

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **I. Ch.**, zast. Mgr. Ing. Vlastimilem Mlčochem, advokátem se sídlem Jugoslávských partyzánů 1603/23, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2016, čj. OAM-58/LE-LE05-LE23-PS-2016, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 6. 2016, čj. 41 Az 13/2016-23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Žalobce byl rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, odboru cizinecké policie ze dne 7. 5. 2016, čj. KRPE-39138/ČJ-2016-170022-SV, zajištěn podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem realizace správního vyhoštění. Důvodem zajištění žalobce byla skutečnost, že se dne 6. 5. 2016 prokázal v rámci pobytové kontroly padělaným dokladem Rumunska, na území České republiky byl zaměstnán bez oprávnění k pobytu a povolení zaměstnání a jeho pobyt na území České republiky byl neoprávněný, neboť od 6. 3. 2013 zde pobýval bez víza nebo platného pobytového oprávnění a ode dne 5. 3. 2012 bez

platného cestovního dokladu. Z tohoto důvodu s ním také bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1, 3, 9 a písm. c) pod 1, 2 zákona o pobytu cizinců.

[2] Dne 9. 5. 2016 podal žalobce v zařízení pro zajištění cizinců žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný dospěl k závěru, že řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu je třeba vést za současného omezení jeho osobní svobody, a proto dne 11. 5. 2016 vydal pod čj. OAM-58/LE-LE05-LE23-PS-2016 rozhodnutí o jeho zajištění dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Dobu trvání zajištění stanovil ve smyslu § 46a odst. 5 zákona o azylu do 27. 8. 2016.

[3] Žalovaný přistoupil k zajištění žalobce v režimu zákona o azylu, neboť byl přesvědčen, že by žalobce mohl v případě propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. K tomuto závěru jej vedla zjištění, že žalobce vědomě nerespektoval povinnost vycestovat z území České republiky, pobýval na území České republiky nelegálně, vykonával zde nelegálně výdělečnou činnost a navíc se prokazoval padělaným dokladem totožnosti. Žalobce nadto jasně vyjádřil svůj úmysl území České republiky neopustit. Žádost o mezinárodní ochranu byla dle žalovaného podána účelově s cílem oddálit možnost správní vyhoštění. Žalobce žádost podal až po 3 letech svého nelegálního pobytu na území České republiky, a to teprve poté, kdy byl zadržen a zajištěn za účelem správního vyhoštění.

[4] Na základě uvedeného žalovaný neshledal podmínky ani pro uložení zvláštních opatření dle § 47 zákona o azylu. Žalobce sice uvedl, že má na území České republiky manželku, která je českou občankou, nicméně s ní nesdílí společnou domácnost, nepodílí se na financování rodiny a je s ní pouze v ojedinělém telefonickém kontaktu. Na území České republiky tedy nemá žádné rodinné ani soukromé vazby, které by představovaly záruku pro mírnější přístup.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce ke krajskému soudu žalobu, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že v případě žalobce byly naplněny podmínky pro zajištění v režimu zákona o azylu z důvodu možného ohrožení veřejného pořádku. Konstatoval, že předmětem soudního přezkumu není rozhodnutí správního orgánu o zahájení správního řízení o vyhoštění žalobce ani otázka přiměřenosti jeho případného vyhoštění. Zdůraznil, že byl žalobce nově zajištěn v režimu zákona o azylu, a vysvětlil, že se na žalobce po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany již nevztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (dále jen „návratová směrnice“), nýbrž směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (dále jen „přijímací směrnice“).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[7] V prvé řadě nesouhlasí s názorem žalovaného a krajského soudu, že se není nutno zabývat otázkou správního vyhoštění stěžovatele. Správní vyhoštění a jeho průběh je základní oporou argumentace žalovaného při vydávání rozhodnutí o zajištění. V době

pokračování

vydání rozhodnutí žalovaného byl stěžovatel zajištěn v režimu zákona o pobytu cizinců. Žádným rozhodnutím však nebylo toto rozhodnutí Policie České republiky zrušeno; stěžovatel byl tedy od 7. 5. 2016 do 4. 6. 2016 zajištěn v režimu zákona o pobytu cizinců, nikoliv zákona o azylu. To současně znamená, že se na stěžovatele vztahovala návratová směrnice, a nikoliv, jak se mylně domnívá žalovaný i krajský soud, přijímací směrnice. Stěžovatel v této souvislosti rovněž vyslovil výhrady k užívání termínu „přezajištění", který je dle jeho názoru zcela nesmyslný a popírá základní principy správního řádu.

[8] Zákon o azylu vztah obou těchto zajišťovacích institutů neupřesňuje; pouze § 46a odst. 4 zákona o azylu stanoví, že pokud bylo rozhodnutí o zajištění vydáno po uplynutí zajištění podle zákona o pobytu cizinců, k době zajištění podle zákona o pobytu cizinců se nepřihlíží. Z toho stěžovatel dovozuje, že pokud je vydáno rozhodnutí během doby zajištění podle zákona o pobytu cizinců, k době zajištění je nutno přihlížet.

[9] Správní orgán i krajský soud vycházejí z nesprávného předpokladu, že stěžovatel na území České republiky pobývá neoprávněně. Tato skutečnost však není dle stěžovatele postavena najisto. Stěžovatel zdůraznil, že je manželem české občanky. Není tedy možné, aby občan třetí země pobýval na území České republiky neoprávněně, jestliže je v manželském svazku, byť nefunkčním, s občanem Evropské unie.

[10] Závěrem stěžovatel poukazuje na zahraniční politiku Maďarska ve vztahu k Zakarpatské Ukrajině a apeluje na Českou republiku v oblasti prosazování jejích zájmu ve středoevropském prostoru.

[11] Na základě shora uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[12] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu a ve vztahu k jednotlivým námitkám odkázal v podrobnostech na žalobou napadené rozhodnutí a své vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[14] Nejvyšší správní soud předně s ohledem na vznesený návrh žalovaného, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nepřijatelnost odmítl, uvádí, že na projednávaný případ právní úprava § 104a s. ř. s. nedopadá (k tomu blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69).

[15] Stěžovatel byl zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, který stanoví, že [m]*inisterstvo 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 je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

[16] Podstatou námitek stěžovatele je v daném případě spor o to, zda je žalovaný v rámci rozhodnutí o zajištění cizince v režimu zákona o azylu povinen zohledňovat naplnění předpokladů pro jeho případné správní vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců.

[17] Předestřená argumentace stěžovatele zřejmě vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu, který v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, dospěl k závěru, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění, tyto překážky je povinen před rozhodnutím o zajištění předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Omezení možnosti zajistit cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců vychází ze skutečnosti, že jeho účelem je zajištění za účelem realizace správního vyhoštění, a vztahuje se na případy, kdy správní vyhoštění nelze v konečném důsledku realizovat.

[18] Zajištění podle § 46a zákona o azylu však sleduje jiný účel, než zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 2. 2016, čj. 5 Azs 16/2016-32, vysvětlil, že shora uvedené závěry rozšířeného senátu „[n]*a případ zajištění stěžovatele jako žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu (...) nelze bez dalšího aplikovat, neboť předmětem řízení o udělení mezinárodní ochrany není rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. realizace soudního nebo správního vyhoštění, na které ani řízení o udělení mezinárodní ochrany nenavazuje. Podstatné pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu [článek 8 odst. 3 písm. e) nové přijímací směrnice 2013/33/EU] je posouzení otázky, zda cizinec (v tomto řízení stěžovatel) představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.*“

[19] Povinnost zohlednit možnost vyhoštění cizince dovozuje stěžovatel rovněž ze znění § 46a odst. 4 zákona o azylu, který stanoví, že pokud je *rozhodnuto o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany poté, co bylo ukončeno zajištění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, k uplynulé době zajištění podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky se nepřihlíží.* Z toho stěžovatel dovozuje, že pokud je rozhodnutí o zajištění dle zákona o azylu vydáno během doby zajištění podle zákona o pobytu cizinců, k době zajištění je nutno přihlížet. Nejvyšší správní soud k námitce uvádí, že citované ustanovení se týká zohlednění doby strávené v zajištění (tedy délky omezení osobní svobody), nikoli přihlížení k podmínkám, pro které bylo uloženo. Jak již bylo uvedeno výše, bezprostředním účelem omezení svobody stěžovatele v režimu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu není zajistit výkon jeho vyhoštění. Námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

[20] Stěžovatel nicméně zpochybňuje i samotnou skutečnost, zda byl v době vydání rozhodnutí o zajištění dle § 46a zákona o azylu opravdu zajištěn v režimu zákona o azylu či na něj stále dopadal režim zákona o pobytu cizinců. Upozornil především na to, že zajištění dle zákona o pobytu cizinců nebylo formálně zrušeno.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu ověřil, že stěžovatel byl nejprve dne 7. 5. 2016 zajištěn dle zákona o pobytu cizinců a po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany byl rozhodnutím ze dne 11. 5. 2016 nově zajištěn dle zákona o azylu.

[22] Zákon o pobytu cizinců reaguje na možnou změnu režimu zajištění v § 127 odst. 1 písm. f) zákona, ve kterém stanoví, že [z]*ajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno, rozhodlo-li ministerstvo o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle § 46a zákona o azylu*. Přestože rozhodnutí o zajištění ze dne 7. 5. 2016 nebylo formálně zrušeno, jeho účinky fakticky pominuly vydáním nového rozhodnutí dle § 46a zákona o azylu. Stěžovatel byl tedy jednoznačně zajištěn výlučně v režimu zákona o azylu.

[23] Krajský soud v návaznosti na shora uvedené zcela správně s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan* (C-534/11) konstatoval, že na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se nevztahuje návratová směrnice (blíže též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124). Od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany na stěžovatele dopadají účinky přijímací směrnice.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti bez bližší argumentace ocitoval znění článku 8 přijímací směrnice, který upravuje podmínky pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu. Nejvyšší správní soud proto jen obecně konstatuje, že postup žalovaného má oporu v citovaném ustanovení přijímací směrnice. Na základě článku 8 odst. 3 písm. e) směrnice může být žadatel zajištěn v případě, že to vyžaduje ochrana veřejného pořádku; současně je v odst. 4 stanovena povinnost členských států stanovit pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění. Těmito opatřeními jsou zvláštní opatření specifikovaná v § 47 zákona o azylu a žalovaný jejich možné využití posuzoval na str. 4 svého rozhodnutí, stejně tak krajský soud, který se jimi podrobně zabýval na str. 7 rozsudku.

[25] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný i krajský soud vycházeli z nesprávného předpokladu, že stěžovatel pobývá na území České republiky neoprávněně. Opírá se přitom o skutečnost, že je v manželském svazku s českou občankou. Nejvyšší správní soud k uvedené námitce uvádí, že samotný fakt, že je stěžovatel manželem české občanky, mu bez dalšího nezakládá pobytový titul na území České republiky. V napadeném rozhodnutí o zajištění je ostatně konstatováno, že stěžovatel opakovaně bezvýsledně žádal o povolení k pobytu z titulu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Nadto je třeba dodat, že neoprávněný pobyt stěžovatele na území České republiky nebyl jediným důvodem pro jeho zajištění; stěžovatel pobýval na území České republiky bez platného cestovního dokladu, vykonával zde nelegálně výdělečnou činnost a především se prokazoval padělaným dokladem totožnosti.

[26] K výhradám stěžovatele k užívání termínu „přezajištění“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedený pojem je v judikatuře správních soudů běžně používán (viz např. shora citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Navzdory tomu, že se nejedná o zákonnou terminologii, nevzbuzuje pochybnosti o svém významu a smyslu. Stěžovatel namítá, že uvedený termín popírá základní principy správního řádu, nicméně nevysvětluje,

na základě jakých důvodů k takovým závěrům dospěl. Z námitky stěžovatele ani nevyplývá, že by zvolenému pojmu neporozuměl či jej jeho použití jakkoli uvedlo v omyl.

[27] Nejvyšší správní soud se blíže nezabýval úvahami stěžovatele nad možným přístupem České republiky na poli zahraniční politiky ve vztahu k Ukrajině, neboť taková role soudům při přezkumu správních rozhodnutí nepřísluší a tato námitka se nevztahovala k žádnému z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatelem uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

[29] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. října 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu