců, podle něhož *je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nebo pokud cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.*

[20] Podle § 124 odst. 3 věta třetí zákona o pobytu cizinců *je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně, je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění.* Z § 125 odst. 1 věta prvá zákona pak plyne, že *celková doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody.*

[21] Zajištění cizince představuje zásadní omezení jeho osobní svobody, tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. „Návratová směrnice“), ale především ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny, čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Zajištění musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizího státního příslušníka na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo kdy se cizí státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž k zajištění lze přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější, donucovací opatření (srov. zejm. rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, bod 113, http://echr.coe.int).

[22] Délka zajištění dle § 124 zákona o pobytu cizinců nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli, jímž je realizace správního vyhoštění. Harmonogram konkrétních kroků, které správní orgán v řízení o správním vyhoštění cizince činí, je na úvaze správního orgánu, nicméně aby zajištění cizince bylo oprávněné, musí být řízení o vyhoštění vedeno s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě. Výkon správního uvážení při rozhodování o prodloužení doby zajištění musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby zajištění tak soudy ve správním soudnictví hodnotí postup policie v řízení o správním vyhoštění a zkoumají, zda uvážení správního orgánu o prodloužení doby zajištění nevybočuje ze zákonem stanovených mezí, má oporu ve zjištěném skutkovém stavu a není svévolné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011 - 39).

[23] Odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění musí obsahovat především úvahu, jaké kroky směřující k vyhoštění správní orgán dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat. Předpokladem prodloužení zajištění je také skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné. Proto musí správní orgán podrobněji uvážit zejména o skutečnostech, které vyšly najevo v průběhu jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 139/2012 - 59).

[24] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že rozhodnutí o prodloužení zajištění dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění. Cizinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto není nezbytné okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat; postačí stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn. Za nezměněných skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly důvody popsané v prvém rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj postačí v odůvodnění v podrobnostech odkázat a není nutno opětovně zevrubně popisovat důvody dle § 124 odst. 1 zákona, které správní orgán přiměly k tak zásadnímu opatření, jakým je zajištění cizince. O to podrobněji je pak v rozhodnutí o prodloužení zajištění nutné uvést, z jakých důvodů nepostačuje původně stanovená lhůta pro zajištění cizince a z jakých důvodů bylo nutné trvání zajištění prodloužit.

[25] Vyslovené požadavky žalovaná ve svém rozhodnutí o prodloužení zajištění naplnila. Popsala, že na základě předchozího jednání žalobce hrozí nebezpečí skrývání se a pokračování protiprávní činnosti, proto v daném případě žalovaná nepřistoupila k uložení mírnějších opatření. Ze spisového materiálu žalovaná rovněž nezjistila, že by nastaly nové skutečnosti, které by situaci pozměnily natolik, že by bylo lze uvažovat o uložení zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců (přiměřeně srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 4 As 16/2012 - 30). S ohledem na shora uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozhodnutí o prodloužení zajištění bylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované tedy není důvodná.

III. B) Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení

[26] Další námitkou obsaženou v kasační stížnosti stěžovatel zpochybňoval dostatečnost a úplnost skutkového stavu zjištěného ve správním řízení ve vztahu k jeho zdravotnímu stavu. Městský soud k obdobně formulované žalobní námitce konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze zjištěného skutkového stavu, který je doložen ve správním spise. Z něj vyplynulo, že správní orgán postupoval při realizaci vyhoštění v souladu s právními předpisy a bez zbytečných průtahů. V době zajištění není cizincům odepřena lékařská pomoc, proto podle městského soudu nebylo možné přihlížet k tvrzenému špatnému zdravotnímu stavu, který měl bránit prodloužení doby zajištění.

[27] Stěžovatel v podané žalobě uváděl, že trpí žaludečními vředy. Připojil kopii lékařské zprávy ze dne 9. 2. 2012 a uvedl, že žalovaná by měla zvážit uložení mírnějších donucovacích prostředků s ohledem na jeho zdravotní stav.

[28] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*.

[29] Ze správního spisu nevyplynulo, že by žalované v okamžiku rozhodování o zajištění byly známy nějaké okolnosti týkající se zhoršeného zdravotního stavu stěžovatele, resp. že by stěžovatel žalovanou o svém špatném zdravotním stavu informoval nebo ji z tohoto důvodu požádal o propuštění ze zajištění či o uložení mírnějších opatření. Žalovaná tak nebyla povinna v rozhodnutí o prodloužení zajištění zdravotní stav stěžovatele hodnotit ani uvažovat z těchto důvodů o uložení mírnějších opatření, neměla-li o špatném zdravotním stavu stěžovatele povědomost.

[30] Lékařské vyšetření stěžovatel vyhledal až 9. 2. 2012, tedy 6 dnů poté, co žalovaná rozhodla o prodloužení zajištění. Vzhledem k tomu, že správní soudy vycházejí při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání rozhodnutí žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), nebyl městský soud ani Nejvyšší správní soud oprávněn k předložené lékařské zprávě pořízené až po vydání rozhodnutí žalované přihlížet.

[31] Námitka nedostatečně zjištěného skutkového vztahu je tak nedůvodná.

III. C) Námitka nemožnosti prodloužení zajištění z důvodu probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti polemizoval rovněž se závěrem městského soudu o zákonnosti prodloužení zajištění s odkazem na probíhající řízení o mezinárodní ochraně. Městský soud v napadeném rozsudku v tomto směru konstatoval, že argumentace žalované o nutnosti prodloužení zajištění z důvodu probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně měla za cíl dokázat, že nedochází k průtahům v řízení o správním vyhoštění, že jeho délka není nepřiměřená a že je postupováno s náležitou pečlivostí.

[33] Pro posouzení předmětné námitky bylo zásadní nejprve zodpovědět, a vyjasnit, zda vůbec může být žadatel o mezinárodní ochranu platně zajištěn v režimu zajištění podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 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“). Výkladem této právní otázky se zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 30. 5. 2013, C-534/11 *Arslan,* v němž k předběžným otázkám položeným Nejvyšším správním soudem (viz usnesení ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 - 59) uvedl:

„1) Článek 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního

příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.

2) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a směrnice 2005/85 nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115 podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení."

[34] Soudní dvůr tak v citovaném rozsudku konstatoval, že žadatel o azyl nemůže být považován za „neoprávněně pobývajícího" ve smyslu návratové směrnice. Zároveň ale uvedl, že unijní právo dosud neobsahuje harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídit zajištění žadatele o azyl. Dle Soudního dvora „[j]*e proto prozatím na členských státech, aby za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního stanovily důvody, pro něž smí být žadatel o azyl zajištěn nebo ponechán v zajištění*" (bod 56 rozsudku). Jako příklad toho, kdy lze státního příslušníka třetí země ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě návratové směrnice, i po podání žádosti o azyl touto osobou, pak Soudní dvůr označil situaci, kdy byl státní příslušník třetí země zajištěn na základě článku 15 návratové směrnice z důvodu, že jeho chování vyvolávalo obavu, že nebýt takového zajištění, uprchl by a mařil své vyhoštění, a kdy byla žádost o azyl podána pouze s cílem pozdržet, či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o navrácení, které vůči němu bylo vydáno (bod 57).

[35] Závěry Soudního dvora vyslovené ve věci *Arslan* promítl do české aplikační praxe Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 122. Podotkl, že transpozice úpravy zajištění za účelem vyhoštění dle čl. 15 a násl. návratové směrnice je v českém právu obsažena v § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Důvody ukončení zajištění upravuje § 127 uvedeného zákona, jehož odst. 2 výslovně stanoví, že „[p]*rohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění*" (ve znění účinném do 30. 4. 2013 stanovil, že „podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany" nebylo důvodem pro ukončení zajištění). Jak však plyne z rozsudku Soudního dvora ve věci *Arslan*, návratová směrnice se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizincem zajištěným v režimu návratové směrnice nicméně nemusí automaticky vést k ukončení jeho zajištění. Daná osoba může být za splnění určitých podmínek nově zajištěna, případně i ponechána ve stávajícím zajištění. Dle Soudního dvora je věcí vnitrostátního práva, aby stanovilo důvody, pro něž smí být takový žadatel nově zajištěn nebo ponechán v zajištění (musí se tak však dít „*za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního*").

[36] Nyní je především úkolem českého zákonodárce, aby na výklad vyslovený Soudním dvorem ve věci *Arslan* reagoval přijetím nové zákonné úpravy. Do jisté míry se tak stalo již v předstihu, a to zákonem č. 103/2013 Sb., kterým s účinností od 1. 5. 2013 došlo (kromě jiného) k lepšímu provázání zajišťovacích institutů obsažených v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu (tj. zajištění podle § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Pokud tak nyní cizinec, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo vnitra o jeho případné povinnosti setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování ve lhůtě 5 dnů (§ 46a odst. 2 zákona o azylu). Vydání takového rozhodnutí je zároveň důvodem k ukončení zajištění daného cizince v režimu zákona o pobytu cizinců [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců].

[37] K uvedené formě omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu však může dojít pouze v případech, kdy buď nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, nebo se žadatel prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek. Zároveň takový postup nesmí být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a nelze jej užít vůči nezletilé osobě bez doprovodu, rodiči nebo rodině s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osobě s vážným zdravotním postižením, těhotné ženě nebo osobě, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí (§ 46a odst. 1 zákona o azylu). Aplikace daného institutu je tedy možná ve výrazně užším okruhu případů, než zajištění podle zákona o pobytu cizinců.

[38] Pro případy, v nichž nelze užít postup podle § 46a zákona o azylu, tak nyní musí Nejvyšší správní soud nalézt řešení, které umožní realizaci závěrů plynoucích z rozsudku Soudního dvora ve věci *Arslan* (přinejmenším do doby, než český zákonodárce přijme nezbytnou zákonnou úpravu).

[39] Ze zmiňovaného rozsudku Soudního dvora plyne, že pokud cizinec zajištěný podle zákona o pobytu cizinců požádá o udělení mezinárodní ochrany, pokud je tato žádost podána účelově (slovy Soudního dvora *„pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení“*) a pokračování zajištění je nadále objektivně nutné, je možné takového cizince ponechat ve stávajícím zajištění. Otázkou je, v jaké formě se má projevit úvaha správního orgánu o tom, že jsou tyto podmínky splněny. Tedy zda je nezbytné, aby správní orgán vydal nové rozhodnutí ve věci zajištění daného cizince, v jehož odůvodnění by vyložil, z jakých důvodů považuje žádost cizince o udělení mezinárodní ochrany za účelovou. Nebo zda postačí, aby výstupem ze zkoumání, jestli důvody zajištění trvají [ve smyslu § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců], byl např. pouze úřední záznam založený ve správním spise vedeném ve věci původního zajištění.

[40] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že procesním řešením nastíněné otázky je vydání nového rozhodnutí správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců, kterým bude určeno, že důvody k zajištění daného

cizince dle původního rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení zajištění) nadále trvají. V odůvodnění správní orgán uvede, proč má za to, že jsou zmiňované podmínky splněny. Dotčený cizinec pak bude mít možnost bránit se podáním žaloby proti takovému rozhodnutí ve správním soudnictví, čímž bude dostatečně efektivně dosaženo ochrany jeho práv. Pokud správní orgán neshledá splnění těchto podmínek a zároveň nebude možné rozhodnout o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle § 46a zákona o azylu, musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno dle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[41] Takové řešení dle přesvědčení zdejšího soudu odpovídá požadavku Soudního dvora na „*plné respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního*“. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „směrnice Rady 2003/9/ES“), se žadatelé o azyl mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení nicméně lze, je-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, v souladu s vnitrostátními předpisy nařídit žadateli o azyl, aby se zdržoval na určeném místě. Podle čl. 21 odst. 1 směrnice Rady 2003/9/ES pak v případě rozhodnutí podle článku 7, „*jimiž jsou dotčeny zájmy jednotlivého žadatele o azyl*“, musí být zaručena možnost podání opravného prostředku k soudu, anebo soudní přezkum rozhodnutí. Obdobně čl. 18 odst. 2 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“), stanoví povinnost členských států zajistit možnost rychlého soudního přezkumu v případě zajištění žadatele o azyl. Obecně připouští omezení osobní svobody osob, proti nimž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, také Evropská úmluva, která jim rovněž garantuje právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jejich zbavení svobody [čl. 5 odst. 1 písm. f) a odst. 4 Evropské úmluvy]. Omezení osobní svobody žadatelů o azyl nevylučuje ani mezinárodní azylové právo, byť obecně také stanoví zásadu, podle níž nelze na uprchlíky (žadatele o azyl) pohlížet jako na neoprávněně pobývající osoby a je třeba jim přiznat (kromě jiného) právo na svobodu pohybu na území země, ve které se nachází (srov. čl. 26, 31 a 32 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951; dále jen „Ženevská úmluva“).

[42] Zároveň Soudní dvůr poukázal na skutečnost, že byť se návratová směrnice v průběhu řízení o posouzení žádosti o udělení azylu nepoužije, neznamená to, že by se podáním takové žádosti definitivně ukončilo řízení o navrácení. Zdůraznil přitom, že členské státy musí mít možnost zabránit tomu, aby zajištěný cizinec podáním žádosti o azyl automaticky dosáhl propuštění, jinak by byl narušen smysl návratové směrnice, kterým je účinné navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (bod 60 rozsudku ve věci *Arslan*).

[43] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že výše uvedený procesní postup (tedy vydání rozhodnutí, že důvody zajištění cizince trvají i po poté, co podal žádost o udělení mezinárodní ochrany) zákon o pobytu cizinců v aktuálně platném znění výslovně neupravuje. V daném případě nelze aplikovat ani obecnou úpravu vydání tzv. nového rozhodnutí dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť posuzovaná situace

neodpovídá žádné ze skutkových podstat vymezených v § 101 správního řádu. Právní základ k vydání předmětného rozhodnutí však lze nalézt (za užití eurokonformního výkladu) v § 124 zákona o pobytu cizinců. Jak již bylo zmíněno výše, policie je povinna dle § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců v průběhu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají. Požádá-li zajištěný cizinec o mezinárodní ochranu, zpravidla to bude mít za následek ukončení zajištění podle čl. 15 návratové směrnice, jak konstatoval Soudní dvůr ve věci *Arslan*, a policie bude povinna cizince bez zbytečného odkladu ze zajištění propustit; důvody pro původní zajištění cizince tak automaticky pominou. Dospěje-li však policie k závěru, že žádost cizince o mezinárodní ochranu je účelová, podaná pouze s účelem pozdržet či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o vyhoštění cizince, může znovu rozhodnout podle § 124 zákona o pobytu cizinců, že důvody předchozího zajištění trvají, přestože cizinec požádal o mezinárodní ochranu. V takovém rozhodnutí policie vyloží, jaké konkrétní důvody ospravedlňují trvání zajištění cizince i po podání žádosti o mezinárodní ochranu. Podle názoru zdejšího soudu lze jedině takovým způsobem dosáhnout toho, že na jednu stranu bude zajištěnému cizinci garantována maximální možná ochrana jeho práv (úvaha správního orgánu ohledně splnění kritérií vyslovených Soudním dvorem ve věci *Arslan* bude soudně přezkoumatelná) a že na druhou stranu nebude popřen smysl návratové směrnice v případech účelově podávaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany.

[44] V projednávaném případě žalovaná v citovaném rozhodnutí konstatovala: „*Z podkladového materiálu je zřejmé, že řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zahájeno dne 23. 11. 2011 Řízení o udělení azylu nebylo doposud v prvním stupni ukončeno, proto v souladu se zákonem č. 325/1999 Sb. na Vás orgány státní moci pohlíží jako na žadatele o azyl. Správní orgán konstatuje, že tato překážka vzešla z Vašeho jednání, jež bylo činěno s úmyslem legalizace neoprávněného pobytu, tedy v době, kdy již bylo vedeno řízení o správním vyhoštění, proto musíte být srozuměn s tím, že správní orgán přistupuje k prodloužení doby zajištění.*“

[45] Z citované pasáže odůvodnění rozhodnutí o zajištění je zřejmé, že žalovaná pochybnosti o účelovosti žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu měla. Ryze obecný způsob, jakým je však v rozhodnutí o prodloužení zajištění vyjádřila, nepředstavuje individuální posouzení veškerých relevantních okolností případu, na základě nichž by bylo možné učinit závěr, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné a přiměřené (srov. bod 62 rozsudku Soudního dvora ve věci *Arslan*). Paušalizovaný odkaz žalované na podání žádosti o mezinárodní ochranu v průběhu trvání zajištění výše popsané náležitosti stanovené judikaturou Soudního dvora nesplňuje.

[46] Námitka je tedy důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda žalovaná v souladu se zákonem odůvodnila prodloužení zajištění paušálním odkazem na probíhající řízení o mezinárodní ochraně, proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. výrokem I. zrušil napadený rozsudek

Městského soudu v Praze. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 s. ř. s., nerozhodl o vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[48] Druhým výrokem tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil v záhlaví označené rozhodnutí žalované pro nezákonnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.].

[49] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí městského soudu a současně i rozhodnutí žalované, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[50] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v celém řízení plně úspěšný, neboť dosáhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Vzhledem k tomu, že žalobci v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, rozhodl Nejvyšší správní soud, že se žalobci náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.) Žalovaná neměla ve věci úspěch (její rozhodnutí bylo zrušeno), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[51] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 As 71/2012 - 15, byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát Mgr. Petr Václavek; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží mimosmluvní odměna za dva úkony právní služby (tj. převzetí a příprava zastoupení, doplnění kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Soud proto přiznal ustanovenému zástupci v souladu se sazbou mimosmluvní odměny spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a doplnění kasační stížnosti 2 × 2.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) citované vyhlášky] a 2 × 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojenými (ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil Nejvyšší správní soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. tuto částku o 1.008 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy ustanovenému zástupci náleží 5.808 Kč.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu